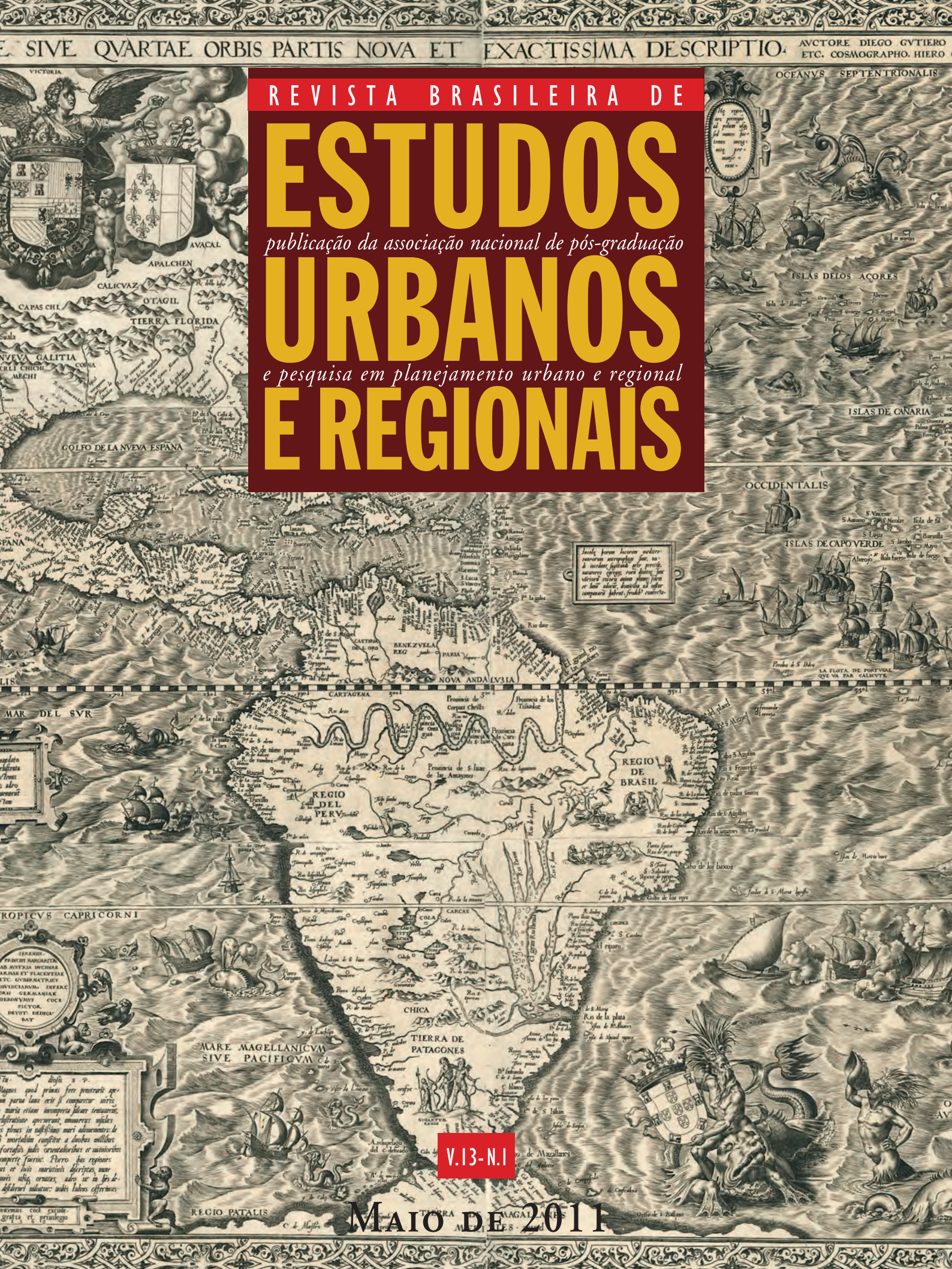


REVISTA BRASILEIRA DE

ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS

publicação da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional

V.13-N.1

MAIO DE 2011

REVISTA BRASILEIRA DE

ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS

publicação da associação nacional de pós-graduação

e pesquisa em planejamento urbano e regional

ISSN 1517-4115

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS
Publicação semestral da Anpur
Volume 13, número 1, maio de 2011

EDITOR RESPONSÁVEL
Sarah Feldman (IAU-USP/São Carlos)
EDITOR ASSISTENTE
Renato Cymbalista (FAU-USP)
COMISSÃO EDITORIAL
Ana Fernandes (UFBA), Carlos Antonio Brandão (Unicamp), Luciana Correa do Lago (UFRJ), Maria Cristina da Silva Leme (USP)
CONSELHO EDITORIAL
Ana Clara Torres Ribeiro (UFRJ), Ananya Roy (University of California, Berkeley), Ângela Lúcia de Araújo Ferreira (UFRN), Brasilmar Ferreira Nunes (UnB), Carlos de Mattos (Pontificia Universidad Católica de Chile), Clara Irazabal (Columbia University, Nova York), Emilio Pradilla Cobos (Universidad Autonoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México), Ermínia Maricato (USP), Geraldo Magela Costa (UFMG), Heloisa Soares de Moura Costa (UFMG), Henri Acselrad (UFRJ), João Rovati (UFRGS), Lia Osorio Machado (UFRJ), Linda Maria de Pontes Gondim (UFC), Marco Aurélio A. de F. Gomes (UFBA), Margareth Pereira (UFRJ), Martin Smolka (Lincoln Institute of Land Policy), Nadia Somekh (Mackenzie), Norma Lacerda Gonçalves (UFPE), Paola Berenstein Jacques (UFBA), Paul Claval (Université Paris-IV, Sorbonne), Ricardo Cesar Pereira Lira (UERJ), Roberto Monte-Mór (UFMG), Rosa Acevedo (UFPA), Sandra Lencioni (USP), Victor Ramiro Fernández (Universidad Nacional del Litoral, Argentina), Wrana Maria Panizzi (UFRGS)
COLABORADORES
Bernardo Teixeira (UFSCar), Carlos Antonio Brandão (Unicamp), Carlos Roberto Andrade (IAU-USP), Edna Castro (UFPA), Eduardo Cesar Leão Marques (USP), Eulalia Portela Negrelos (IAU-USP), Fania Fridman (UFRJ), Fernanda Arêas Peixoto (USP), Fernanda Furtado (UFF), Heloisa Soares de Moura Costa (UFMG), Henri Acselrad (UFRJ), Nadia Somekh (UPM), Norma Lacerda (UFPE), Paulo Cesar Garcez Marins (MP/USP), Rainer Randolph (UFRJ), Regina Silvia Viotti Pacheco (FGV), Sandra Lencioni (USP), Silvio Zanchetti (UFPE)
SECRETARIA
Raquel Cerqueira
PROJETO GRÁFICO
João Baptista da Costa Aguiar
CAPA, COORDENAÇÃO E EDITORAÇÃO
Ana Basaglia
REVISÃO
Mônica Santos, Priscila Risso

Indexada na *Library of Congress* (EUA)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.13, n.1, 2011. – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional; editor responsável Sarah Feldman : A Associação, 2011.
v.

Semestral.
ISSN 1517-4115
O nº 1 foi publicado em maio de 1999.

1. Estudos Urbanos e Regionais. I. ANPUR (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional). II. Feldman, Sarah

711.4(05) CDU (2.Ed.) UFBA
711.405 CDD (21.Ed.) BC-2001-098

REVISTA BRASILEIRA DE
ESTUDOS
publicação da associação nacional de pós-graduação
URBANOS
e pesquisa em planejamento urbano e regional
E REGIONAIS

S U M Á R I O

UM OLHAR SOBRE A AMÉRICA LATINA

9 Processos Socioespaciais nas Metrópoles de Países de Industrialização Periférica – Reflexões sobre a Produção do Espaço Metropolitano de Belo Horizonte, Brasil – Geraldo Magela Costa e Felipe Nunes Coelho Magalhães

27 Dilemas Estructurales del Norte Argentino – Un Enfoque Estilizado de Tres Complejos Agroindustriales de la Region – Silvia Gorestein, Martín Schorr y Gonzalo Soler

51 Grandes Urbes y Nuevas Visibilidades de la Diversidad – Liliana Ester Tamagno y Carolina Andrea Maidana

63 Juntas Vecinales de El Alto – Memórias Campesino-Sindicais na Constituição do Protagonismo Social – Marcelo Argenta Câmara

75 A Urbanização de Fronteira e as Relações Latino-Americanas – Estudo de Caso das Vilas de Itaipu – Jane Victal e Adelita Araujo de Souza

91 O Desafio de Planejar e Produzir Expansão Urbana com Qualidade – A Experiência Colombiana dos Planos Parciais em Bogotá, Colômbia – Paula Freire Santoro

ARTIGOS

119 Planejamento, Estratégia Local e Complexidade – Uma Reinterpretação do Legado do Projeto Eixo Tamanduatehy (Santo André) – Jeroen Klink

137 Da Fazenda à Cidade – A Territorialização da Dádiva na Formação de Poço Fundo (MG) – Ana Claudia Lyra

151 O Engenheiro Antônio Bezerra Baltar – Prática Urbanística, Cepur e Sagmacs – Virgínia Pontual

RESENHAS

173 *Transformações socioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago,* vários autores – por José Borzacchiello da Silva

174 *Warchavchik. Fraturas da vanguarda,* de José Lira – por Ana Luiza Nobre

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL — ANPUR

GESTÃO 2009-2011

PRESIDENTE
Leila Christina Dias (PPGG/UFSC)

SECRETÁRIO EXECUTIVO
Elson Manoel Pereira (PPGG/UFSC)

SECRETÁRIA ADJUNTA
Maria Inês Sugai (PGAU-Cidade/UFSC)

DIRETORES
Ana Clara Torres Ribeiro (IPPUR/UFRJ)
Lucia Cony Faria Cidade (POSGEA/UnB)
Maria Lucia Refinetti Martins (PPGAU-FAU/USP)
Silvio José de Lima Figueiredo (NAEA/UFPA)

CONSELHO FISCAL (TITULARES)
Eloisa Petti Pinheiro (PPGAU/UFBA)
Ester Limonad (POSGEO/UFF)
Rodrigo Ferreira Simões (CEDEPLAR/UFMG)

CONSELHO FISCAL (SUPLENTES)
Celia Ferraz de Souza (PROPUR/UFRGS)
Elis de Araújo Miranda (Mestrado em Planejamento Regional
e Gestão de Cidades/UCAM-Campos)
Iná Elias de Castro (PPGG/UFRJ)

Apoio

CNPq

Editorial

Desde 2010 duas estratégias que se complementam vêm direcionando o refinamento do projeto editorial da Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais: a internacionalização do Conselho Editorial e a formulação de uma agenda editorial, através da organização de edições temáticas. A primeira estratégia se iniciou com a incorporação ao Conselho de seis pesquisadores internacionais com efetiva interlocução com pesquisadores brasileiros, atuantes em três instituições latino-americanas – Universidad Autonoma Metropolitana (México), Universidad Nacional del Litoral (Argentina) e Pontificia Universidad Católica de Chile –, duas americanas – University of California (Berkeley) e Columbia University (Nova York), e uma européia – Sorbonne (França).

Nesta edição da revista damos um salto qualitativo ao introduzir um núcleo temático resultante da chamada de textos "Um olhar sobre a América Latina". A escolha do tema da América Latina não foi fortuita, mas por se destacar como questão de pesquisa emergente que enfrenta o desafio de investigação interdisciplinar, em torno da qual vêm se organizando grupos de pesquisa, eventos e publicações, agregando pesquisadores de diferentes países do continente. Os seis textos que compõem este núcleo se destacam pela diversidade disciplinar e conceitual inerente ao campo dos estudos urbanos e regionais e por focarem questões extremamente sintonizadas com o tempo presente. Além disso, ao articular questões teóricas a objetos empíricos, os textos permitem escapar à armadilha da generalização dos processos e das condições da materialidade do território latino-americano. Ao estabelecer relações com processos sociais, econômicos, políticos e também culturais, conferem densidade ao debate, identificando as diferentes maneiras de um mesmo modo de produção se realizar "em partes específicas do planeta ou dentro de um país, associando a nova dinâmica às condições preexistentes".[1]

Os dois textos iniciais atualizam o debate teórico sobre as escalas urbana, metropolitana e regional. Em *Processos socioespaciais nas metrópoles de países de industrialização periférica – Reflexões sobre a produção do espaço metropolitano de Belo Horizonte, Brasil*, Geraldo Magela Costa e Felipe Nunes C. Magalhães discutem os processos recentes de urbanização e metropolização no Brasil e em outros países periféricos,a partir dos conceitos da economia política da urbanização e de sua transcendência, partindo da contribuição de Henri Lefebvre sobre a produção do espaço. As rupturas e continuidades no debate regional no contexto de globalização, de mudanças tecnológicas e de novas dinâmicas de inversão e acumulação territorial do capital são discutidas em *Dilemas estructurales del norte argentino – Un enfoque estilizado de tres complejos agroindustriales de la region*, de Silvia Gorenstein, Martín Schorr e Gonzalo Soler, que foca as atividades intensivas em recursos naturais em três complexos agroindustriais de diferentes tradições regionais no norte de Argentina.

As migrações de populações indígenas para as cidades são abordadas nos textos de Liliana Ester Tamagno e Carolina Andrea Maidana e de Marcelo Argenta Câmara. O primeiro, *Grandes urbes y nuevas visibilidades de la diversidad*, discute os processos de territorialização relacionados às migrações indígenas para a área metropolitana de Buenos Aires, e as respostas desta população às condições de vida urbana. O segundo, *Juntas vecinales de El Alto – Memórias campesino-sindicais na constituição do protagonismo social*, analisa a constituição dos movimentos sociais urbanos em El Alto, na Bolívia, e sua importância para os processos políticos do país ao longo da última década, em especial, a Guerra do Gás de 2003, enfatizando os processos de re-territorialização das práticas sociais aymaras e mineiras no espaço urbano boliviano.

Completam o núcleo temático dois textos que se voltam para o planejamento da urbanização. Em *A urbanização de fronteira e as relações Latino-Americanas – Estudo de caso das vilas de Itaipu*, Jane Victal e Adelita Araujo de Souza analisam as conexões internacionais e as peculiaridades nas relações econômicas, sociais e políticas da tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai, e mostram as repercussões destes processos no plano de urbanização resultante da construção da usina de Itaipu binacional em 1970, que uniu tanto as necessidades habitacionais quanto os anseios políticos dos dois países. O texto de Paula Freire Santoro, *O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade – A experiência colombiana dos planos parciais em Bogotá, Colômbia*, discute a necessidade de planejar o crescimento urbano em extensão nas cidades latino-americanas, no contexto de aumento de oferta de capital para investimentos em terra e imóveis e de estímulo das políticas de desregulação e privatização. Analisa os avanços e limites da experiência paradigmática de Bogotá, cuja legislação, diferentemente da brasileira, é marcada pela relação direta e obrigatória de plano-execução-investimentos em todas as escalas de planejamento.

Os três textos fora do núcleo temático expressam diferentes aportes de pesquisa. Em *Planejamento, estratégia local e complexidade – Uma reinterpretação do legado do projeto Eixo Tamanduatehy (Santo André)*, Jeroen Klink reacende um debate recente acerca das transformações no planejamento e gestão das cidades, ao recuperar a trajetória do Projeto Eixo Tamanduatehy como objeto de reflexão crítica. Contestando o viés dicotômico assumido pelo debate no final da década de 1990, o autor fundamenta e argumenta as transformações complexas que caracterizaram o planejamento e gestão da cidade de Santo André naquele momento. Em *Da fazenda à cidade – A territorialização da dádiva na formação de Poço Fundo (MG)*, a partir do diálogo teórico, metodológico e empírico entre Geografia e Antropologia, e apoiando-se no antropólogo Marcel Mauss, Ana Claudia Lyra analisa a prática social da doação de terras como uma das bases históricas de formação dos atuais campos de poder econômico e político que estruturam o espaço físico de Poço Fundo (MG). A autora mostra como a dinâmica de subordinação política que tais doações propiciam, transformam os fazendeiros doadores em chefes locais.

Tendo como suporte ampla pesquisa documental, Virginia Pontual recupera em *A contribuição do engenheiro Antônio Bezerra Baltar para a constituição da prática do urbanismo no Brasil* a atuação do engenheiro a partir de dois movimentos: da contribuição do padre dominicano francês Louis-Joseph Lebret para a formação do seu pensamento e da contribuição da sua prática urbanística para o entendimento de Lebret sobre cidade e urbanismo

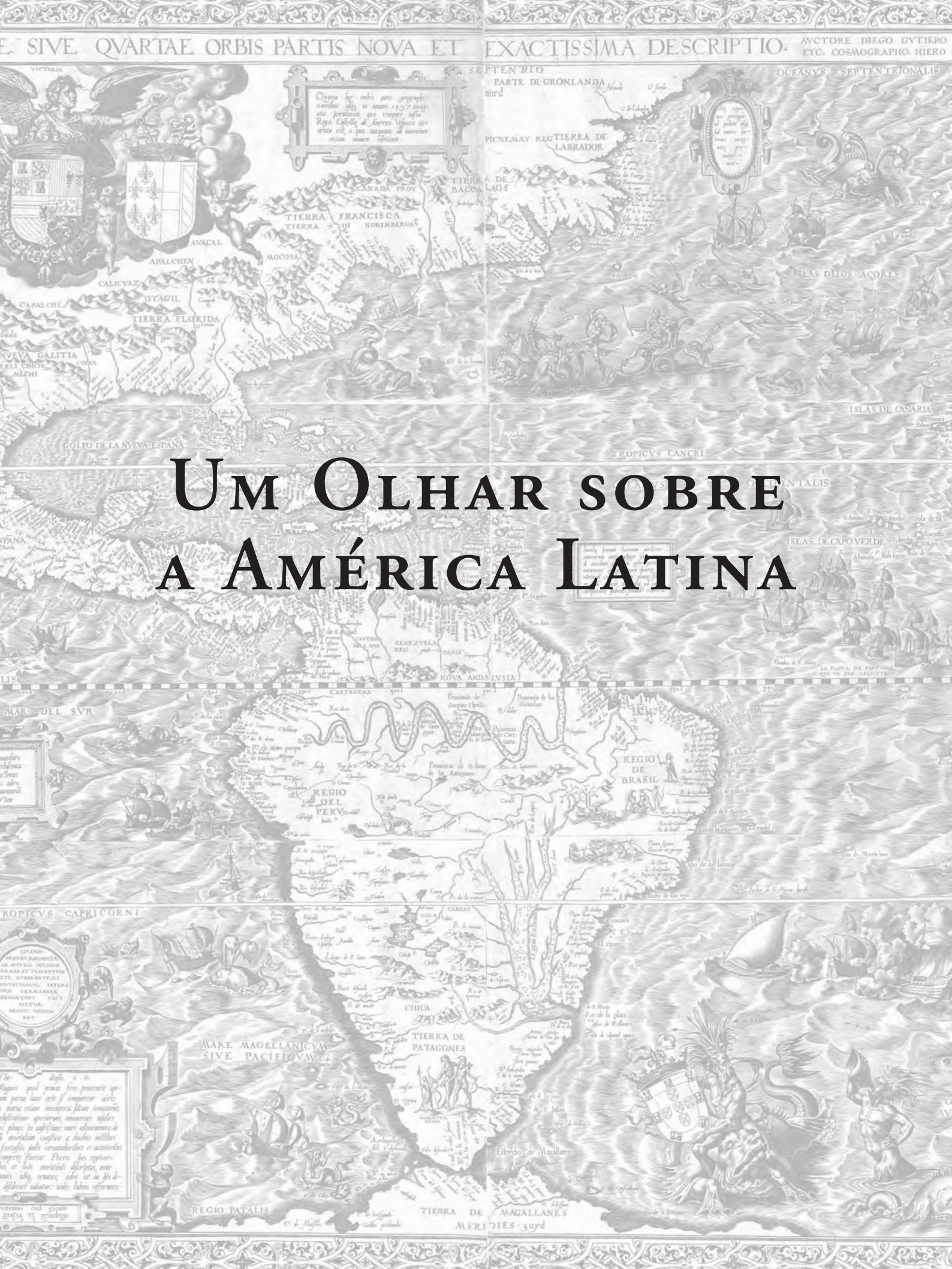
Duas resenhas de livros editados em 2011 completam esta edição. O geógrafo José Borzacchiello da Silva comenta uma obra que é fruto da articulação de pesquisadores de perfis profissionais diversos do Brasil, Argentina e Chile, *Transformações socioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*, organizado por Sandra Lencioni, Sonia Vidal-Koppmann, Rodrigo Hidalgo e Paulo Cesar Xavier Pereira, editado pela FAU-USP, com apoio de instituições dos três países (CNPq, Universidade do Chile, IMHICIHU/Conicet). E a doutora em história social e cultura Ana Luiza Nobre comenta o livro *Warchavchik. Fraturas da vanguarda*, de José Lira, editado pela CosacNaify, que reconstrói a trajetória do arquiteto ucraniano radicado em São Paulo na década de 1920, amplamente reconhecido como precursor do movimento de renovação da arquitetura no Brasil.

Sarah Feldman
Editora responsável

---

1 Santos, Milton (1996) Metamorfoses do espaço habitado. São Paulo. Hucitec.

Um Olhar sobre a América Latina



PROCESSOS SOCIOESPACIAIS NAS METRÓPOLES DE PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO PERIFÉRICA*

Reflexões sobre a Produção do Espaço Metropolitano de Belo Horizonte, Brasil

Geraldo Magela Costa
Felipe Nunes Coelho Magalhães

* Este artigo é parte dos resultados de pesquisas financiadas pelo CNPq (Produtividade em Pesquisa) cujos títulos são: "Políticas públicas, planejamento e gestão urbanos no ambiente metropolitano: estudos sobre a RMBH" (concluído) e "A produção do espaço na metrópole de Belo Horizonte: grandes empreendimentos, planejamento e políticas públicas" (iniciado no 1º trimestre de 2009).

Resumo *Procura-se neste texto refletir sobre processos de produção do espaço metropolitano em formações sociais periféricas, tendo como referência a expansão recente da metrópole de Belo Horizonte (BH), localizada no estado de Minas Gerais, no Brasil, propondo um resgate de conceitos da chamada economia política da urbanização, atualizando as discussões acerca das condições gerais de produção (CGP). Sintetizam-se, inicialmente, os processos econômicos e socioespaciais responsáveis pela formação da metrópole de BH, identificando-se aqueles mais recentes e associados ao chamado Eixo Norte de expansão metropolitana, caracterizados por grandes empreendimentos estatais. Em seguida faz-se uma breve revisão do suporte teórico selecionado para a análise urbana/metropolitana, procurando-se transcender os conceitos da economia política da urbanização, utilizando-se para isto a contribuição de Henri Lefebvre sobre a produção do espaço. A atualização deste suporte teórico – especialmente do conceito de CGP – no contexto atual é realizada na terceira seção. Por fim, procura-se sintetizar as reflexões teóricas, indicando a necessidade de se considerar tanto os pressupostos da economia política da urbanização quanto a sua transcendência para o entendimento de processos recentes de urbanização e metropolização no Brasil e em outros países periféricos.*

Palavras-chave *América Latina; Belo Horizonte; economia política da urbanização; empreendedorismo urbano; espaço metropolitano; produção do espaço.*

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo contribuir para a reflexão teórica sobre a produção do espaço urbano no Brasil e em outras formações sociais periféricas – especialmente da América Latina –, tendo como objeto de referência empírica as re-estruturações socioespacias decorrentes tanto do processo histórico de metropolização de Belo Horizonte, quanto da recente implantação de grandes empreendimentos – projetos viários, centro administrativo, aeroporto industrial, entre outros – no chamado Vetor Norte de expansão da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).[1]

A motivação para o desenvolvimento dessas reflexões encontra-se na trajetória de nossa produção científica sobre o espaço urbano, que tem se direcionado para uma abordagem de inspiração lefebvriana sobre a produção do espaço, a dialética socioespacial e a

1 Constituído pelos municípios de Ribeirão das Neves, Vespasiano, Santa Luzia, Sabará, São José da Lapa, Pedro Leopoldo, Lagoa Santa e Confins, além da parte norte do município de Belo Horizonte.

possibilidade da práxis urbana emancipatória. Tratam-se essencialmente de reflexões sobre o suporte teórico de análise urbana, que começam com a crítica da economia política da urbanização para chegar aos avanços contidos na teoria lefebvriana acerca do espaço. O enfoque da economia política não seria capaz de dar conta de toda a complexidade de um espaço que é socialmente produzido, portanto, um processo. No entanto, a hipótese que permeia o desenvolvimento das reflexões neste artigo, sugere não haver dúvidas quanto à imprescindibilidade do enfoque da economia política da urbanização, de inspiração marxista/estruturalista em sua origem, para se entender o espaço enquanto produto (e não produção) e espaço construído (*built environment*) de suporte ao processo de acumulação (Harvey, 1981) na metrópole fordista-keynesiana (Soja, 1993; 2001). O próprio Lefebvre (1979) não negava esta característica básica e econômica do espaço:

> O arranjo espacial de uma cidade, uma região, uma nação ou um continente, aumenta as forças produtivas, da mesma forma que equipamento e máquinas em uma fábrica ou em um negócio, mas em outro nível. Usa-se espaço da mesma forma que se usa uma máquina (Lefebvre, 1979, p.288).

A intenção aqui, dando continuidade à hipótese acima, é mostrar que, para a análise urbana, especialmente em países periféricos, é imprescindível a contribuição da economia política da urbanização para se entender como o processo de produção do espaço nas metrópoles, seja diretamente pelo capital ou pelo Estado continua, na prática, atendendo essencialmente às necessidades da acumulação e reprodução do capital, em detrimento do espaço da reprodução social. Para o caso brasileiro, em particular, é importante enfatizar a expressão "na prática", uma vez que se observam desde a Constituição de 1988 tentativas (às vezes bem-sucedidas) de construção de um processo de planejamento e gestão urbanos que, em seus princípios básicos orientados pelo direito à cidade, procura reverter prioridades na ação e nos gastos do Estado, em favor de um espaço urbano socialmente mais justo. No entanto, na prática, especialmente no processo de aplicação de instrumentos de política urbana que poderiam contribuir para esta reversão de prioridades, análises têm identificado, por um lado, a sua insuficiência e/ou fragilidade e, por outro, a concorrência de outras formas de planejar e gerir as cidades, baseadas em intervenções estratégicas, na perspectiva do que Harvey (1996) denomina "empresariamento urbano".[2]

2 Já existe ampla bibliografia geral e específica que procura avaliar ambas as formas de planejamento urbano no Brasil. Ver, entre outros, Maricato (1994, 2000), Vainer (2000), Compans (2004), Sanchez (1999).

O OBJETO EMPÍRICO: O VETOR NORTE DE EXPANSÃO DA METRÓPOLE DE BELO HORIZONTE

A história do processo de expansão para o chamado Eixo Norte da RMBH mostra que este passa a se materializar, enquanto espaço urbano construído, nos anos de 1940, quando uma série de obras de infraestrutura e empreendimentos econômicos foi realizada em Belo Horizonte e em seu entorno imediato. De acordo com Costa:

> Ainda nos anos 1940, a cidade foi irreversivelmente guiada para o norte, através da implantação da Avenida Antônio Carlos e do complexo da Pampulha, e para oeste, através da continuidade da Avenida Amazonas e criação da Cidade Industrial (Costa, 1994, p.56).

A partir deste momento, a metrópole de Belo Horizonte torna-se uma realidade socioespacial, observando-se um crescimento vertiginoso de sua população residente, que passa de pouco mais de 400 mil habitantes em 1950 para mais de quatro milhões em 2000 (Costa; Araújo, 2006, p.37). As mais altas taxas de crescimento populacional da metrópole de Belo Horizonte ocorreram nos anos 1970, quando praticamente todas as maiores metrópoles brasileiras se tornaram o destino de intensos fluxos migratórios (Baeninger, 1992). Este foi um momento em que a economia brasileira passou por intenso processo de modernização industrial e agrícola que resultou não apenas em grandes variações positivas do PIB, mas também na reconfiguração do território em termos socioeconômicos, populacionais e espaciais (Becker, 1991). Os grandes fluxos migratórios para as metrópoles que já vinham sendo observados desde os anos 1950 continuaram nos anos 1970, porém mais intensos e com novas características como maior crescimento da periferia em comparação com o município da capital.

Em Belo Horizonte, tal crescimento em municípios periféricos teve características próprias: uma grande produção dos chamados loteamentos populares, sem as condições mínimas de infraestrutura e de serviços urbanos. Costa (1994) constatou a face perversa do processo descrito: diante do fracasso da política habitacional da época (Sistema Financeiro da Habitação do Banco Nacional de Habitação), os chamados loteadores populares, apesar da precariedade urbana dos lotes que produziam, acabaram por oferecer uma alternativa, quase única, de moradia para amplos segmentos da população de baixa renda que, por meio da compra do lote e da autoconstrução, se estabeleceram na periferia de Belo Horizonte. Em oito dos municípios do Vetor Norte, as taxas anuais de crescimento da população urbana estiveram sempre acima da de Belo Horizonte no período de 1970 a 2000 (Mendonça, 2002, p.52). Foram também mais altas do que as mesmas taxas para a região metropolitana como um todo – um total de 19 municípios no início dos anos 1990.[3] Em termos absolutos, a população urbana do conjunto de municípios do Vetor Norte (Mapa 1) passou de pouco abaixo de 80 mil em 1970 para mais de 700 mil em 2000, ou seja, quase decuplicou em um período de apenas 30 anos. Destacam-se neste contexto os municípios Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano – localizados na periferia imediata de Belo Horizonte – pelas altas taxas anuais de crescimento de suas populações urbanas durante o período considerado. De acordo com Costa (1994), Ribeirão das Neves foi o principal alvo dos loteadores populares nos anos 1970 e 1980 na metrópole de Belo Horizonte. A taxa anual de crescimento de sua população urbana foi de 27,23% nos anos 1970.[4]

O resultado desse quadro são áreas urbanas com características de "cidades dormitório" que apresentam uma situação precária quanto à habitação, à infraestrutura e aos serviços urbanos essenciais. Mais de 40% da população ocupada que reside nestes quatro municípios desloca-se diariamente para Belo Horizonte. Em dois deles (Ribeirão das Neves e Sabará), este percentual ultrapassa os 50%. Análises anteriores (Costa; Araújo, 2006) revelam que a maioria dessa força de trabalho que se desloca diariamente é de baixa renda.[5] Em síntese, a expansão metropolitana na direção do Vetor Norte vem se dando de forma muito rápida e "caleidoscópica", configurando aquilo que Milton Santos, em várias passagens de sua vasta obra, denomina urbanização incompleta, uma característica comum às metrópoles em países capitalistas periféricos.

Foi no contexto urbano acima descrito que os grandes empreendimentos começaram a ser implantados: a Linha Verde, a Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG) e, mais recentemente, o ainda em projeto Contorno Viário Norte, além da intenção de transformar o Aeroporto Internacional de Confins em Aeroporto Industrial (Mapa 1).[6]

3 A atual Região Metropolitana de Belo Horizonte, instituída em 2007, é composta de 34 municípios. Boa parte dos 15 municípios que passaram a compor a Região a partir dos anos 1990 tem pouca significação tanto em termos populacionais quanto de processos de conurbação com o núcleo central.

4 Para se ter uma ideia de como este crescimento é extraordinário, uma população dobra em uma década, quando sua taxa anual de crescimento é de 7%.

5 Pesquisa Origem–Destino – Fundação João Pinheiro, 2001/2002.

6 As informações sobre os grandes empreendimentos descritos nesta seção foram obtidas de UFMG/UFRJ, 2008.

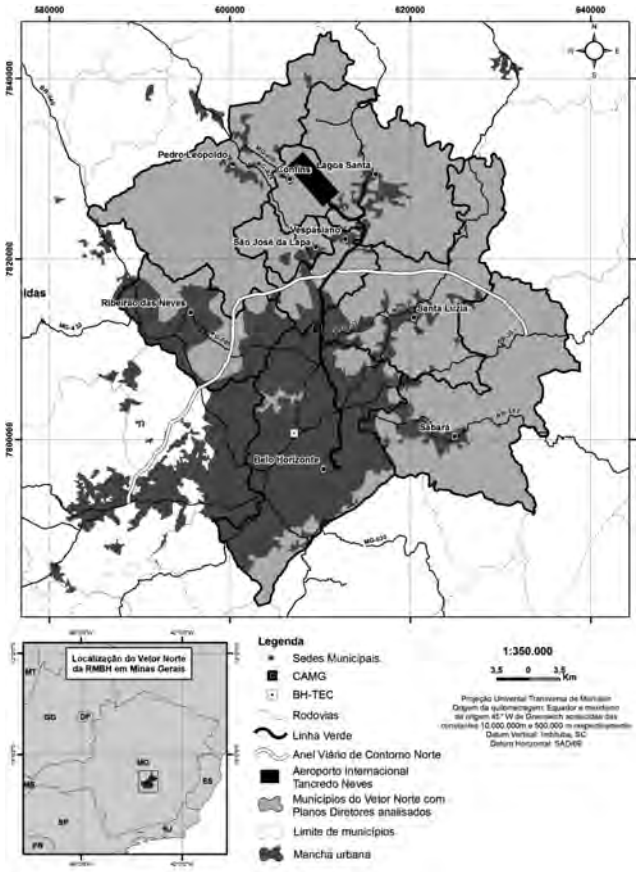
Todos esses quatro empreendimentos foram ou serão objeto dos Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) e dos Relatórios de Impacto no Meio Ambiente (RIMA) conforme determinam as leis brasileiras. Por meio deste tipo de análise são estabelecidas condicionantes e exigidas medidas compensatórias e/ou mitigadoras, a partir de avaliação dos estudos e relatórios por parte de conselhos de meio ambiente. No entanto, os estudos e relatórios são muitas vezes orientados por uma visão bastante restrita quanto à identificação dos impactos de natureza socioespacial e política de grandes projetos e empreendimentos no meio ambiente urbano/metropolitano, o que tem resultado em agravamento ou surgimento de novos conflitos entre, de um lado, os processos econômicos e funcionais e, de outro, aqueles relacionados à habitação, especialmente para os segmentos de baixa renda da população.

Por último, existem projetos em elaboração por parte da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico (SEDE) e de consultorias internacionais contratadas para tal, voltadas para o planejamento territorial do entorno do Aeroporto Industrial e do Contorno Viário Norte. Parte deste planejamento visa à elaboração de uma estratégia de desenvolvimento econômico baseado na ruptura definitiva da economia industrial metropolitana com os setores tradicionais – centrados no complexo minero-metal-mecânico, estruturado em torno da Fiat Automóveis –, por meio da promoção de investimentos nos setores avançados, como as indústrias aeroespacial, farmacêutica, de biotecnologia, eletrônica e de tecnologia da informação.

Ressalta-se que as empresas de consultoria contratadas pelo governo estadual têm suas sedes em Singapura, o que não deve ser visto como um fato isolado, pois o país se tornou um modelo de planejamento voltado para a intensificação da inserção de territórios nos circuitos produtivos globais (criando o modelo de entrepostos de produção, para além dos tradicionais entrepostos comerciais) através do provimento de infraestrutura tecnológica e de um arcabouço institucional, jurídico e alfandegário propício para tal, inclusive para a China contemporânea. O distanciamento das práticas de planejamento levadas a cabo em Singapura de um paradigma centrado no aprofundamento da democracia também é um aspecto-chave claramente visível tanto no processo de planejamento quanto na definição dos objetivos dos planos.

Os pilares dessa estratégia estariam no incentivo às atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, no aumento da produtividade e na forte conexão com o aeroporto industrial como um elemento fomentador do crescimento, fazendo com que este "corredor multimodal" se torne um grande motor das indústrias não tradicionais na economia mineira como um todo. Diversas exigências são colocadas ao setor público para que a estratégia de atração de investimentos seja bem-sucedida: o provimento da infraestrutura e de incentivos fiscais, a formatação de um sistema regulatório e institucional apropriado para a atração de investimentos, assim como ações voltadas para a criação de um ambiente gerador de externalidades positivas para as empresas. Dentre essas ações, destacam-se a disponibilidade de mão de obra qualificada para os novos setores e a adequação do meio para a atração daqueles setores-chave – inclusive em termos de P&D dentro das universidades etc – os quais constituem o chamado *buzz da cidade* (Storper, 1997). A ideia da *zona econômica especial* – um pequeno território com condições legais, tributárias e de condições aduaneiras distintas, geralmente conectado ao circuito da globalização por meio de grandes portos ou aeroportos – também está presente nessa estratégia de crescimento econômico para o vetor norte da RMBH.

Mapa 1 – Vetor Norte de expansão metropolitana de Belo Horizonte



Fonte: Geominas e IGA, compilado por Matheus Marcelo de Pinho Talma, março de 2011.

Um segundo conjunto de projetos para o território do entorno do Aeroporto Industrial de Confins e do futuro Contorno Viário Norte se concentra no planejamento territorial urbano centrado, como no urbanismo modernista da Carta de Atenas, em torno das funções primordiais: *live, work & play*, retirando-se de evidência a função da circulação, que neste caso específico é um elemento estruturante pelo simples fato de o território ser pensado em função da construção do contorno viário, uma via federal de larga capacidade. Abandona-se a perspectiva do *master plan* para se pensar de forma atomizada em núcleos comerciais, residenciais/recreacionais e industriais altamente integrados embora descontínuos ao longo desse território, com densidades variadas e alguma diversidade de uso dentro de cada célula de ocupação, que será pensada com um uso predominante e a presença em menor grau dos demais.

SUPORTE TEÓRICO PARA A ANÁLISE URBANA/ METROPOLITANA: UMA BREVE REVISÃO

Topalov (1988), escrevendo sobre a história da pesquisa urbana a partir da experiência francesa, trouxe importante contribuição à crítica da economia política urbana, da qual destacamos duas dimensões. A primeira refere-se ao que o autor identifica como o desaparecimento dos objetos da pesquisa urbana de inspiração marxista/estruturalista a partir de fins dos anos 1980:

> Os objetos de pesquisa tais como estavam definidos até aqui [fins dos anos 1980] parecem, de fato, já pertencer ao passado. O crescimento das metrópoles e das antigas regiões industriais, que se acreditava ilimitado, deu lugar à recessão. O projeto planificador, tal como vinha sendo elaborado desde o começo do século, ao mesmo tempo em que se desenvolviam os *Welfare States*, ruiu. Os movimentos sociais que se acostumou definir como "urbanos" se atenuaram. E assim, os objetos de pesquisa que há dez anos se apresentavam como evidências se descompuseram sob nossos olhos. (Topalov, 1988, p.5)

Apesar de Topalov referir-se à experiência francesa de planejamento e de pesquisa urbanos, ele tem razão ao sugerir que suas conclusões, considerando-se talvez alguma defasagem temporal, poderiam ser válidas para outras formações sociais capitalistas. Importante informar que este texto de Topalov foi escrito e apresentado no Seminário "La investigación urbana en América Latina: camiños recorridos y por recorrer" no Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, no Equador em 1987. O autor assim se manifesta sobre este Seminário:

> O balanço que este Seminário vai tirar dos desenvolvimentos latino-americanos mostrará, sem dúvida, importantes diferenças e defasagens. No entanto, a intensidade da circulação de ideias no nosso campo, sem falar de determinantes mais estruturais, me faz pensar que as coisas não devem ser tão radicalmente diferentes cá e lá. (Idem, p.5)

No entanto, especificidades do caso brasileiro e, provavelmente, de outros países latino-americanos, em uma suposta passagem de um regime de produção fordista (incompleto) para a chamada produção flexível, ainda precisam ser mais bem analisadas para se aprofundar no entendimento dos processos de produção e reprodução do espaço urbano e metropolitano. Para isto, apesar de Topalov (1988, p.6) afirmar que "os modelos teóricos elaborados no período precedente estão profundamente abalados" e que os objetos de pesquisa (metrópoles fordista-keynesianas) se descompuseram, as especificidades do caso brasileiro, a exemplo do que revela o caso da RMBH, sugerem a necessidade de que tais afirmações sejam repensadas.

Tais modelos teóricos, de base marxista/estruturalista, identificavam contradições no processo de produção do espaço urbano. Ao mesmo tempo em que as condições gerais de produção (Lojkine, 1981), os efeitos úteis de aglomeração (valores de uso complexos) (Topalov, 1979), o ambiente construído para a produção, a circulação e o consumo (Harvey, 1981) e os meios de consumo coletivo para a reprodução da força de trabalho (Castells, 1983), eram considerados imprescindíveis para o processo de produção e reprodução do capital (urbano industrial), o setor privado não os produzia porque, de acordo com esses autores, eram de longa maturação e, portanto, também de longo retorno do capital empregado, além de serem coletivos, socializados, de uso compartilhado por todos os segmentos do capital produtivo de base urbana. A economia política da urbanização terminava por destacar a prioridade da intervenção do Estado no provimento das condições gerais de produção e reprodução do capital, relegando a um segundo plano a provisão dos meios de consumo coletivo para a reprodução social, a exemplo da habitação de interesse social e de outros meios de reprodução a ela associados.

Uma segunda crítica da economia política da urbanização diz respeito à sua natureza estruturalista, a-histórica, a-espacial e economicista. Ao tratar essencialmente da lógica da acumulação no contexto da produção industrial fordista, tendo a metrópole fordista-

keynesiana como objeto acabado e definitivo, a economia política da urbanização seria insuficiente para entender a urbanização como um processo histórico e que envolve outras contradições de natureza política, que vão além daquelas relacionadas à produção e reprodução do capital em sentido econômico restrito. Daí a necessidade de ir além das abordagens da economia política (Fainstein, 1997), sem, no entanto, esquecer a relevância de sua perspectiva totalizante para a análise da produção do espaço. Entendemos que não se trata de abandonar a economia política da urbanização, mas procurar transcendê-la, especialmente por meio da introdução das dimensões espacial, histórica e política. Esta é a essência da teoria de Lefebvre (1979, 1993, 1999) sobre a produção do espaço e as possibilidades da mudança social a partir da luta pelo resgate do espaço social em um contexto de hegemonia do espaço abstrato. Para isto, é essencial que se entendam as contradições desse espaço abstrato.

Tais contradições se expressam, nas palavras de Lefebvre (1979), no "confronto entre *espaço abstrato*, ou a externalização de práticas econômicas e políticas que se originam com a classe capitalista e o estado; e, *espaço social*, ou espaço de valores de uso produzido pela complexa interação de todas as classes na busca da vida cotidiana" (Lefebvre, 1979, p.290).

"Por causa dessas contradições", nos diz o autor, "encontramo-nos confrontados com um extraordinário, pouco notado fenômeno: *a explosão de espaços*. Nem o capitalismo nem o Estado podem manter o caótico e contraditório espaço que eles mesmos produziram". Destas contradições emerge um novo espaço, que Lefebvre denomina *espaço diferencial*. "(...) uma vez que o espaço abstrato tende para a homogeneidade, para a eliminação de diferenças ou particularidades existentes, um novo espaço não pode nascer (ser produzido) a não ser que acentue diferenças" (Lefebvre, 1993, p.52).

Para o autor, o espaço socialista será um *espaço de diferenças*. Parece contraditório. No entanto, Lefebvre não está se referindo à desigualdade, mas a uma diferença que tem por base a *práxis socioespacial*, a luta que procura resgatar o valor de uso do espaço da tendência em transformá-lo unicamente em valor de troca.

Esta segunda crítica da economia política da urbanização é de difícil tratamento empírico. Não há dúvidas, no entanto, sobre o quanto ela é essencial como suporte teórico para analisar os processos socioespaciais observados nas metrópoles de formações sociais da periferia do capitalismo e, com isto, contribuir também para avançar no processo dialético de reflexão em torno da busca de uma aproximação entre teoria e observação empírica (Harvey, 1989).

Esta transcendência da economia política da urbanização constitui, no nosso entendimento, um dos maiores avanços já realizados no desenvolvimento de um suporte teórico de análise do espaço urbano. No entanto, argumentamos que conceitos centrais do enfoque da economia política, a exemplo das *condições gerais de produção*, continuam – em um novo contexto de reestruturação produtiva e de acumulação flexível – sendo essenciais para a análise de manifestações urbanas/metropolitanas como a que temos como objeto empírico neste artigo, apesar de terem sido inspirados em processos socioespaciais característicos da metrópole fordista-keynesiana.

A ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL E AS NOVAS CONDIÇÕES GERAIS DE PRODUÇÃO

O conceito de Condições Gerais de Produção (CGP) tem suas origens em Marx, que o definiu como a infraestrutura básica, como transportes e comunicações, sobre a

qual a produção capitalista se assentaria, sendo, portanto, imprescindível ao capitalismo industrial. Mais recentemente, passa-se a incluir dentre as condições gerais de produção elementos indiretamente ligados à acumulação, mas que são essenciais para a (re)produção capitalista, ligados à reprodução da força de trabalho ou aparatos legislativos e institucionais que envolvam a regulação das relações sociais de produção.

Lojkine (1981) amplia e aprofunda o conceito de CGP definido por Marx. Mais vastamente do que Castells (1983), que se restringe à esfera do consumo, Lojkine engloba a esfera da produção em sua definição do urbano, na qual os equipamentos coletivos são considerados necessários não somente à reprodução da força de trabalho, mas também à reprodução ampliada do capital. Como Castells, Lojkine chama também atenção para a baixa lucratividade intrínseca à produção e oferta de infraestrutura urbana, tornando-a pouco atrativa à iniciativa privada, o que exige a ação do Estado no provimento de tais bens coletivos indispensáveis à própria reprodução do capital. Lojkine inclui dentre as condições gerais de produção não só os meios de comunicação e transporte – e os meios de consumo coletivo, como em Castells (1983) –, mas também outros elementos da infraestrutura de produção industrial capitalista, como centros de pesquisa científica, universidades, escolas politécnicas, zonas industriais, centros de comércio, serviços financeiros e de saúde, dentre outros, indicando que a aglomeração urbana é imprescindível para a viabilidade de tais elementos que requerem uma escala mínima de utilização. Nas palavras do autor: "a cidade, a região e os diversos tipos de aglomeração espacial seriam a combinação de infraestruturas em partes indissociáveis, estreitamente complementares, que forneceriam uma base indispensável às diferentes atividades" (Lojkine, 1981, p.158).

A aglomeração urbana seria deste ponto de vista resultado de uma cooperação para cumprir a escala mínima necessária ao provimento das CGP e, portanto, diminuir custos de capital. O caráter coletivo de todos os elementos componentes das CGP, que os diferem de meios de consumo individual, se baseia, segundo o autor, no fato de que o seu valor de uso é coletivo "no sentido de que se dirige não a uma necessidade particular de um indivíduo, mas a uma necessidade social que só pode ser satisfeita coletivamente" (Lojkine, 1981, p.132). Há uma dificuldade de se agrupar tais bens coletivos ao lado de mercadorias individuais, devido também à difícil indivisibilidade e mobilidade: "os meios de consumo coletivo têm enfim a característica de não possuir valores de uso que se coagulem em produtos materiais separados, exteriores às atividades que os produziram" (Lojkine, 1981, p.134). Deste modo, certas CGP só se concretizam com as economias de escala no nível metropolitano, não somente no que diz respeito à importância da aglomeração em termos quantitativos (para se reduzir os custos fixos *per capita*), mas também qualitativos, como proposto por Jane Jacobs (1969), ou seja, a aglomeração enquanto estimuladora da diversidade de atividades e da criação de novas atividades, aprofundando a especialização na divisão social do trabalho.

As condições gerais de produção na industrialização contemporânea se alteram em relação ao padrão fordista tal qual abordado por Lojkine. A conformação das principais áreas metropolitanas brasileiras foi bastante associada a este processo (abandonado antes de sua maturação) de construção do regime de acumulação fordista no país. Naquele contexto, tratava-se de reunir no processo de metropolização diversas condições de infraestrutura urbana essenciais para a indústria – princípio que permanece em voga, porém com algumas diferenças. O novo regionalismo e o planejamento regional estratégico baseado neste paradigma relacionam-se com o regime de acumulação flexível no sentido de que esta forma de se pensar a organização do espaço prepara os territórios para a competição,

seja na atração de investimentos, ou no acesso bem-sucedido a determinados mercados, buscando criar *vantagens competitivas territoriais* por meio da atuação do Estado e em função das exigências da produção industrial. As condições gerais de produção permanecem com um papel fundamental no sentido de que elas reúnem não somente os elementos infraestruturais procurados ou *exigidos*, mas também aparatos institucionais, legais e de apoio à produção, seja nas universidades ou nos centros de apoio à pesquisa. Neste sentido há uma continuidade com o padrão anterior pautado pela acumulação fordista e uma série de rupturas que serão apontadas adiante.

Uma primeira característica das condições gerais de produção atuais é a inserção da produção atomizada em circuitos de produção, distribuição e consumo organizados na escala global (Dicken, 1992). Deste modo, o acesso ágil a equipamentos como portos, portos-secos e aeroportos industriais, os quais permitem a interligação com a escala global, é uma exigência fundamental. Cria-se aí uma vantagem locacional, bastante presente no discurso dos planejadores do desenvolvimento regional atual, em torno destes equipamentos, principalmente os aeroportos, que se tornam aeroportos industriais por meio de grandes reformas estruturais que ampliam suas capacidades e, sobretudo, pelo planejamento de áreas adjacentes voltadas para a produção industrial. Acrescente-se a isto a concessão de uma série de condições fiscais diferenciadas, sobretudo nas tarifas (reduzidas ou isentas) de importação de insumos, e em formas diversas de incentivo à exportação.

A primazia das exportações no caso brasileiro é outro ponto fundamental, muito interligado ao regionalismo neoliberal, no sentido de que a pauta produtiva de determinada região se concentra nas suas vantagens comparativas, pouco importando a natureza qualitativa do seu processo produtivo. Entretanto, outra linha bastante presente no próprio planejamento regional estratégico do desenvolvimento defende uma ruptura com a concentração da pauta produtiva nos setores competitivos, buscando maior diversificação da produção, voltada principalmente para os setores de alta tecnologia. Este é justamente o segundo aspecto central das condições gerais de produção da industrialização contemporânea: a criação de externalidades positivas na região tendo como norte o progresso tecnológico, que a indústria capturaria em seu benefício em termos de produtividade e ganhos de escala e escopo. Criam-se assim novas vantagens competitivas em outros setores a partir do progresso tecnológico externo às firmas e praticado na região como um todo.

Considerando o fato de que existe em curso uma retomada do planejamento metropolitano em alguns casos no Brasil (sendo emblemático e bastante ilustrativo o caso de Belo Horizonte) e como as regiões metropolitanas já inseridas em um processo de industrialização em estágio mais avançado tendem a reunir diversas das condições gerais de produção ligadas ao regime de acumulação anterior, tem-se aí uma tendência de que o planejamento metropolitano do desenvolvimento econômico passe a se pautar pela atualização destas condições de produção em função das novas exigências: o acesso ágil aos mercados (fornecedores e consumidores) e os centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Estes tendem a ser externos às firmas, e têm o papel de estimular um meio socioespacial que tem a inovação tecnológica como subproduto diretamente incorporado pelas empresas.

Um ponto de continuidade importante em relação às características das condições gerais de produção anteriores é a primazia do provimento destes elementos infraestruturais e institucionais por parte do Estado em detrimento da infraestrutura urbana voltada para a reprodução social, seja em habitação, saúde ou educação públicas, em transportes ou saneamento básico. Como a acumulação capitalista se transforma qualitativamente

ao longo de seus diversos ciclos (de acordo com o alcance e a profundidade das crises que geram novos ciclos de acumulação), existe aí uma tendência de que a atuação do Estado no provimento das condições gerais de produção retorne periodicamente a uma condição de defasagem em relação às exigências. Soma-se a este ponto o fato de que o pós-fordismo (que enquanto processo é inseparável da globalização) inaugura uma nova relação da acumulação com o território, em que a fluidez é praticada em novas escalas, cuja implicação é a competição incessante e cada vez mais aprofundada entre os territórios. Como colocado acima, isso exige justamente o provimento de determinadas condições em função do imperativo absoluto do desenvolvimento territorial pautado pela atração de investimentos.

Neste sentido, assiste-se a uma reprodução do discurso da *economia do efeito cascata*, segundo a qual os ganhos em termos de crescimento econômico (alavancado inclusive pelos ganhos de produtividade propiciados pelo progresso tecnológico) facilmente proveriam a renda necessária para a melhoria do espaço da reprodução coletiva por meio do planejamento urbano e regional. Em outras palavras, trata-se de "crescer o bolo para depois dividi-lo", em uma versão atualizada e sofisticada de discursos bem conhecidos, aplicada ao planejamento regional.

Em termos territoriais, as novas condições gerais de produção são pensadas de forma relativamente isolada, criando circuitos fechados através da infraestrutura avançada concentrada em pequenas porções do território e interligadas por vias de trânsito rápido. Há uma relação entre este formato pontual e atomizado de produção do espaço metropolitano e alguns processos metropolitanos contemporâneos elencados por Soja (2000), como a *exopolis*, e a cidade industrial pós-fordista. No contexto da urbanização brasileira e de outras formações sociais periféricas, este padrão espacial acentua a fragmentação socioespacial existente, ao ignorar as tendências inerentes à metropolização marcada pela incompletude dos processos e do espaço seletivamente produzido, nos termos de Milton Santos. Trata-se aí de uma nova rodada na produção de espaços derivados em forte conexão externa e fraca sintonia com o passivo e as urgências do ambiente construído resultante de padrões (descontínuos) anteriores. Há um conflito em potencial com o planejamento democrático pautado pela inversão de prioridades, que se soma ao problema da ausência total de garantias de que os efeitos multiplicadores (que dependem da efetiva atração de investimentos) serão de fato cumpridos.

Uma ampla crítica a projetos de desenvolvimento regional, em países periféricos, excessivamente voltados para a esfera produtiva (seja em estratégias de substituição de importações ou por meio do estímulo à especialização setorial voltada para o incremento das exportações que viria a se tornar o paradigma neoliberal) é elaborada por John Friedmann (1988). Nesse planejamento para o desenvolvimento econômico, Friedmann identifica a separação radical entre o espaço vivido e o espaço da produção como algo que se manifesta de forma mais acentuada nos países periféricos, o que é coerente com a lógica por trás da produção de espaços derivados, enquanto espacialidades inerentemente sujeitas a núcleos de comando e controle que lhes são exteriores. Friedmann propõe que:

> Duas geografias constituem juntas uma 'unidade de opostos' que chamo de *espaço da vida* e *espaço econômico*. Embora ambos sejam necessários para a sustentação das sociedades modernas, eles inerentemente entram em conflito um com o outro. Ao longo dos dois últimos séculos, o espaço econômico tem subvertido, invadido e fragmentado os espaços da vida de indivíduos e comunidades (Friedmann, 1988, p.96).

A produção do espaço na periferia tendeu, durante as fases de crescimento econômico mais acelerado ao longo do século XX, a privilegiar os espaços econômicos (Lencioni, 2007). Gerou-se uma rede de infraestrutura e equipamentos diretamente ligados à esfera da produção em suas diversas escalas, que coexistem com os espaços da vida – os quais permanecem fora deste circuito de modernização seletiva – sob formas diversas. A necessidade de ampla atualização deste aparato territorial diretamente voltado para o apoio à acumulação e sua integração a outras escalas se re-apresenta inúmeras vezes ao longo da história destas economias heterônomas, permanecendo os espaços da vida submetidos ao planejamento voltado para os espaços econômicos, colhendo benefícios residuais e muitas vezes tendo seu espaço re-estruturado a partir de padrões impostos de cima para baixo.

REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observações empíricas sobre intervenções recentes do Estado na produção do espaço na metrópole de Belo Horizonte, especialmente a implementação de grandes projetos urbanos acima descritos, evidenciam que os princípios da economia política da urbanização são imprescindíveis como suporte teórico para a análise de manifestações urbanas dessa natureza. Os investimentos do Estado nesses grandes empreendimentos têm significado, de fato, a produção de um espaço de suporte ao processo de acumulação – as condições gerais de produção – sem levar em conta as suas consequências em termos de impactos negativos para a reprodução social ampliada. Tais investimentos têm favorecido o lucro privado, por um lado, porque proveem o capital desvalorizado e materializado no ambiente construído e, por outro lado, porque têm permitido que a iniciativa privada se aproprie da valorização fundiária decorrente desses investimentos. Trata-se de uma constatação óbvia, mas que precisa ser explicitada para o entendimento das contradições inerentes ao processo de produção do espaço.

As decisões que as administrações do estado de Minas Gerais e dos municípios metropolitanos vêm tomando na busca de inserção da metrópole e das localidades nos processos de globalização econômica, e da reestruturação e da flexibilização produtivas (Harvey, 1992; Dicken, 1992; Costa, G. 2003; Pacheco, 2006), enquadram-se no que foi acima exposto. Observa-se uma tendência em tais iniciativas administrativas – planejamento, gestão, implantação de políticas setoriais etc. – à orientação pelos pressupostos dos chamados planejamento e gestão estratégicos, associados ao marketing das cidades (Harvey, 1996; Sanchez, 1999; Vainer, 2000; Compans, 2004). A natureza estratégica de tais iniciativas torna-se mais evidente diante das percepções de possibilidades de inserção global decorrentes da implantação dos grandes empreendimentos de base territorial e da promoção de investimentos nos setores tecnologicamente avançados, como as indústrias aeroespacial, farmacêutica, de biotecnologia, eletrônica e de tecnologia da informação.

Reafirmou-se, então, que a metrópole de Belo Horizonte reúne características específicas que, somadas à problemática geral associada aos processos de urbanização e metropolização no Brasil, permite-nos considerá-la como um excelente objeto empírico para a análise de processos socioespaciais urbanos típicos das formações sociais capitalistas periféricas. Tanto as permanências historicamente construídas, quanto os novos processos socioespaciais observados sugerem que, para sua análise e entendimento, são essenciais os pressupostos da economia política da urbanização, especialmente aqueles sobre as formas de estabelecimento de prioridades nas ações do Estado no capitalismo.

Constata-se ainda que o conceito de condições gerais de produção, central no enfoque da economia política urbana, vem também sendo ampliado para abranger novos suportes físicos e instituições necessários ao novo padrão de desenvolvimento econômico que se vislumbra para o vetor norte da RMBH.

Não se trata neste caso de transcendência do conceito de condições gerais de produção nos termos propostos pela abordagem lefebvriana. Trata-se sim de uma ampliação do conceito, mas ainda dentro dos mesmos pressupostos da economia política da urbanização, que vê a ação do Estado na produção do espaço priorizando a acumulação em detrimento da reprodução social ampliada, como era de se esperar neste momento em que a globalização, a acumulação flexível e o moribundo neoliberalismo vêm contribuindo de forma significativa para a adoção de ações estatais estratégicas de competição – do que é exemplo o empresariamento urbano – entre os lugares em suas diversas escalas.

Em um contexto mais amplo, Peter Brand em artigo sobre a globalização liberal e a escala urbana na América Latina, apresenta uma excelente análise sobre o papel de novas lideranças políticas locais nos processos de transformação urbana. Segundo ele:

> É certo que, na América Latina, os caciques políticos regionais, as lideranças surgidas com a indústria tradicional e a propriedade da terra se mesclaram e cederam terreno a outros grupos elitistas menos visíveis e menos comprometidos territorialmente. A representação política de seus interesses é, hoje em dia, menos personalizada e mais tecnocrática, concretizando-se através de organizações corporativas capazes de articular e mobilizar os interesses das empresas multinacionais, a indústria local moderna e o setor financeiro, etc., em processos mais complexos de transformação urbana. Esta tecnocratização do poder das elites contribui não somente para a orientação técnica da política urbana em função dos seus próprios interesses de competitividade, mas também implica e requer, na chefia da administração municipal, um novo tipo de líder político urbano, ao mesmo tempo "global" e "local", "culto" e "popular", "democrata" e "audaz", enfim, uma espécie de "mago" capaz de assumir a difícil gestão das contradições da cidade em tempos de neoliberalismo (Brand, 2008, p.18).

Os exemplos de estratégias urbanas que Brand desenvolve sobre as quatro maiores cidades colombianas – Bogotá, Medellin, Cali e Barranquilla – revelam semelhanças com o caso da RMBH, especialmente em relação a este "novo tipo de líder político urbano", observado de forma geral na América Latina. No caso da RMBH, tal perfil encaixa-se perfeitamente nos dirigentes estadual (Minas Gerais) e municipal (Belo Horizonte) que foram os principais protagonistas das transformações e reestruturações urbano-metropolitanas no início deste século, as quais constituem o objeto empírico da presente análise.

Pode-se dizer que tais estratégias estão certamente em consonância com o receituário de certezas e propostas absolutas contidas em Castells e Borja (1996) que propõe o papel de atores políticos para as cidades, especialmente da América Latina, para o que são determinantes o planejamento estratégico e o *marketing* urbano. Em síntese, os autores justificam a necessidade do planejamento estratégico a partir de alguns pressupostos, entre eles, a sensação de crise aguda, no contexto da globalização, a necessidade de parceria entre atores públicos e privados, e o consenso público, o qual Vainer (2000), em sua avaliação crítica deste tipo de estratégia, denomina patriotismo de cidade. Como condição para o sucesso das intervenções estratégicas, Castells e Borja propõem que é essencial uma liderança política empreendedora, personalizada na figura do prefeito. Enfim, trata-se de uma

condição semelhante àquela identificada por Brand (2008) para os casos colombianos e por nós para o caso de Belo Horizonte e sua região metropolitana, nos quais o papel de novos empreendedores urbanos tem sido estratégico para a criação das novas condições gerais de produção e reprodução ampliada do capital visando a inserção dessas localidades no ambiente econômico globalizado e competitivo.

Os líderes políticos podem ser novos, mas a estratégia de produção do espaço nos termos identificados pelas análises baseadas nos pressupostos da economia política da urbanização continua sem alterações significativas em relação ao processo de produção de um espaço abstrato que é ao mesmo tempo homogêneo, no que diz respeito às necessidades da acumulação, e fragmentado e segregado do ponto de vista das necessidades da reprodução social ampliada.

Daí, a importância da transcendência proposta por Lefebvre (1993), ao introduzir a possibilidade de mudança pela *práxis* socioespacial, tirando o caráter de inexorabilidade do favorecimento da acumulação no processo de provisão das condições gerais de produção. Em síntese, a crítica e a transcendência dos pressupostos da economia política da urbanização, especialmente por meio da introdução das dimensões espacial, histórica e política na análise, são essenciais para se avançar no entendimento das contradições inerentes à produção do espaço urbano em formações sociais da periferia do capitalismo. Isso está na essência da teoria de Henri Lefebvre (1979, 1993) sobre a produção do espaço e as possibilidades da mudança social a partir da luta cotidiana pelo resgate do espaço social em um contexto de tendência à hegemonia do espaço abstrato. Somam-se a estas contribuições de Lefebvre, entre outras, as reflexões sobre a dialética socioespacial de Ed Soja (1993), boa parte da obra de Milton Santos (1994, 1996), especialmente aquela sobre o território usado, o espaço geográfico, e as possibilidades da luta cotidiana a partir do lugar, além da importante contribuição de Doreen Massey (1994, 2000) sobre a necessidade de se partir das relações sociais de produção e reprodução para se entender um conceito aberto e ampliado de lugar. Tais contribuições teóricas constituem importante suporte para a reflexão e o pensamento críticos sobre as possibilidades da práxis urbana de emancipação social em formações sociais periféricas. No entanto, não se pode esquecer que as "velhas" contradições identificadas pela economia política da urbanização – como aquelas relacionadas às formas de estabelecimento de prioridades nas ações e nos investimentos do Estado na produção do ambiente construído – continuam presentes conforme mostraram as análises sobre nosso objeto empírico.[7]

Diante disso, tornam-se mais complexas as ações de gestão e de planejamento urbanos e metropolitanos, especialmente no que diz respeito ao estabelecimento de prioridades. Outras análises sobre o Vetor Norte de expansão da metrópole de Belo Horizonte também têm mostrado a mesma tendência a priorizar investimentos e gastos de recursos públicos que favorecem a produção do espaço da acumulação, espaço abstrato ou da expropriação social, relegando a um segundo plano problemáticas metropolitanas/urbanas centrais como a da habitação de interesse social.

Associadas a esta problemática central da habitação são também negligenciadas as questões dos efeitos perversos da dinâmica do capital imobiliário em geral, da regularização fundiária, da criação de emprego e renda, além dos transportes e da mobilidade urbanos, entre outros aspectos da dimensão territorial do processo de metropolização, fundamentais para a reprodução social.

Também, a atual política urbana brasileira, que vem se estruturando com algum sucesso desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade

7 Esta discussão está ainda incompleta. Ela faz parte de um conjunto de análises em andamento no processo de desenvolvimento de projeto de pesquisa financiado pelo CNPq e intitulado "A produção do espaço na metrópole de Belo Horizonte: grandes empreendimentos, planejamento e políticas públicas" (iniciado no 1º trimestre de 2009). No entanto, reflexões sobre esta questão já foram desenvolvidas em Costa (1991, 2005).

em 2001, tem revelado suas fragilidades. Em conjunto com a obrigatoriedade de planos diretores para os municípios com população acima de 20 mil habitantes e para todos aqueles pertencentes a regiões metropolitanas institucionalizadas, o Estatuto da Cidade estabelece uma série de instrumentos que, orientados pelo princípio da função social da propriedade fundiária urbana e da cidade, têm como objetivo a produção socialmente mais justa dos espaços urbanos. No entanto, na prática, fragilidades dos instrumentos diante da complexidade dos espaços urbanos bem como das contradições inerentes à produção e reprodução desses espaços, têm se interposto à possibilidade de se caminhar na direção do direito à cidade via planejamento e gestão urbanos. Isto se torna ainda mais claro para o caso de municípios metropolitanos devido à intrincada problemática socioespacial de áreas urbanas conurbadas e pertencentes a jurisdições territoriais diferentes.

Observe-se, por exemplo, as conclusões a seguir sobre a questão habitacional apresentadas por estudos[8] recentes sobre os planos diretores de municípios metropolitanos na RMBH:

> As leituras dos planos diretores e as análises dos macro-zoneamentos propostos revelam dificuldades no tratamento da questão habitacional no Vetor Norte. Há uma quase generalizada intenção, expressa nos novos instrumentos de planejamento e gestão urbanos dos municípios limítrofes de Belo Horizonte, de evitar que seus territórios continuem sendo local de extensão da urbanização periférica de baixa qualidade sociourbanística e ambiental, especialmente na forma de parcelamentos e conjuntos habitacionais para população de baixa renda (UFMG/UFRJ, 2008 – vol. IV, p.38).

8 Tratam-se de estudos de assessoria técnica prestada por professores das Universidades Federais de Minas Gerais e do Rio de Janeiro à Prefeitura de Belo Horizonte, na forma de projeto de extensão universitária. Exploram-se apenas algumas das conclusões desses estudos, que são de divulgação restrita.

Esses mesmos estudos mostram que, por outro lado, "a quantidade de terras destinadas à expansão urbana, logo passíveis de parcelamento e edificação, é extremamente elevada no conjunto dos municípios". No entanto, não seriam parcelamentos para atender às demandas por habitação de interesse social, e sim uma forma de expansão urbana que "busca mimetizar a expansão elitizada da região sul da metrópole, constituída por parcelamentos do solo com acesso restrito – os chamados condomínios fechados –, por empreendimentos imobiliários mais complexos, mistos de residência e complexos terciários de várias naturezas" (p. 38), entre outros. São iniciativas privadas apoiadas por incentivos ficais e pelas reestruturações urbanas analisadas neste artigo e que também irão requerer outros grandes investimentos em infraestrutura por parte das administrações locais.

Os estudos identificaram ainda que propostas voltadas para suprir a demanda habitacional de baixa renda são muito tímidas diante dos problemas identificados e, além disso, dependendo da forma em que forem implementadas, podem resultar em processo de gentrificação, uma vez que, diante dos investimentos em grandes empreendimentos, já são observadas no Vetor Norte valorizações imobiliárias reais e especulativas, que dificultam a permanência na área dos segmentos de baixa renda da população.

As evidências acima descritas constituem apenas alguns exemplos do que vem acontecendo ou pode ocorrer no Vetor Norte de expansão da metrópole de Belo Horizonte e provavelmente em outras aglomerações urbanas brasileiras e latino-americanas. No entanto, são suficientes para mostrar que mesmo diante de avanços recentes e ditos progressistas na política urbana, as contradições associadas à produção do espaço urbano – identificadas pelas abordagens da economia política da urbanização e da teoria lefebvriana do espaço – continuam dando origem a e/ou ampliando conflitos socioterritoriais graves e de difícil superação.

Geraldo Magela Costa *é doutor em Geografia; professor associado do Programa de Pós-Graduação em Geografia-UFMG; pesquisador do CNPQ. Email: gemcosta.bhz@terra.com.br.*

Felipe Nunes Coelho Magalhães *é economista; mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia-UFMG. Email: felmagalhaes@gmail.com.*

Artigo recebido em fevereiro de 2011 e aprovado para publicação em abril de 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAENINGER, R. O processo de urbanização no Brasil: características e tendências. In: BOGUS, L. M. M., WANDERLEY, L. E. W. (Orgs.) *A luta pela cidade em São Paulo*. São Paulo: Cortez Editora, p.11-28, 1992.

BECKER, B. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. *Espaço e Debates.* Ano XI, v.32. São Paulo, NERU, p.47-56, 1991.

BRAND, P. C. A globalização liberal e escala urbana – perspectivas latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n.1, p.9-28, maio 2008.

CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos*, n.45. São Paulo: CEBRAP, p.152-66, julho 1996.

COMPANS, R. Plano diretor: entre a reforma urbana e o planejamento estratégico. In: SCHICCI, M.C.; BENFATTI, D. (Orgs.) *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP/PROURB, p.199-212, 2004. (edição especial de Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo).

COSTA, G. M. Teorias socioespaciais: diante de um impasse? *Etc...espaço, tempo e crítica,* n.2, v.1, julho-setembro, 2007. Disponível em: <http://www.uff.br/etc>. Acesso em: 28 fev. 2011.

_____. Análise de processos socioespaciais: contribuições metodológicas a partir da teoria e de resultados de pesquisas. *Geographia*, v.13, p.29, 2005.

_____. Consequências socioespaciais de grandes projetos industriais: o caso da Fiat Automóveis, Betim/Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Eds.) *Regiões e cidades, cidades nas regiões*. O desafio urbano-regional. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, p.449-64, 2003.

_____. Teoria, pesquisa, problemas e planejamento urbanos no Brasil. *Análise & Conjuntura*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, v.6, n.1, p.48-58, 1991.

COSTA, G. M.; ARAÚJO, C. E. A expressão socioeconômica e espacial da dinâmica ocupacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: COSTA, H. S. M. (Org.) *Novas periferias metropolitanas – a expansão metropolitana em Belo Horizonte*: dinâmica e especificidades no Eixo Sul. Belo Horizonte: Editora C/Arte, p.35-46, 2006.

COSTA, G. M.; PACHECO, P. D. Planejamento urbano no ambiente metropolitano: o caso do município de Nova Lima na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: COSTA, H. et al. *Novas periferias metropolitanas.* Belo Horizonte: C/Arte, p.125-39, 2006.

COSTA, H. S. M. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, R. L. (Coord.) *Belo Horizonte*: espaços e tempos em construção. Belo Horizonte: PBH/CEDEPLAR, p.51-77, 1994.

_____. Natureza, mercado e cultura: caminhos da expansão metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, J. G. ; GODINHO, M. H. L. (Org.) *População, espaço e gestão na metrópole*: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, p.159-79, 2003.

DICKEN, P. *Global shift*; the internationalization of economic activity. New York/London: The Guilford Press, 1992.

FAINSTEIN, S. Justice, politics and the creation of urban space. In: MERRIFIELD, A.; SWYNGEDOUW, E. 1997. *The urbanization of injustice*. New York: New York University Press, p.18-44, 1997.

FRIEDMANN, J. *Life space and economic space: essays in third world planning*. New Jersey: Transaction Publishers, 1988.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, n. 39, ano XVI. São Paulo: NERU, p. 48-64, 1996.

_____. *The urban experience*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989.

_____. The urban process under capitalism. In: DEAR, M.; SCOTT, A. J. (Eds.) *Urbanization and urban planning in capitalist societies.* New York, Methen and Co., p.91-122, 1981.

_____. *Condição pós-moderna***.** São Paulo: Edições Loyola, 1992.

LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

_____. *The production of space.* Oxford: Blackwell, 1993.

_____. Space: social product and use value. In: FREIBERG, J. (Ed.) *Critical sociology*: European perspective. New York: Irvington Publishers, 1979.

LENCIONI, S. *Condições gerais de produção*: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. In: IX Coloquio Internacional de Geocrítica – Porto Alegre: UFRGS, 2007. Disponível em <http://www.ub.es/geocrit/9porto/lencioni.htm>. Acesso em: setembro de 2009.

LOJKINE, J. *O estado capitalista e a questão urbana.* São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LUME, *Estudo de impacto ambiental*: Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais, v.1. Lume: Belo Horizonte, 2006.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. et al. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, p.121-92, 2000.

_____. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. (Orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana*: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.309-25, 1994.

MASSEY, D. Um sentido global de lugar. In: ARANTES, A. 2000. *O espaço da diferença*. Campinas: Papirus Editora, p.176-85, 2000.

_____. *Space, place and gender*. Minneapolis: University of Minneapolis Press, 1994.

MENDONÇA, J. G. *Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2002.

MONTE-MÓR, R. L. Outras fronteiras: novas espacialidades na urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, L. B. (Org.) *Urbanização brasileira*: redescobertas. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, p.260-71, 2003.

_____. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. 1994. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, p.169-81, 1994.

SÁNCHEZ, F. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais,* n. 1, maio-nov. Campinas, ANPUR, p.115-32, 1999.

SANTOS, M. *A natureza do espaço:* técnica e tempo – razão e emoção. São Paulo: HUCITEC, 1996.

_____. O retorno do território. In: SANTOS, M. et al. (Org.) *Território*: globalização e fragmentação. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, p.15-20, 1994.

SOJA, E. *Postmetropolis*: critical studies of cities and regions. Oxford and Malden: Blackwell Publishers, 2001.

_____. *Geografias pós-modernas*: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

TOPALOV, C. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. *Espaço e Debates.* Ano VIII, v.1, n.23, p.5-30, 1988.

_____. *La urbanization capitalista*: algunos elementos para su análisis. Mexico: Editorial Edicol Mexico, 1979.

UFMG/UFRJ. *Estudos sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no Eixo Norte da RMBH e definição de alternativas de desenvolvimento econômico, urbano e social para o município de Belo Horizonte – Relatório Final* (Volume III – Avaliação dos impactos relativos aos projetos com influência na dinâmica de desenvolvimento do município de Belo Horizonte; Volume IV – Análise comparativa dos Planos Diretores do Vetor Norte da RMBH: a dimensão territorial), 2008. (Divulgação restrita).

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, p.75-103, 2000.

ABSTRACT *The article addresses the contemporary production of metropolitan space in peripheral social formations. Having the recent metropolitan expansion of Belo Horizonte, in the state of Minas Gerais, in Brazil, as a basic reference, some concepts of the so-called political economy of urbanization are revisited, shedding new light onto the discussions concerning the "general conditions of production" (GCP). At first, the economic and socio-spatial processes behind the formation of the metropolis of BH are summarized, highlighting those which are more recent and related to the so-called Northern Axis of metropolitan expansion, which is driven by public investments. Afterwards, the article brings a brief revision of the theoretical framework selected for the urban/metropolitan analysis, using Henri Lefebvre's contributions on the production of space in order to transcend the concepts of the political economy of urbanization. The third section aims to contribute to an update of this theoretical framework – especially regarding the idea of the GCP – to the current context. Finally, these theoretical considerations are condensed, indicating the need to consider both the basic assumptions of the political economy of urbanization and its transcendence for a proper understanding of recent urbanization and metropolitanization processes in Brazil.*

KEYWORDS *Belo Horizonte; Latin America; metropolitan space; space production; urban entrepreneurism; urban political economy.*

DILEMAS ESTRUCTURALES DEL NORTE ARGENTINO

Un Enfoque Estilizado de Tres Complejos Agroindustriales de la Region

Silvia Gorenstein
Martín Schorr
Gonzalo Soler

Resumen *El presente artículo busca recuperar algunos de los "viejos" temas del debate regional resurgidos ante la actual fase expansiva de actividades intensivas en recursos naturales en el Norte de Argentina. Paralelamente, se desarrollan nuevas lógicas de producción y circulación de bienes asociadas a este ciclo de reprimarización, redefiniendo y profundizando las barreras territoriales que traban la diversificación productiva y el desarrollo. Estas rupturas y continuidades son analizadas a partir de evidencias recientes registradas en tres complejos agroindustriales : los de tabaco y yerba mate, los de larga y arraigada tradición en la región, y el de la soja, de reciente difusión en el marco de proceso expansivo del modelo de producción típico de la pampa húmeda.*

Palabras clave *Cambio tecnológico; complejos agroindustriales; crecimiento y desarrollo regional; impacto socio territorial.*

INTRODUCCIÓN

El proceso de expansión de las actividades intensivas en recursos naturales, producto de la mejora de precios en los mercados mundiales de *commodities* y del impulso que el cambio tecnológico imprimió a las ventajas comparativas naturales, ha despertado el interés de numerosos teóricos en torno a "viejos" debates relativos a los dilemas estructurales de América Latina. Evidenciando que el Norte Argentino es una nítida manifestación de dicho proceso, el objetivo del presente artículo es recuperar algunos de los temas inmersos en la discusión regional mediante una mirada estilizada de tres complejos agroindustriales.

Los de tabaco y yerba mate de larga y arraigada tradición en las dos regiones convencionalmente conocidas como el Noreste (NEA) y el Noroeste (NOA) que, a su vez, han experimentado procesos significativos de reconversión durante las últimas décadas; y el de la soja, típicamente pampeano y de más reciente difusión en una franja territorial que comprende a diferentes provincias del Norte (Santiago del Estero, Chaco, Formosa, Salta y Tucumán). No se trata de una selección arbitraria, sino obedece a líneas de investigación en curso[1] que retoman el análisis de las problemáticas de los complejos agroindustriales y sus correlatos territoriales (económicos, sociales, ambientales), indagando a aquellos que ilustran diferentes tradiciones regionales (pampeanas y no pampeanas) en la actual fase de globalización y cambio tecnológico.

El estudio de los complejos agroindustriales regionales localizados en el NEA y el NOA tiene una larga trayectoria. Entre las décadas de 1970 y 1980 hubo una considerable

1 Corresponde a estudios que los autores realizan en el marco de sus respectivos programas de investigación en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y de proyectos que cuentan con el apoyo de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (PICT 02044/ FONCyT; PGI-UNS 24E/075).

difusión de trabajos académicos con formulaciones metodológicas para el abordaje de estos complejos (algodón, yerba mate, azúcar, tabaco, té forestal), desde una visión centrada en las lógicas del proceso de acumulación y los mecanismos de apropiación del excedente económico (Levin,1975; Rofman,1980,1984; Gatto, Gutman y Yoguel,1988).

Una lectura complementaria sobre la problemática agroindustrial de ambas regiones, inspirada en las teorías de base de exportación (North, 1955) y de la división espacial del trabajo (Massey, 1979, Lipietz, 1979), asociaba el rol subordinado de estas producciones en un ambiente productivo, macroeconómico e institucional históricamente liderado por los complejos agroexportadores pampeanos. (Gatto y Quintar, 1985)

Este perfil se ha ido alterando desde mediados del decenio de 1990, donde buena parte de las producciones exportables del denominado "Norte Grande"[2] integran el núcleo básico de exportaciones nacionales constituido por la soja y sus derivados, diversos *commodities*, los minerales e hidrocarburos. Sin embargo, no se registran modificaciones significativas en las condiciones de retraso estructural y pobreza que rodea a amplios sectores de la población norteña.[3] Junto a ellas se desarrollan nuevas lógicas de producción y circulación de bienes asociads al ciclo de reprimarización de la economía, redefiniendo y profundizando las barreras territoriales que traban la diversificación productiva y el desarrollo.

Siguiendo a esta introducción, el artículo consta de tres partes.

En la primera se revisan , visiones teóricas representativas del debate reciente sobre la especialización en actividades intensivas en recursos naturales y expectativas de desarrollo en países o regiones con abundancia de los mismos.

En la parte II se realiza un análisis estilizado de los tres complejos seleccionados, sus núcleos gravitantes y dinámicos, así como las principales estrategias tecno-productivas e innovaciones organizacionales implementadas.

La última parte profundiza en las tendencias constitutivas del modelo productivo desde la perspectiva territorial. Su propósito es reflexionar en torno a los viejos y los renovados factores que condicionan el desarrollo del Norte del país a la luz de las principales fuerzas de cambio involucradas en los complejos analizados.

2 En los últimos años, ciertos programas públicos unifican las referencias NEA y NOA bajo la denominación de Norte Grande. Esto también se refleja en la institución donde se asocian los nueve estados provinciales que conforman ambas regiones. En este artículo se utiliza indistintamente ambas denominaciones.

3 Estudios recientes brindan un elocuente diagnóstico económico sobre estas condiciones e indagan, asimismo, en aspectos de índole institucional, demográfico y político de este conjunto de provincias. (Gatto, 2007; Vaca y Cao, 2005; PNUD, 2002; Gorenstein et. al, 2010)

NOTAS DEL DEBATE ACTUAL SOBRE RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO ECONÓMICO

Las actividades intensivas en recursos naturales son objeto de un renovado debate teórico involucrando diversas preocupaciones en países ricos en estos recursos, como Argentina y América Latina en general.

Escapa a los alcances de este artículo realizar una revisión bibliográfica exhaustiva sobre estas visiones y enfoques, aquí sólo reflejamos las que, a nuestro juicio, reinterpretan la tesis sobre la "maldición de los recursos naturales"[4] para el desarrollo de estos países o regiones.

Una de las líneas que replantea la discusión, se desprende de la dirección que ha tomado el proceso de globalización con el creciente liderazgo asumido por China e India en la demanda de productos básicos (alimentos, energía y otros productos considerados primarios). Es reconocida la volatilidad de los precios típica de estos mercados, pero en el marco de un escenario mundial que, a diferencia del pasado, denotaría aumentos en la elasticidad de la demanda de esos productos; En otros términos, el crecimiento económico estaría, ahora, más estrechamente ligado al alza del precio de los productos básicos

4 Asociada a la "enfermedad de la economía holandesa" que se origina con el descubrimiento de yacimientos de gas, el aumento de estas exportaciones y la apreciación del tipo de cambio que afectó la competitividad de las manufacturas exportadas así como la actividad y empleo industrial.

de lo que lo estaba en el siglo XX por la magnitud y las características de la población incorporada al consumo mundial de los mismos(López, 2010). Por su parte, la tendencia ascendente de la producción mundial de biocombustible sería otro de los factores que explicarían que "los precios de los alimentos no volverán a su tendencia histórica", al menos a mediano plazo (FAO, 2009; pp. 30).[5] Por último, aportes teóricos recientes relativizan la "maldición" y establecen un vínculo más estrecho entre la calidad de las instituciones (tanto políticas como de redistribución de la renta de los recursos naturales) y los riesgos de caer en la "enfermedad holandesa" (Llach, 2010).

La segunda línea interpretativa se refiere a la dirección que ha tomado el cambio tecnológico. Hay consenso respecto a su incidencia en el reforzamiento de las ventajas comparativas naturales y disensos, explícitos o implícitos, sobre la influencia que ejercen las tendencias constitutivas dominantes de las nuevas tecnologías en las trayectorias de crecimiento y desarrollo. En rasgos estilizados, estas visiones argumentan que:

- Como los recursos naturales en cada lugar son específicos e idiosincráticos, se dificulta las aplicaciones de tecnologías externas. Aumentan, entonces, los requerimientos de I&D, particularmente, en el campo de la biotecnología y la genética en las industrias de la alimentación, en el sector farmacéutico, protección ambiental, entre otros (Katz, 2006, p. 10);
- La adquisición de capacidades en las actividades intensivas en recursos naturales, vinculadas a la biotecnología, nanotecnología, bioelectrónica y nuevos materiales proporcionaría el posicionamiento nacional y regional adecuado, dado que éstas serían las tecnologías que protagonizarían la próxima revolución tecnológica (Carlota Pérez, 2010);
- Estas alternativas se encuentran condicionadas, sin embargo, por las estrategias de los agentes articuladores de las oportunidades existentes (fuertemente globalizados), por la existencia y el grado de desarrollo de los activos complementarios locales y por las estrategias públicas en la articulación del Sistema de Ciencia y Técnica (Gutman y Lavarello, 2010);[6]
- En el caso de la agricultura, a la medida que las innovaciones biotecnológicas reducen obstáculos impuestos por la naturaleza,[7] "atenúan las barreras tecnológicas al aumento de escala y concentración de la producción y permiten ampliar, significativamente, los bien establecidos movimientos hacia los sistemas productivos de producción continua y mayor escala" (Etxezarreta, 2006, p. 198).

La tercera línea interpretativa se refiere a las oportunidades de ganar competitividad a través de la integración en cadenas de valor y redes globales.

Las empresas transnacionales son los motores de esta nueva configuración productiva, de acumulación global, enmarcando diversas posibilidades para la integración de empresas locales bajo diferentes modelos de subcontratación. En este escenario, y de la mano de los procesos de aprendizaje que se consolidan en las redes, los capitales locales irían adquiriendo nuevas competencias y habilidades productivas.[8]

Aportes recientes de la teoría regional y urbana relacionados con dinámicas actuales de la inversión y acumulación territorial del capital, colocan otros puntos de interés dentro de este debate. Las formas de articulación multinacional, a través de cadenas o redes de producción globalizadas, generan componentes o fases "deslocalizadas" en múltiples lugares del planeta (Mattos, 2010). En el caso de las actividades intensivas en recursos naturales, su primera fase está adscripta a un espacio con determinados recursos y atributos (tierra, agua, clima, minerales etc) de difícil reproducción en otros sitios.

5 Por un lado, se incrementa la demanda de productos agrícolas para producir biocombustibles y, por otro lado, se genera un nuevo vínculo entre los mercados agrícolas y energéticos que se traduce en aumentos de la demanda y precios. (Informe FAO, 2009; p. 25)

6 Al respecto, Nochteff (1988, p. 36) señalaba el carácter "no controlado" del proceso de difusión de las nuevas tecnologías. Arceo (2005, p. 48) sugiere otros límites derivados del tipo de conocimiento y funcionamiento -"subsumisión de la ciencia al capital"- de las industrias científica y tecnológicamente más avanzadas y complejas.

7 El desarrollo tecnológico en la agricultura resulta de las estrategias de "apropiación" del capital industrial para superar las barreras biológicas al proceso de acumulación. La aplicación de la biotecnología reflejaría una nueva dinámica de "apropiación" de la mano de este tipo de empresas. Goodman (1991, en Gutman y Lavarello, op.cit.)

8 La literatura teórica sobre cadenas globales es amplia y refleja diversas perspectivas analíticas inspiradas, particularmente, en los aportes de Guereffi, Porter y Humprey. En (UNIDO,2009) se aplica este enfoque a estudios de caso agroalimentarios en distintos países y regiones del mundo.

Así, los territorios ganan "atractividad" por su dotación de recursos naturales – ventajas comparativas estáticas o ricardianas – y, al mismo tiempo, son integrados a las nuevas modalidades de expansión de los capitales con capacidad de actuar en múltiples localizaciones y de capturar rentas extraordinarias asociadas a sus encadenamientos globales.

Delgado Cabeza y Aragón Mejías (2006), refiriéndose a la agricultura contemporánea, remarcan la existencia de una amplia gama de "grados de libertad" para utilizar, tanto la fuerza de trabajo, como los recursos requeridos, de manera específica, adaptada, ajustada al máximo a las características concretas que demanda cada modelo, cultivo y territorio en particular. En definitiva "la gran capacidad del capital global para utilizar el local de la manera más eficiente, es decir, aquella que en mayor medida le permite conseguir las mejores condiciones para su revalorización a gran escala" (Cabeza y Mejía, 2006, p.449). En este proceso, y como en el pasado, las estrategias de las transnacionales, sean en términos de política de compras de los insumos agrícolas, transporte y procesamiento, pueden alterar las ventajas comparativas de países y regiones. La diferencia más marcada en la actualidad es la velocidad e intensidad de estos cambios, sumado al peso que ejerce la generalizada internacionalización de la propiedad patrimonial (tierras, "paquetes tecnológicos" prediseñados, infraestructuras de almacenaje, equipamientos etc.).[9]

Los estudios de las aglomeraciones productivas en torno a recursos naturales aportan diversas evidencias de América Latina.[10] Las experiencias analizadas son heterogéneas (lácteos, minería, turismo, pesca, forestal); denotan elementos específicos y trayectorias productivas diferentes, sumado al potencial o atributos del territorio vistos desde perspectivas complementarias (historia productiva previa, entramado empresarial e institucional, infraestructura, sistema de innovación etc). En tal sentido, reflejan la dificultad de las generalizaciones, puesto que en estos escenarios se ubican desde los nuevos territorios surgidos al calor del "boom económico" de los *agronegocios*[11] (fruticultura de exportación, soja, forestal) hasta las tradicionales economías de enclave mineras, enmarcadas por renovadas formas de desconexión local y/o desintegración regional motivadas por diferentes factores como estructura agraria, relaciones laborales, niveles de urbanización, entre otras. De este modo, una trayectoria exportadora exitosa puede combinarse con indicadores de crecimiento económico sin que ello se traduzca en dinámicas virtuosas en términos de desarrollo socioeconómico; fenómeno que no es novedoso, pero que estaría reflejando nuevas problemáticas y temas regionales.

Las principales actividades del Norte del país son intensivas en recursos naturales y, en las últimas décadas, surgen nuevas producciones exportables estimuladas por el ciclo expansivo en los mercados mundiales de commodities (agroalimentarios, mineros). La sección siguiente analiza algunas de ellas como ilustración a la vez de las dinámicas en curso en estas producciones y de las visiones reseñadas.

Los ámbitos sistémicos de acumulación y circulación de bienes que conforman los complejos productivos seleccionados,[12] comparten impactos derivados de los cambios y tendencias constitutivas de los sistemas agroalimentarios contemporáneos y algunas de sus manifestaciones territoriales.

9 Estudios recientes realizados en Argentina y Brasil dan cuenta del aumento sustantivo que experimenta la participación del capital trasnacional (ADM, Bunge, Cargill, Dreyfus) en las fases de almacenamiento y molturación de granos, entre otros: INTA (2009), Heredia, Palmeira y Leite (2010).

10 Esta línea de trabajos se inicia a mediados de la década del 1990 y, entre otros, se puede encontrar en Ramos (1995); Dirven (2001); CEPAL (2005); Katz y Contreras (2006).

11 Esta categoría analítica, de uso bastante habitual en los estudios recientes sobre el sector agroalimentario en Brasil, intenta reflejar las configuraciones (sectoriales, espaciales y de poder) de la actual fase de expansión e intensificación de la agricultura globalizada.

12 Un tratamiento actualizado del enfoque sistémico aplicado a los complejos agroalimentarios se realiza en Castro y Gutman, 2005, FAO.

TABACO, YERBA MATE Y SOJA EN EL NORTE ARGENTINO

Teniendo en cuenta los aspectos identificados en un diagnóstico previo (Gorenstein et al, 2010) y ciertos elementos constitutivos del proceso de reprimarización que atraviesa esta región, se realiza un análisis estilizado que remite a las preocupaciones siguientes:

i) Desarrollos tecnológicos incorporados y su influencia en la estructura productiva y social de cada complejo;
ii) Nuevos y "viejos" liderazgos en los procesos de acumulación;
iii) Relaciones laborales y, más en general, dinámicas asociadas a los actores económicos de *anclaje territorial.*[13]

Complejo Tabacalero[14]

El incremento de la demanda internacional de tabacos claros, sustentada en los procesos de concentración internacional de la industria tabacalera, derivó en nuestro país en el reemplazo de variedades tradicionales por importadas[15] y, de manera concomitante, en la incorporación de mejoras tecnológicas en las fases de siembra y poscosecha. Además de aumentos en el rinde y la calidad del producto obtenido, el cambio tecnológico modificó la estructura de empleo, dando origen a nuevas relaciones laborales, particularmente por el desplazamiento de las producciones de base familiar y la incorporación de trabajadores asalariados, asimilándose la matriz de empleo de este complejo a la de otros agroindustriales "modernos".

Los incrementos registrados en la producción y exportación de tabaco a partir del decenio de 1990 fueron favorecidos por el proceso de crecimiento y expansión de los estratos medianos y grandes, los cuales, merced a una mayor capacidad de adaptación al cambio tecnológico, pudieron responder de manera más eficaz a las exigencias de los mercados internacionales (Cuadro 1).

Cuadro 1– Producción y exportación de tabaco a nivel nacional (1961–2008)

Período	Producción (promedio anual. Tn)	Exportación (promedio anual. Tn)	Coeficiente de exportación
1961 - 1970	53.408	11.281	21%
1971 - 1980	77.115	22.132	29%
1981 - 1990	68.807	27.622	40%
1991 - 2000	104.280	51.244	49%
2001 - 2008	133.638	93.801	70%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Las evidencias disponibles en los Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) de los años 1988 y 2002 para las provincias de Jujuy y Salta muestran modificaciones en la misma dirección. En la primera se observa que en una superficie cultivada, apenas 8% superior, las explotaciones agropecuarias (EAPs) se redujeron un 25%; como resultado de dos efectos hubo la disminución de los estratos pequeños, en torno al 50% tanto en EAPs

13 Refiere a las actividades que tienen correas de transmisión hacia las economías locales.

14 Un análisis de la dinámica estructural del complejo tabacalero en los últimos años se puede encontrar, entre otros, en Aparicio (2009), Aparicio y otros (2009), Corradini y otros (2005), Gorenstein (2010), Grupo de Análisis Económico (2003), Neiman (2010), Re y Diez (2010) y Rofman (2008).

15 Casi la totalidad de la producción tabacalera en Argentina hoy corresponde a las variedades Virginia (61%) y Burley (36%). Mientras que la primera se realiza casi exclusivamente en las provincias de Salta y Jujuy, el tipo Burley se produce mayormente en Misiones y Tucumán.

como en superficie, y de los medianos, 20% y 15% respectivamente, y el incremento de los grandes productores, 65% en EAPs y 82% en superficie (Cuadro 2).

Cuadro 2 – Jujuy. EAPs y superficie implantada. Variedad Virginia según escala de extensión (1988 y 2002)

	1988				2002			
	EAPs	Part.	Superficie (ha)	Part.	EAPs	Part.	Superficie (ha)	Part.
Pequeños (hasta 10 ha.)	256	40%	1.538	12%	136	28%	788	6%
Medianos (10,1 a 50 ha.)	338	53%	7.975	60%	272	57%	6.785	48%
Grandes (más 50 ha.)	43	7%	3.682	28%	71	15%	6.700	47%
Total	637		13.195		479		14.272	

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNA 1988 y 2002.

Por su parte, en Salta se registran más unidades productivas en menos superficie derivando en EAPs promedio más chicas en pequeños y medianos productores pero de mayor tamaño en grandes productores fruto de la duplicación de hectáreas en este estrato en detrimento del resto ya que la superficie total se mantuvo constante entre 1988 y 2002 (cuadro 3).

Cuadro 3 – Salta. EAPs y superficie implantada. Variedad Virginia según escala de extensión (1988 y 2002)

	1988				2002			
	EAPs	Part.	Superficie (ha)	Part.	EAPs	Part.	Superficie (ha)	Part.
Pequeños (hasta 10 ha.)	404	49%	1.823	14%	211	40%	1.123	9%
Medianos (10,1 a 50 ha.)	384	47%	8.082	63%	254	49%	6.130	47%
Grandes (más 50 ha.)	35	4%	2.881	23%	58	11%	5.686	44%
Total	823		12.786		523		12.939	

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNA 1988 y 2002.

Algunos rasgos estilizados del proceso de difusión de nuevas tecnologías y de las asimetrías en la absorción de las mismas, permiten comprender los factores que dieron forma a una nueva estructura productiva y social en el complejo tabacalero.

Al igual que lo ocurrido en otros complejos agroindustriales, la difusión de agroquímicos (herbicidas, insecticidas, fungicidas y fertilizantes) tuvo un peso significativo en la productividad y calidad del tabaco. Esta dimensión del cambio tecnológico permitió que el rinde creciera un 50% en 20 años a través de una generalizada difusión entre los productores, aunque de distinta magnitud de acuerdo al tamaño. Un altísimo porcentaje de

productores utiliza fertilizantes químicos, insecticidas, acaricidas, y herbicidas (entre el 98 y 85%, según insumo), mientras que un poco menos de la mitad fungicidas (CNA 2002).

Los clientes del sector industrial concentrado juegan un rol clave en la inducción y generalización del uso de los agroquímicos, lo cual genera importantes mecanismos de dependencia básicamente en el estrato de los pequeños productores tabacaleros.

En cuanto a la mecanización, a diferencia de los pequeños productores y en menor medida de los medianos, los grandes han podido mecanizar algunas tareas asociadas a la difusión de agroquímicos, contando con un parque importante de fumigadoras. El avance heterogéneo de la mecanización también se ha hecho evidente en la disponibilidad de tractores y de sistemas de transplante mediante trasplantadoras de pinzas y conos por gravedad.

En las fases de la producción primaria, los aumentos en la escala de producción también respondieron a la difusión de nuevas técnicas en la preparación de los almácigos, con la aparición del almácigo flotante. Las principales ventajas de este tipo de almácigos residen en una mayor homogeneización de los plantiles y el desarrollo de un sistema radicular que permite la rápida absorción de nutrientes y un crecimiento más veloz del transplante. Dado los elevados costos de esta técnica, el acceso a la misma se ha tendido a focalizar en los grandes productores.[16]

El proceso de expansión de los grandes productores también se afianzó en la primera industrialización del tabaco (curado, secado y preclasificación en fardos). En esta etapa se produjo un cambio incremental en el sistema de secado con la incorporación de las estufas *bulk-curing* y el reemplazo de la leña por el gas, particularmente en Jujuy. Este proceso repercutió, por un lado en la cantidad de mano de obra demandada, dado que los productores que incorporaron este sistema de secado, prescindieron de la mano de obra encargada del encañado de las hojas;por otro lado, incrementó la productividad del segmento de grandes productores que pudieron incorporar este cambio tecnológico y, por esa vía, ampliar la brecha que los separa de los de menores dimensiones, que suelen enfrentar importantes y variadas dificultades para viabilizar la incorporación de tecnologías claves (estufas a gas, tractores etc.).

La desigual capacidad de absorción de estos cambios registrado por medianos y grandes productores respecto a los pequeños, se refleja en los disímiles niveles de producción y productividad que registran unos y otros. Siguiendo el Cuadro 4, notamos que los productores que registran un nivel tecnológico alto son minoría en ambas provincias, a la vez que registran los mayores porcentajes de producción y rendimiento medio por hectárea (Chávez, 2010).

16 En la provincia de Salta, el 80% de la superficie de almácigos se realiza con el método convencional y el 20% restante utiliza el sistema de bandejas flotantes, mientras que en Jujuy, la relación es de 90% para el uso convencional y 10% para el sistema flotante.

Cuadro 4 – Productores, superficie ocupada, producción obtenida y rendimiento medio por nivel tecnológico; Salta y Jujuy

	Salta			Jujuy		
	Nivel tecnológico			Nivel tecnológico		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Productores (%)	43	50	7	30	50	20
Superficie ocupada (%)	11	74	16	15	50	35
Producción obtenida (%)	10-20	55-60	25-30	14	48	38
Rendimiento medio (kg/ha)	1.700	2.200	3.000	2.000	2.400	2.800

Fuente: Chávez, 2010.

Los cambios en la estructura productiva tabacalera tuvieron sus efectos en el mercado de trabajo. Es importante señalar el primer término que es el cultivo industrial más intensivo en el uso de mano de obra (alrededor de 120/130 jornales por hectárea en promedio en Jujuy y 157 en Salta),[17] especialmente para la preparación de suelos, plantación y cosecha. Históricamente, la mayoría de los productores, sobre todo los pequeños, cubrieron esta demanda con la utilización de mano de obra familiar;or su parte, los grandes productores o empresas agrarias que disponían de importantes superficies de tierra para la plantación de tabaco, entregaban tierras a medieros, quienes las trabajaban con su mano de obra familiar y, excepcionalmente, subcontrataban a trabajadores transitorios. Este sistema explica el significativo peso social de la actividad en la región y que aún se conserva en las zonas de producción, localidades rurales y ciudades aledañas.

17 La diferencia radica en el mayor número de tareas desarrolladas en Salta en el período de cosecha en relación a Jujuy (Chávez, 2010).

El avance y la mayor concentración de las explotaciones generaron cambios en las relaciones laborales y en la especialización de los puestos requeridos. Por un lado se produjo el reemplazo de los medieros por la administración directa por parte de los dueños de la tierra, dando lugar a un mercado de trabajadores transitorios y asalariados. Asimismo, algunos medieros se transformaron en pequeños productores o, desplazados de la actividad primaria, pasaron a engrosar los contingentes de fuerza laboral (rural y urbana) asentados en núcleos urbanos.

Por otra parte, con el aumento de la escala de producción, se complejizaron las tareas de gestión de las grandes explotaciones, derivando en la contratación de personal especializado conjuntamente con el reemplazo de personal permanente por transitorio.

En los cultivos de menos de 10 hectáreas sobrevive la organización familiar de la explotación combinada con la contratación de trabajadores transitorios, mientras que en cultivos de entre 10 y 30 hectáreas la familia se ocupa de la supervisión y comercialización, realizando las tareas físicas directas asalariados estacionales. Es decir, a medida que aumenta la cantidad de hectáreas cultivadas, disminuyen, hasta casi desaparecer, los jornales familiares y aumentan los transitorios. En cambio, la contratación de trabajo asalariado estacional se ha consolidado entre los productores de mayor envergadura que, a su vez, incorporan la modalidad permanente (principalmente en Salta) tanto para los trabajadores calificados como el personal técnico (ingenieros, administrativos), dando lugar a una organización laboral administrada mediante estructuras jerárquicas (Aparicio, 2009).

En cuanto a la cantidad de jornales requeridos, la difusión de nuevas tecnologías generó la prescindencia de gran cantidad de trabajadores rurales desde la década del 70 hasta la actualidad. A partir de la información censal de 1988 y 2002, y considerando los jornales por hectárea indicados en Aparicio (2009) y la apertura por nivel tecnológico de Chávez (2010), se puede estimar que la mano de obra ocupada se redujo alrededor de 10% en Salta y 15% en Jujuy. Sin embargo, el análisis más pertinente corresponde a la división por estrato, donde los más pequeños perdieron más de 50% de los trabajadores (alrededor de 50.000) y los medianos, el mayor número, especialmente en Salta, aunque en términos relativos, sea un porcentaje menor. Así los cambios estructurales afectaron cerca de 200.000 tabacaleros entre 1988 y 2002, correspondientes a medianos y pequeños productores. En cambio, los grandes productores absorbieron mano de obra compensando, en parte, la pérdida señalada: alrededor de 100.000 nuevos ocupados en tareas principalmente estacionales se habrían generado en los grandes productores, básicamente en Salta (Cuadro 5).

Más allá de los números resultantes de la estimación, lo más significativo son las tendencias que marcan, por cierto en línea con los cambios tecnológicos y sus efectos sobre el empleo en el complejo tabacalero de Jujuy y Salta señalados en la literatura.

Cuadro 5 – Número de Puestos de trabajo generados por la industria tabacalera en Jujuy y Salta (1988 y 2002)

	Jujuy				Salta			
	Trabajadores		Variación		Trabajadores		Variación	
	1988	2002	Abs.	Rel.	1988	2002	Abs.	Rel.
Pequeños (hasta 10 ha.)	45.371	19.167	-26.204	-58%	50.141	24.704	-25.437	-51%
Medianos (10,1 a 50 ha.)	212.667	161.700	-50.967	-24%	222.247	135.891	-86.356	-39%
Grandes (más 50 ha.)	90.823	117.243	26.420	29%	120.033	194.255	74.221	62%
Total	348.860	298.110	-50.750	-15%	392.421	354.849	-37.572	-10%

Fuente: Elaboración propia en base a Aparicio (2009), Chávez (2010) y CNA 1988 y 2002.

Finalmente, en cuanto a las relaciones de poder al interior del complejo tabacalero, la cadena productiva es centralizada por dos empresas cigarreras de capital internacional que intervienen en la etapa final de elaboración del cigarrillo a nivel nacional. La forma oligopólica que estas empresas imprimen al mercado, Allianz y Massalin, no ha logrado en el mismo grado que en otras provincias, que sería pautar los tiempos y formas de entrega fundamentalmente por la existencia de un tercer actor importante: La Cooperativa Tabacalera de Jujuy. Esta, interviene significativamente en el asesoramiento a los productores, el acopio y, recientemente, en la fabricación de cigarrillos (Aparicio, 2009).

El sistema de comercialización utilizado (compra directa mediante contrato) genera un poder determinante de los compradores / acopiadores (empresas manufactureras de cigarrillos, *dealers* o intermediarios y las cooperativas de productores)[18] configurando una estructura de negociación oligopsónica. En tal sentido, cabe estilizar los rasgos de funcionamiento derivados de la difusión de la agricultura de contrato. En primer lugar, los compradores establecen o imponen la lógica de productividad en términos de calidad y mezclas requeridas y aseguran la compra de la producción antes de la cosecha, financiando, incluso, la difusión de tecnología. En segundo lugar, el sistema es "regulado" por los contratos de producción firmados entre el comprador y el productor. En contrapartida, la empresa provee los insumos necesarios para el inicio del ciclo (agroquímicos, semillas y el asesoramiento técnico) que son descontados al momento del acopio.

18 En las provincias de Salta y Jujuy, los grandes productores han logrado diversificar en parte al comprador, e inclusive montar sus propias organizaciones cooperativas que intervienen en la fase de poscosecha y en las ventas al mercado externo.

El poder económico y la centralidad estructural de los compradores, sumado a los insumos adelantados para desarrollar el ciclo productivo, generan un compromiso que diluye la capacidad de negociación de los productores, en especial los de menores dimensiones, y profundiza las condiciones asimétricas, bajo las cuales, suscriben los contratos. Con la entrega de los insumos, se inicia un círculo de subordinación de los productores tabacaleros de menor envergadura que se reproducirá con la fijación del precio de compra.

Complejo de Yerba Mate

A diferencia de otros complejos orientados a la exportación, el yerbatero está asociado básicamente a factores internos, particularmente a la dimensión del mercado y las políticas públicas, tecnológicas, financieras y el marco regulatorio. La mayor parte de la

producción está orientada al consumo interno y el precio de venta entre las distintas etapas de la cadena de valor reglamentado. Esto implica que la rentabilidad y supervivencia de los productores depende, en gran medida, de la escala de producción, tecnificación, capacidad financiera e integración vertical.

En su primera fase de desarrollo denominada por algunos autores de cultivo "poblador" (Rau, 2009), se estableció como condición para el otorgamiento de créditos y tierras a pequeños productores de base familiar, la implantación de la yerba mate entre un 25% y un 75% de la superficie con yerba mate, a fin de asegurar la integración social y económica de esta región. Las condiciones agroecológicas que las provincias de Misiones y Corrientes registran de manera excluyente a nivel nacional, permitieron aumentos sostenidos de la producción y abastecimiento progresivo de la demanda local. A partir de 1926, la superficie implantada con yerba mate en Misiones comienza a incrementarse a un ritmo que ronda las 5.000 hectáreas anuales y que entre los cinco y diez años posteriores, se tradujo en incrementos en la producción de entre 6.000 y 25.000 toneladas por año (Rau, 2009).

Entre 1936 y 1991, al amparo de la regulación de la oferta y demanda ejercida por la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM), el incremento de la superficie implantada en Misiones transformó a la Argentina en el primer productor mundial.[19] Este mecanismo regulador posibilitó acompañar el crecimiento de la demanda interna, sustituir las importaciones provenientes de Brasil y Paraguay y consolidar un mercado de exportación a Siria y Líbano (Gortari, 2007). En este proceso expansivo, también jugaron un rol importante las políticas impulsadas a través del Coninmate y el INTA, desde la década de 1970 en adelante, que motorizaron la introducción de mejoras tecnológicas, aumentos de la producción y productividad.

19 Además de Argentina, los únicos países que producen yerba mate son Brasil y Paraguay. Estos tres, conjuntamente a Uruguay, son también los principales consumidores.

Desde el proceso de colonización se fue conformando una estructura productiva agraria fundada en las pequeñas y medianas explotaciones familiares que se mantiene en la actualidad. La provincia de Misiones explica casi el 90% de la producción nacional y Corrientes el 10% restante, a través de casi 17.600 productores en algo más de 200 mil hectáreas (Instituto Nacional de la Yerba Mate, INYM).

De acuerdo con el Relevamiento Satelital 2001 (Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables de la provincia de Misiones) y considerando que las 10 mil nuevas plantaciones son de alta densidad, se puede estimar que de las hectáreas plantadas con yerba mate en Argentina, el 37% es de baja densidad (menos de 1.000 plantas por hectárea), el 23% de media densidad (entre 1.000 y 1.800 plantas/has) y el 40% de alta densidad (más de 1.800 plantas/has). Por lo general, suelen combinarse las superficies reducidas de baja densidad de plantación con la escasa adopción de nuevas prácticas en el manejo del cultivo, lo que incide en los niveles de productividad y margen de rentabilidad del productor.

A continuación el Cuadro 6 agrupa los productores de acuerdo a esta clasificación denotando el rendimiento de acuerdo a la densidad y tamaño de las explotaciones. El 77% de los productores corresponde a la categoría de baja densidad con algo más del 37% de la superficie y el 31% de la producción. En el otro extremo, los de alta densidad divididos en dos categorías, donde controlados por grandes empresas yerbateras, registran los mayores rendimientos derivados de las tecnologías aplicadas y alto nivel de gerenciamiento e integración hasta la fase industrial; no llegan al 7% de los productores y determinan el 46% de la producción. Los rendimientos determinan el ingreso total diferencial por productor que explica las reducidas posibilidades de reproducción de la mayoría de los productores y uno de los principales conflictos dentro del complejo. El ingreso total anual por productor

de baja densidad ascendería a $22.683, imposibilitando su reproducción a través de esta actividad económica.

Cuadro 6 – Producción de yerba mate. Total país (2010/2011)

Estrato. Has.	Cantidad de productores	Superficie (has.)	Producción (ton.)	Rendimiento (kg/has)	Ingreso anual x productor ($)
Hasta 11	76,9%	37,4%	31,1%	4.442	22.683
11,1 a 30	16,4%	23,6%	22,9%	5.193	78.360
30,1 a 200	6,4%	27,6%	30,2%	5.859	263.548
Más de 200	0,3%	11,4%	15,8%	7.410	3.400.702
Total	17.593	205.222	1.097.754	5.349	56.158

Fuente: Elaboración propia en base a INYM.

En efecto, la fijación del precio de la hoja verde por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) determina el ingreso de los productores, especialmente el de los pequeños que no están integrados al resto de la cadena de valor, por lo cual no es neutro respecto de la conformación de la estructura de la oferta del producto y de las condiciones sociales de supervivencia en la región. Los productores integrados con los secaderos y molinos pueden apropiarse de la renta en otras etapas del proceso, sin embargo, los que finalizan su participación productiva en la primera etapa tienen atado su ingreso a esta regulación. Según la Asociación de Productores Agropecuarios de Misiones (APAM), los costos actuales ascienden a 75 centavos por kilo de hoja verde, mantenimiento, cosecha y flete, por lo cual la ganancia de los productores sería de 15 centavos, ya que el precio vigente (Res.234/11 del MAGyP) es de 90 (agromañana.com, 20 de julio de 2011).[20] considerando los costos de producción, la ganancia promedio de un productor de baja densidad, 77% del total, alcanzaría los $3.780 anuales.[21]

El precio regulado único de hoja verde que no tiene en cuenta los costos y rendimientos por tipo de productor, genera dos efectos secundarias, pero no de menor importancia: en los pequeños productores los bajos ingresos se trasladan a los salarios de los trabajadores estacionales y a sus condiciones laborales; en los grandes productores integrados se transforma en mayor renta por bajo costo laboral y de materia prima.

La producción yerbatera moviliza en su cosecha anual entre 15.000 y 22.000 *tareferos*[22] en condiciones laborales y sociales de precariedad ostensible y, al igual que en el complejo anterior, se percibe la tendencia ahorradora de mano de obra asociada a la mecanización operada en las plantaciones de mayor densidad.

La primera transformación de la hoja de yerba mate es la secansa y canchado que comprende la recolección del follaje y una serie de operaciones sucesivas. Los secaderos se localizan cerca de las plantaciones, habiendo una mayor concentración en Oberá y Apóstoles. Según el INYM, existen, en la actualidad, unas 244 plantas secadoras, de las cuales el 93% se localiza en Misiones y el 7% restante, en Corrientes. Sólo una pequeña minoría de secaderos se encuentra en óptimas condiciones técnicas y edilicias para operar con buena capacidad tecnológica, lo que repercute en el tiempo de estacionamiento que se reduce a una hora. Como el precio de la yerba canchada también está regulado, los secaderos tienen fijo el costo de la materia prima y el precio de venta.

20 En 2007 el INTA y el INYM calcularon los costos reales en torno a los 70 centavos por kilo (Gortari, 2007).

21 En este sentido, las presiones de los productores derivaron en el otorgamiento de un subsidio de la Nación a entregar a los productores en agosto de este año por $35 millones. Asimismo, el sindicato de trabajadores reclama que el subsidio impacte sobre el salario y las condiciones laborales (Agromañana.com. 29 y 30 de julio de 2011).

22 En la región se conoce como tareferos a los obreros que trabajan en la cosecha de yerba mate.

Por su parte, la industria molinera realiza los procesos de adaptación al gusto de los consumidores mediante sucesivas operaciones de clasificación, trituración y mezclas. Si bien que los molinos son más de 100 (el 91% en la zona productora), cuatro procesan el 50% de la producción y diez el 80%. Los molinos son el eslabón más concentrado, integrado verticalmente y con acceso al mercado minorista. Sólo ocho empresas explican el 97% de las ventas de yerba mate; la empresa líder Establecimiento Las Marías, acapara el 34% con sus productos Taragüí y Unión, lo que la convierte en el mayor productor de yerba mate del mundo.

La distribución minorista concentrada (super e hipermercados), como en otras producciones agroindustriales, cierra el circuito ejerciendo una influencia gravitante en los precios y condiciones de pago. Impulsa, a su vez, diversas estrategias de diferenciación de productos y segmentación de mercados, siguiendo las tendencias imperantes en los mercados de alimentos.

En este contexto, la ecuación económica productiva de los productores primarios yerbateros se enfrenta al alto nivel de concentración en la compra y elaboración de la materia prima, desde la fase de molienda en adelante. Entre los márgenes con que opera cada uno de los eslabones de la cadena existen fuertes asimetrías sumado a inconvenientes en el pago y cumplimiento de los precios. Mientras que los pequeños productores apenas logran cubrir los gastos operativos, los grandes actores registran importantes márgenes de rentabilidad.

Cabe resaltar un aspecto especial del impacto del ciclo de políticas desregulatorias implementadas durante la década de 1990; con anterioridad, la dinámica evolutiva del complejo yerbatero, naturalmente confinada al crecimiento vegetativo de la población nacional, fue regulada a través de mecanismos de intervención sobre la oferta. La Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM) establecía la forma y magnitud de los incrementos de la producción mediante el otorgamiento de autorizaciones a los productores solicitantes. Asimismo, dado el nivel de concentración de empresas elaboradoras del bien final, la CRYM regulaba, mediante un Mercado Consignatario concentrador de la oferta de yerba mate chanchada, los niveles de precio de la materia prima. Los contenidos básicos de este marco regulatorio, pese a ciertos cambios institucionales, se mantuvieron hasta el 1991 cuando se disuelve la CRYM y se anulan todos los mecanismos de control, desacoplando la oferta de la demanda.

Dada la muy baja inserción externa de este producto,[23] la ausencia de controles derivó en una crisis de sobreoferta a fines de los años 90, precipitando el precio a un valor de sólo 10% del promedio de los cinco primeros años de la citada década. Los bajísimos precios llevaron a la tala rasa de yerbatales y su reemplazo por potreros, cultivos anuales o forestación. Por la importancia de la actividad agrícola yerbatera en la economía de Misiones, se produjo una crisis social de magnitud que se derivó en el éxodo de la población rural hacia otras ciudades (Rofman, 2001).

23 A los países consumidores de América Latina se suman países del medio oriente como Siria y Libia.

Paralelamente, la desregulación del sector favoreció una rápida concentración de la renta en ocho empresas industriales, a las cuales se sumaron luego los hipermercados. A partir de 2002, comenzaron a reestablecerse dispositivos institucionales para regular la actividad, cuya máxima expresión fue la creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate. Este organismo es el encargado de fijar los precios de la hoja verde y canchada semestralmente a partir de los valores de venta del bien final al mercado consumidor, aunque en los últimos años el precio final fue laudado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación ante la falta de consenso al interior del INYM.

Entre 2002 y 2011 los incrementos dispuestos en el precio de la yerba mate puesta en secadero y yerba mate canchada se incrementaron en forma casi simétrica pasando de $135 a $900 por tonelada para la hoja verde y de $500 a $3.300 en el caso de yerba canchada. Los grados de libertad de las grandes empresas integradas respecto del resto de la cadena de valor derivaron en una ecuación económica que motivó la reactivación productiva en los yerbales que, ante la ausencia de un Mercado Consignatario, generó sobre oferta empujando el precio a la baja perjudicando al primer eslabón de la cadena.[24] Si bien en noviembre de 2009 se aprobó mediante la Ley 26.532 la creación de un Mercado Consignatario que sería financiado a través del Banco de la Nación Argentina, aún no fue reglamentado. Esto da cuenta de la ausencia de cambios sustantivos que hayan alterado la vulnerabilidad económica de los pequeños productores yerbateros.

24 En los últimos tres años la oferta superó a la demanda, incluyendo la externa, por lo cual aumentó el stock en secaderos y molinos alcanzando en diciembre de 2010 al 80% de la producción anual (DIAR-DIAS, 2011).

Además de los vaivenes coyunturales, derivados de los ciclos de sobre-oferta, ciertos procesos productivos en curso sugieren una profunda inquietud latente respecto a su evolución en el futuro. Particularmente, por la presión que ejercen sobre esta estructura productiva el surgimiento de nuevas plantaciones, la tendencia a incrementar cultivos de alta densidad, la renovación de yerbatales deteriorados y el creciente interés comercial por los viveros de yerba mate que se suma las deficiencias en el cumplimiento de controles y, en un mercado oligopolizado, las posibilidades de "captura" que ofrece la regulación del precio (Gortari, 2010).

Marco regulatorio vigente no deviene en la sustentabilidad de los pequeños productores al igualar el pago por la materia prima ante realidades diametralmente asimétricas derivadas del grado de integración vertical, extensión de los predios, tecnificación y rendimiento. La consecuencia más evidente es que el 77% de los productores que poseen hasta 11 hectáreas apenas logran cubrir los gastos mínimos de mantenimiento, cosecha y flete llegando a obtener márgenes brutos prácticamente nulos. Esta realidad contrasta con la renta registrada en los eslabones finales de la cadena.

Complejo Sojero

La aparición y drástica expansión que experimenta el cultivo de soja en el Norte del país obedece a la convergencia de una serie de variables:[25] disponibilidad de tierras cultivables, el "paquete tecnológico" difundido en el país y su capacidad para diluir "barreras naturales";[26] el marco institucional y regulaciones que recrean condiciones de "atractividad" para la inversión (políticas de tierras nacional y provinciales, tecnológica, de promoción de biocombustibles, de tratamiento de los bosques, de infraestructuras de transporte, entre otras); incremento de la demanda internacional; las estrategias de las grandes empresas agroprocesadoras en su integración a los mercados globales; y, las modalidades organizacionales que se consolidan en el complejo sojero pampeano desde el decenio de 1990.

25 Un análisis de las tendencias constitutivas del proceso expansión de la soja en el país, así como de las dinámicas en los últimos años se puede encontrar, entre otros, en Gutman,2000; Gutman y Lavarello, 2004; Bisang y Gutman,2005; Teubal, 2006; INTA (2009).

26 Integrado por la innovación radical de la semilla transgénica (la soja resistente al glifosato), innovaciones incrementales como la siembra directa, y las incorporadas en la maquinaria agrícola, la importación de herbicidas a bajo precio e inversiones complementarias en nuevas plantas de fertilizantes (Gutman y Lavarello, 2004).

Tal como se desprende de numerosos estudios y debates sobre el tema, la soja avanzó en el Norte desplazando primero cultivos tradicionales y la ganadería extensiva, y más recientemente, sobre bosques nativos de las áreas subtropicales del país a partir del cambio en el régimen de lluvias. En ambas fases se produjeron transformaciones económicas, sociales y territoriales significativas que, en rasgos estilizados, materializan un nuevo circuito económico de integración internacional a través de una organización productiva que extiende y profundiza la cobertura geográfica del modelo agrícola de la pampa húmeda.

La Figura 1 ilustra la superficie ocupada en el país por este cultivo según los guarismos de una de las más recientes campañas agrícolas (Reboratti, 2010).

En efecto, el nuevo esquema tecno-productivo orientado a la exportación e intensivo en escala forzó la expansión de la frontera agrícola en la región gestando un triple proceso de concentración que hace a la esencia del modelo: concentración de la tierra; concentración del capital, desdoblamiento entre propietarios (devenidos en rentistas) y contratistas (propietarios de tierra o no) e industrialización liderada por grandes empresas extranjeras y locales; concentración de la organización y gestión del proceso productivo mediante grandes empresas agropecuarias financieras a través de pools de siembra (Varesi, 2010).

Figura 1 – Superficie cubierta con soja en Argentina: áreas de expansión en el NEA y NOA. Años 2010.

Fuente: Reboratti, 2010

En el Norte del país se han operado dos procesos relacionados con el avance del cultivo de soja: por un lado se percibe un ciclo expansivo con importantes efectos territoriales y por otro, significativos cambios de sustitución de cultivos que, en gran medida, tiene relación con las estructuras productivas ya consolidadas desde mediados del siglo pasado.

La información del Censo Nacional Agropecuario (CNA) de los años 1988 y 2002, volcada en el Cuadro 7, denota la expansión sojera en las provincias del Norte donde el cultivo se ha instalado. La superficie cultivada total aumentó en 1,5 millones de hectáreas entre los años señalados, básicamente a partir de la ganadería extensiva y el desmonte,[27] correspondiendo el 65% a soja, principalmente en Chaco y Santiago del Estero. Este incremento en Chaco explica el 85% del incremento, en Salta el 71% y en Santiago del Estero y Tucumán el 51 y 60% respectivamente. Esta oleaginosa se convirtió en el principal cultivo en estas provincias, incorporando tierras dedicadas anteriormente a los principales cultivos industriales como algodón en Chaco, poroto en Salta, caña de azúcar en Tucumán y hortalizas en Santiago del Estero.

27 Según un informe de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, se desmontan por año en el país unas 30.000 hectáreas de bosques nativos; sin embargo, los datos censales para la provincia de Salta muestran que entre 1988 y 2004 se erradicaron 110.000 hectáreas en promedio anual (Slutzky, 2005).

Cuadro 7 – Superficie implantada por tipo de cultivo (1988 y 2002). Hectáreas

		Chaco	Salta	Santiago del Estero	Tucumán	Total
Soja	1988	16.745	98.305	63.722	135.298	314.070
	2002	407.445	296.982	413.382	201.959	1.319.768
	Dif.	*390.700*	*198.677*	*349.660*	*66.661*	*1.005.698*
Resto oleaginosas	1988	*193.074*	*7.023*	*12.364*	*1.791*	214.252
	2002	197.992	25.460	18.823	1	242.276
	Dif.	*4.918*	*18.437*	*6.459*	*-1.790*	*28.024*
Cereales	1988	97.732	70.775	100.521	86.294	355.322
	2002	196.650	130.823	270.921	174.580	772.974
	Dif.	*98.918*	*60.048*	*170.400*	*88.286*	*417.652*
Forrajeras	1988	81.100	63.150	141.915	35.962	322.127
	2002	147.821	121.707	294.883	31.697	596.108
	Dif.	*66.721*	*58.557*	*152.968*	*-4.265*	*273.981*
Industriales, legumbres y otros	1988	300.795	219.574	83.016	272.736	876.121
	2002	201.712	164.799	91.666	235.026	693.204
	Dif.	*-99.083*	*-54.775*	*8.650*	*-37.710*	*-182.917*
Total	1988	689.446	458.827	401.538	532.081	2.081.892
	2002	1.151.621	739.770	1.089.676	643.263	3.624.330
	Dif.	*462.175*	*280.943*	*688.138*	*111.183*	*1.542.438*
Soja sobre total		85%	71%	51%	60%	65%
Distribución soja		39%	20%	35%	7%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNA 1988 y 2002.

Los cultivos tradicionales pierden relevancia en manos de la soja dependiendo crecientemente de actores externos, principalmente de la región pampeana, y girando parte de la renta local hacia otras regiones del país con el agravante derivado en la perdida de autonomía, respecto de la política económica ante los grandes conglomerados nacionales y trasnacionales.

Existieron condiciones previas, algunas gestadas desde fines de la década de 1960, que favorecieron la penetración de la producción de soja.

El proceso de reestructuración experimentado por el tradicional complejo algodonero chaqueño ysiguiendo las tendencias constitutivas de la agricultura contemporánea, sienta las bases y facilita su difusión.[28] Por un lado, porque se crearon condiciones para el desplazamiento de minifundistas y pequeños productores de la estructura agraria algodonera, quienes, empujados por su alto endeudamiento, venden sus tierras y emigran. Por otro lado, porque la presión de los elementos que conformaron el ciclo expansivo del algodón desde mediados de los años 1990 conducen, precisamente, a explotaciones empresariales (medianos y grandes productores) de mayor tamaño y adecuadas para la introducción de nuevas tecnologías. Estos estratos, propietarios de las extensiones de tierra que garantizan la rentabilidad del cultivo, pudieron acceder a créditos para la compra de maquinaria e insumos y enfrentar los mayores costos del mejoramiento del cultivo introduciendo el "paquete" ofrecido por empresas transnacionales proveedoras de semillas transgénicas y plaguicidas. Asimismo, se produjo la entrada de nuevos capitales privados

28 De modo similar en Salta y Tucumán, la mecanización de las cosechas del poroto, soja común y otros cereales se produjo durante los años 60, seguido del ingreso de las semillas híbridas, agroquímicos y fertilizantes.

que amplían y renuevan el parque industrial de primera transformación (desmotadoras), y el desplazamiento de las cooperativas que, hasta el momento, captaban la mitad del algodón en bruto comercializado.[29]

De este modo, se habilita un nuevo modelo tecno-productivo que por un lado reemplaza totalmente la cosecha manual de algodón y, asimismo, viabiliza la orientación hacia las oleaginosas,[30] evitando las amenazas de las sequías y logrando mayor certidumbre en el rendimiento final, posibilidad de una doble cosecha,[31] además de enfrentar menores costos,, ya que a diferencia del algodón la soja demanda menos mano de obra para el proceso de siembra y etapa de recolección.[32]

Otros protagonistas de la *pampeanización* de la agricultura en el Norte son las grandes capitales de la región, pools pampeanos y empresas contratistas de las provincias de Santa Fe y Córdoba; primero compraron o alquilaron tierras reemplazando el algodón por la soja en el Sudoeste y Oeste de Chaco y Santiago del Estero;[33] los grandes semilleros y agroprocesadoras que localizan sus instalaciones de acopio (Cargill, Asociación de Cooperativas Agrarias; Aceitera General Deheza) y distribución de insumos en las nuevas zonas de producción; los capitales asociados de la infraestructura de transporte, particularmente los que configuran el polo ferro-portuario en torno a Rosario –San Martín– San Lorenzo y, de manera complementaria, los asociados (públicos, privados e internacionales) a los grandes proyectos de inversión programados dentro del Eje del Capricornio de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).[34]

En suma, la implantación de un nuevo complejo productivo, asentado en ventajas naturales cuyos nodos gravitantes y de mayor dinamismo recrean condiciones de competitividad externa y, al mismo tiempo, se debilitan anteriores correas de transmisión hacia el interior de las economías regionales. Asimismo, la estructura productiva del modelo sojero altamente productivista, basada en grandes extensiones, ha generado un desplazamiento de los productores con menores extensiones que han arrendado o vendido sus tierras y se han desplazado a los centros urbanos. Este efecto sobre la estructura ocupacional se ve aumentado por el bajo nivel de empleo generado por la soja en relación a otros cultivos.

Consecuentemente, en cultivos industriales tradicionales como el algodón en Chaco y la caña de azúcar en Tucumán, la demanda de mano de obra disminuye a medida que el nivel tecnológico mejora, por lo cual los productores pequeños son los mayores demandantes de mano de obra por hectárea. De este modo, su sustitución por soja y la desaparición de las explotaciones de menor tamaño derivan, generalmente, en una pérdida de empleos a nivel local.

El Cuadro 8 muestra los jornales por hombre anuales por hectárea en los cultivos señalados en relación con la soja producida en Córdoba y las nuevas hectáreas necesarias para generar un efecto neutro en el empleo. Las diferencias en los requerimientos de mano de obra determinan que, por cada hectárea de bajo nivel tecnológico de caña de azúcar y algodón reemplazada por soja, se requieren 167 y 77 nuevas hectáreas de soja a los efectos de neutralizar el impacto sobre el nivel de ocupación. Los cambios observados en la superficie sembrada de azúcar y algodón, por un lado, y de soja por el otro, dan cuenta de una significativa reducción en el empleo rural.

29 Ver análisis del complejo algodonero en este mismo volumen.

30 Otros factores convergen en la abrupta reducción en la producción de algodón, como la aparición de la plaga el "picudo algodonero", la mayor volatilidad de los mercados y la caída de precios internacionales de este producto.

31 Tanto en la provincia de Chaco, como en otras áreas de expansión de la soja dentro del NEA, se dan condiciones agroecológicas que permiten la realización de dos ciclos agrícolas en el mismo período del año (septiembre-febrero).

32 En un estudio reciente del Centro de Investigaciones Económicas y Laborales (CEIL) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) se estima que cada dos hectáreas de algodón que se sustituyen por soja se pierde un puesto de trabajo directo (Neiman, 2011, p. 12, Suplemento económico Cash, domingo, 13 de marzo).

33 Considerando la sumatoria de superficie sembrada en todas las provincias, el NOA alcanzó 1,5 millón de hectáreas en la campaña 2006/07, mientras que el NEA ,unas 750.000 (INTA, 2009).

34 Con objetivos y proyectos vinculados a la salida de producciones exportables del NOA, el Sur de Bolivia y Paraguay hacia el Pacífico, así como conectar el NOA argentino y Norte de Chile con la Hidrovía Paraguay-Paraná. El proyecto portuario más relevante es el complejo intermodal Barranqueras-Corrientes en el NEA.

Cuadro 8 – Jornales/hombre por hectárea/año y hectáreas necesarias para efecto empleo neutro

		Nivel tecnológico		
		bajo	medio	alto
Jornales/hombre por hectárea/año	Caña de azúcar (Tucumán)	50	23	5
	Algodón (Chaco)	23	20	0,9
	Soja (Córdoba)	0,3	0,3	0,3
Efecto empleo neutro: ha. nuevas por ha. sustituida	Soja por caña de azúcar	167	77	17
	Soja por algodón	77	67	3

Fuente: elaboración propia en base a Neiman, 2010.

Del ejercicio anterior surge una reflexión de gran importancia para la discusión sobre efectos económicos territoriales del complejo sojero: existe un número significativo de pequeños productores familiares, desplazados de actividades agrícolas y ganaderas tradicionales que se han convertido en rentistas, alquilando sus campos/parcelas a los agentes económicos ligados al nuevo complejo productivo. Este proceso refuerza la tendencia de desplazamiento de la agricultura familiar de la estructura agraria regional y, al mismo tiempo, introduce un mayor grado de irreversibilidad a esta dinámica. En efecto, no sólo se elevan las barreras de entrada por la presión que ejercen los elementos que conforman la producción agrícola contemporánea sino también, por los mayores costos asociados a la supervivencia y/o reconversión de las explotaciones cuando terminan los contratos. Las tierras son devueltas en malas condiciones agro-ecológicas y la vuelta a la actividad demandaría tiempo, inversiones y/o conocimientos especializados de difícil acceso para estos estratos productivos. Los pequeños productores rentistas se convierten, entonces, en mano de obra que ejerce presión en los mercados de trabajo urbano (especialmente las capitales provinciales), cuentapropistas y/o perceptores de planes sociales.[35]

Los procesos productivos en curso están dejando otras marcas sociales y dinámicas en los territorios provinciales del Norte del país. Aunque los resultados del último censo poblacional están en etapa de elaboración, las tendencias que se esbozan entre los dos censos anteriores dan cuenta del crecimiento desigual que experimentan pequeñas localidades rurales y el surgimiento de nuevas que funcionan como centros de servicios próximas a las áreas de producción sojera. Un fenómeno observado particularmente en la pequeña localidad rural de las Lajitas (Salta), convertida en un importante nodo logístico (instalaciones de silos, oficinas de comercialización, venta de insumos etc.) y en Tartagal, antes ligada al petróleo que ha pasado a ser el centro de servicios para las compañías de desmonte y siembra de soja (Gorenstein et. al., 2010).

La desforestación, propia de la segunda fase de expansión e intensificación del cultivo de soja, ha abarcado una importante superficie de montes nativos del Parque Chaqueño (que involucra a casi todas las provincias del Norte) y ha sido más extensa en la provincia de Santiago de Estero. La literatura especializada muestra cierto consenso en relación a los impactos sobre el medio físico que resultan, mayormente, de la conversión del ambiente natural al uso agropecuario propio de la región pampeana. En este marco,

35 Esta problemática ha sido destacada en entrevistas realizadas a técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y de programas de promoción rural (PRODERNOA), particularmente en el caso de ex productores algodoneros de Santiago del Estero.

entonces, otro debate abierto en relación a las repercusiones del complejo sojero es el ambiental,[36] al que se suma la creciente conflictividad social en ciertas zonas de deforestación y parcelamiento de tierras por el desplazamiento y/o marginación de los pueblos originarios (las etnias Qom, Wichi y Mocoví).

36 Entre los efectos identificados: erosión eólica de los suelos, pérdida de nutrientes y cambio de su estructura, salinización, desertificación, contaminación ambiental por el uso indebido de agroquímicos; pérdida de componentes de biodiversidad; entre otros (Brunstein, F. en Gorenstein et al, 2010).

ASPECTOS SOCIALES Y TERRITORIALES

Si bien existentes obvias diferencias entre los complejos analizados, se pueden observar algunos rasgos comunes desde la óptica social y territorial.

En primer lugar, lo ocurrido en la fase primaria por su impacto en relación a los entramados y actores económicos de "anclaje" territorial, particularmente las dinámicas asociadas al desplazamiento productivo de la agricultura familiar y su mayor grado de irreversibilidad. En los tres casos se manifiestan las presiones que ejercen las lógicas de acumulación en las respectivas cadenas productivas y las estrategias de los agentes nodales reflejadas en mayores escalas técnicas, económicas y de conocimiento en las unidades de producción primaria.

A grandes rasgos, podemos distinguir tres tipos de situaciones derivadas de estas tendencias:

- persistencia de minifundios y pequeñas/medianas explotaciones, sobre todo en la producción de yerba mate y tabaco, bajo condiciones de subordinación que se han profundizado por renovados mecanismos contractuales (condiciones técnicas de producción, precio, calidad);
- procesos de movilidad ascendente en segmentos de pequeños y medianos productores familiares capitalizados y con acceso a tecnologías disponibles que incorporan modalidades de gestión empresarial y trabajo asalariado;
- minifundistas y pequeños productores convertidos en rentista y/o fuerza de trabajo de asentamiento urbano (capitales provinciales y de otras provincias) a partir de los diferentes ciclos de reconversión y modernización productiva (algodón-soja; yerba mate-forestal; nuevas variedades de tabaco).

En el mismo sentido, una tendencia sostenida y estructural de reducción de la demanda de mano de obra permanente (familiar y asalariada), provocada por la mecanización y la difusión de nuevos paquetes tecnológicos. Si bien que el complejo tabacalero y el de la yerba mate siguen siendo intensivos en el uso de mano de obra en ciertas fases del proceso productivo, las relaciones laborales reflejan la lógica empresarial, arriba mencionada, de mayores "grados de libertad" en la utilización de la fuerza de trabajo (trabajadores golondrinas; empleo "en negro" o no registrado, utilización de trabajo infantil). En definitiva, ocurre la persistencia y agudización del empleo informal (sin acceso a seguridad social) y la precariedad laboral con la consecuente repercusión sobre la pobreza de la población. Otra expresión de esta situación, tal como ilustra el Cuadro 9, es la presencia de programas públicos asistenciales orientados a los hogares pobres y a la pequeña agricultura familiar (financiamiento o subsidio de pequeños proyectos productivos), sumado al peso del empleo en el aparato gubernamental.

Por su parte, la complejización en las tareas de producción y gestión de las explotaciones de mayor dimensión y/o familiares más capitalizadas, genera otro circuito laboral asociado a trabajadores especializados y otros puestos cubiertos por asalariados (permanentes y transitorios). Ambas situaciones inducen al crecimiento poblacional de las zonas

suburbanas, tanto en las capitales provinciales como en ciudades próximas a las áreas de producción, con las consecuentes presiones sobre la infraestructura pública y servicios básicos (educación, salud, vivienda, ayuda alimentaria, subsidios).[37]

37 Al igual que en otras regiones del país, también se observa la conformación de enclaves de mano de obra estacional en la proximidad de las explotaciones, alojados en instalaciones deslocalizables y/o precarias (conteiners, traillers, cortijos).

Cuadro 9 – Indicadores Seleccionados: Empleo Público y Planes Sociales

Provincias	Empleados Públicos cada 1000 hab (*)	Beneficiarios Sociales cada 1000 habitantes (*)	EAP Pobres / Total de Explotaciones en % (**)
Catamarca	88	84	59
Chaco	45	103	39
Corrientes	50	61	43
Formosa	74	97	45
Jujuy	62	82	65
Misiones	42	35	65
Salta	37	56	57
Santiago del Estero	56	57	60
Tucumán	43	50	48
Total NEA	50	s/d	51
Total NOA	53	s/d	58
Total país	42	41	34

Fuente: (*) En base a información del Ministerio de Economía y Finanzas; INDEC y el MTEySS. y (**) Se corresponde con las explotaciones agropecuarias de Pequeños Productores tipo 3 de la tipología IICA - PROINDER (2006) que conforma la población objetivo de los programas de Desarrollo Rural de naturaleza asistencial.

En segundo lugar, los tres complejos productivos tienen un débil "efecto arrastre" dentro de las respectivas cadenas de valor y, en los de mayor desarrollo (tabaco y yerba mate), niveles de concentración aun más altos en las etapas de transformación de la materia prima. La indivisibilidad de las actividades de acondicionamiento, almacenamiento, transporte y embarque de las producciones para su llegada a mercados internacionales o nacionales refuerzan el carácter oligopólico de los agentes económicos que intervienen en estas fases.

Tales actividades, a su vez, presentan reducidos (y/o descendentes) requerimientos de mano de obra y una lógica en sus relaciones que tiende a marginalizar a los pequeños productores.

Chaco, Santiago del Estero, Salta y Tucumán denotan un crecimiento sostenido en su participación en las exportaciones nacionales del soja (alrededor del 3,5% en 2007); también se manifiestan derivaciones territoriales asociadas a la localización de equipamiento e infraestructuras, la aparición de algunos nuevos centros de servicios, y/o revitalización de otros, por el impulso particular de las pocas actividades que se eslabonan en el complejo sojero. Aún así, estos procesos van acompañados de indicadores poco alentadores en términos de ingresos, pobreza y necesidades básicas insatisfechas, tanto en el medio rural como en el urbano (Gatto, 2007; Gorenstein et. al., 2010).

Por último, cabe incluir algunos aspectos que hacen al camino seguido por las políticas públicas, primordialmente: las de infraestructura, orientadas a la reducción de los costos de transporte que afectan, particularmente, a las exportaciones de agrograneles. En este sentido, diversos proyectos de inversión con financiamiento público e internacional para crear y/o fortalecer las conexiones viales, terrestres y marítimas; el financiamiento y los programas de promoción productiva que, en los últimos años, han contribuido para afianzar las estructuras productivas regionales afincadas en las ventajas comparativas naturales y, a su vez, a los productores y/o empresas más sólidos debido a las ostensibles dificultades para usufructuar los instrumentos disponibles por parte de los pequeños productores y pequeñas empresas más relegadas (Gorenstein y Schorr, 2010); y las políticas agrícolas que, en su orientación general "pro-competitividad", tienden a reforzar las lógicas concentradoras de las distintas cadenas productivas.[38]

38 Un tratamiento especial requeririan las políticas ambientales. Diversos estudios académicos advierten sobre la gravedad de estos efectos, las complicidades derivadas de los intereses económicos y políticos que operan en estos territorios y sobre la irreversibilidad de algunos efectos naturales desatados.

REFLEXIONES FINALES

Los complejos productivos de base primaria que se han caracterizado, generan una parte sustancial de la renta en las provincias donde se encuentran asentados y muestran un crecimiento de la producción muy importante en los últimos años. Sin embargo, dada por su estructura básicamente extractiva con escasos eslabonamientos hacia adelante y su ligazón a grupos económicos nacionales y trasnacionales extra regionales, especialmente en tabaco y soja; su mejor *performance* no ha derivado en un aumento del ingreso de los actores locales proporcional.

Su expansión se ha dado en el marco de un cambio en el paradigma tecnológico donde la mecanización, los insumos químicos y la escala determinan el rendimiento y rentabilidad de las explotaciones. Tanto en el complejo tabacalero como en el de la yerba mate, aún persisten rasgos de funcionamiento económico propios de las estructuras duales: una totalmente integrada a las estrategias de competitividad en mercados mundiales y/o nacionales y la otra, con capacidades productivas y tecnológicas inferiores y bajo ritmo de acumulación crecientemente condicionado por el entorno competitivo anterior.

Este es el segmento que mayor influencia ejerce en la esfera económica local. En cambio, el complejo sojero replica en el aparato productivo local el modelo homogeneizador (tecnologías, escala de tamaño; estrategias organizacionales) de la pampa húmeda. Se abre así, un nuevo ciclo de acumulación y reproducción con una presencia determinante de grandes capitales extranjeros y nacionales (en numerosos casos extra-provinciales) cuya realización suele darse fuera del territorio del Norte: en los mercados de la región central del país y, en una proporción variable según complejo, de las propias fronteras nacionales dada su condición de importantes plataformas de exportación (soja y tabaco).

Para la economía regional, ello plantea otro foco de atención relativo a las correas de transmisión económica "hacia adentro", a la medida que los centros de decisión son exógenos y una proporción considerable del excedente generado se canaliza en otra dimensión espacial (global, trans-regional etc). La casi total ausencia de mecanismos que regulen las relaciones intra e intersectoriales en los complejos (por ejemplo, sobre el ejercicio de prácticas oligopólicas u oligopsónicas) agrava la situación y contribuye para profundizar la matriz distributiva sumamente regresiva existente en estas sociedades.

El aumento de la producción fue de la mano de la disminución de la demanda laboral en tabaco y soja generando importantes trastornos en los mercados laborales rurales y

urbanos vinculados a las zonas productivas. Por su parte, en yerba mate las regulaciones tendientes a controlar la oferta y el precio, dado el reducido coeficiente de exportación de la actividad y la estructura oligopsónica del mercado interno, tampoco ha contribuido a equilibrar la relación entre los productores; por el contrario, ponen en duda la supervivencia de los pequeños productores, ya que se han establecido en función de las dimensiones y características tecnológicas de los grandes.

En suma, el dinamismo de la producción tiene como contracara la alarmante tasa de mortalidad de explotaciones pequeñas, la vertiginosa reducción de la demanda de empleo rural y la creciente precariedad de este mercado laboral que presiona crecientemente sobre el urbano.

Silvia Gorenstein *é economista; mestre em Economia; Especialização em Planificación Regional (ILPES-CEPAL – Naciones Unidas); pesquisadora do Conicet; professora titular da Universidad Nacional del Sur. Email: sgoren@criba.eud.ar.*

Martín Schorr *é sociólogo; doutor em Ciências Sociais (FLACSO-AR); pesquisador do Conicet; professor das Universidades Nacionales de Buenos Aires e San Martín e da FLACSO-AR. Email: schorr_martin@yahoo.com.ar*

Gonzalo Soler *é licenciado em Ciencias de la Comunicación (UBA); mestrando em Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (UNGS – GRUPO REDES – IDES). Email: gsoler_99@yahoo.com.ar*

Artigo recebido em fevereiro de 2011 e aprovado para publicação em abril de 2011.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFARO, M.; RAU, V. La conflictividad social en mercados de trabajo rurales intermediados: los casos del mercado de trabajo yerbatero misionero y de la citricultura tucumana. 7mo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET. Buenos Aires, 2005.

APARICIO, S. Trabajos y relaciones de trabajo en la producción tabacalera empresarial. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*. Buenos Aires, n.30, p.17, 2009.

APARICIO, S. (Coord.) Tabaco, mercado de trabajo y cultura en Jujuy. Informe Final, Programa de promoción de la investigación, formación y divulgación sobre riesgos del trabajo. Superintendencia de Riesgo del Trabajo. Buenos Aires, 2009.

ARCEO, E. El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina. In: *Cuadernos del CENDES*. Caracas, n.60, p.25-61, 2005.

BISANG, R.; GUTMAN, G. Acumulación y tramas agroalimentarias en América Latina. In: *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, n.87, p.115-29, 2005.

BONGIOVANNI, R. (Ed.) *Economía de los cultivos industriales: algodón, caña de azucar, maní, tabaco, té y yerba mate*. INTA, Manfredi, 2008.

BRUNSTEIN, F. Impactos de las actividades productivas y la población sobre el ambiente del Norte Grande. *Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía*. Buenos Aires, 2010.

CASTRO, A.; GUTMAN, G. Análisis de subsistemas agroalimentarios. Manual de Capacitación (versión provisional). FAO, Buenos Aires, Documento de Trabajo Número 46, 2002.

CHÁVEZ, D. La demanda de mano de obra en tabaco Virginia, provincias de Salta y Jujuy. In: NEIMAN, G. (Dir.) *Estudio sobre la demanda de trabajo en el agro argentino.* Ediciones Ciccus. Buenos Aires, 2010.

CORRADINI, E. y otros. Caracterización del sector productor tabacalero en la República Argentina. Facultad de Ciencias Agrarias, Centro de Altos Estudios "Jorge Gándara" de la Universidad Católica Argentina. Buenos Aires, 2005.

DELGADO CABEZA, M.; ARAGÓN MEJÍA, M. Los campos andaluces en la globalización. Almería y Huelva, fábricas de hortalizas. In: ETXEZARRETA, M. (Coord.) *La agricultura española en la era de la globalización*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 2006.

DIAR – DIAS, "El Complejo Yerbatero", Serie Producción Regional de Complejos Productivos, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, julio, 2011.

DE MATTOS, C. *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*, OLACCHI, Quito, 2010.

DIRVEN, M. El cluster: un análisis indispensable. Una visión pesimista. In: *Revista de la Procuraduría Agraria*, México, n.17, p.31-59, 2001.

FAO: "El estado de los mercados de los productos básicos agrícolas. Los precios altos de los alimentos y la crisis alimentaria: experiencias y lecciones aprendidas". Disponible en: www.fao.org.

GATTO, F.; GUTMAN G.; YOGUEL G. Reetructuración industrial en la argentina y sus efectos regionales 1973-1984. Buenos Aires, CEPAL/CFI, 1987.

GATTO, F. Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina. In: KOSACOFF, B. (Ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires, CEPAL, 2007.

GATTO, F.; QUINTAR, A. "Principales consecuencias socioeconómicas de la división regional de la actividad agrícola", CEPAL. Buenos Aires, Documento de Trabajo Número 17, 1985.

Grupo de Análisis Económico/Dirección de Economía Agraria. Informe de Productos Regionales. Tabaco, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Subsecretaría de Economía Agropecuaria, Buenos Aires. (mimeo), 2003.

GORENSTEIN, S. (Coord.) Diagnóstico territorial integral del Norte Argentino, Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Política Económica/Ministerio de Economía, Argentina (mimeo).

_____. Diagnóstico territorial integral del Norte Argentino, Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Política Económica/ ministerio de Economía, Argentina, (mimeo).

GORENSTEIN, S.; Schorr M. Alcances regionales del financiamiento público en la argentina. Una mirada de conjunto, Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal. FCL/UNL (en prensa), 2011.

GORTARI, J. La política pública en la economía regional yerbatera: logros, desafíos y conflictos emergentes, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Desarrollo Local. Buenos Aires, 2010.

_____. El Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) como dispositivo político de economía social: medición intrasectorial en la distribución del ingreso, empoderamiento del sector productivo y desarrollo local en la región yerbatera. In: *Realidad Económica*, Buenos Aires, n.232, p.21-31, 2007.

GUTMAN, G. Trayectoria y demanda tecnológica en el MERCOSUR ampliado. El caso de oleaginosas: soja y girasol, PROCISUR/BID. Buenos Aires, 2000.

GUTMAN, G.; LAVARELLO, P. Biotecnología y Desarrollo. Avances de la agrobiotecnología en Argentina y Brasil. In: *Economía: teoría y práctica*, México, n.25, 2008.

_____. Trayectorias tecno-productivas en sistemas agroalimentarios: los casos de los subsistemas soja y maiz en argentina, ponencia en la XXXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria. Mar del Plata, 2004.

INTA. Análisis de la cadena de soja en la Argentina, Estudios Socioeconómicos de los sistemas agroalimentarios y agroindustriales. Buenos Aires, n.3, 2009.

KATZ, J. *Prólogo*. In: BISANG R. et al. *Biotecnologia y desarrollo. Un modelo para armar en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo libros, 2006.

LEVIN, P. *Subsistemas regionales*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, 1975.

LIPIETZ, A. *Le capital et son espace*. Paris: Maspero, 1979.

LLACH J. Los desafíos productivos de la Argentina: ¿cuál es y cuál debería ser nuestro lugar en el nuevo mundo? In: *Boletín Informativo Techint*. Buenos Aires, n.333, 2011.

LÓPEZ, R. Crisis económicas mundiales, escasez de recursos ambientales y concentración de la riqueza. In: *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, n.102, 2010.

MASSEY, D. In what sense a regional problem? In: *Regional Studies*. Oxford, n.2, 1979.

NEIMAN, G. (Dir.) *Estudio sobre la demanda de trabajo en el agro argentino*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2010.

_____. Las condiciones técnicas, sociales y laborales de la demanda de trabajo en el agro argentino. In: NEIMAN, G. (Dir.) *Estudio sobre la demanda de trabajo en el agro argentino*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2010.

NOCHTEFF, H. Revolución industrial y alternativas tecnológicas. In: *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, n.36, 1988.

NORTH, D. Location Theory and Regional Economic Growth. In: *Journal of Political Economy*. Chicago, n.3, 1955.

PÉREZ, C. Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. In: *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, n.100, 2010.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Los 18 desafíos que plantea la Argentina. Buenos Aires, (mimeo), 2002.

PROINDER – IICA. Los pequeños productores en la república Argentina. Importancia de la producción agropecuaria y el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. Buenos Aires, Serie Estudios e Investigaciones 10, 2006.

RAMOS, J. Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales. Santiago de Chile. Documento de la CEPAL LC/R 1743/ Rev.1, 1998.

RAU, V. La yerba mate en misiones (Argentina): Estructura y significados de una producción localizada, *Agroalim,* junio, v.15, n.28, p.49-58, 2009.

RE, D. La producción tabacalera en Jujuy. Mercado de trabajo y productores medios, Ponencia presentada en ALAST. Montevideo, Uruguay, 2007.

RE, D.; DIEZ, C. El Complejo Agroindustrial Tabacalero. Un análisis sobre las transformaciones socio productivas en las provincias argentinas de Jujuy y Misiones, (mimeo), 2010.

REBIZO, M. M.; RODRÍGUEZ, A. T. Balance de inserción internacional de las cadenas agro-industriales argentinas. CEPAL/PROSAP, Documento de Proyecto. Santiago de Chile, 2011.

REBORATTI, C. Un mar de soja: la nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias. In: *Revista de Geografía Norte Grande*. Santiago de Chile, n.45, 2010.

ROFMAN, A. Las economías del interior. Una estrategia para enfrentar la crisis. Revista Enoikos, n.19, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 2001.

_____. *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos productivos del petróleo, el carbón y el azúcar*. Buenos Aires: Ariel, 1999.

_____. Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional. In: *Revista Interamericana de Planificación*. Bogotá, n.70, 1984.

_____. *Monetarismo y crisis en el Nordeste*. Buenos Aires: Ediciones CEUR, 1980.

ROFMAN, A. et al. Subordinación productiva en las economías regionales de la posconvertibilidad. In: *Realidad Económica*. Buenos Aires, n.240, 2008.

SLUTZKY, D. Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA. La situación de los pequeños productores y los pueblos originarios. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, n.23, p.59-100, 2005.
SAGPyA, "Diagnóstico de la región yerbatera".
TEUBAL, M. Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities. In: *Realidad Económica*. Buenos Aires, n.220, 2006.
UCEMA. "Factores de éxito de una empresa yerbatera". 2009.
United Nations Industrial Development Organization-UNIDO. Agro-value chain analysis and development, The UNIDO Approach, A staff working paper. Viena, 2009.
VACA J.; CAO H. Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina. In: *Revista Estudios Regionales*. Sevilla, 2005.
VALENZUELA, C. Enfoques recientes sobre el problema algodonero chaqueño: el algodón ¿Una oportunidad perdida. In: *Revista de Historiografía Argentina*. Buenos Aires, n.1, 2006.
_____. Transformaciones y conflictos en el agro chaqueño durante los ´90. Articulaciones territoriales de una nueva racionalidad productiva. In: *Mundo Agrario-Estudios rurales*, n.10, 2005. Disponible en: http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/numeros/numero10/atdocument.2005-11-21.9256599715.
VARESI, G. El circuito productivo sojero argentino en el modelo posconvertibilidad. Una aproximación desde el enfoque de análisis regional, cuadernos del CENDES, Año 27, n.74, Tercera época, 2010.

ABSTRACT *The aim of this article is to recover some of the "old" issues of the regional debate that have emerged as a result of the current upturn of natural intensive resources activities in Northern Argentina. At the same time, the developement of new logics of production and circulation of goods are associated with this reprimary cycle, redefining and making deeper the territorial barriers that lock the productive diversification and development. This interruptions and continuities are analyzed trough recent evidences recorded in three agro industrial complexes: tobacco and yerba mate's, with long and established tradition in the region, and soybeans, with recent spreading under the expansive process of the typical humid pampas production model.*

KEYWORDS *Agroindustrial complex; growth and regional development; social and territorial impact; technological change.*

GRANDES URBES Y NUEVAS VISIBILIDADES DE LA DIVERSIDAD[1]

Liliana Ester Tamagno
Carolina Andrea Maidana

1 Algunas cuestiones que aparecen en este trabajo fueron presentadas y debatidas en el VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, Brasil, 2010.

Resumen *En el presente trabajo reflexionaremos sobre las dialécticas: tradición/modernidad, local/global, formal/informal, pasado/presente, memorias/aprendizajes en su relación con las migraciones indígenas, y las respuestas de esta población a las condiciones de la vida urbana. El análisis de las migraciones internas entendidas como desplazamientos de individuos y/o colectivos en busca de trabajo y de mejores condiciones de existencia (Castells, 1979 y Tamagno, 2001) y la relación entre urbanización, desigualdad y diversidad se realiza en este trabajo poniendo énfasis en los denominados "procesos de territorialización", noción que nos permite dar lugar a la comprensión de las formas en que los territorios de pertenencia se construyen históricamente como resultado de la conjunción de factores políticos, económicos y socioculturales; algo de suma importancia dado el actual contexto de demandas territoriales y de la consecuente lucha por legitimar las presencias indígenas en el medio urbano.*[1]

Palabras clave *Ciudad; indígenas; migración; nucleamientos; procesos de territorialización.*

AMÉRICA LATINA: PROCESOS MIGRATORIOS Y URBANIZACIÓN

En América Latina, en la década de 1960, el tema de las migraciones internas fue preocupación de científicos sociales, economistas, agentes sociales y políticos, y debido a la magnitud de las mismas, produjo un desmesurado aumento de la población de las ciudades en períodos muy cortos de tiempo, derivando situaciones preocupantes. Las denominadas entonces, "migraciones internas", referían a los sectores más pobres de la población del interior de los países que, masivamente, se dirigían a las ciudades en busca de mejores condiciones de existencia. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, la inversión abrupta de capitales -ahora ociosos- en áreas periféricas dio lugar a una etapa de significativo desarrollo industrial, acompañada por un desplazamiento de inversiones de capital del campo a la ciudad que provocó estos movimientos de población los cuales fueron caracterizados como "oleadas migratorias", "aluviones poblacionales" o "aluviones zoológicos", por quienes se atrevieron a expresarlo en términos claramente conservadores y racistas. En Argentina esta última frase, atribuida al diputado radical Ernesto Sanmartino en un debate de la Cámara de Diputados del 07/08/1947 (Gambini, 2008), pasó a formar parte del imaginario colectivo asociada a la descripción de sectores populares -mayoritariamente peronistas- conjuntamente con los calificativos "negros", "negritos", "negrada", "grasas".

El campo se despobló y las ciudades crecieron desmesuradamente al ritmo de la industrialización, de la especulación inmobiliaria y de la revaloración de la tierra urbana. Aparecieron así, en América Latina, las llamadas "hiperurbes" y sus "conurbanos" como

producto de un desarrollo que fue caracterizado como "capitalismo dependiente" (Cardoso y Faletto, 1970), ya que, guiado por las necesidades de expansión y reproducción del capital extranjero y en connivencia con las ansias de rápido enriquecimiento de sus socios locales, obviaba toda posibilidad de planificación en términos de proyectos de países equilibrados y equitativos.[2] Este crecimiento vertiginoso y desigual hizo que el Conurbano Bonaerense (área integrada por partidos que rodean Buenos Aires, ciudad capital de la Argentina) pasara a contar con 3.700.000 habitantes en l960 a 6.800.000 en 1980. Sólo como otro ejemplo de ello, la ciudad de San Pablo (Brasil) triplicó su población entre los años 1950 y 1970. El Número 7 de la Revista *Rapport* del *Styrelsen För Internationell Utvecklingen* (SIDA), Suecia, 1978 – siguiendo el pensamiento socialdemócrata que en ese momento cuestionaba fuertemente el modelo liberal – bajo el título *Svensk Indutri i Brasilien* (*La industria sueca en Brasil*) pone al descubierto el modo en que los capitales extranjeros provocaron lo que se denominó "el milagro brasileño"; señalando la significativa participación de Suecia en ese proceso y las enormes ganancias obtenidas durante el mismo.[3] Más del 50% del crecimiento de las hiperurbes latinoamericanas se debió entonces, a la migración interna y si bien ésta no se restringió sólo a los sectores más desfavorecidos, fueron éstos los que se vieron enfrentados masivamente a la necesidad de migrar abandonando sus lugares de origen.

La expansión de la economía de mercado trasformó y/o destruyó en el interior de los países, las redes de producción y comercialización locales, la renta se concentró en pocas manos y la economía de los Estados se manejó desde las metrópolis.[4] Expresando un claro sentido evolucionista, los países latinoamericanos fueron categorizados como "subdesarrollados" y llamados eufemísticamente "pobres" cuando, en rigor de verdad, fueron y siguen siendo, la fuente de riqueza de los países "desarrollados" o "industrializados". Más tarde, y siempre dentro del mismo paradigma, aparecería el término "países en vías de desarrollo" o "países emergentes" para denominar a aquellos que presentaban algún indicador que los mostrase como acercándose al modelo hegemónico. En la década de 1990 se llegó, incluso, a acuñar el término de "países inviables" para designar a aquellos que presentaban balanzas comerciales deficitarias o endeudamiento significativo con pocas probabilidades de hacerse cargo de los mismos y "caer en el default". El desarrollismo en tal paradigma conceptual, pretendió y, aún pretende, ocultar que el "desarrollo" de algunas áreas se realizó y se realiza a costa del "subdesarrollo" de otras, y que los procesos de urbanización presentados como el símbolo de la modernidad, derivarían en importantes desequilibrios y desigualdades regionales que afectaron a toda la sociedad . El paradigma de la "modernización" proveía el fundamento ideológico de que el campo era el atraso y la ciudad el futuro prometedor (Tamagno, 2001). Los que llegaron a la gran ciudad y no pudieron acceder a un trabajo que les garantizara una vivienda digna, pasaron a formar parte de los denominados asentamientos informales. Asentamientos estos caracterizados también como ilegales y/o irregulares, respecto a aspectos dominiales tales como: falta de títulos de propiedad o contratos de alquiler, y/o respecto al incumplimiento de las normativas de urbanización como normas de subdivisión, uso, ocupación, y construcción de la ciudad y/o de los requerimientos ambientales para la localización de usos urbanos (Clichevsky, 2009). Las "villas miserias", "villas de emergencia" o simplemente "villas" de Argentina, las "favelas" de Brasil, las "callampas" de Chile, los "cantegriles" de Uruguay y las "barriadas" de Perú – por nombrar sólo algunas de las expresiones que identifican a este tipo de asentamientos en el espacio latinoamericano – fueron entendidos en un comienzo como signo de progreso, en tanto transitorios. Algunas ciudades comenzaron a

2 Este momento – en que los gobiernos populares fueron combatidos y sofocados – se expresó en Argentina con el Golpe Militar de 1955, lo que significaría un punto de inflexión para pasar de un modelo de redistribución acorde a lo que se denomina "Estado de Bienestar" a un modelo fundado en la libertad de mercado y la acumulación de capital.

3 Para ello fue necesario, en 1954, el Golpe Militar al Gobierno Popular de Getulio Vargas que mostró paralelismos con el Gobierno Peronista en Argentina iniciado en 1946.

4 Buenos Aires, ciudad portuaria, se conecta con el interior del país a través de una red ferroviaria que se semeja a un abanico que priorita las relaciones con el centro. San Pablo es referenciada como "la tercera ciudad de industrial sueca" y se visualiza metafóricamente como una locomotora tal cual lo plantea la obra de Joseph Love (1982).

perder su acentuado tinte europeo y se volvieron multicolores. Buenos Aires dejó de ser la "ciudad europea y blanca" para ir tornándose más "nacional" al recibir, en su seno, a los hijos del interior, a los que el prejuicio y la subestimación denominarían "cabecita negra" y que luego se convertirían en "villeros", o más despectivamente, en "negros villeros". Era sumado así a la diversidad representada en la inmigración extranjera que caracterizó los finales del siglo XXI, la diversidad propia del "interior" representada por los sectores campesino-indígenas.

El neoliberalismo dio continuidad a este paradigma y se impuso decididamente durante las décadas de 1980 y 1990, luego que las dictaduras cívico-militares establecidas en la década de 1970 lograran – a través del terrorismo de estado – acallar las luchas populares que avisoraban la necesidad de avanzar en términos de sociedades más justas y más igualitarias. Nuevos momentos de acumulación de capital complementaron la acumulación originaria que, a partir de la expansión colonial, posibilitó el desarrollo del capitalismo a escala mundial. Altos grados de flexibilidad laboral y desocupación, criminalización de la pobreza y penetración de la droga (Wacquant, 2004) son las consecuencias del despojo que los gobiernos democráticos de hoy observan con preocupación y tienden a pensar en conjunto. Es por ello que se hace evidente que el análisis y tratamiento de las situaciones particulares de cada país latinoamericano debe ser pensado no sólo en el concierto de cuestiones estructurales comunes gestadas en la expansión colonial y proyectadas a lo que se denomina colonialidad, sino en una coyuntura común que implica el hecho de verse obligado a enfrentar, en la actualidad, otro momento de acumulación de capital, representado esta vez por los intereses de los megaemprendimientos sojeros, turísticos, energéticos y por la mega minería. Emprendimientos que implican, a su vez, inversiones de capital en el interior que había sido abandonado durante el comienzo de la segunda década del siglo pasado.

Actualmente, al análisis del fenómeno urbano y los procesos de migración vinculados a la industrialización en tanto agente económico dinámico y en el desarrollo de las ciudades, se suma el análisis de los circuitos financieros y las tramas comunicacionales (Castells, 1996 y García Canclini, 1997) que modifican enormemente no sólo las geografías rurales y metropolitanas, sino también, las experiencias cotidianas del habitar, tanto en el campo como en la ciudad. Las ciudades y la urbanidad aparecen nuevamente comprendidas como expresiones de la relación local-global y de las distintas formas de apropiarse, usar y significar el espacio, desarrolladas en un contexto histórico, político, económico y sociocultural particular.

Giménez (1996) señala que el territorio puede ser apropiado subjetivamente como objeto de representación y de apego afectivo y, sobre todo, como símbolo de pertenencia socio territorial; por ello se puede abandonar físicamente un territorio sin perder la referencia simbólica y subjetiva al mismo a través de la comunicación a la distancia, la memoria, el recuerdo y/o la nostalgia. Son estos mecanismos los que posibilitan la resemantización de los espacios a los que se migra y que pasan a formar parte del territorio rememorado y referenciado. Es por ello que para superar el análisis dicotómico realizado en términos de "desterritorialización"/"reterritorialización" proponemos, la utilización del término "procesos de territorialización" (Oliveira, 1999 y Almeida, 2009) que permite considerar y valorar los aspectos materiales y simbólicos presentes tanto en los destierros como en la ocupación de nuevos espacios (Maidana y Tamagno 2010).

Utilizamos el término nucleamiento[5] para referirnos a los procesos por los cuales los migrantes indígenas toba (qom)[6] se reúnen en el espacio y también para describir las áreas de concentración de este tipo de población, es decir, las formaciones espaciales que resultan en "juntarse" en algún espacio particular cuando esto es posible. Entidades territoriales

5 Conceptualización acuñada por Liliana Tamagno (2001) para superar las expectativas de homogeneidad y/o de conjuntos cerrados en si mismos.

6 "Qom" (gente) es la forma en la que se autodenominan los integrantes del pueblo indígena conocida como "Toba", pueblo de cazadores, pescadores y recolectores que habitaba, al momento de la llegada de los españoles, la región de América del Sur conocida como Gran Chaco .

cuyos procesos de gestación, desarrollo y organización son irreductibles a un modelo único, más allá de las generalidades que puedan plantearse al respecto. Algunos nucleamientos están constituidos por conjuntos de familias qom diseminadas en un "barrio", entendido éste como una porción de ciudad definida desde el punto de vista administrativo. Otros nucleamientos están formados por un conjunto de hogares de familias qom, diferenciado entre una mayoría de "criollos" o "blancos". En tanto, otros están constituidos por familias qom nucleadas – en sentido literal – dando lugar a los denominados "barrios tobas", reconociendo a éstos como porciones de ciudad caracterizadas como lugares de cohesión/identificación de los conjuntos de familias que los habitan. Al mismo tiempo, dichos nucleamientos deben ser interpretados como expresión de diferentes modalidades habitacionales resultantes de una ocupación espacial vinculada a la demanda de vivienda que genera, a su vez, el crecimiento – tanto en magnitud como en tipos – de la denominada "informalidad urbana". Incluso algunos casos particulares que en cuanto "viviendas sociales", promovidas por el gobierno nacional, provincial y/o municipal, no serían, en principio, asentamientos informales, ya que se encuentran en situación de "informalidad" cuando el proceso de acceso al suelo no logra formalizarse desde el punto de vista jurídico o bien cuando – debido al crecimiento vegetativo y/o demográfico – se modifican las características de ocupación iniciales (Maidana y Tamagno, 2010).

Siguiendo a Bourdieu (2000), pensamos estos lugares/sitios del espacio social reificado, físicamente realizado u objetivado como apuestas de luchas; como repuestas/resistencias que los propios indígenas dieron y dan ante los procesos de destierro generados por la lógica de la ganancia y el capital, tanto en el campo con el avance de la frontera agrícola y los agronegocios, como en la ciudad debido al avance de la privatización de la tierra y de los negocios inmobiliarios (Tamagno *op. cit.*, y Maidana y Tamagno, 2009). Son numerosos los trabajos que tratan la migración interna en relación a las necesidades de mano de obra, algo que se evidencia en la ubicación de las familias migrantes vinculadas a la proximidad de las fuentes de trabajo.[7] Sin embargo, para las nuevas generaciones, y dado el aumento de los índices de desocupación, la proximidad a una fuente de trabajo no tiene tanta significación como condicionante de la dimensión territorial.

7 Para el caso toba, el nucleamiento más antiguo de Buenos Aires es el de Villa IAPI, municipio de Quilmes. Distrito donde, a mediados del siglo XX, se instalaron grandes empresas debido, tanto a los mejoramientos de infraestructura como a las franquicias impositivas destinadas a fortalecer la radicación de industrias.

PUEBLOS INDÍGENAS. LA DIVERSIDAD EN LA CIUDAD

El acompañamiento de los avatares de un conjunto de familias indígenas qom que migraron al conurbano bonaerense en la década de 1960, permitió reflexionar sobre las falencias de interpretar lo urbano como una dimensión esencializada, como un modo de vida sustancialmente diferente a lo rural, para entender lo "rural" y lo "urbano" como construidos en la dinámica sociocultural de la sociedad que los contiene y de la cual son producto. Planteamos entonces, la necesidad de discutir los límites de la llamada "antropología urbana" (Hannerz, 1980) y tomamos a Manuel Castells (1976) para revisar el "mito de la cultura urbana" e interpretar la ciudad como el lugar donde se concentran y expresan las contradicciones, los conflictos y las desigualdades de la sociedad de la cual la ciudad forma parte.[8]

Hoy, la diversidad resignificada vuelve a aparecer como un desafío para las ciencias sociales, y la metáfora de Maurice Godelier (1978) se torna vigente al permitirnos pensar en términos de un nuevo "parto de la antropología". Planteamos así que los denomina-

8 Para profundizar estas cuestiones ver Tamagno (1986 y 2001).

dos sectores populares no pueden ser ya más pensados sin tener en cuenta la variable de la colonialidad y la variable de la etnicidad,lo cual no implica pensar en términos de la necesidad de que los sectores populares se reconozcan en su pasado campesino-indígena, sino en reconocer los procesos sociales que dieron origen a la configuración de los mismos como parte de los Estados nacionales. Los macro fenómenos deben ser así comprendidos atendiendo a las propias interpretaciones y realidades de los conjuntos sociales, en la necesidad de encontrar un vocabulario y unos conceptos que nos permitan integrar la discusión sobre símbolos y significados con las discusiones sobre el trabajo y el mercado, sobre la dinámica de la política, la demografía[9] y la ecología.

Siguiendo a Barth (1989) es posible analizar la conformación de la complejidad social en términos de corrientes o flujos que tienen una dimensión histórica, donde las circunstancias han hecho que fluyan juntas. Así, las diversidades presentes en lo que denominamos pluralidad no se reducen a la idea de una cultura homogénea, lo que permite comprender el trabajo creativo que los individuos pertenecientes a los grupos étnicos están realizando en el contexto de un mundo en constantes cambios. En el mismo sentido, y como señala Hannerz (1997), no es homogénea en su interior la cultura dominante y tampoco lo son en su interior las culturas subalternas. Participamos en universos de múltiples discursos más o menos discrepantes entre sí; construimos mundos diferentes, parciales y simultáneos y, en ellos, nos movemos y es por ello que la construcción cultural de la sociedad no ocurre y brota de una sola fuente, y no puede ni debe ser pensada como conformando una sola pieza. Según este autor, el concepto de flujo es uno de los términos clave de la llamada antropología transnacional por hacer referencia a aquello que no permanece en su lugar, a movilidades y expansiones variadas. Al mismo tiempo, reconoce a Kroeber como quien no temió pensar la cultura en gran escala y pudo afirmar que las civilizaciones deberían examinarse, no como objetos estáticos, sino como procesos limitados de flujo en el tiempo. Señala a su vez que la noción de flujo puede ser usada de dos maneras: una referida al desplazamiento de algo en el tiempo y a una distribución territorial y otra, específicamente temporal, sin la necesidad de implicancias espaciales. Los flujos tienen direcciones que implican una reorganización de la cultura en el espacio y, si bien existen contraflujos, no pueden negarse las redes de asimetría, vinculadas a relaciones de poder. Las culturas – nos dice – no son visiblemente tan "limitadas", "puras", "homogéneas" y "atemporales" como la tradición antropológica muchas veces las retrata; situación que el mismo Hannerz (1996) analiza en términos de procesos de mestizaje, cuyo carácter puede ser incluso subversivo, en el sentido de cuestionar los significados en circulación.

La ciudad – y esto debe proyectarse a la comprensión de las ciudades latinoamericanas – se nos aparece como un espacio multidimensional. La ciudad no es el "focus" de la denominada cultura urbana, sino el "locus" en el que se desarrollan las culturas de las poblaciones que la habitan, mezclándose y transformándose, compartiendo un sinnúmero de situaciones y, sin embargo, no perdiendo su carácter distintivo, semejando en su efecto, a los flujos o las corrientes de un río. Ello posibilita comprender que las transformaciones que acusan y muestran los indígenas tobas migrantes no implican necesariamente que dejen de ser indígenas, pues el límite o frontera que los separa de los demás permanece toda vez que mantienen su distintividad y desde ella se relacionan con el contexto. Precisamente porque se transforman, ya que las apelaciones al pasado presentes en sus prácticas y sus representaciones en el medio urbano no deben interpretarse como meras expresiones del pasado o de la tradición y, menos aún, como indicadores de atraso. Las apelaciones al pasado son realizadas desde el presente y proyectadas al futuro. Tanto el pasado, como el

9 La importancia de complementar los análisis antropológicos con los análisis demográficos fue enfatizada por François Lartigue en la conferencia que dictara en el Seminario Internacional "Indígenas en el Siglo XXI" en el año 1998, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

presente y el futuro son tratados en el marco de las relaciones interétnicas y en el contexto de la sociedad nacional de la que forman parte, aunque ésta, racista y desigual, no les permita gozar de los bienes y los servicios que gozan los sectores más privilegiados (Barabas, 1989 y Bartolomé, 1997).

Si bien el análisis de la situación de las familias qom migrantes a las grandes ciudades como Buenos Aires, Rosario y La Plata implicó en un primer momento analizar la ciudad, la ruptura con la dicotomía rural/urbano y los saberes y demandas de estas familias nos "fueron llevando a los lugares de origen". Observamos los modos en que el Chaco, de donde provienen, está presente en el cotidiano de los barrios periféricos que habitan expresado tanto en representaciones como en prácticas. Las respuestas que los tobas dan a las condiciones que la vida urbana implican una dialéctica entre la "tradición" y la "modernidad" entre lo "local" y lo "global", entre lo "formal" y lo "informal", entre el presente y el pasado, entre la memoria y los aprendizajes. Así, la presencia de indígenas en las ciudades deja de aparecer como una contradicción o como una paradoja, pasando a contribuyer a una ruptura con el modelo de ciudad europea pensada y diseñada bajo los cánones de la modernidad. La "invisibilidad" que otrora sufrieran los pueblos indígenas se transforma en emergencia y la "entelequia" de país venido de los barcos que caracterizó el proyecto de la Generación de 1880 se desvanece para hacernos repensar, no sólo la ciudad, sino la sociedad de la que la misma forma parte, sociedad que no puede dejar de asumir su diversidad.

Hoy una tercera generación de jóvenes que ya no son migrantes, expresan, en el cotidiano de su existencia, esta dialéctica; valorando los saberes de sus mayores se suman -incluso sin proponérselo- a la reproducción de modos alternos de pensar la vida y de pensar y habitar los espacios que implican un serio cuestionamiento al nuevo momento de acumulación de capital. Los versos siguientes corresponden a un tema musical de los realizados por un grupo de jóvenes qom y pueden ser una expresión de lo antedicho:

(…) Contando el pasado pesado de nuestra historia,
Que nunca fue pisado ni olvidado,
La historia que nos sigue marcando,
Como el centro de este marco,
Donde estamos presentes,
Pero para muchos ausentes,
Y seguimos luchando por nuestra cultura,
Desatándonos de estas ataduras,
Porque muchos no quieren ver brillar al hombre originario,
Hombre qom que camina en este barrio (…)[10]

10 El tema musical forma parte de un CD producto del Proyecto de Capacitación en Tecnologías de la Información y Comunicación para Jóvenes Toba (Qom), © 2009.

CIUDAD Y PROCESOS DE TERRITORIALIZACIÓN

Explicar la presencia de indígenas en la ciudad como el producto de las transformaciones de la sociedad de la cual forman parte, permite comprender que su situación no deriva del aislamiento, sino de los modos en que están insertos en un orden social injusto, construido en el marco de relaciones capitalistas de producción; como también pone en discusión conceptos como desarrollo, marginalidad y exclusión: nunca estuvieron, ni están, a los márgenes y, tampoco estuvieron o están excluidos. Los indígenas que lograron

sobrevivir al aniquilamiento por guerra o por enfermedades, por arrinconamiento o explotación, no siguieron indefectiblemente el camino de la aculturación y la destribalización que tan enfáticamente pronosticara el desarrollismo y que las trompetas de la "globalización" hacen resonar nuevamente. Lo comunitario y las identidades étnicas persisten,sin embargo, etnicidad no implica homogeneidad. Hay muchas formas de ser indígena, hay muchas formas de ser qom. La identidad étnica se expresa en el hecho de reconocerse en un origen y en una historia común y en actuar de modo comunitario, de pensar y de actuar, sabiendo que pertenecen a un conjunto mayor. La etnicidad se funda, además, en relaciones de parentesco, siendo éste un valor que permite la reproducción del grupo y sus intereses. La identidad se refuerza también en el mantenimiento de la lengua y en la conformación de una comunidad de habla (Ibañez Caselli, 1995 y Ibañez Caselli y Tamagno, 1999). La identidad religiosa no es excluyente de la identidad étnica, toda vez que el ritual canaliza y expresa lo comunitario y toda vez que da fuerza y sentido de cuerpo. La identidad aún es política en el sentido de que coadyuva a la sobrevivencia en un medio signado por la dominación y la desigualdad y en la medida en que expresa los intereses del grupo. La identidad étnica tampoco es excluyente de una identidad de clase, es indígena y ciudadano pobre de un país dependiente. País que, analizado en estos términos, no podrá jamás pensarse como venido de los barcos, blanco y europeo (Tamagno, 2001).

Los nucleamientos qom de las periferias urbanas dan cuenta, no sólo de las dimensiones económicas, políticas y sociales que atraviesan las ciudades en las cuales se gestan y desarrollan, y los lugares de origen de sus habitantes, sino también, de las formas en que éstos acceden, usan, piensan y significan las tierras ocupadas, transitadas y/o rememoradas, y el modo en que diferentes procesos micro y macro estructurales se entrelazan transformando el campo y la ciudad para dar lugar a nuevas formas de visibilidad indígena. Es en este sentido que las nuevas territorialidades deben comprenderse, tanto en función de las actuales coyunturas como en su historicidad; no siendo, nada más y nada menos, que relaciones de poder que se expresan en el espacio y implican desplazamientos, modificaciones e, incluso, inversiones de las relaciones de fuerza en dicho campo (Maidana, 2008 y Maidana y Tamagno, 2009).

Entendemos que los procesos de territorialización de los qom migrantes son procesos de construcción de territorio – concebido éste en sus aspectos materiales y simbólicos. Hablar de "territorio" implica pensar en términos de una relación entre colectividades y recursos naturales que, necesariamente, pasa por la dimensión política y se refiere a un determinado cuadro jurídico (Pacheco de Oliveira, 2006); implica referenciar un espacio geográfico culturalmente modelado, valorizado y apropiado simbólica e instrumentalmente por una sociedad (Barabas, 2002). Al mismo tiempo, y dado que nos referirnos a territorios de pueblos indígenas, hablamos de "etnoterritorios" para referirnos a aquellos territorios que se establecen en relación con el proceso de identificación étnica y la práctica de la cultura a través del tiempo (Barabas op. cit). Territorios que pueden ser analizados como proyectos en disputa, en tanto las configuraciones sociales y espaciales que han adoptado los qom en el camino de la migración y expresan sus reclamos y sus luchas, así como también son, en parte, respuesta a las políticas públicas con las cuales se articulan las demandas.

El notable aumento en la visibilidad de los pueblos indígenas hace que sus presencias sean notorias, no sólo en los territorios de origen y en la periferia de las ciudades, sino también en las ciudades mismas. Herederos de aquel movimiento poblacional tan bien analizado por Hugo Ratier (1971a, 1971b), reproducen, donde quiera que estén, modos alternos de pensar la vida y habitar los espacios. Habitan la "periferia", pero también transitan el "cen-

tro", se movilizan en busca de empleo para realizar actividades de capacitación, para expresar colectivamente sus demandas en marchas y manifestaciones, a fin de ocupar espacios en las instituciones gubernamentales destinadas a responder a sus demandas y requerimientos.

Durante el año 2006, jóvenes qom de la periferia de la ciudad de La Plata concurrieron, en forma semanal, a la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la Universidad Nacional de La Plata para realizar un "Curso de Capacitación en Tecnologías de Información y la Comunicación para Jóvenes Indígenas". Esta actividad formó parte de un proyecto más amplio de "Capacitación en Tecnologías de la Información y la Comunicación para Jóvenes Mapuches".[11] De allí que los cursos de capacitación fueron dictados también en las ciudades de Bariloche, el Maitén, Buenos Aires, Viedma, Esquel y Bahía Blanca, en cada una de las cuales se constituyó un grupo de trabajo o "nodo".

El desarrollo de "Proyecto de Capacitación en Tecnologías de la Información y Comunicación para Jóvenes Toba (Qom)", [12] durante los años 2008 y 2009, implicó la conformación de tres nodos,[13] dos en la ciudad de Rosario (Santa Fe), y uno en la ciudad de La Plata (Buenos Aires), donde jóvenes qom concurrieron a los gabinetes informáticos de escuelas locales – en los dos primeros casos – y de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo en el último, para realizar la capacitación en forma semanal.

En el año 2007 se reglamentó la Ley 11331 a través del Decreto 3631 que creó el Consejo Provincial de Asuntos Indígenas, máximo organismo de política indígena bonaerense, con participación del Consejo Indígena de la Provincia de Buenos Aires (CIBA) y dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos ubicada en el centro de la capital provincial. En el año 2008 se eligieron para el CIBA, dos vocales por pueblo que contara con 3 o más Comunidades en dicha provincia, criterio en base al cual quedarían representados los pueblos Qom, Mapuche y Guaraní.

En el año 2008 al interior de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA),[14] en el centro de la ciudad de La Plata, la Secretaría de Pueblos Originarios.

El 21 de mayo del 2010, con ocasión de los festejos del Bicentenario, una multitud de gente indígena llegó desde diferentes puntos del país para marchar y congregarse luego en la Plaza de Mayo, reclamando tierra respeto a la diversidad y justicia frente a los atropellos sufridos en el pasado y en el presente.

El 24 de noviembre de 2010, y a pesar de la vigencia de la ley 26160[15] que declara la "emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país" (artículo 1º), la policía reprimió ferozmente el corte de ruta que la población qom de La Primavera, provincia de Formosa, realizaba a modo de reclamo por el reconocimiento de la propiedad de la tierra que ocupan. La represión que resultó en el asesinato de Roberto López, dio lugar a un "acampe" que lleva más de 90 días, situado en la intersección de la Avenida 9 de Julio y la Avenida de Mayo, pleno centro de la ciudad de Buenos Aires donde referentes indígenas qom reclaman por justicia y por el esclarecimiento de los hechos, aguardando aún, ser recibidos por las autoridades competentes.

Las presencias de quienes sufrieron las transformaciones abruptas del "medio rural" y migraron llevando consigo el dolor, pero también, una mirada crítica sobre las mismas, cuestiona hoy, no sólo el orden urbano – al desafiar su jerarquía centro-periferia en la cual este último espacio es pensado como el lugar de los pobres –, sino que invalidan el imaginario de ciudad blanca y sin indios. Cuestionan ese mundo urbano que, a pesar de haberse visualizado como el pasaporte a la modernidad, mostró sus limitaciones. Limitaciones que no son más que las limitaciones del desarrollo capitalista y de una sociedad de

11 Proyecto financiado por el Instituto de Conectividad de las Américas (Canadá), desarrollado por el Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano de la Secretaría de Cultura de la Nación, con el apoyo y participación de otras instituciones, entre ellas la Universidad Nacional de La Plata.

12 Proyecto financiado por el Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ejecutado por la Secretaría de Cultura de la Nación e implementado por el Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano (INAPL).

13 Grupos localmente situados formados por capacitadores, promotores y destinatarios.

14 Central obrera, nacida a partir de la separación de un grupo de sindicatos de la Confederación General del Trabajo (CGT) en 1991.

15 Sancionada en el año 2006.

clase fundada en la explotación y la desigualdad. Un orden social que no ha dudado en producir enormes masas de desocupados en función de nuevos modos de acumulación de capital. Los jóvenes de hoy deben ser pensados en estos contextos, sus trayectorias individuales están consignadas por estas historias y sus rebeldías, tienen las improntas de estos procesos, dado que las transformaciones en las subjetividades implican tiempos y profundidades diferentes que las transformaciones en las condiciones materiales de existencia.

CONSIDERACIONES FINALES

Entender la ciudad como el lugar donde se concentran y expresan las contradicciones, los conflictos y las desigualdades de la sociedad de la cual la ciudad forma parte, posibilita repensar lo urbano y la diversidad, a la luz de los procesos de "territorialización" entendidos como resultados de la articulación entre demandas y políticas públicas.

Reflexionar en términos de procesos de territorialización permite, a su vez, revisar las falencias de interpretar lo urbano como una dimensión esencializada, como un modo de vida substancialmente diferente a lo rural, significa entender lo "rural" y lo "urbano" como construidos en la dinámica sociocultural de la sociedad que los contiene y de la cual son producto. Hoy, el desarrollo tecnológico posibilita la realización de megaemprendimientos vinculados al turismo, a la minería y al agro, que convierten al espacio rural en "presa de la modernidad" otrora fundamentalmente vinculada a los espacios urbanos.

Los modos en que el Chaco de donde provienen los migrantes qom está presente en el cotidiano de los barrios periféricos que habitan, expresado tanto en representaciones como en prácticas, permite señalar que las respuestas dadas por los qom a las condiciones de la vida urbana implican una dialéctica entre la "tradición" y la "modernidad", entre lo "local" y lo "global", entre lo "formal" y lo "informal", entre el presente y el pasado, entre la memoria y los aprendizajes, y por lo tanto, también entre "lo rural" y "lo urbano". Esta dialéctica nos conduce necesariamente a revisar la comprensión de la dinámica sociocultural de los pueblos indígenas y sus descendientes – donde quiera que estén – en términos de dicotomías.

Así, la presencia de indígenas en las ciudades deja de aparecer como una contradicción o como una paradoja y acaba contribuyendo para una ruptura con el modelo de ciudad europea pensada y diseñada bajo los cánones de la modernidad. La "invisibilidad" que otrora sufrieran los pueblos indígenas, se transforma en emergencia y, la "entelequia" de país venido de los barcos que caracterizó el proyecto de la Generación de 1880, se desvanece para hacernos repensar, no sólo la ciudad, sino la sociedad de la que la misma forma parte, sociedad que no puede dejar de asumir su diversidad.

Liliana Ester Tamagno *é doutora em Antropología pela Facultad de Ciencias Naturales y Museo (FCNyM) /Universidad Nacional de La Plata (UNLP); pesquisadora do Conicet; diretora do Laboratorio de Investigaciones en Antropología Social (LIAS) da Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Email: letama5 @yahoo.com.ar*

Carolina Andrea Maidana *é licenciada em Antropología pela Facultad de Ciencias Naturales y Museo (FCNyM) /Universidad Nacional de La Plata (UNLP); bolsista do Conicet; Laboratorio de Investigaciones en Antropología Social (LIAS) da Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Email: maidanacarolinaa@ yahoo.com.ar*

Artigo recebido em janeiro de 2011 e aprovado para publicação em maio de 2011.

BIBLIOGRAFIA

BARABAS, A. *Utopías indias:* movimientos socioreligiosos en México. México: Grijalbo, 1989.

_____. Etnoterritorios y rituales terapéuticos en Oaxaca. *Scripta Ethnologica*, Buenos Aires, año/Vol.XXIV, n.24, p.9-19, 2002.

BARTOLOMÉ, M. *Gente de Costumbre y Gente de Razón. Las identidades étnicas en México*. México: INI-Siglo XXI, 1997.

BARTH, F. The analysis of culture in complex society. *Ethnos*, Oslo, n.3-4, p.120-42, 1989.

CARDOSO, F.; E. FALETTO. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI, 1969.

CASTELLS, M. *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI, 1979.

CLICHEVSKY, N. Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora* 14 (1), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, p.63-88, 2009.

GAMBINI, H. *Historia del peronismo*. Buenos Aires: Vergara Editor Sociedad Anónima, 2008.

GODELIER, M. *Antropologia economica*. España: Anagrama, 1978.

HANNERZ, U. *Exploring the city. Inquiries toward en urban anthropology*. New York: Columbia University Press, 1980.

_____. *Transnational Connections: Culture, People, Places.* Londres: Routledge, 1996.

_____. Fluxos, fronteras, hibridos: palabras clave de la antropología transnacional. *Mana*, Río de Janeiro, v.3, n.1, p.7-39, 1997.

IBAÑEZ CASELLI, M. A. Sobre los usos de la lengua madre en una situación de bilingüismo en la realidad de un grupo de gente toba en el Barrio de Las Malvinas de la ciudad de La Plata. *Actas II Jornadas de Lingüística Aborigen*. Instituto de Lingüística. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires, 1995.

IBAÑEZ CASELLI, M. A.; TAMAGNO, L. Dinámica de la lengua. Diversidad/Homogeneidad. Diferencia/Desigualdad. In: HERZFELD, A.; LASTRA, Y. (Comp.) *Causas sociales de la desaparición y del mantenimiento de las lenguas en América Latina*. México: Universidad de Sonora, 1999.

LARTIGUE, F. *Seminario Internacional Indígenas en el Siglo XXI*. Buenos Aires, 1998.

LOVE, J. *A locomotiva São Paulo na Federação Brasileira 1889-1937*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1982.

MAIDANA, C. "Indígenas migrantes urbanos. Destribalización / retribalización – desterritorialización / reterritorialización *Actas V Jornadas de Sociología de la UNLP y I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales "Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas. Desafíos para el conocimiento social"*. Buenos Aires: UNLP, 2008.

MAIDANA, C.; TAMAGNO, L. Migración y lucha por el acceso al suelo urbano. Los qom migrantes. In: BRODA, V. et al. (Coord.) *Actas de las V Jornadas Espacio, Memoria e Identidad*. Rosario: Centro de Estudios Espacio, Memoria e Identidad (CEEMI) y UNR Editora, 2009.

PACHECO DE OLIVEIRA, J. (Comp.) *Hacia una Antropología del Indigenismo*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2006.

RATIER, H. *Villeros y Villas Miseria*. Colección "La historia popular/Vida y milagros de nuestro pueblo", n.60. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1971 (Ratier, 1971a).

_____. *El cabecita negra*. Colección "La historia popular/Vida y milagros de nuestro pueblo", n.72. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1971 (Ratier, 1971b).

TAMAGNO, L. Una comunidad toba en el Gran Buenos Aires: su articulación social. *Actas II Congreso Argentino de Antropología Social*. Buenos Aires, 1986.

_____. Indígenas en la ciudad y Políticas Públicas. Lucha por el Acceso a la Vivienda y la Tierra Urbana. *49 Congreso Internacional de Americanistas*. Quito, 1997.

_____. *Nam Qom Hueta à Na Docshi Lma`. Los tobas en la casa del hombre blanco. Identidad memoria y utopía.* La Plata: Editorial Al Margen, 2001.
WACQUANT, L. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Editorial Manantial, 2004.

ABSTRACT *This paper addresses the dialectics tradition/modernity, local/global, formal/informal, past /present, memory/learning, related to indigenous migration and the responses of this population to the urban life conditions. The analysis of internal migration movements is understood as the product of individuals or groups looking for jobs and for better living conditions (Castells, 1979 and Tamagno, 2001), and the relationship between urbanization, inequality and diversity is emphasized in what we call "territorialization processes", a concept that allows us to understand how the belonging territories are historically constructed as a result of political, economic and sociocultural factors. these are very relevant issues if we consider the current context of territorial claims and the consequent struggle to legitimize the indigenous presence in urban areas.*

KEYWORDS *City; indians; migration; nucleations; territorialization processes.*

JUNTAS VECINALES DE EL ALTO

Memórias Campesino-Sindicais na Constituição do Protagonismo Social

Marcelo Argenta Câmara

Resumo *Este artigo analisa a constituição dos movimentos sociais urbanos na municipalidade de El Alto, na Bolívia, enfatizando os aspectos de re-territorialização das práticas sociais aymarás e mineiras no espaço urbano boliviano. A partir desta análise procura-se destacar a importância de tais movimentos para os processos políticos vividos naquele país ao longo da última década, destacando-se, em especial, os acontecimentos do ano de 2003 conhecidos como a Guerra do Gás. O trabalho teve como metodologia a pesquisa participativa e sua construção prioriza os depoimentos obtidos junto aos próprios integrantes dos movimentos analisados. Nas considerações finais destaca-se a importância de uma análise que abranja as diferentes perspectivas mencionadas aqui para uma compreensão efetiva da ação social na Bolívia.*

Palavras-chave *Aymarás; Bolívia; El Alto; Juntas Vecinales; mineiros; movimentos sociais; urbanização.*

INTRODUÇÃO

Recentemente, em meio ao período em que este artigo vinha sendo redigido (26/12/10), o governo boliviano emitiu o Decreto Supremo 0748, que autorizava uma série de aumentos – entre os 22 e os 99% – sobre os preços dos combustíveis líquidos. A medida, cujas justificativas afirmadas pelo governo não cabem no escopo deste trabalho, encontrou forte reação popular devido aos impactos que geraria sobre a economia real – não aquela dos números macro, dos índices incompreensíveis, mas a vivida pela maioria da população que sofreria na pele os aumentos generalizados de preços que surgiriam em progressão geométrica – e uma série de mobilizações e protestos se deram ou se organizaram nos dias que sucederam a emissão do decreto. E em meio às vozes que se alçaram para protestar contra o *gasolinazo* – nome pelo qual o decreto ficou conhecido – uma carta emitida por um grupo de ativistas avisava: "Como em 2003, El Alto derrubará as políticas antipopulares!".

A afirmativa, em tom de ameaça, nos recorda o papel fundamental exercido pela cidade de El Alto e, em especial, pelo movimento social surgido de suas ruas e bairros para os processos políticos ocorridos no país ao longo da última década. A Federación de Juntas Vecinales de El Alto – Fejuve – entidade matriz que reúne as mais de 500 juntas vecinales existentes ao longo dos 9 distritos em que se divide o município, tornou-se um referente de luta e mobilização social cuja repercussão ultrapassou as fronteiras nacionais. Não é possível explicar toda a sucessão de acontecimentos políticos que permitiram a chegada de Evo Morales à presidência do país, sem dedicar parte dessa análise ao movimento altenho, cujas manifestações em momentos-chave como os acontecimentos do ano 2003 – a chamada "Guerra do Gás" – foram peças cruciais na construção do movimento

político que permitiu a derrocada dos governos neoliberais que se haviam instalado na Bolívia na década de 1980.

As juntas vecinales, que em uma aproximação semântica poderíamos traduzir como "associações de moradores" ou "associações de bairro", são uma das formas de associação coletiva mais tradicionais na Bolívia e estima-se que existam mais de 7.200 em todo o país. Suas origens coincidem com o próprio processo de urbanização do país ao longo do século XX, no qual muitos dos bairros nas principais cidades foram erguidos em processos autogestionados nos quais a solidariedade e o esforço coletivo foram essenciais.

Dentro deste quadro comum a todo o país, a cidade de El Alto destaca-se em razão de sua posição geográfica: localizada no altiplano andino, às margens do vale no qual se encontra a cidade de La Paz, El Alto é o ponto de ligação entre as comunidades aymarás dispostas ao longo do altiplano e a sede do governo boliviano, além de se configurar como o principal destino das populações migrantes do espaço rural andino. Tais condições conferem aos bairros de El Alto uma característica especial, pois neles se reconstroem diferentes territorialidades – em especial as territorialidades aymarás e mineiras – em meio ao espaço urbano, fazendo com que a mobilização social alteña não possa ser analisada apenas sob um viés classista, sendo essencial uma interpretação geográfica a partir da compreensão das territorialidades andinas e de sua des-re-territorialização.

Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa realizada ao longo do ano de 2008 dentro do "Programa de Becas CLACSO-ASDI", na linha de pesquisa "Cultura, Poder e Contra-hegemonia". Sua proposta é analisar a importância da mobilização social alteña para os processos políticos recentes na Bolívia, considerando para isso a questão da retomada das formas de gestão territorial aymarás na constituição das juntas vecinales.

Dentro deste propósito, dedicamos parte da análise aos acontecimentos do ano 2003, provavelmente o momento em que a importância da cidade de El Alto para a política nacional boliviana mostrou-se com maior nitidez.

A metodologia aplicada na construção desta investigação incluiu trabalhos de campo (pesquisa participativa); sendo assim, parte de nossa construção textual está baseada em depoimentos colhidos com dirigentes de juntas vecinales, vecinos[1] e lideranças de movimentos sociais indígenas (as quais denominaremos autoridades).

EL ALTO: CONSTITUIÇÃO DA CIDADE AYMARÁ

O município de El Alto nasceu, a princípio, como periferia da sede do governo boliviano e teve sua emancipação em 6 de março de 1985. De lá para cá se tornou a terceira maior cidade do país em termos populacionais: segundo o censo de 2001, a cidade contava com mais de 600 mil habitantes, representando um crescimento de 5% anuais em relação ao censo anterior (1992), a maior taxa de crescimento populacional de todo o país (Garfias; Mazurek, 2005).[2]

As migrações cumprem um papel importante na constituição alteña, a "Babel das migrações" (García, 2005), cidade que sintetiza, em seus bairros, experiências de diversos setores e regiões do país. A questão migratória é assim interpretada por uma autoridade:

> Se no altiplano as pessoas comem, se lá se produz e se geram ingressos econômicos, já não haverá migração, já não haverá os cinturões de pobreza que vemos neste momento e que dão uma má aparência de uma Bolívia que não tem nada. Mas o Estado e os governos departa-

1 Mantivemos a grafia no original, por considerarmos que a tradução ao português não expressa a carga semântica que este termo adquire quando mencionado em relação às organizações de bairro em El Alto. Consideramos que, naquele contexto, *vecino* já adquire o status de uma categoria social específica, e não uma mera relação de proximidade residencial.

2 Segundo dados do último censo (INE, 2002), enquanto a taxa de crescimento intercensos (1992-2001) para a Bolívia foi de 2,74%, para a municipalidade de El Alto esta taxa foi de 5,10%. O município é o que possui a maior taxa migratória de todo o departamento (no país ela só é comparável à do departamento de Santa Cruz).

> mentais nunca tiveram políticas de desenvolvimento. (...) Assim, lamentavelmente, nos últimos trinta anos a migração da área rural para a parte urbana – não somente no departamento de La Paz – tem sido bastante significativa. Isso devido ao pouco apoio ou respaldo dos governos departamentais e do governo central para conseguir o desenvolvimento ou melhorar as condições de vida na área rural. (depoimento da autoridade FTCLPTK;[3] tradução livre)

3 Federação de Trabalhadores Camponeses do Departamento de La Paz – Tupaj Katari.

Formou-se assim uma cidade de constituição aymará na qual 50,68% da população afirmam falar o idioma, e 74,25% definem-se como pertencentes a essa nacionalidade. É uma cidade jovem em sua existência formal, mas que se orgulha de ostentar uma história que remonta aos primeiros anos de ocupação colonial espanhola, e junto a ela, uma longa memória de lutas sociais indígenas. Foi a posição geográfica do sítio de El Alto em relação à cidade de La Paz que justificou sua ocupação (e o perfil dessa ocupação), e que deu à população da cidade um recurso estratégico por ela apreendido e largamente utilizado.[4] Da região conhecida como La Ceja, (em tradução livre, algo como a sobrancelha de El Alto), a borda por onde a cidade vigia La Paz, a sede do poder estatal boliviano projeta-se no horizonte em uma visão espetacular, observada de cima pela cidade que fica "en el alto".

4 Lembrando que o espaço só é efetivamente um trunfo quando assim utilizado para influenciar nas relações sociais.

Essa posição estratégica privilegiada permitiu que, em 1781, Julián Apaza Nina – o mítico Tupaj Katari –, sua esposa Bartolina Sisa e sua irmã Gregoria Apaza, alguns dos maiores ícones das lutas aymarás na Bolívia, compusessem ali seus quartéis indígenas em um cerco de mais de quatro meses à cidade de La Paz; em 1899, na chamada Guerra Federal, sob a liderança do aymará Pablo Zarate Willka, foi impedido o avanço das tropas federalistas sobre a cidade; e em 1952, foi ali que se consolidou a revolução (Mamani, 2005a).

Hoje, os indicadores de pobreza da cidade mostram o resultado de seu peculiar processo de formação. De sua população total, 66,45% são considerados abaixo da linha de pobreza, e destes, 17,45% abaixo da linha de indigência. Dos índices de saneamento básico, destacam-se 36,66% da população sem acesso à coleta de esgotos, e mais de 50% daqueles com acesso à água encanada o têm fora do espaço residencial (terreno ou fontes coletivas). A percepção dessa situação de carência, aumentada pela própria inépcia das administrações estatais frente às necessidades do município, é fator importante no processo de conscientização e mobilização. A criação da infraestrutura necessária para o acesso aos serviços básicos foi obra dos próprios moradores, o que resultou no surgimento das primeiras juntas vecinales na década de 1950, que recriavam, em meio urbano, as experiências comunitárias advindas do meio rural andino:

> No desenvolvimento das organizações urbanas de El Alto, as tradições organizativas que provinham da área rural tiveram uma forte influência, já que, ante o abandono do Estado, (...) os migrantes tiveram de reatualizar e urbanizar o conjunto de suas instituições associativas agrárias a fim de poder construir suas casas, obter iluminação pública... (etc.). (García, 2005, p.591; tradução livre)

Esse processo é parte de uma construção identitária que transparece em depoimentos:

> El Alto foi uma cidade totalmente menosprezada desde que surgiu. Nunca foi atendida em absolutamente nada. E El Alto, como é majoritariamente aymará, tem seus próprios costumes, seu próprio sistema (...) autogestionários, se fazem trabalhos comunitários. Por exemplo: para abrir uma rua ou uma vala num bairro, todos os vizinhos saem e trabalham por turno, é um trabalho comunitário, (...) uma construção dos próprios altenhos. (...) desde (...)

> 1997, 1998 se começou a construir (...) com um investimento mais forte (...) da prefeitura de El Alto. Porque o que se fazia anteriormente, nas zonas, (...) alguns vecinos chegavam com algum projeto, digamos, somente material, matéria-prima, pedra, e os vecinos começavam a trabalhar, a empedrar as ruas, as calçadas. Nos entregavam e nós trabalhávamos. É uma construção do altenho. (depoimento de vecino, El Alto; tradução livre)

A re-significação das memórias de longa duração andinas em meio urbano é fundamental para compreender o papel desempenhado pelas juntas vecinales enquanto entidades propulsoras da mobilização social em El Alto. Os laços herdados de uma cultura comunitária e a adoção de uma série de práticas baseadas nos preceitos da complementaridade e da reciprocidade[5] foram essenciais à própria construção da cidade e são experiências transmitidas às gerações que, ainda que eventualmente despercebidas em momentos de "normalidade", se fazem sentir quando dos momentos de conflito. Somado a isso, a própria ligação permanente dos altenhos com suas raízes andinas reforçam laços de solidariedade entre esses dois mundos (rural e urbano), mais distintos na aparência do que na realidade. Reunindo as práticas herdadas das tradições das quais se originam os moradores da cidade, El Alto as re-territorializa em um mosaico construído a partir de experiências mineiro-sindicais e campesino-aymarás.

5 A lógica andina se expressa por meio de uma série de princípios fundamentais que são a base para suas manifestações materiais, dos quais destacam-se os princípios da complementaridade e da reciprocidade. Para aprofundamento nesse tema indicamos o trabalho de Estermann (2006).

O seguinte depoimento é bastante ilustrativo deste processo em que se associam a percepção da necessidade com a autogestão como estratégia:

> Primeiramente, (...) de acordo a nossas necessidades. Veja bem: eu sou vecino aqui em El Alto há aproximadamente 60 anos, quando a população era muito mínima (e) a água era proporcionada através da empresa de trens que funcionava (aqui). (...) Tínhamos necessidade desses serviços, e como a população ia crescendo nos organizamos em grupos de amigos e logo vecinales, e nos propusemos a fazer alguma coisa. (...) Então veio um momento de mobilizações para que o governo ou o Estado através de suas instituições nos proporcionasse (os serviços de que necessitávamos). De alguma maneira chegamos a atingir alguns desses objetivos, mas não totalmente. Acredito que fizemos isso politicamente, mas não de forma partidária, e sim coletiva ou comunitária. Diria que é assim, porque as necessidades sempre incitam algumas ações (...). Muitas vezes nos reuníamos entre jovens, porque os mais velhos trabalhavam, e nos organizávamos para algum serviço para a casa, transportando água de uma torneira ao domicílio, algumas coisas (...). Certo dia em que nos encontrávamos no campo, jogando bola, e aí entrávamos em acordo sobre o que poderíamos fazer para sanar nossas necessidades mais básicas". (depoimento de vecino, El Alto; tradução livre)

Federação de Juntas Vecinales: Matrizes de Organização Socioterritorial Urbana

As juntas vecinales estão reunidas sob um único ente-matriz que é a Federação de Juntas Vecinales de El Alto – Fejuve, que é assim definida nas palavras de uma liderança:

> A Fejuve é uma organização que agrupa as mais de 575 juntas vecinales ou bases. São organizações que se encontram em distintos lugares e esses bairros (...) são representados por presidentes de zona; o conjunto desses presidentes de zona faz uma deliberação aqui na Fejuve para tomar decisões muito concretas, ou propostas diretas. (...) Se não somos escutados diretamente temos que baixar novamente ao ampliado de presidentes e dizer-lhes: 'olha, até

> o momento (...) não fomos escutados, agora qual o passo a seguir?'. E aí (...) os presidentes tomam a decisão de acionar mecanismos de protesto, sair pela força. (depoimento de vecino, El Alto; tradução livre)

Outro depoimento destacava a importância da questão vecinal para a coesão obtida em torno à entidade:

> Isso (...) engrandece a Fejuve, porque aqui em El Alto todos somos vecinos, (...) a única maneira de se fazer escutar é de vecino a vecino, (...) e essa é a representatividade com a qual joga a Fejuve, porque acolhe também as demandas de cada um dos vecinos e das organizações sociais através dessas demandas. (depoimento de vecino, El Alto; tradução livre)

Na prática a Fejuve atua como uma federação de "microgovernos de bairro" (Mamani, 2005b). Ela existe oficialmente desde 1979, herdeira das primeiras organizações de juntas de vecinos surgidas em El Alto. É nela que são expostas, diretamente, as necessidades de cada junta, especialmente em relação a problemas de desenvolvimento urbano, e se busca, por meio da unidade e da ação direta, encontrar os mecanismos que possibilitem a solução desses problemas.

O papel da entidade acabou ultrapassando, em muito, a função original de administração dos problemas urbanos. A proeminência de El Alto na vida política boliviana atrai a atenção sobre a Fejuve enquanto um dos principais canais de interlocução junto à população alteña. A Federação logra alcançar uma projeção que toca diretamente no cotidiano, no espaço vivido de seus comunários, possuindo assim um poder de convocatória invejado por todo e qualquer partido político boliviano – ainda que a entidade tenha como padrão a não adesão oficial a qualquer programa de partido, mantendo assim sua autonomia decisória.

Aqui, a questão que se abre é: como uma entidade cuja finalidade é basicamente a gestão de infraestrutura urbana torna-se um referencial político em lutas nacionais cujas demandas projetavam-se muito além da escala local, como ocorreu com a "Guerra do Gás"? Esse era, em outros termos, o questionamento surgido em depoimento:

> Porque tampouco estamos com uma luta para El Alto. Por acaso é em El Alto que está o gás ou o petróleo? Está em Tarija e em Santa Cruz, os lugares mais reacionários! (...) Mas aqui em El Alto já havia essa visão e, mais ainda, foi pelo neoliberalismo que se deram conta. (depoimento de vecino, El Alto; tradução livre)

Essa política transescalar tem suas origens advindas diretamente das bases. Nelas, o papel exercido pelas juntas vecinales é fundamental, por ampliar as possibilidades de discussão de temas mais abrangentes:

> Nesse processo que vem desde o ano 2001 (...) se veio discutindo a situação política do país nas juntas vecinales. (...) À parte de tocar pontos (...) concernentes aos serviços básicos como água, luz e outros, (...) também se (...) inseria na ordem do dia das juntas vecinales de uma determinada zona um ponto que tínhamos que discutir: a situação política, isto é, a conjuntura política que se vivia ou que se vive no país. Então (...) se analisava estes temas e aí se recorria as necessidades que os vecinos de El Alto tinham, especificamente. (depoimento de vecino, El Alto; tradução livre)

A GUERRA DO GÁS – CONFLITO DE TERRITORIALIDADES

Tomamos, a partir daqui, a referência à Guerra do Gás para a análise da composição de um entre os grandes momentos de mobilização popular ocorridos em anos recentes na Bolívia no qual o protagonismo da população alteña foi crucial. Os motivos que nos levam a esta escolha específica referem-se aos seguintes pontos: (a) foi a primeira mobilização a ter como resultado a renúncia de um presidente da República após a retomada da democracia representativa no país; (b) os acontecimentos tiveram como epicentro a cidade de El Alto, a principal experiência de confluência das distintas memórias de resistência – aymarás e mineiras – em meio à urbanidade, um mosaico de distintas culturas em permanente efervescência; (c) o gás, enquanto recurso natural passível de exploração/exportação, carrega consigo uma série de memórias e simbologias que se fizeram presentes ao longo do conflito, além de explicitar as diferentes visões e projetos de país propostas pelos grupos opositores.

A referência ao gás que se faz na denominação daqueles acontecimentos se deve ao fato que, em outubro de 2003, um conjunto diversificado de demandas ganhou unidade em torno da questão, discutida naquele momento, de um projeto de exportação do gás natural boliviano para os Estados Unidos através de um porto chileno. A denominação guerra – o que para alguns vecinos é um eufemismo, preferindo a denominação "massacre" – se deve em especial ao fato de que, em determinado momento do conflito, uma brutal repressão militar sobre a população mobilizada em bloqueios de ruas em El Alto levou à morte de cerca de 70 pessoas, em uma das maiores tragédias já ocorridas em tempos recentes no país.

Em princípio, aqueles acontecimentos não se referiam apenas às demandas relativas ao recurso gás, mas foi a partir das questões relativas à sua exploração suscitadas ao longo da discussão daquele projeto que houve a capacidade de reunião e articulação de diferentes demandas em torno de uma causa comum. Ao longo de quase quatro meses de mobilizações, foram diversos os temas que suscitaram manifestações que se uniriam gradativamente até detonarem uma complexa série de acontecimentos que levaram a situação a um ponto de posições extremadas e de inviabilidade de diálogo. A cada momento temporal que se avançava novos atores surgiam em cena, novos espaços se somavam ao conflito, em uma inédita construção de solidariedades que expunha a complexidade presente no cenário boliviano.

Memórias do Gás

A descoberta de reservas de 47 trilhões de pés cúbicos (TCF) de gás natural, no ano 2000, havia elevado as reservas do país a 54,9 TCF, colocando-o em condições privilegiadas de ingresso no mercado de recursos energéticos. O projeto de exportação do gás boliviano era conduzido pelo consórcio internacional Pacific LNG, formado por Repsol-YPF, British Gas e British Petroleum, e previa a comercialização do gás natural liquefeito (GNL) para a empresa SEMPRA, estabelecida no México e responsável pelo abastecimento energético do estado da Califórnia, nos Estados Unidos. Porém, a questão que cercava o projeto de maior polêmica era a intenção de realizar a exportação do gás através de um porto chileno, possivelmente na mesma faixa de litoral perdida pelos bolivianos na guerra com aquele país.[6]

6 A perda territorial que se reveste de consequências mais traumáticas para o país é a que se deu para o Chile, com a perda da saída para o Pacífico na guerra entre os dois países ocorrida entre os anos 1879 e 1884, condenando a Bolívia à mediterraneidade e adicionando graves dificuldades a seus interesses de exportação.

O projeto de exportação do gás entrava, assim, na pauta de discussões políticas nacionais e reavivava memórias de longa duração que recordavam o papel dependente desempenhado pela Bolívia ao longo de toda a sua história: um país que apesar de toda a riqueza de recursos naturais amargava índices de extrema pobreza e que assistia à possível confirmação de um novo projeto exportador que lhe extrairia um recurso ao qual os próprios bolivianos tinham escasso acesso; que reavivava o trauma da perda do litoral e de todas as suas consequências para a economia boliviana e que, além disso, trazia para a pauta de discussões a presença dos Estados Unidos, destino final do GNL, país largamente reconhecido pelos movimentos sociais como imperialista e corresponsável pelas agruras vividas no continente. Igualmente, a ausência de um projeto de tons nacionalistas de industrialização do gás em território boliviano, frente a um governo que tratava o projeto da Pacific LNG como inevitável, expunha as nítidas distâncias que separavam governo e população em suas visões de país, e criavam o tópico que acabaria por aglutinar as distintas mobilizações que naquele momento o sacudiam.

Ressaltemos, também, que naquele momento – setembro de 2003 – El Alto se via envolvida em uma luta particular, mas cuja mobilização de alguma forma já serviria como preparação às exigentes mobilizações do mês seguinte. A prefeitura municipal havia proposto, em meados de agosto, um recadastramento das habitações no município, em formulários batizados "maya" e "paya" (respectivamente, um e dois em aymará).[7] O rechaço ao recadastramento havia sido unânime entre os altenhos, uma vez que era compreendido como uma estratégia para elevar a carga de impostos a partir do aumento da cobrança individual sobre as melhorias feitas pelos moradores em suas residências (Mamani, 2005a).

7 É interessante notar que a prefeitura se apropria de uma denominação aymará como forma de aproximação com a população local, porém utilizando-a na direção contrária dos interesses desta.

Assim sendo, havia uma mobilização relativa a um tema especificamente altenho que teve início no dia 8 de setembro, com uma paralisação geral de 24 horas contra os mencionados formulários. A essa manifestação se somariam os estudantes universitários da Universidad Pública de El Alto (UPEA) – reivindicando a autonomia da Universidade, que até aquele momento era um *campus* avançado da Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) de La Paz, da qual dependia em todos os quesitos, desde recursos financeiros, até a própria criação e/ou administração de novos cursos.

As paralisações em El Alto, com o bloqueio da autopista que une a cidade a La Paz e as marchas que descem pela mesma via para protestar junto à sede do governo, são elementos que devem ter sua importância destacada: concentrações multitudinárias que irrompem no centro de La Paz desde sua principal via de ligação com as demais regiões do país. Igualmente, há o peso representado por essas marchas sobre a população de La Paz, pelo reconhecimento constante do poder exercido pela presença permanente de El Alto a vigiar-lhes desde as bordas do altiplano.

El Alto ainda assistiria a uma trégua quando, ao final de dois dias de uma bem-sucedida paralisação geral decretada pela Fejuve, o prefeito decidiu pelo cancelamento dos formulários Maya/Paya. Há uma análise sobre a importância daquele momento para a sequência das mobilizações:

> Eu creio que o "Maya-Paya" foi a primeira experiência na qual El Alto reconhece seu poder de domínio territorial. (...) Então a Fejuve começa aí, pela primeira vez, a gerar comitês de organização. Do comitê executivo se enviavam delegados a cada distrito, ou seja, se distribuíam territorialmente para dar informação para a gente de base, de distrito, dirigentes. (...) A ideia de bloquear o aeroporto, (...) a distribuição dos distritos para bloquear todos os acessos

> à cidade de La Paz. É a primeira experiência de articulação territorial de luta. (depoimento de vecino, El Alto; tradução livre).

Em meio a esse cenário, uma brutal repressão ocorrida contra bloqueios de estradas por comunidades camponesas no altiplano se fez ecoar em El Alto, como nos mostra um depoimento:

> Havia uma solidariedade com companheiros das distintas províncias do setor do altiplano que estavam em um bloqueio de caminhos e posteriormente foram massacrados, com muitos mortos. E a indignação de El Alto: não podíamos estar à margem, porque muitos de nós viemos desses lugares, migramos desses lugares, então eram nossos próprios irmãos, tínhamos que estar com eles. (depoimento de vecino, El Alto; tradução livre)

Aqui cabe destacar que os bloqueios de estradas no altiplano e em outras regiões vizinhas a La Paz, em resposta às diretivas das lideranças aymarás, têm consequências nefastas para a sede do governo boliviano, pois são estas regiões que abastecem a cidade de produtos hortifrutigranjeiros. A escassez de alimentos se fez perceber nos mercados de La Paz, refletindo em alta dos preços e gerando intranquilidade.

No começo de outubro as organizações alteñas decidiram por uma paralisação geral de prazo indefinido até que as demandas fossem escutadas. A participação dos altenhos no protesto, ainda que pudesse não ter sido unânime em todos os setores da cidade, era suficiente para efetivamente inviabilizar os acessos à La Paz, onde a situação pelo desabastecimento era cada dia mais grave. Esse problema, em El Alto, era solucionado através das redes de solidariedade aymará-vecinais:

> O sacrificio dos vecinos foi muito grande porque (...) muitas famílias não tinham (...) o que comer. Alguns, porém, tinham, então dentro disso se estabeleceu uma solidariedade muito ampla. Isto é: (...) se eu não tenho, alguém, talvez o vecino, tenha. Então dava ao que não tinha. E em alguns lugares se fizeram as panelas comunitárias: (...) recolhiam todo tipo de alimentos (...) para fazer uma panela grande, ou uma sopa, e aí compartilhar entre (...) os que estavam nas barricadas, ou os que não tinham possibilidades de comida. Mas, também, muitas vezes nos demos conta de que em El Alto, como é migrante das províncias, (...) muitas famílias têm (...) semeaduras em suas comunidades, e em cada colheita recolhem algo de produto, chuño, batata. (...) Então isso também foi um meio de subsistência. (depoimento de vecino, El Alto; tradução livre).

E foi exatamente um problema de desabastecimento, no caso o de combustíveis, que desencadeou o momento mais trágico e o epitáfio do governo Sánchez de Lozada. Ao ordenar, nos dias 11 e 12 de outubro, que um comboio militar escoltasse caminhões-tanque de gasolina para recomposição dos postos em La Paz, o governo daria início ao momento mais trágico de todo o processo. Prevendo a possibilidade de enfrentamentos, mas disposto a aceitar os riscos para garantir o abastecimento, o governo afiançaria o comboio por meio da emissão do Decreto Supremo 27209 (Gómez, 2004), cujo artigo terceiro previa indenizações às famílias dos "eventuais" mortos resultantes do operativo.

A operação deflagrada pelo governo para a escolta a um comboio de caminhões-tanque converteu-se em um confronto desenfreado e de violência inaudita. Os militares abriram caminho à bala entre os bloqueios, em um enfrentamento aberto onde se opu-

seram rifles e metralhadoras contra dinamites e pedras, com alguns requintes de sadismo nas perseguições aos vecinos bairro adentro, resultando em aproximadamente 70 mortes e inviabilizando definitivamente qualquer possibilidade de diálogo.

O conflito então se agravaria e as diferentes demandas de todos os movimentos se reuniam agora em três, que passaram a ser conhecidas como "Agenda de outubro": as duas primeiras, de caráter estrutural, exigiam a nacionalização do gás e a convocação de uma Assembleia Constituinte; a última, e que assumia a frente do discurso, exigia a renúncia de Sánchez de Lozada, que, tarde demais, ainda emitiria o Decreto Supremo 27210 propondo um referendo para a discussão de por onde se exportaria o gás. Mas a ação tornada geral, com o apoio massivo dos bairros periféricos de La Paz, bairros estes formados a partir da mesma origem aymará de El Alto, estrangularia o governo que veria, em poucos dias, desfazer-se as coalizões e apoios que lhe davam sua frágil estabilidade. Os bloqueios se multiplicaram por todos os departamentos, inviabilizando inclusive as comunicações via terrestre com os países vizinhos. Até mesmo a Câmara Agropecuária do Oriente, a organização de empresários agrários mais poderosa do país, lançou críticas ao massacre de El Alto.

As manifestações cresciam espontaneamente, movidas pelo ressentimento e pelo clamor por dignidade:

> Ao dizer dignidade, ou ao dizer soberania, no sentido das lutas que houveram aqui, houve ressentimento, porque ninguém pode aceitar que uma pessoa morra injustamente, e à parte, a forma de organizar-se se baseou em que ninguém os convocou. Para que alguém os convocasse tinha que haver um líder, mas nesse momento (...) não havia líderes. As pessoas estavam conscientes, já era o momento de dizer 'basta de pilhagens', basta de (...) que outras pessoas venham e saqueiem o que é nosso. Já é o momento de que nós mesmos façamos a industrialização de nossos hidrocarbonetos. (depoimento de vecino, El Alto; tradução livre)

Acossado e sem apoios internos ou externos que lhe assegurassem a permanência no governo, o presidente Gonzalo Sánchez de Lozada renunciaria à presidência na noite de 16 de outubro, viajando no dia seguinte para os Estados Unidos, país onde residiu em sua infância e adolescência e onde vive hoje, molestado de tempos em tempos pelos pedidos de extradição exigidos por organizações de vítimas do massacre de El Alto e pelo atual governo boliviano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concordamos, a partir do que foi aqui apresentado, com a afirmativa de Chavéz (2006) de que na Bolívia as estruturas de mobilização estão baseadas nas estruturas organizativas, e aqui complementamos: estruturas organizativas territoriais. Ou seja, as formas de apropriação do espaço e as práticas que ocorrem sobre ele são tomadas como os referenciais para a ação coletiva. Isso pode parecer bastante óbvio quando nos referimos a movimentos tais como as juntas vecinales, uma vez que estes são formas de organização que partem diretamente do referencial territorial como eixo comum de associação. Mas é nossa interpretação de que, mais do que simplesmente constituírem-se tendo como referência algum tipo de associação territorial em sentido estrito, estes movimentos diferenciam-se pelo fato de basearem seu repertório discursivo e de ação nas práticas de uma territorialidade alternativa, contra-hegemônica.

No que diz respeito à questão das juntas vecinales, há uma óbvia transposição ao meio urbano de outras culturas organizacionais. No caso do município de El Alto, ali se re-territorializam diferentes memórias organizativas, de longa (originárias) e de curta (sindicais) duração. Neste sentido, a questão territorial reveste-se de maior importância por ser uma instância na qual é possível reconhecermos presentes tanto a dimensão étnica quanto a dimensão classista daquele contexto, não assumindo nem descartando nem uma nem outra enquanto âmbitos exclusivos de análise. Díaz-Polanco (2004) nos recorda da importância da referência a estes dois âmbitos de análise no que diz respeito às sociedades latino-americanas, uma vez que é impossível que tracemos um perfil no qual qualquer uma delas se encontre isolada ou ausente. Se em algum momento houve exercícios de interpretação da realidade boliviana (mesmo, por extensão, da latino-americana) que priorizavam a dimensão classista da sociedade em detrimento da questão étnica – ou vice-versa – o equívoco residia em especial na consideração de uma imutabilidade essencial da dimensão priorizada, uma propriedade metafísica, fosse essa característica aplicada ao proletariado, fosse ela aplicada aos grupos étnicos. Mas ambas as dimensões (etnia e classe) são constituídas por meio de processos históricos, e no caso das sociedades vitimadas pela colonização, influenciam-se mutuamente. Sendo assim, a questão a que Díaz-Polanco nos chama a atenção é para a necessária percepção da dimensão étnica presente na constituição de classe e da dimensão classista presente na constituição do grupo étnico. Lembremos aqui a concepção de Thompson de formação de classe:

> O princípio teórico e metodológico básico do projeto histórico de Thompson é que as determinações objetivas – a transformação das relações de produção e das condições de trabalho – jamais se impõem sobre 'alguma indefinida e indiferenciada matéria-prima da humanidade', impõem-se, pelo contrário sobre seres históricos, os portadores dos legados históricos, das tradições e dos valores. (Wood, 2003, p.86)

Chamamos a atenção a este tema ao pensarmos a gênese da ação social em El Alto. Se muitas das determinações objetivas da ação ali presentes são relativas a questões estruturais – portanto passíveis de uma análise classista – é inegável que há um conjunto de determinações subjetivas que se manifestam enquanto questões de etnicidade, por meio de formas específicas de relação e de características culturais comuns.

As juntas vecinales nos mostram que frente às necessidades estruturais colocaram-se repertórios culturais, que re-territorializaram em meio urbano as estruturas socioterritoriais originárias andinas.

Assim, agrupamos alguns elementos presentes em todo este processo, cujo destaque consideramos necessário para melhor compreendê-lo:

a) Em relação à questão étnico-classista há, em primeiro lugar, que se destacar questões estruturais particulares da Bolívia e que não são encontradas em outros contextos: aquelas oriundas das especificidades do processo colonial vivido naquele país. A permanência de estruturas sociais distintas em convivência direta, porém não harmoniosa, leva à formação daquilo que o sociólogo boliviano Rene Zavaleta definiu como "sociedade variegada", assim apresentada por Tapia:

> A formação social variegada se caracteriza (...) por conter tempos históricos diversos, do qual uma expressão mais particularizada é a coexistência de vários modos de produção; a existência

> de várias formas políticas de matriz diversa e heterogênea, que se expressa na existência de um conjunto de estruturas locais de autoridade diversas entre si, e um Estado mais ou menos moderno e nacional, mas que não mantém relações de organicidade com as anteriores e, em consequência, é um Estado mais ou menos aparente. (Tapia, 2002, p.310; tradução livre).

Tal condição acarreta sobre o mundo andino consequências negativas, como o fato de sua dificuldade de acesso a um universo dominado hegemonicamente pela sociedade de matriz ocidental, que é aquele onde se concentram os poderes político-institucional e econômico. Mas ao mesmo tempo, as desvantagens desse mundo ocidentalizado – que dia a dia prima cada vez mais por estratégias individualistas e pela perda do senso de comunidade – são os trunfos que a sociedade andina carrega consigo como memória de longa duração. As distintas lógicas de compreensão da vida e das relações sociais permitem aos andinos um maior senso de solidariedade e de responsabilidade mútua para com seus companheiros que logram construir redes de apoio e mobilização em dimensões que são impensáveis sob outras lógicas.

b) Ao resgatar a política do isolamento de instituições fechadas e excludentes para o calor das relações cotidianas, aqueles movimentos logram, também, criar um grau de conscientização que faz com que praticamente todos se vejam como partícipes dos processos vigentes. A política institucional vê perder a cada dia mais a sua credibilidade, dado que aposta na insensibilidade, nas articulações de ocasião, no descaso para com as demandas populares. Esse descrédito faz com que setores da sociedade – ao menos os setores desprivilegiados, isto é, populares – passem a apostar de forma mais direta na autogestão, nas práticas políticas de democracia plebiscitária e direta.

c) O conhecimento fundamental do território enquanto recurso estratégico é fundamental à ação destes movimentos, fato explicitado nos bloqueios do altiplano, e na própria posição singular em que se encontra a cidade de El Alto. Não à toa, a ocorrência do movimento recente (2006) pela chamada capitalía, que buscava trasladar a sede do governo a Sucre, certamente na intenção de afastá-la da urbe alteña e de sua capacidade de mobilização.

d) A nítida existência de uma perspectiva transescalar nas mobilizações observadas. As demandas, ainda que surgidas localmente, lançam questionamentos que encontram eco em espaços distintos, através de uma rede de articulações formadas seja pelos processos migratórios, seja em razão das articulações sistêmicas que se projetam sobre o território boliviano.

O esforço de luta demonstrado nas ruas de El Alto é uma lição da força da gente mobilizada, da importância da conscientização diária e cotidiana, do reconhecimento da importância do resgate das lógicas comunitárias. O reconhecimento das estruturas organizacionais andinas abre as portas para a realização do "inédito-viável", que segundo Freire:

> É (...) algo que o sonho utópico sabe que existe, mas que só será conseguido pela práxis libertadora; (...) o "inédito-viável" é na realidade uma coisa inédita, ainda que não claramente conhecida e vivida, mas sonhada e quando se torna um "percebido destacado" pelos que pensam utopicamente, esses sabem, então, que o problema não é mais um sonho, que ele pode tornar-se realidade (Freire, 1992, p.206-7).

Marcelo Argenta Câmara *é mestre em Geografia pela UFRGS; doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia-UFF. Email: argentacamara@hotmail.com*

Artigo recebido em março de 2011 e aprovado para publicação em abril de 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHAVÉZ, M. Sobre los "movimientos sociales" en Bolívia: Autonomía/Autoorganización y su relación con el Estado. In: CHAVÉZ, M. et al. *Sujetos y Formas de la transformación politica en Bolivia*. La Paz: Tercera Piel, 2006.
DÍAZ-POLANCO, H. *El canon Snorri*. Ciudad de México: UCM, 2004.
ESTERMANN, J. *Filosofía Andina*. La Paz: ISEAT, 2006.
GARCÍA, A. (Org.) *Sociologia de los Movimientos Sociales en Bolívia*. La Paz: Plural Editores, 2005.
GARFIAS, S.; MAZUREK, H. *El Alto, desde una perspectiva poblacional*. La Paz: CODEPO/IRD, 2005.
GÓMEZ, L. *El Alto de pie – Una insurrección aymara en Bolivia*. La Paz: Textos Rebeldes, 2004.
MAMANI, P. *Geopolíticas indígenas*. La Paz: CADES, 2005a.
_____. *Microgobiernos barriales*. La Paz: CADES/IDIS-UMSA, 2005b.
TAPIA, L. *La producción del conocimiento local*. La Paz: Muela del Diablo, 2002.
WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2003, 1995.

ABSTRACT *This paper analyzes the formation of urban social movements in the municipality of El Alto, Bolivia, emphasizing aspects of the re-territorialisation of aymara's and miner workers's social practices in Bolivian urban space. This analysis seeks to highlight the importance of these movements to the political processes experienced in that country over the past decade, highlighting in particular the events of 2003 known as Guerra do Gás (The Gas War). The methodology is the participatory research and its construction prioritizes the statements obtained from the very members of the movements analyzed. The conclusions highlight the importance of an analysis covering the different perspectives mentioned here for an effective understanding of social auctioning in Bolivia.*

KEYWORDS *Aymaras; Bolívia; El Alto; Juntas Vecinales; mine workers; social movements; urbanization.*

A URBANIZAÇÃO DE FRONTEIRA E AS RELAÇÕES LATINO-AMERICANAS

Estudo de Caso das Vilas de Itaipu

Jane Victal
Adelita Araujo de Souza

Resumo *As cidades brasileiras nas áreas de fronteira sempre estiveram em segundo plano nas políticas urbanas do país. Enquanto no litoral Atlântico a posição geográfica privilegiava a urbanização, nas áreas de fronteira esse processo ficou ofuscado, dificultando a inserção destas às dinâmicas nacionais. O isolamento contribuiu para a formação de conexões internacionais, criando espaços peculiares nas relações econômicas, sociais e políticas latino-americanas. A urbanização da tríplice fronteira – Argentina, Brasil e Paraguai – é um caso emblemático nesse contexto. A Usina Itaipu Binacional, construída entre 1975 e 1982 tratou de acordos internacionais para a exploração do rio Paraná e também da pretensão dos países em desenvolver seus territórios. A usina produziu um plano de urbanização que uniu tanto as necessidades habitacionais, quanto os anseios políticos dos países. Em 30 anos, diversas relações se formaram e servem de base para a compreensão de particularidades no desenho urbano em cada lado da fronteira.*

Palavras-chave *Cidades gêmeas; fronteira; geopolítica; Itaipu Binacional; vilas habitacionais.*

A FAIXA DE FRONTEIRA DO BRASIL

Desde o Segundo Império a faixa de fronteira brasileira tem sua extensão modificada na tentativa de aprimorar as medidas de defesa do território nacional. No final do século XIX, pela Lei 601 de 18 de setembro de 1890, pela primeira vez reservou-se uma faixa de 10 léguas (66 km) ao longo do limite do Território Nacional (Brasil, 2005) fixada como espaço indispensável à defesa do país.

Ao longo dos anos, a extensão da faixa de fronteira brasileira foi se modificando, a última alteração foi realizada pela lei nº 6.634 de 1979, estabelecendo-se uma extensão de 150 km e uma legislação especial com restrições ao uso da terra e a realização de uma série de atividades.

Apesar das diversas tentativas de constituir uma legislação especial de proteção às fronteiras nacionais, as políticas públicas nunca se voltaram para o desenvolvimento dessas regiões. A legislação sempre aconteceu de forma desconexa às realidades locais e regionais, desconsiderando sobretudo as diversidades econômicas, sociais e culturais, produzidas ao longo dos mais de 15 mil km de divisas internacionais.

Atualmente importantes centros de pesquisas têm voltado seus olhares à problemática das fronteiras, produzindo estudos focados em entender a realidade e as especificidades

dessas regiões. Em 2005 o governo federal produziu uma proposta de reestruturação para o programa de desenvolvimento da faixa de fronteira, com base em uma política integrada de desenvolvimento regional, abandonando a ideia da fronteira como um mecanismo de defesa nacional.

> Só recentemente passou-se a pensar a zona de fronteira como espaço de integração econômica e política entre as nações sul-americanas, fato este provavelmente ligado à recuperação do regime democrático no continente, após longo período de ditaduras (Brasil, 2005).

O momento atual é de transição entre uma concepção de fronteiras dedicadas à defesa nacional – rígidas e isoladas – e outra concepção, de integração com os países vizinhos. A nova visão possibilitará a implantação de estratégias e ações de desenvolvimento contemplando as relações fronteiriças na organização desses espaços. No entanto, a questão ainda permanece incipiente devido à ausência de legislação que se volte especificamente para a integração dessas áreas.

> Sem instituições para instrumentá-la, as cooperações entre países vizinhos em regiões de fronteira têm sido feitas informalmente e através de acordos tácitos entre as autoridades locais dos países fronteiriços (Machado, 2005).

CIDADES GÊMEAS LATINO-AMERICANAS

Até poucas décadas as fronteiras eram sinônimo de lugares longínquos e marginalizados, profundamente afetados pela desvantagem econômica que sua posição geográfica estabelecia. Sua incorporação às dinâmicas econômicas dos países constituiu-se em "arranjos espaciais", de características muito particulares, que atuam como em um processo de revalorização desses novos territórios e regiões.

O rápido crescimento destes aglomerados urbanos está ligado (não unicamente) a um processo de "redimensionamento econômico", em consequência de uma nova funcionalização das fronteiras. A incorporação das franjas fronteiriças no capital econômico dos países trouxe a inclusão desses espaços ao processo de reprodução do capital.

Essas franjas fronteiriças possuem uma qualidade singular, pois oferecem ao capital econômico vantagens diferentes em cada lado da fronteira. Seus usos combinados podem gerar cenários particularmente proveitosos para alguns agentes; é o caso, por exemplo, das diferenças fiscais que articulam uma gama de negócios (legais e ilegais) nas fronteiras.

A faixa de fronteira brasileira possui atualmente 588 municípios. Essas cidades estão posicionadas ao longo dos 150 km da faixa, podendo ou não estar no limite territorial do Brasil com outros países. Na linha de fronteira podem existir cidades que formam aglomerados urbanos que ultrapassam os limites nacionais; elas são conhecidas no Brasil como "cidades gêmeas".

Os aglomerados urbanos formados pelas cidades gêmeas podem ou não comunicar-se diretamente. Vários pontos de limite internacional são marcados por rios e as cidades à sua margem são articuladas por barco ou ponte. Essas localidades apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como concentram as manifestações mais acentuadas das problemáticas características da fronteira.

> Cidades gêmeas são núcleos urbanos localizados de um lado e de outro do limite internacional, cuja interdependência é, muitas vezes, maior do que de cada cidade com sua região ou com o próprio território nacional, sem que estejam necessariamente em condição de fronteira seca, formando uma conurbação ou ocupando posições simétricas à linha divisória. Elas têm forte potencial de atuar como nódulos articuladores de redes locais, regionais, nacionais e transnacionais (Machado, 2006, apud Carneiro Filho, 2009).

A história e as realidades das diversas cidades fronteiriças são muito heterogêneas, variando conforme sua localização e ligação com os grandes centros de decisões. Muitas cidades gêmeas têm formação histórica militar, em consonância com o antigo conceito de defesa do território, outras se constituíram a partir de outras dinâmicas e relações.

O que se evidencia em todos estes aglomerados urbanos é a precariedade de coordenação e planejamento binacional para solucionar os problemas locais. A gestão das cidades de fronteira se apoia basicamente em acordos informais ditados pelos usos e costumes locais. Segundo Afonso (2008) este mecanismo demonstra alguma eficiência apenas nas fronteiras de populações reduzidas e com pouca movimentação comercial.

A URBANIZAÇÃO NA TRÍPLICE FRONTEIRA ARGENTINA, BRASIL E PARAGUAI

A história da urbanização das cidades de Porto Iguaçu (Argentina), Foz do Iguaçu (Brasil), e Cidade de Leste (Paraguai) se apoia em pretensões políticas de domínio da região. Do lado brasileiro os militares chegaram no final do século XIX para formar uma colônia militar e integrar a região às políticas brasileiras. Na época a economia local se baseava na extração de madeira e erva-mate que eram escoadas através do rio Paraná até o porto de Buenos Aires.

> Para o governo brasileiro as terras a oeste do território eram devolutas, ou seja, pertenciam ao governo e este era o responsável por colonizá-la, pois acreditava-se que nessa região não havia a presença humana. A noção de "vazio" ignorava a presença de índios, caboclos e no caso da região oeste do Paraná dos obrageros e dos mensús, donos e trabalhadores nas fazendas de erva-mate e de extração de madeira (Mota, 1994 apud. Arruda e Riit, 2010).

Na implantação da colônia militar, descobriu-se que a região já era habitada, não apenas por índios, mas por diversos estrangeiros. Segundo a historiografia, a contagem oficial foi de 5 franceses, 2 espanhóis, 95 argentinos, 212 paraguaios, 1 inglês e apenas 9 brasileiros. Segundo Arruda e Riit (2010), a presença desses estrangeiros pode significar um controle na qualidade da extração da madeira para a posterior exportação aos seus países de origem.

No lado argentino, na cidade de Porto Iguaçu, a urbanização começou em 1901. Como o próprio nome sugere, inicia-se a partir da construção de um porto para as atividades extrativistas e de turismo às cataratas. No Paraguai a atual Cidade do Leste ainda não existia, mas a região era pulverizada por pequenos portos, com destaque para o porto de Tacurupucú, atual Hernandarias, que remonta seu primeiro traçado de cidade às missões jesuíticas do início do século XVII, como um povoado designado de Nossa Señora Natividad del Acaray, (Silva, 2007, p.232). A história desse povoado é extensa e comple-

xa: suportou diversas lutas e confrontos, desde a época dos bandeirantes até a Guerra do Paraguai. Sua ascensão como cidade se deu apenas em 1980, quando elevada à primeira categoria de cidade (no Paraguai as cidades são divididas em primeira, segunda e terceira categorias, dependendo de sua população e produção).

Até 1960, ainda não havia sido construída uma ponte de articulação entre as três cidades e os contatos eram feitos apenas por barcos. Nesta época, Foz do Iguaçu possuía 30 mil pessoas e já havia incorporado a identidade brasileira trazida pelos colonizadores.

A inauguração da Ponte Internacional da Amizade em 1965, unindo as cidades de Foz do Iguaçu e Cidade do Leste, foi um marco importante nas relações entre Brasil e Paraguai. Além de intensificar as trocas sociais, culturais e econômicas, a ponte viabilizou os trabalhos de construção da Usina Itaipu Binacional, que se iniciaram na década de 1970, estreitando os laços de integração já vividos na fronteira.

A CONSTRUÇÃO DA USINA DE ITAIPU E AS PRETENSÕES GEOPOLÍTICAS

Abordar o tema da construção de Itaipu nos coloca a refletir principalmente sobre os processos de industrialização e desenvolvimento do Brasil, onde a construção de uma grande obra fazia parte do anseio pelo desenvolvimento industrial do país. A intenção de expandir as indústrias paulista e carioca, na década de 1950, esbarrava na produção insuficiente de energia elétrica que deveria ser rapidamente ampliada para alavancar o tão desejado crescimento econômico.

Outra questão é entender por que um território, aparentemente tão longínquo dos centros de decisão – repleto de conflitos sociais e internacionais – foi escolhido para solucionar um problema de tamanha grandeza e que dizia respeito às regiões metropolitanas do Brasil.

Entre os possíveis locais para implantação de usinas hidroelétricas, o rio Paraná parece que sempre se manteve em destaque, mais precisamente pela força dos saltos de Sete Quedas, com excepcional potencial energético. Desde 1953 a comissão Internacional da Bacia do Paraná-Uruguai realizava estudos a respeito desse potencial e em 1956 já apresentava os primeiros relatórios (Lima, 2004).

A intenção de transformar o Brasil em uma potência mundial (Mascarenhas, 2009), fazia parte de um projeto geopolítico que teve como foco a construção de uma hidroelétrica. O projeto de Itaipu aparecia nos discursos como uma promessa de desenvolvimento capaz de colocar o Brasil em um cenário de prosperidade.

Depois de vários anos de estudos e inúmeras medidas diplomáticas para amenizar os conflitos decorrentes das questões relacionadas ao aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do rio da Prata, em 1966 o Brasil e o Paraguai finalmente assinaram uma declaração conhecida como "Ata de Iguaçu", no qual os governos dos dois países se dispunham a fazer um estudo sobre o potencial do rio entre o trecho de Guaíra e foz do Iguaçu (Itaipu, 2010).

> A construção do gigantesco projeto hidrelétrico da Itaipu Binacional (12.602 mW) no rio Paraná, construídos durante os governos militares (1964-1985), representou mais do que fronteiras vivificadas e/ou o fornecimento de energia elétrica para a construção do Brasil Potência. Não se tratava de uma estratégia defensiva, mas ofensiva, já que dentre seus múltiplos propósitos estavam (1) a disputa Brasil-Argentina pela hegemonia do continente sul-

> americano; (2) a inibição da industrialização no nordeste argentino pela redução do potencial hidrelétrico do rio Paraná à jusante da represa e; (3) o bloqueio à navegação argentina nos rios interiores da Bacia do [rio da] Prata, com o inevitável impedimento do escoamento de produtos paraguaios pelo porto de Buenos Aires (Andersen, 2008, p.13).

Para alguns autores, além das motivações econômicas de produção de energia, a escolha do território mostra uma forte intenção política de domínio sobre os países sul-americanos, sendo o espaço de fronteira a chave para o êxito dessa pretensão. A estratégia política se dava não apenas para desenvolver seletivamente algumas regiões, mas de forma complementar restringir o crescimento em outras. Para além das especulações sobre o assunto, a implantação da hidroelétrica ampliou em muito a complexidade dos fenômenos de ocupação territorial.

> Uma intensa polêmica contrapondo o Brasil à Argentina atravessou a década de [19]70, desde a assinatura do acordo binacional Paraguai-Brasil, em 1973, dispondo sobre a construção do aproveitamento de Itaipu. Os principais pontos de atrito localizaram-se aparentemente em questões técnicas relativas à altura e ao potencial da hidrelétrica projetada de Corpus, a jusante das Sete Quedas e dependente das especulações construtivas do lago e da hidrelétrica de Itaipu. Entretanto, a moldura geopolítica da discórdia consiste na preocupação argentina com a satelização do Paraguai pelo Brasil (Magnoli, 1991, p.40).

As diversas motivações que envolveram a construção da Usina de Itaipu ainda merecem estudos mais amplos. O que se faz evidente neste momento é o reconhecimento da intenção dos poderes políticos atuantes na época em manipular o potencial do rio Paraná, rio sucessivo e limitador de uma fronteira internacional, utilizando-se de procedimentos geopolíticos, que conduziram mudanças econômicas, sociais e ambientais, a todos os países à montante e à jusante do rio.

OS ENTRAVES HISTÓRICOS E A CRIAÇÃO DA ENTIDADE BINACIONAL

Durante o período da construção da Usina Hidroelétrica de Itaipu (1975-1982) o Brasil encontrava-se sob a égide do regime militar enquanto no Paraguai o ditador Stroessner ocupava o governo. Naquele momento, as relações internacionais eram delicadas e as dificuldades históricas precisavam ser suplantadas para permitir os vínculos políticos e sociais que o projeto necessitava.

A primeira barreira eram as consequências históricas da Guerra do Paraguai entre 1865 e 1870. A guerra ainda era um fato vivo na lembrança e nas condições de miséria da população, que projetava sobre o Brasil a responsabilidade pelo seu sofrimento.

O clima político entre os dois países pode ser observado no texto do livro do embaixador Mário Gibson Barbosa que, para promover a efetivação do acordo entre os dois países e dar continuidade aos estudos de implantação da obra, assumiu a embaixada brasileira em Assunção no ano de 1966:

> O Paraguai, que nos disputava acirradamente um trecho da fronteira comum, estava comemorando cem anos do que denominava "o martírio da raça". A guerra da Tríplice Aliança

> ocorrera de 1865 a 1870. Eu chegava em novembro de 1966. O "martírio da raça" éramos nós, os brasileiros, como principais vencedores e como país que carregava o maior ônus da guerra, que tínhamos imposto aos paraguaios. Era esse o clima à minha chegada: nós é que havíamos aniquilado a nação paraguaia: e eu era o representante oficial dos autores do martírio (Barbosa, 1992 p.85-6).

Muitos anos e muitas conversas antecederam às assinaturas dos contratos, em 1973. Depois da conclusão dos estudos de viabilidade técnico-econômica confiados à Engineering Company, de São Francisco na Califórnia, e à Electroconsult, de Milão na Itália, o Brasil e o Paraguai assinaram um tratado para a implantação do projeto, no qual a energia gerada pela hidroelétrica seria igualmente dividida entre os dois países cabendo a cada um o direito de 50%.

Para executar as diretrizes do tratado foi criada a Itaipu Binacional, em que tomaram parte a Eletrobrás, Centrais Elétrica Brasileira S.A. – sociedade anônima de economia mista brasileira, com sede em Brasília – e a ANDE – Administración Nacional de Eletricidad, entidade autárquica paraguaia, com sede em Assunção (Revista Construção Pesada, 1977).

A partir desse acordo, a Itaipu Binacional ficaria responsável por realizar o melhor aproveitamento dos recursos hídricos do rio Paraná e zelar pelos interesses de ambos os países, podendo projetar, dirigir e executar todas as obras correspondentes à implantação do projeto, bem como colocá-las em funcionamento e explorá-las da forma mais adequada.

A CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM E AS QUESTÕES URBANAS DO LOCAL

O ponto de localização da barragem foi definido entre o município de Foz do Iguaçu e a cidade paraguaia de Hernandárias. Na época, tanto as cidades paraguaias quanto as brasileiras eram dotadas de uma infraestrutura muito simples, com recursos insuficientes para receber o contingente populacional previsto no projeto.

No lado brasileiro, Foz do Iguaçu possuía apenas duas ruas asfaltadas, enquanto no lado do Paraguai, a Cidade do Leste, vizinha de Hernandarias, contava com apenas 17 anos de existência. Até aquele momento, a economia destas cidades se estruturava apenas pela lógica de fronteira: baseada no comércio fronteiriço e nas atividades extrativistas, contando com a nova ponte e com o rio Paraná para o escoamento dos produtos em direção aos portos marítimos na Argentina e no Uruguai.

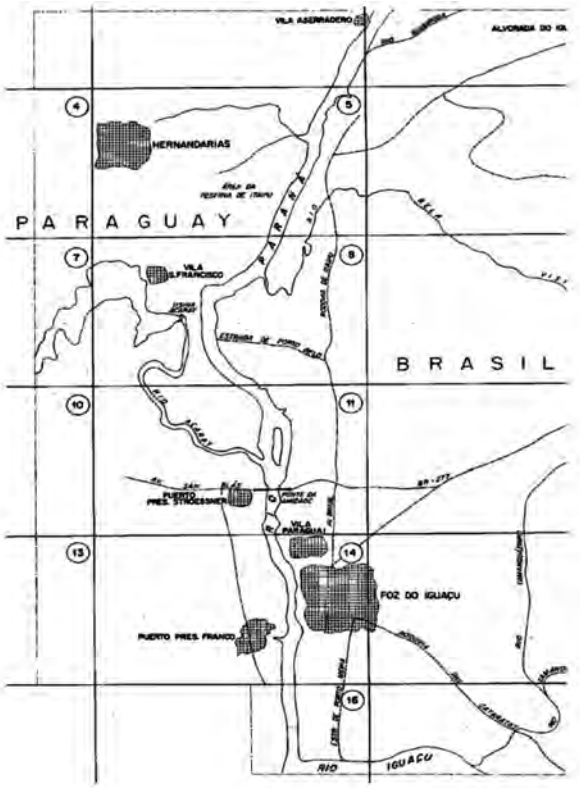
A Figura 1 apresenta um croqui de articulação das folhas de restituição aerofotogramétricas do território, produzido pela Itaipu Binacional. O mapa mostra as dimensões das cidades bem como suas disposições sobre o território.

A execução do projeto implicou em uma grande intervenção sobre toda a extensão deste território. Para isso era conveniente criar um plano para aproveitar também os escassos recursos disponíveis na cidade brasileira de Foz do Iguaçu e nas quatro cidades paraguaias: Hernandarias, Porto Presidente Franco, Mingaguaçu e Porto Stroessner atual Cidade do Leste.

Na margem esquerda (Paraguai) e na margem direita (Brasil), executou-se um planejamento global propondo-se um aumento na infraestrutura física e social dos municípios. As obras visavam atender às novas necessidades de transporte, habitação, saúde, educação,

alimentos, recreação e lazer e foram realizadas por empresas brasileiras e paraguaias, às vezes operando em consórcio.

Figura 1 – Croqui aerofotogramétrico da fronteira



Fonte: Acervo técnico da Itaipu Binacional.

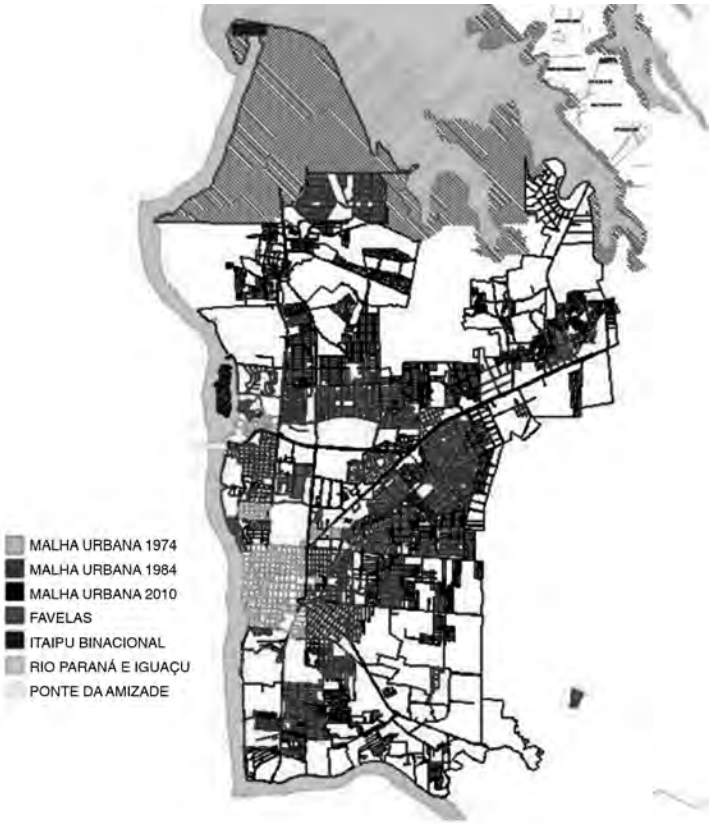
As modificações urbanas começaram em 1975 e em quatro anos as cidades transformaram-se em um imenso canteiro de obras. Nesse período a cidade de Foz do Iguaçu passou de 34 para 150 mil habitantes, enquanto do lado paraguaio, a pequena cidade de Hernandárias passou de 15 para 70 mil habitantes e Cidade do Leste de 20 para 60 mil habitantes.

> Os discursos oficiais exaltavam o crescimento econômico do município e os benefícios oferecidos pela obra da Itaipu, para Foz do Iguaçu, que registrou, segundo os discursos oficiais, um acentuado "progresso" com as obras, no qual houve no período de quatro anos, um aumento do número de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, aumento no número de casas ligadas por rede de esgotos, da rede de abastecimento de água e do número de telefones instalados. Tal crescimento colocava Foz do Iguaçu como um dos municípios de maior crescimento no Estado do Paraná, porém também em um processo progressivo de favelização ocorrendo de forma concomitante às obras, mas que eram ocultadas nestes discursos (Mascarenhas, 2009 p.672).

A estrutura viária também foi rapidamente modificada e grandes avenidas foram criadas para unir os centros urbanos à represa. No mesmo ritmo começaram a surgir diversos loteamentos, incentivados sobretudo pela imensa migração de trabalhadores.

Contendo dados fornecidos pela prefeitura municipal a respeito dos loteamentos regulares aprovados durante o período de realização das obras de Itaipu (1974 a 1984), o mapa da Figura 2 demonstra o rápido crescimento dos municípios ao apresentar a evolução da malha urbana de Foz do Iguaçu. O traçado mostra a malha urbana produzida até 1974, antes da vinda da Itaipu Binacional, incluindo o patrimônio histórico do município fundado pela colônia militar em 1889, e os novos loteamentos produzidos nos dez anos subsequentes ao início das obras, incluindo os bairros produzidos pela Itaipu (vilas A, B e C). Depois do término das obras o ritmo de urbanização foi reduzido, a malha em preto mostra a evolução dos loteamentos a partir de 1984.

Figura 2 - Evolução da malha urbana de Foz do Iguaçu



Fonte: Victal, Araujo, 2011.

OS CONJUNTOS HABITACIONAIS DE ITAIPU

Contribuíram para a expansão urbana, além dos loteamentos regulares e irregulares que se espalharam pelos municípios, o programa de construção de vilas paraguaias e brasileiras implementado pela Itaipu Binacional para atender as famílias dos funcionários que trabalhavam na construção da usina.

O projeto das vilas consistia na implantação de onze conjuntos habitacionais e na construção de 9.374 unidades residenciais, enquanto os operários solteiros permaneciam nos alojamentos dos canteiros da obra. Dos dois lados todas as vilas foram executadas exclusivamente pela Diretoria de Coordenação de Itaipu, sem o intermédio dos municí-

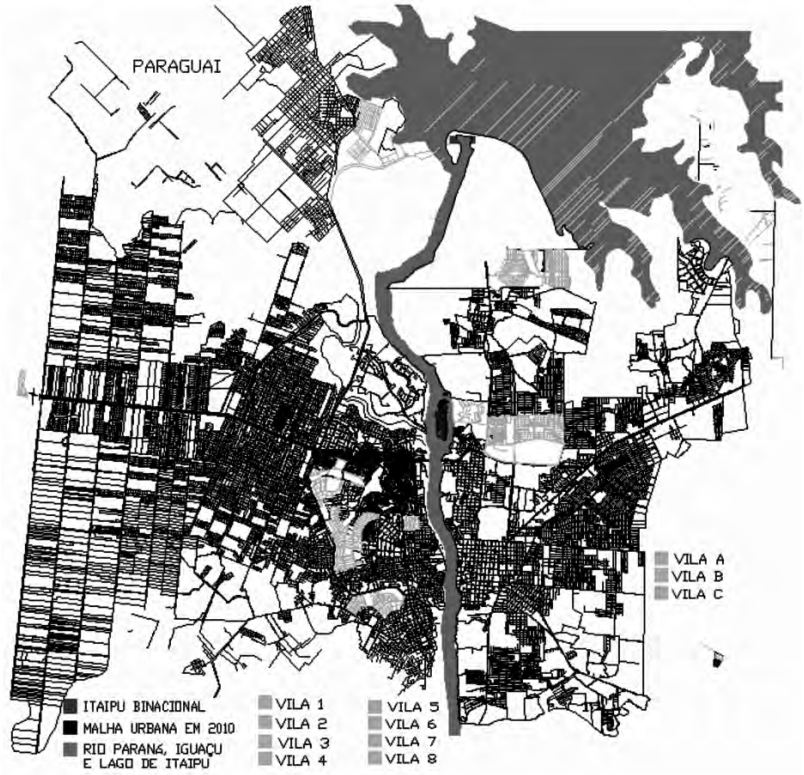
pios. A Diretoria se dividia em Diretoria ME (que coordenava os projetos brasileiros) e Diretoria MD (que coordenava os projetos paraguaios).

Apesar de serem duas diretorias independentes e da construção das vilas acontecer em ambos os países, a política de implantação pouco se diferenciava, como regra as vilas adotaram uma separação de classe social, dividindo operários, técnicos e administradores. Cada diretoria teve liberdade para implantar os projetos urbanos que entendeu convenientes, os quais eram executados por empresas brasileiras e paraguaias.

A Diretoria ME implantou no Brasil, em Foz do Iguaçu, três conjuntos habitacionais chamados de "Vila A", "Vila B" e "Vila C", que juntas receberam 5.226 casas, enquanto a Diretoria MD implantou no Paraguai, oito conjuntos habitacionais todos denominados "Área 1", "Área 2", "Área 3"... e distribuídos nas quatro cidades paraguaias próximas à Usina de Itaipu: Hernandarias, Cidade do Leste, Porto Franco e Mingaguaçu, que juntas receberam um total de 4.289 casas.

O mapa da Figura 3 mostra a distribuição dos loteamentos nos dois lados da fronteira.

Figura 3 – Localização das vilas de Itaipu Binacional



Fonte: Victal, Araujo, 2011.

Outra característica parecida nos dois países é quanto à tipologia das casas, que basicamente foram divididas em 13 tipos, variando quanto ao tamanho, acabamento e fachada. A Tabela 1 mostra a tipologia das casas do lado brasileiro.

Tabela 1– Tipologia habitacional: características básicas das casas do lado brasileiro

Casa tipo	M2	Acabamento	Variações
1	250	Superior	4
2	210	Superior	4
3	190	Superior	4
03’	150	Superior	5
03’M	150	Bom	2
4	110	Bom	2
04’M	120	Bom	2
5	90	Bom	3
6	80	Médio	3
7	70	Médio	2
8	80	Popular	1
9	70	Popular	1
Geminadas	—	Popular	1

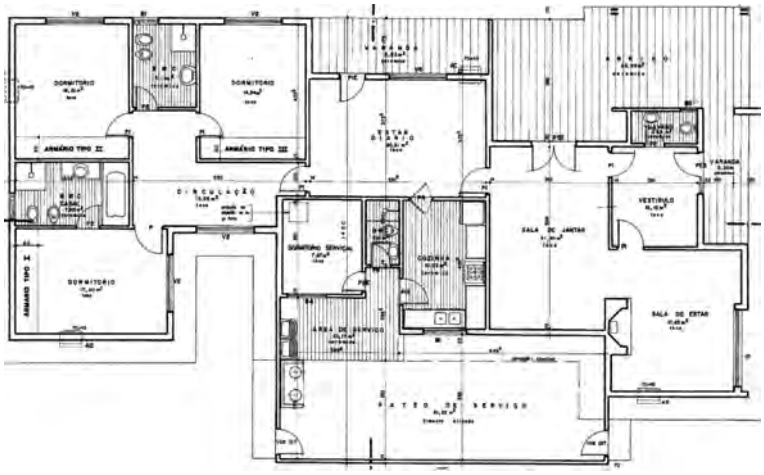
Fonte: Revista Construção Pesada, 1979.

A Vila A começou a ser construída em 1975; foram construídas 2.200 casas destinadas aos profissionais de nível técnico, com áreas de 60 a 150m². Construídas em blocos de alvenaria e uma parte, cerca de 627, em madeira. Os acabamentos variavam entre o tipo bom, médio e popular.

O projeto de urbanização ficou a cargo da Serete S.A. e dispunha de uma infraestrutura de edifícios complementares como igrejas, centros comerciais, centros executivos, agências bancárias, supermercados, hospital, clube e escola, todos construídos em alvenaria.

A Vila B, destinada aos profissionais de nível superior, como médicos, advogados, administradores e engenheiros foi projetada como um condomínio fechado de 220 casas, as quais tinham acabamento superior e área de 150 a 250m²; os projetos urbanos e das casas foram feitos pelo escritório de Rubens Meister, importante engenheiro de Curitiba, defensor do Movimento Moderno.

Figura 4: Planta 01, Casa Tipo 02 da “Vila B”



Fonte: Itaipu Binacional.

A Vila C, construída na área prioritária de Itaipu e no caminho dos linhões de transmissão de energia elétrica que abastecem a subestação de Furnas, tinha caráter provisório com previsão para ser desmontada ao término das obras da barragem. Destinava-se aos funcionários barrageiros, motoristas, cozinheiros, vigias, mecânicos, pintores, auxiliares de escritório, encanadores, montadores, entre outros. As residências eram todas geminadas em grupos de quatro, com padrão de acabamento popular e construídas com áreas de 60 a 80m² cada. Distante do núcleo urbano de Foz do Iguaçu, as 2.900 casas abrigavam 15 mil pessoas e tinham uma lógica totalmente voltada às atividades da usina.

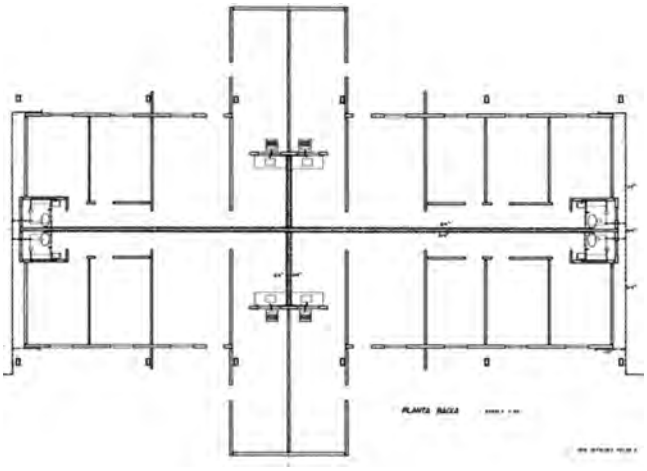
Ao contrário do projeto para a Vila C, todas as residências das vilas A e B foram ligadas à rede de abastecimento de água e à rede de esgotamento sanitário, cujos projetos e execução ficaram a cargo da companhia Estadual Sanepar, custeados pela Itaipu Binacional.

O mapa da Figura 5 mostra o projeto urbano da Vila C. O desenho do loteamento foi proposto a partir do símbolo da Usina de Itaipu Binacional. As linhas em preto cortando o desenho são os linhões que levam a energia até a subestação de Furnas.

Figura 5 – Implantação da Vila C, lado brasileiro

Fonte: Itaipu Binacional.

Figura 6 – Planta de casa geminada implantada na Vila C



Fonte: Itaipu Binacional.

Figura 7 – Foto da casa na Vila C

Fonte: Acervo pessoal de Adelita Araujo.

No lado paraguaio, os projetos urbanos ficaram a cargo de diversos arquitetos, que produziram um desenho urbano mais orgânico e condizente com a topografia da região. Os rios e riachos de modo geral foram integrados aos projetos criando diversos parques e áreas de lazer.

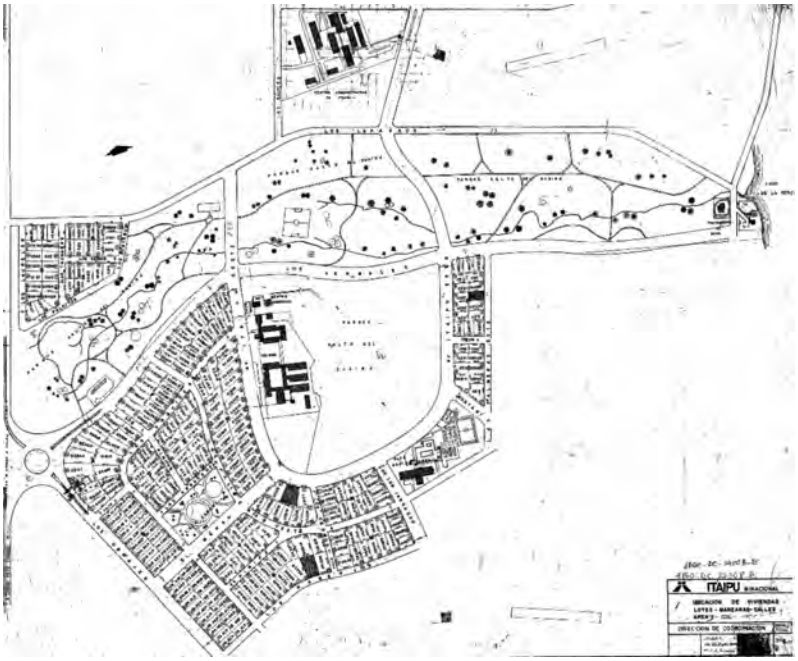
Figura 8 – Lago da República

Fonte: Acervo pessoal de Adelita Araujo.

A proximidade com os núcleos urbanos existentes levou à criação de várias áreas conectadas formando um aglomerado urbano contínuo entre as cidades. Das oito vilas paraguaias, uma se localiza em Hernandárias próxima à usina, outra em Mingaguaçu e seis entre as cidades de Porto Franco e Cidade do Leste.

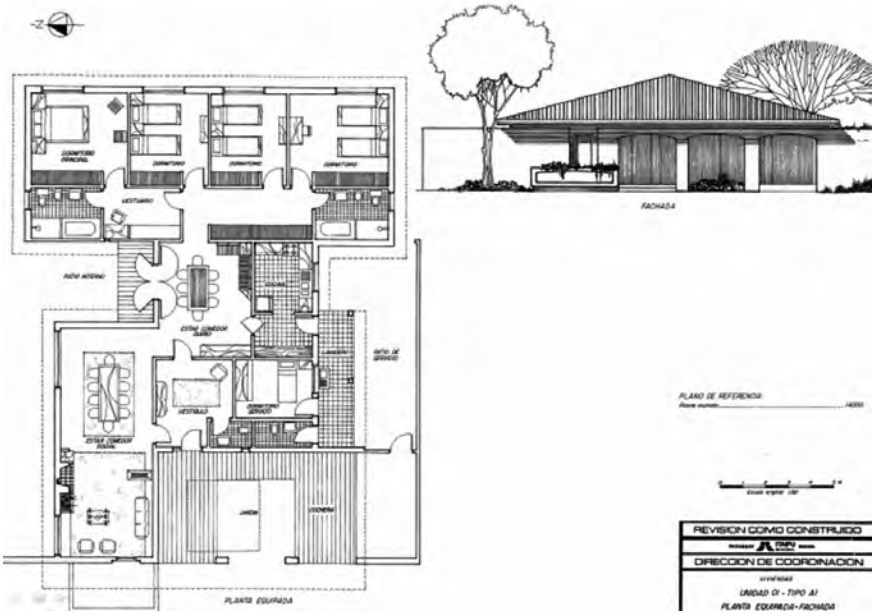
As casas também obedeceram a padrões hierárquicos parecidos com os modelos brasileiros, mas a separação das classes sociais parece mais diluída sobre o território em virtude da ausência de condomínios fechados. A construção das residências é semelhante à do lado brasileiro e também se divide em treze modelos, variando a metragem e o acabamento.

Figura 9 – Implantação da Área 01, lado paraguaio



Fonte: Itaipu Binacional.

Figura 10 – Planta e elevação da habitação tipo 01, lado paraguaio



Fonte: Itaipu Binacional.

As vilas foram construídas sem atender às legislações urbanas municipais, a Vila C, por exemplo, deveria ser desmontada e por isso o projeto não previa rede de esgoto e calçadas. Como o desmonte não aconteceu muitos problemas ficaram pendentes – alguns poderiam ser facilmente solucionados, como a construção de calçadas, mas outros ainda permanecem sem solução, como o saneamento básico e a falta de transportes, ambos agravados pelo isolamento da área.

Jane Victal *é Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (POSURB PUC-Campinas); doutora em Arquitetura e Urbanismo – FAU-USP. Email: janevictal@puc-campinas.edu.br*

Adelita Araujo de Souza *é Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (POSURB PUC-Campinas); graduada em direito. Email: adelita.as@puccampinas.edu.br*

Artigo recebido em janeiro de 2011 e aprovado para publicação em maio de 2011.

Nos últimos anos a Diretoria ME da Itaipu Binacional começou a implantar ações para vender as casas aos funcionários e passar as áreas coletivas à prefeitura de Foz do Iguaçu. Muitas áreas verdes e praças ainda permanecem sob o domínio da Itaipu, mas a responsabilidade pela manutenção das vilas já é do município.

No lado paraguaio, a Diretoria MD ainda é responsável pela manutenção e cuidado de todas as áreas, mas parece inevitável uma mudança, já que as áreas foram totalmente envolvidas pela malha urbana e a Usina não tem mais interesse em mantê-las.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, H. D. *Ciudades en la frontera*. Santo Domingo: Manati, 2008.

ANDERSEN, S. *Dificuldades da Gestão Ambiental em Áreas de Fronteira:* Investigando a Origem dos Conflitos. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/ GT2-849-562.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2010.

ANDRADE, M. C. *Geopolítica do Brasil*. São Paulo: Ática, 1995.

ARRUDA, G.; RITT, E. *Colônia militar de Foz do Iguaçu: uma experiência administrativa do exército brasileiro.* Disponível em: <http://www2.uel.br/cch/his/mesthis/abed/anais/EvandroRitt.doc>. Acesso em: 10 jun. 2010.

BARBOSA, M. G. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record,1992.

BRASIL. *Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.* Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BELO, C. N. *Supremacia regional no cone sul*: a usina de Itaipu como instrumento da luta diplomática entre Brasil e Argentina na década de 1970. Disponível em: <http://www.pph.uem.br/cih/anais/trabalho.php?tid=373>. Acesso em: 08 jun. 2010.

CARNEIRO FILHO, C. P. *Interações espaciais e cidades-gêmeas na fronteira Brasil-Argentina.* Disponível em: <http://www.iabpr.org.br/3conferencia/pps/trab_cient/05.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2010.

ITAIPU, B. *Cronograma geral das atividades básicas da entidade binacional nos primeiros dez anos da obra, 1974-1984*. s.l., s.n., 1984.

LIMA, I. T. C. *Itaipu*: as faces de um mega projeto de desenvolvimento (1930-1984). Niterói: Germânica, 2004.

MACHADO, L. Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (Org.) *Continentes em chamas*. Globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MAGNOLI, D. *O que é geopolitica*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

MASCARENHAS, M. C. *Poeira x Unicon*: confrontos e contrapontos entre atingidos e Itaipu. Disponível em: <http://www.pph.uem.br/cih/anais/trabalhos/376.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2010.

REVISTA CONSTRUÇÃO PESADA. s.i., s.n., 1979, 170p.

SILVA, F. M. *Alto Paraná su historia ciudades y recuerdos.* Ciudad del Este: Sancho's, 2007.

VICTAL, J.; ARAUJO, A. S. *Itaipu Binacional e a Produção do Espaço de Fronteira*. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011 (CD-Rom).

ZIOBER, B. R.; ZANIRATO, S. H. *Fronteiras naturais e políticas ambientais da Itaipu Binacional (1975 - 1987)*: discussão prévia. Disponível em: <http://www.pph.uem.br/cih/anais/ trabalhos/606.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2010.

ABSTRACT *Brazilian border cities have always been secondary for the Country's urban policies. While in the Atlantic Coast, the geographical position privileged urbanization, in the border areas this process was obscured and the insertion of border cities in national dynamics has been difficult. The isolation has contributed to the formation of international connections, creating unique spaces for Latin American relations. The urbanization of the triple border – Argentina, Brazil and Paraguay – is an emblematic case in this context. Itaipu Binacional hydroeletric plant, built between 1975 and 1982, dealt with international agreements for the exploitation of the Paraná River and also the desire of countries to develop their territories. The plant produced an urbanization plan combining housing needs and the countries's political projects. The relations formed in three decades serve as a basis for understanding the particularities of urban design on each side of the border.*

KEYWORDS *Border; geopolitics, housing villages; Itaipu Binacional; twin cities.*

O DESAFIO DE PLANEJAR E PRODUZIR EXPANSÃO URBANA COM QUALIDADE

A Experiência Colombiana dos Planos Parciais em Bogotá, Colômbia

Paula Freire Santoro

Resumo *O artigo discute a necessidade de planejar o crescimento urbano em extensão nas cidades latino-americanas face à exacerbada mercantilização do desenvolvimento urbano que envolve disponibilizar áreas urbanizáveis e atender às estratégias do mercado interessado na dispersão e em ganhos especulativos, nem sempre produzindo espaços com qualidade urbano-ambiental ou dando conta das necessidades habitacionais. Reconhecendo a perversidade desse quadro e admitindo-se que o crescimento em extensão é um padrão recorrente, procurou-se visitar a experiência colombiana que obriga os municípios a planejarem a expansão urbana em diversas escalas, articulando plano urbano, execução e investimentos. Este processo centralizador, elaborado essencialmente por técnicos, parece ter tido resultados urbanos: produziu preventivamente novas áreas urbanizadas com qualidade em Bogotá e deixou aos empreendedores privados a construção da habitação. No entanto, manteve algumas características do padrão periférico de crescimento, como a não mescla de classes sociais, a concentração de habitação distante de outros usos ou trabalho.*

Palavras-chave *Bogotá; Colômbia; expansão urbana; planejamento urbano; plano parcial; plano urbano.*

INTRODUÇÃO

As novas dinâmicas econômicas das últimas décadas têm promovido mudanças significativas na organização e no funcionamento do urbano, com reflexos na América Latina. Dentre elas, o aumento do investimento nas atividades imobiliárias põe em destaque o território como ator e exacerba a mercantilização do desenvolvimento urbano (Mattos, 2007, p.82-3). Essas dinâmicas refletem a política econômica capitalista que, para geógrafos como Harvey (2005), produz, reproduz e reconfigura o espaço. Para os autores, as formas contemporâneas de globalização e de organização do território não são nada mais que outro circuito do capitalismo, que se dá acompanhado de inovações nos sistemas de transporte e comunicação e que reestrutura geograficamente a atividade capitalista no planeta. Atividades de desindustrialização em um lugar e reindustrialização em outro são exemplos nesta direção.

Se as dinâmicas econômicas sempre (re)estruturaram o espaço, o que diferencia o momento atual é o alcance delas, que alguns autores até chamam de nova ou terceira revolução urbana (Ascher, 2001; Soja, 2000). Tamanho alcance é possibilitado, entre outras razões, pelo forte estímulo das políticas de desregulação, privatização e liberação dos

mercados que marcaram os anos 1990, e pelo aumento de oferta de capital, que migra das atividades produtivas (Oliveira, 2003), alimenta a financeirização da economia mundial e possibilita investimentos em terra e imóveis (Mattos, 2007).

Estas novas dinâmicas econômicas refletem-se no território – ou às vezes apenas na imagem que se constrói dele[1] – em suas diversas escalas, não apenas global, mas também estadual, regional e intraurbana. A forma como se expressa na escala intraurbana relaciona-se fortemente com as estratégias dos agentes dos mercados de solo urbano. Segundo Abramo (2009)[2] são, principalmente, usadas duas estratégias: a busca da economia da proximidade, que traz soluções de estrutura compacta às cidades; e da redução de custos, que não raramente reflete-se na implantação de uma estrutura difusa nas cidades. A produção de loteamentos periféricos – informais e precários, ou mesmo, formais, com tipologia de condomínios fechados horizontais – frequentemente configura o crescimento urbano através de conurbação ou, o que é mais frequente, manchas dispersas pelo território regional. Esta forma é frequente na América Latina, através de ofertas de tipologias formais como *country clubs*, *barrios cerrados*, *clubs de chácras*, *pueblos privados* em Buenos Aires (Vidal-Koppman, 2005); *barrios cerrados* em Santiago do Chile (Cáceres & Sabatini, 2004); verdadeiras cidades dispersas são como ilhas no território, como no México (Duhau and Giglia, 2008; Sheimbaun, 2010), ou os loteamentos fechados e condomínios horizontais, fenômeno que ganha impulso no Brasil, mesmo que desacompanhado de legislação que permita este fechamento (Freitas, 2008).

Esses diversos autores latino-americanos colocam a década de 1980 como marco de um rompimento com a morfologia do padrão tradicional de segregação (centro-periferia) promovendo uma dispersão desconhecida até então. Esta nova morfologia promove uma fragmentação que pode significar também uma redução da escala de segregação (Cárceres & Sabatini, 2004; Sabatini, 2000), com a expansão destas tipologias não apenas para alta, mas outras rendas familiares, desde que haja disponibilidade de terras para se urbanizar.

Ampliar este mercado imobiliário envolve, portanto, disponibilizar terras, por meio de ações públicas como aumento do perímetro urbanizável,[3] e também, manter as políticas e planos que, por muito tempo, evitaram tratar do tema da expansão urbana ou regular o crescimento urbano horizontal. Não se admite, portanto, que neste processo existe uma grande valorização da terra que beneficia proprietários – que mantém altas rentabilidades e a possibilidade de especular com a terra –, onera a gestão pública, nem sempre produz espaços justos, com mesclas sociais e com qualidade urbano-ambiental e, mais importante, raramente está voltado para atender as necessidades urbanas e habitacionais da população (Santoro & Bonduki, 2009).

Se há um consenso de que esta é a forma usual de crescimento de nossas cidades, por um lado, há um rechaço em planejá-la, associado à ideia de que a expansão urbana deve ser restringida ou não deve acontecer. E, também, por outro, há o consenso construído "crescer é desenvolver-se" a qualquer custo. Paralelamente às opiniões em prol de uma corrente ou outra, o crescimento urbano horizontal segue acontecendo nas cidades brasileiras e latino-americanas e ganha novas feições e novos atores, com interesses mais acirrados. Este novo cenário coloca o tema na pauta da agenda latino-americana, trazendo a necessidade de refletirmos se é possível admitir que a expansão urbana aconteça, e, em caso positivo, se é possível fazê-la voltar-se às necessidades habitacionais e à recuperação da valorização da terra para a coletividade de forma que consiga produzir espaços com boa qualidade urbano-ambiental.

1 Ferreira (2003) mostra em sua tese, por exemplo, que São Paulo não é global. No senso comum, uma cidade é global a partir do que ela "demanda" – como de edifícios "inteligentes" – e não pela sua estrutura de produção. Segundo o autor, vende-se a imagem de global, no entanto as dinâmicas que dirigem a produção da cidade são a representação do mais arcaico patrimonialismo.

2 No estudo de mercado imobiliário, um dos autores que se debruça sobre as estratégias dos atores urbanizadores e a morfologia resultante destas é Pedro Abramo (2007 e 2009), que afirma que as cidades latino-americanas possuem "uma estrutura "híbrida", ao mesmo tempo compacta e difusa, produzida pelo mercado informal e formal que, por razões vinculadas às suas próprias lógicas de funcionamento, produzem a cidade "COM-FUSA".

3 Vidal-Koppmann (2011) em seu doutorado sobre a expansão das tipologias de expansão urbana privadas em Buenos Aires – *countrie clubs, barrios cerrados* etc. – afirma que praticamente todos os projetos se localizaram em zonas rurais, motivando uma re-zonificação por parte do município.

Neste artigo procura-se trazer reflexões nesta direção, por meio da implementação de planos em área de expansão urbana em Bogotá, Colômbia, de forma a repensar a expansão urbana, fenômeno que afeta grande parte das cidades latino-americanas.

O PLANEJAMENTO NA COLÔMBIA

Desde a década de 1950 é forte a influência de vários organismos de cooperação internacional que, embasados na teoria do desenvolvimento, elaboraram metodologias de planejamento do desenvolvimento e produziram movimentos simultâneos de planejamento econômico e urbano. No caso latino-americano, a agenda deste momento envolvia o fortalecimento do Estado para que fosse promotor do bem-estar social que seria alcançado por meio de um sistema de planejamento em sintonia com os preceitos políticos e econômicos dos organismos multilaterais que haviam sido criados para isso. Entre eles estavam: a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização dos Estados Americanos (OEA); instituições que implementariam esta agenda internacionalmente por meio de missões, como o Centro Interamericano de Vivienda (Cinva) (1951-1972); instituições acadêmicas e técnicas que incorporariam o planejamento urbano no ensino e na prática, com forte influência de profissionais formados no exterior; além das instituições públicas de planejamento, que no caso colombiano seriam estimuladas por uma lei orgânica nacional que apontava para a necessidade de formulação de planos integrais de desenvolvimento municipal.

No centro do discurso daquele momento na América Latina estava a noção de que o desenvolvimento nacional dependia da atividade urbana. No caso colombiano, marca este discurso a missão do Banco Internacional pela Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) em 1949, coordenada por Lauchin Currie, que recomendara a formulação de uma política urbana nacional a partir do conhecimento dos processos territoriais e seus efeitos no desenvolvimento econômico.

Para a Colômbia, essencialmente de base agrária, a ideia de desenvolvimento estava mais ligada ao mundo rural que ao urbano, e inicialmente fez com que a leitura dessas recomendações fossem vistas com receio. Suas cidades não eram tão povoadas, nem tão polarizadoras como as brasileiras. No Brasil, no período da colonização portuguesa, as cidades adquiriram uma face burocrática ligada à circulação internacional de mercadorias, fortemente arraigada a uma economia colonial agrário-exportadora, característica que determinou a formação de uma rede onde poucas cidades são polarizadoras e muito povoadas (Oliveira, 1982). A colonização colombiana, por sua vez, formou cidades mais autossuficientes em uma rede mais complexa e diversificada (Romero, 2010), com uma ocupação dificultada pela conformação geográfica – cortada por duas cordilheiras – cuja dificuldade de transposição adiou a instalação de ferrovias e por sua vez estimulou a autossuficiência das áreas ocupadas.

Os anos 1960 foram marcados, segundo Pérez Moreno (2006), por duas importantes mudanças que afetaram o desenvolvimento do planejamento: o processo de centralização administrativa que debilitou a autonomia municipal e departamental de 1968; e a conclusão de que os resultados obtidos até então eram poucos face à necessidade de controlar a urbanização. A América Latina nesse período possuía um conjunto de governos centralizadores,[4] e embora a Colômbia não tenha tido ditadura, o processo de centralização administrativa foi forte e marcou o planejamento urbano.

4 O Brasil já no período da ditadura (1964-1985), a Argentina em período de golpe militar pré-ditadura (1976-1983), o Uruguai em luta armada antes de sua ditadura (1973-1985), entre outros.

Nos anos 1970, os colombianos construíram um marco de planejamento territorial e de concentração de recursos na esfera federal em um processo antagônico de estímulo ao planejamento na escala municipal desassociado do repasse de recursos aos municípios. Afere-se que houve uma centralização dos recursos no âmbito nacional: até 1930 a Nação concentrava 38% destes e passou, até 1965, a concentrar 76%, número que sobe para 84,6% até 1979.

Em relação aos marcos legais, foi a Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (Ley 61 de 1978) que veio consolidar os *Planes Integrales de Desarrollo* (PIDs) como instrumentos básicos do planejamento departamental e municipal, obrigatórios para municípios com mais de 20 mil habitantes, o que pressionou os municípios a se estruturarem institucionalmente; no entanto, poucos PIDs foram feitos e implementados.

O planejamento oficial do Brasil da época era centralizador e estruturava-se por meio de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDIs), embora no campo intelectual tenha surgido, no início dos anos 1970, uma contracorrente à postura desenvolvimentista, que faz crítica à doutrina cepalina a partir das primeiras formulações de uma teoria crítica da urbanização na periferia do capitalismo (Kowarick, 1975; Camargo *et al*., 1975), de cunho marxista (Arantes, 2009).

Os anos 1980 são marcados por um processo de descentralização administrativa que fortalece o planejamento urbano no plano municipal e que diferencia o planejamento econômico e social do planejamento territorial ou físico (Pérez Moreno, 2006).[5]

A Constituição Colombiana de 1991, que veio reconhecer o município como o ente fundamental da divisão político-administrativa do Estado, marca o fim desse período e inicia uma etapa do planejamento colombiano que reflete a influência que o país sofreu nos anos 1980 no seu planejamento, principalmente dos espanhóis, japoneses e franceses (Montandon e Souza, 2007; Montandon, 2009; Garcia Bocanera, 2010). A Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989) e a legislação aprovada a partir da Constituição de 1991, a Ley Orgánica del Plan de Desarrollo e a Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) marcarão esta nova etapa.

O planejamento da Colômbia, portanto, além de estar influenciado pelo planejamento estrangeiro desde seu nascimento, obedeceu uma conjuntura política centralizadora e técnica que marcaria o método de planejamento até hoje implantado no país. Destaca-se a construção a partir dos técnicos, centrada no tema jurídico, na criação de marcos legais e de instituições, em uma história que de jeito nenhum parece ter sido construída "*desde abajo*".

Na Colômbia, há pouca literatura escrita sobre o processo de construção dos principais marcos jurídicos do pais – Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989) e Ley de Desarollo Territorial (Ley 388 de 1997) –, diferentemente do Brasil, cujo processo de aprovação de seus marcos – artigos sobre política urbana na Constituição de 1988 (Arts. 182 e 183) e aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) – foram mais descritos e colaboraram na consolidação da versão desse processo como fruto da luta do movimento de reforma urbana.

Maldonado (2006, p.13-5) afirma que passaram quatro décadas de animação para formular a Ley 388/97, que entre os principais objetivos propunha "dotar as administrações municipais de ferramentas eficazes para a gestão e o financiamento das decisões políticas de ordenamento municipal", além da "busca de alternativas de solução para os problemas de acesso ao solo urbanizado e da moradia para os setores mais pobres da população, o mesmo que o controle à ocupação de zonas de alto risco". A Ley 388/97 irá,

5 Diversas leis foram promulgadas a favor da descentralização, dentre elas, a que tratou da descentralização fiscal (Ley 14 de 1983), regulamentando a favor dos municípios a distribuição de recursos de vários impostos territoriais e econômicos; e a que versou sobre a descentralização administrativa (Ley 11 de 1986) incorporando, dentre outros, a participação da comunidade em questões locais. Essas reformas redistribuíram funções e recursos da esfera nacional para a municipal.

através de seus instrumentos, articular projetos urbanos, financiar esses projetos e reorganizar as propriedades e formas jurídicas (fidúcias), de forma a "dotar as administrações municipais de ferramentas concretas para lograr os objetivos de ordenamento territorial" (idem, p.63). A construção de um processo democrático não estava em jogo no processo de criação do ordenamento territorial colombiano.

Articulação Entre Planos, Execuções e Investimentos

As leis de ordenamento territorial colombiana determinam a elaboração de planos nas diferentes escalas – *Planes de Ordenamiento Territorial* (POTs) (municipais),[6] *Planes Parciales* (intermunicipais, embora de maior abrangência)[7] a serem desenvolvidos mediante *Unidades de Actuación Urbanística, Macroproyectos* e outras Operações Urbanas Especiais (que compõem um plano parcial)[8] – que culminam na articulação da gestão com o financiamento do desenvolvimento urbano.

Os POTs têm de conter um programa de execução e um plano de investimentos, onde serão definidos os programas, projetos de infraestrutura e os terrenos necessários para atender a demanda de habitação de interesse social e as zonas de melhoramento integral (Ley 388 de 1997, Art. 18). De forma diferente do Estatuto da Cidade, os POTs obrigatoriamente devem estar articulados com ações e planos de investimentos, criando um instrumento que dificilmente consegue ficar apenas em "boas ideias".[9] E esta relação direta e obrigatória de planos-execuções-investimentos se dá em todas as escalas de planejamento. Assim, a lei articula:

a) regras para parcelamento do solo, ao desenhar um plano urbano em menor escala, com regras específicas;
b) instrumentos urbanísticos, alterando potenciais construtivos e expropriando em função do cumprimento da função da propriedade e a partir do projeto urbano;
c) com financiamento do desenvolvimento urbano, fazendo a gestão social da valorização da terra por meio do *reparto de cargas e benefícios*[10] do plano em menor escala. Grande parte dos instrumentos da Ley 388 se territorializam mediante planos parciais (PPs). Em um paralelo com o Brasil, grande parte dos instrumentos do Estatuto da Cidade se territorializam por meio de um plano diretor em escala municipal.

Para financiar o desenvolvimento urbano, o modelo colombiano procura conectar a atuação pública e privada em um projeto territorial. Nesse processo, há um fortalecimento do poder executivo que dá as diretrizes para os planos, os desenha, discute e aprova em menor escala, geralmente a partir das estruturas de gestão municipal, propondo, entre outros, que a iniciativa privada realize as "cargas" exigidas pelo desenvolvimento urbano – como implantação de parques, escolas, creches, sistemas viários, ciclovias, entre outras – por meio da divisão dos benefícios. Assim há o crescimento de um aparelho de técnicos – arquitetos, urbanistas, economistas urbanos e advogados – que compõem a necessária equipe de planejamento. A própria origem centralizadora deste planejamento sempre enfocou a formação universitária, a estruturação institucional, que se mostra na implementação desse marco legal.

Diversas Escalas de Planos

Diferentemente da legislação brasileira, que enfatiza a escala municipal de planejamento, a colombiana prevê um conjunto de planos em diversas escalas que chegam

6 São denominados POTs, os elaborados e adotados pelas autoridades dos distritos e municípios com população superior a 100 mil habitantes; *Planes Básicos de Ordenamiento Territoral*, para população entre 30 e 100 mil habitantes; e *Esquemas de Ordenamiento Territorial* para aqueles com população inferior a 30 mil habitantes.

7 O que denominaremos, em português, planos parciais.

8 Todas as traduções para o português foram feitas pelo autor do texto.

9 O Estatuto, embora não obrigue, aponta a necessária relação com as leis orçamentárias municipais (Art. 40).

10 O reparto de cargas e benefícios na lei colombiana é um instrumento (que será explicado adiante neste artigo), enquanto que, no Estatuto da Cidade é uma diretriz geral para a política urbana, "IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" (Lei Federal nº 10.257/01).

a detalhar pequenas áreas do território. O Estatuto da Cidade não propõe planos em menor escala que a municipal, não amarra uma articulação entre as diversas escalas de planejamento, além de ter se afastado do regramento do parcelamento do solo, que no Brasil continua normatizado principalmente pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79). Apenas com o instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC) pretende-se um instrumento de elaboração de projeto urbano em menor escala, embora a descrição do instrumento seja pouco desenvolvida na Lei Federal e não toque no tema da repartição equitativa de cargas e benefícios da urbanização. A disseminação dos resultados de sua implementação, principalmente em São Paulo, mostrou-o como instrumento de liberalização dos direitos de construir, como forma de adquirir melhores preços por esses direitos, reinvestindo-os na mesma área da operação. Dessa forma, mais que um plano em menor escala e articulado com outros planos, as OUCs afastam-se consideravelmente da ideia de lugar "onde todos ganhariam e ninguém perderia" e apresentam-se como mecanismo para que apenas um pedaço da cidade "utilize o Estado como instrumento privado de acumulação" (Fix, 2003, p.195; Fix e Ferreira, 2001; Menegon, 2008).

O Estatuto da Cidade, ao não inserir no seu conteúdo aspectos de parcelamento do solo e de planejamento em menor escala, de certa forma afastou-se das pressões do mercado imobiliário das cidades não metropolitanas (expressão utilizada por Feldman, 2003) centradas no crescimento urbano via expansão urbana. Aliás, o tema da expansão urbana foi historicamente deixado de lado quando fazemos nossas opções de regramento de novos loteamentos, como bem afirma Leonelli (2010) em sua tese.

Se, por um lado, vê-se no planejamento colombiano um processo excessivamente técnico e complexo, com várias escalas e etapas de planejamento, por outro, o planejamento brasileiro proposto no Estatuto da Cidade parece ter deixado para outros processos de discussão e outros marcos legais certas formas e escalas de desenvolvimento urbano.

PLANOS PARCIAIS EM ÁREA DE EXPANSÃO EM BOGOTÁ

Bogotá, capital da Colômbia[11] e uma de suas maiores cidades, é limitada a leste pelos *Cerros Orientales* (Serra Oriental) e a oeste, pelo Rio Bogotá. Ao sul possui grandes áreas protegidas e ao norte, abriga áreas agrícolas e algumas residências de famílias de mais alta renda. Sua área central é mais verticalizada e marca a paisagem, mas grande parte de seu território é muito horizontal com casas térreas ou sobrados entremeados por edifícios baixos.

11 Fundada em 1538, Bogotá está no Departamento de Cundinamarca, localizada no planalto da Cordilheira Oriental dos Andes, a 2.640 m de altura, na parte central do país, em uma área de 1.732 km², destes 35 mil hectares são urbanos (Fonte: DANE, 2005). É sede dos poderes municipais, provincial e nacional.

Tabela 1 – População Bogotá 1951 a 2005

	1951	1964	1973	1985	1993	2005
População total	636.924	1.661.935	2.496.172	4.262.127	5.440.401	6.776.009
Taxa cresc. intercensal	-	7,99	3,39	4,46	3,05	1,8

Fonte: Briñez, 2007. Tabulação própria.

Os anos 1950 marcam o período de mudanças na fisionomia da cidade, que cresce e cria áreas periféricas abrigando a população mais empobrecida. As famílias de maior

renda migram paulatinamente para a região norte da cidade, saindo do centro que aos poucos ganha feições de centro de serviços e escritórios. O crescimento negativo das áreas centrais em termos populacionais mostra claramente este esvaziamento populacional. Nos anos 1970, a cidade atinge aproximadamente 2,5 milhões de habitantes, em um período de grande crescimento que se deu principalmente nos bairros ao sul, como Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, regiões que ainda hoje mantêm altas taxas de crescimento.

Tabela 2 – Crescimento intercensal da população de Bogotá por localidades – 1973 a 2005

Localidade	População				Taxa de crescimento intercensal (%)		
	1973	1985	1993	2005*	1973-1985	1985-1993	1993-2005
Bosa	23.871	122.737	215.816	518.912	13,6	7,1	7,3
Ciudad Bolívar	35.451	326.118	418.609	595.188	18,5	3,1	2,9
Suba	97.459	334.700	564.658	795.212	10,3	6,5	2,9
Fontibón	90.060	166.427	201.610	280.905	5,1	2,4	2,8
Usaquén	71.427	216.320	348.852	435.635	9,2	6,0	1,9
Usme	6.394	164.847	200.892	249.667	27,1	2,5	1,8
Teusaquilo	127.251	132.501	126.125	153.899	0,3	-0,6	1,7
Engativa	319.367	530.610	671.360	786.594	4,2	2,9	1,3
Kennedy	195.955	561.710	758.870	886.994	8,8	3,8	1,3
Santa Fé	118.130	120.694	107.044	124.444	0,2	-1,5	1,3
Rafael Uribe U.	255.454	283.213	379.259	417.699	0,9	3,7	0,8
San Cristóbal	177.445	346.001	439.559	482.322	5,6	3,0	0,8
Chapinero	90.324	110.235	122.991	134.202	1,7	1,4	0,7
Tunjuelito	164.871	85.217	204.367	222.701	-5,5	10,9	0,7
Los Mártires	127.768	113.778	95.541	100.487	-1,0	-2,2	0,4
Antonio Nariño	116.283	111.247	98.355	102.823	-0,4	-1,5	0,4
Puente Aranda	221.776	305.123	282.491	285.291	2,7	-1,0	0,1
Barrios Unidos	221.839	199.701	176.552	176.477	-0,9	-1,5	0,0
La Candelária	35.047	30.948	27.450	26.557	-1,0	-1,5	-0,3
BOGOTÁ	2.496.172	4.262.127	5.440.401	6.776.009	4,5	3,1	1,8

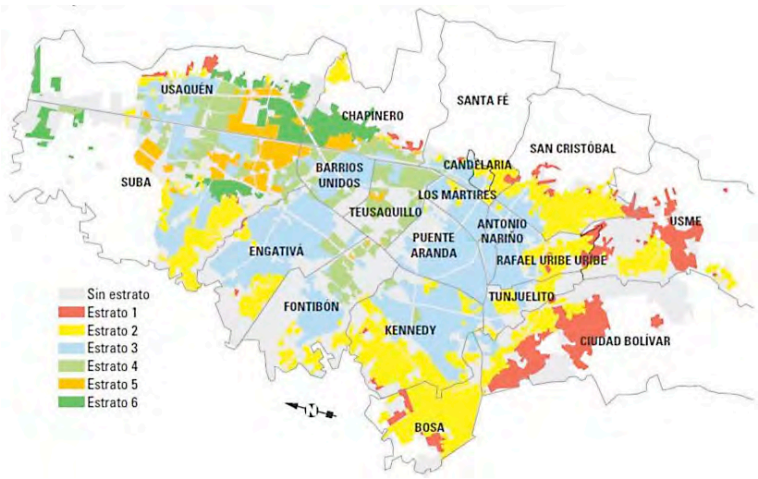
Fonte: Censos populacionais DANE nas datas e estimações preliminares para 2005. Briñez, 2007, p.57.

Em termos populacionais, entre 1970 e 1990, a população cresceu consideravelmente, embora nos anos 1980 tenha mostrado uma diminuição no ritmo de crescimento.[12] A distribuição dos estratos[13] no território mostra uma concentração dos mais baixos, entre 1 e 3 salários mínimos, que somados à faixa de 3 a 5 s.m. totalizam 72,9% da população. As áreas ao sul foram as que mais cresceram e também concentram os estratos mais baixos da população, embora seja possível encontrar uma pequena parte dos baixos estratos ao norte, onde encontram-se, prevalentemente, os estratos de renda mais altos.

12 Possivelmente pela formação de uma região metropolitana no seu entorno. Dureau (1996) explica este crescimento menor a partir da queda de natalidade e de mortalidade e da diminuição de fluxos migratórios para a capital, embora os conflitos na área rural dos últimos 40 anos continuem produzindo deslocamentos forçados que escolhem a cidade como residência.

13 O país possui uma estratificação socioeconômica, que consiste em uma classificação das habitações em estratos que vão de 1 a 6, que servem como uma das variáveis base para o cálculo de tarifas dos serviços públicos. Os estratos são determinados por quadras, então um bairro pode ter diferentes estratos e estes também podem mudar.

Figura 1 – Distribuição de estratos em Bogotá, Colômbia



Fonte: *El Tiempo*, 2009.

14 O POT de Bogotá foi feito pelo Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), aprovado no Decreto 619 de 2000, com validade para 10 anos, embora já tenha sido revisado duas vezes, com resultados explícitos através dos Decretos 1110 de 2000 e 469 de 2003, compilados no Decreto 190 de 2004.

O Plano de Ordenamento Territorial de Bogotá

O POT de Bogotá foi aprovado na forma de um decreto em 2000, revisado em 2003 e publicado em 2004.[14] Entre seus objetivos está limitar a expansão urbana e combater a urbanização informal, que ocupa majoritariamente as bordas da cidade. No entanto, o próprio diagnóstico para a elaboração do POT supõe uma escassez de solo urbanizável (novas áreas para expansão) e urbanizado (áreas já urbanizadas ainda não ocupadas) frente à demanda acelerada de moradia social. A Secretaria Distrital del Habitat afirma que:

> Não há falta de solo urbanizável dentro do perímetro urbano da cidade. Existem mais de 5.000ha de solo urbanizável dentro do perímetro urbano da cidade. Além disso, estão disponíveis 670ha de solos urbanizados ainda não construídos, repartidos em lotes dispersos onde o melhoramento de bairros é prioritário. O problema atual tem origem na lenta gestão da administração para adquirir, urbanizar e transferir o solo urbanizado aos promotores privados e sociais – de acordo com as prioridades determinadas pelo déficit habitacional – e utilizar as faculdades e instrumentos da Ley 388 de 1997 (Secretaria Distrital del Habitat, 2008, p.215-6).

Segundo a Secretaria, o solo disponível ainda dá margem razoável de manobra para tomar decisões estratégicas, para evitar a expansão geográfica e prevenir a conurbação e a suburbanização, consolidando um modelo de cidade compacta e densa. O difícil é adquiri-lo de forma que a sua quantidade possa sanar as necessidades habitacionais.

Segundo diagnóstico elaborado para o POT, em 1985 se registrou 164.277 moradias como déficit quantitativo. Em 1993, este número aumentou para 311 mil, e as projeções para 1998 estimavam 520 mil famílias sem uma moradia própria ou sem aluguel. Em 1999 (14 anos depois), identificou-se uma situação de 1,48 famílias por habitação como dado para compor o déficit qualitativo.

A projeção populacional do POT estimou que a população chegaria a 8,1 milhões de pessoas em 2010 (este número hoje chega próximo dos 7 milhões) e, portanto, até

2010, a cidade teria de oferecer moradia, serviços e empregos para 1,8 milhões de habitantes adicionais. Respondendo a esta projeção, o POT colocou como meta a construção de 440 mil novas moradias em uma média de 44 mil ao ano, sendo que destas, apenas 18.600 estariam voltadas para famílias de baixa renda no formato HIS (Metrovivienda, 2002, p.51-3). Parte delas seria construída em áreas de expansão urbana. No quadro de classificação do solo, destinam-se aproximadamente três hectares de terra para expansão urbana. De acordo com a Ley 388/97, um POT pode conter solo urbano (Art.31), solo de expansão urbana (Art. 32), solo rural (Art. 33), solo suburbano (Art. 34) e solo de proteção (Art. 35).

As áreas de expansão urbana foram criticadas por alguns que consideraram superdimensionadas, opiniões que apareceram durante a revisão do POT, mostrando dados sobre áreas disponíveis para expansão muito diferentes dos oficiais descritos acima. É o caso da análise de Pérez Preciado:

> De fato, contrariamente à propaganda oficial, o POT não faz outra coisa que reafirmar o modelo tentacular de expansão urbana inaugurado com Chapinero desde o final do século XIX, caracterizado pela conformação de assentamentos periféricos distantes do perímetro urbano, destinados a valorizar e a urbanizar paulatinamente as terras intermediárias entre estes assentamentos e a cidade, com altos custos nas redes viárias e de serviços públicos. Prova disso é que, dentro do atual perímetro urbano existem 7.025 hectares brutos para desenvolvimento, segundo os próprios estudos de população utilizados pelo Distrito para o POT, quando as necessidades de solo para os próximos 10 anos são inferiores a esta cifra, o que indica que a cidade não necessitaria, na realidade, de solo de expansão. Não obstante, o POT, não estimando as possibilidades de densificação e de renovação no perímetro atual, propõe um total de 8.140 hectares de expansão total (fora do perímetro), das quais 5.604 se destinam ao desenvolvimento urbanístico. Para justificar estas cifras acrescenta uma série de argumentos que, (...), não passam de simples mito (Pérez Preciado, 2003, p.92).

Tais críticas demonstram que, por um lado, as propostas de plano queriam expandir e, por outro, havia resistência em permitir essa expansão. O resultado final é que a área de expansão corresponde a apenas três hectares e não a oito, como a crítica sugere.

Veremos adiante que há pouco avanço nas novas urbanizações e parte das dificuldades envolve o processo de planejamento e realização deste.

Figura 2 – Classificação do solo POT Bogotá

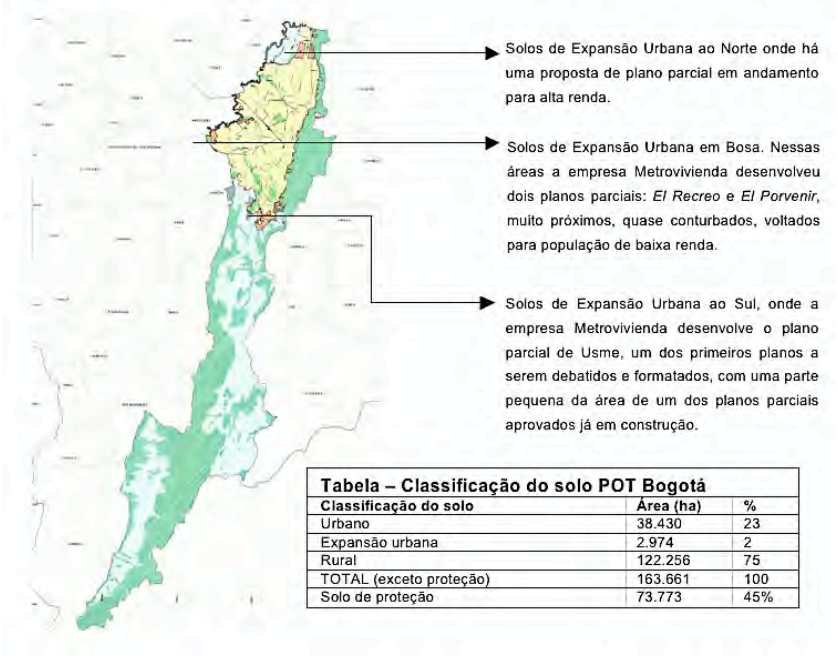


Tabela – Classificação do solo POT Bogotá

Classificação do solo	Área (ha)	%
Urbano	38.430	23
Expansão urbana	2.974	2
Rural	122.256	75
TOTAL (exceto proteção)	163.661	100
Solo de proteção	73.773	45%

Fonte: Distrito de Bogotá apud Maldonado, 2006.

Planos Parciais no POT de Bogotá

O POT da cidade de Bogotá regulamentou como seria a adoção de Planos Parciais (PPs) de acordo com cada tipo de intervenção e no caso dos solos de expansão, estes seriam chamados planos parciais de desenvolvimento. Os PPs são instrumentos de planejamento e gestão de partes da cidade, com áreas delimitadas no POT, articulados com outras escalas de gestão e de forma integrada setorial. Correspondem ao instrumento principal para a implantação dos POTs, pois neles é utilizada a maior parte das ferramentas tanto para transformar ou gerir uma porção de solo urbano. De acordo com a Ley 388/97, é obrigatório fazer PPs para as áreas marcadas como solo de expansão urbana ou de renovação urbana.

Desta forma, para um proprietário desenvolver um território, é preciso que o POT (municipal) e o PP (local) estejam elaborados. É possível que, além do poder público, geralmente interessado no desenvolvimento urbano, os proprietários de terras se vejam obrigados a formular e promover a gestão de um plano parcial para desenvolver um empreendimento.

A Ley 388/97 determina que um POT (municipal) deve definir quando devem ser feitos planos parciais. Bogotá (2003) determinou que o plano parcial deve ser utilizado no âmbito de áreas (*solos*) não desenvolvidos ou vazios maiores que 10 hectares[15] em área líquida (*hectares netas*) para consolidar um desenvolvimento urbanístico que cumpra com o objetivo de se integrar na cidade, de garantir a localização de usos "fracos"[16] e o financiamento de suas infraestruturas básicas. Pela Ley 388 de 1997, imóveis em solo rural ou suburbano não precisam elaborar um plano parcial para o seu desenvolvimento, a menos que o POT assim determine.[17]

O que se pretende com o planejamento por meio de planos parciais e outras escalas de planejamento é superar a tradição do urbanismo construído lote a lote, propondo um

15 Segundo Rojas, o plano anterior de Bogotá estabelecia que áreas maiores de dois hectares seriam objeto de plano parcial (Rojas, 2010, p.10).

16 Entende-se por *usos débiles* [fracos] "os usos que estão em desvantagem para competir desde o ponto de vista financeiro pelas melhores localizações e devem localizar-se na periferia como em geral são as habitações de interesse social ou os equipamentos" (Rojas, 2010, p.6). Ou seja, para garantir terra em lugares mais valorizados para usos pouco ou não rentáveis, que, se for pela lógica de mercado, são expulsos para fora da cidade consolidada.

17 Estas classificações serão importantes, pois há instrumentos associados a elas, como há planos parciais associados aos solos de expansão, mas não estão associados a solos suburbanos. Há o caso do município de Pereira onde as áreas delimitadas como de expansão urbana, até 2009 não haviam feito planos em área de expansão, no entanto, as áreas suburbanas estavam ocupadas com grandes lotes para residências de alto padrão em alguns casos de condomínios fechados.

planejamento de uma área mais extensa, necessária para que o conjunto seja racionalizado, articulando com a estrutura da cidade e com a infraestrutura existente procurando evitar áreas residuais, problemas como descontinuidade de vias ou outros que possam acarretar em um obstáculo para a boa mobilidade.

Além disso, objetiva promover a eficiência econômica no desenvolvimento urbano. Idealmente são projetados por meio de um processo interdisciplinar, envolvendo diversos participantes, embora possam ser regulamentados pelo município mediante um decreto que se converte em norma urbanística, de cumprimento obrigatório por todos. Existindo, portanto, um plano parcial regulamentado, o POT deve ser ajustado. Um plano parcial deve ser composto pela:

- *Delimitação* e características da operação urbana ou *da unidade mínima de atuação* urbanística contemplada no plano parcial ou local;
- *Definição de objetivos e diretrizes urbanísticas específicas que orientam a unidade de atuação urbanística* a respeito de aproveitamento dos imóveis, criação e ampliação de espaço público, qualidade do entorno, alternativas de expansão, melhoramento integral ou renovação considerados, estímulos para os proprietários e empreendedores para facilitar os processos de concertação, integração imobiliária ou reajuste de terras e outros mecanismos para garantir o reparto equitativo de cargas e os benefícios vinculados ao melhor aproveitamento dos imóveis; programas e projetos urbanísticos da operação e as prioridades no seu desenvolvimento;
- *As normas específicas para a unidade de atuação* ou para a área objeto da operação do plano, tais como: a definição de usos do solo, intensidade de ocupação e construção, afastamentos, recuos, isolamento e alturas;
- *A definição do traçado e características de espaço público*, vias e, especialmente no caso *das unidades de atuação*, da rede viária secundária; das redes secundárias de abastecimento de serviços públicos domiciliares; da localização de equipamentos coletivos de interesse público ou social (como templos); centros de educação e de saúde, espaços públicos e zonas verdes destinadas a parques, e complementos do conteúdo estrutural do plano de ordenamento;
- *A adoção dos instrumentos de manejo do solo*, recuperação de mais-valias fundiárias, reparto de cargas e benefícios, procedimentos de gestão, avaliação financeira das obras de urbanização *e seu programa de execução, junto ao programa de financiamento*. (Ley 388 de 1997, Art. 19).

Como se pode ver, a Ley 388 pode funcionar como um manual de instruções de planejamento detalhado e os PPs são planos detalhados em menor escala que os POTs.[18] O instrumento mais próximo deste que temos no Brasil são as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs).

Por um lado, se a Ley 388 parece muito detalhada, descrevendo os conteúdos mínimos dos planos, estabelecendo regras para cada escala de planejamento, o que muitas vezes torna o processo trabalhoso face ao tempo e conhecimento técnico que exige, além de dificultar o monitoramento participativo. Por outro, a legislação federal brasileira (Estatuto da Cidade) faz a opção oposta: não detalha em lei o projeto da operação. Como resultado, tem-se operações aprovadas sem plano ou desenho da área, sem articulação com o financiamento do projeto urbano ou um desenho sobre como será gerido. Desta forma, as operações podem incorrer em resultados urbanos ruins: não atender às necessidades básicas do interesse público nas áreas delimitadas como OUCs, não delimitar áreas públicas, parques; não construir as infraestruturas públicas privilegiando ações do inte-

18 O Decreto 2181 de 2006 complementa a Ley 388 de 1997 no que tange o tema dos procedimentos de adoção de planos parciais, detalhando as etapas envolvidas na sua formulação e adoção: formulação e revisão; concertação e consulta; e adoção. E também especifica os conteúdos de um plano parcial de desenvolvimento urbano.

resse do mercado imobiliário privado; não fazer a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, como propõe em suas diretrizes (traduzindo para os colombianos, não necessita fazer o "reparto de cargas e benefícios"), entre outros.

Um PP também cumpre com a função de articular os objetivos do ordenamento territorial com os de gestão do solo unindo as condições técnicas, jurídicas, econômico-financeiras e de desenho que permitam a geração dos suportes necessários para novos usos urbanos ou para a transformação de espaços já existentes. É no âmbito do plano parcial, por exemplo, que são concebidas as formas de *reajuste de terras* e de *reparto de cargas e benefícios*.

Um PP é composto de "Unidades" de "Atuação Urbanística" ou de "Gestão", que identificam porções do território e lotes de um PP para que este possa ser implementado por etapas. A execução de uma Unidade de Atuação Urbanística implica na gestão associada dos proprietários de terra que conformam a sua superfície mediante o sistema de reajuste de terras ou integração imobiliária ou cooperação, segundo o que o plano parcial determine (Ley 388 de 1997, Art.44).

Reajuste de Terras e Reparto de Cargas e Benefícios

O *reajuste de terras*, previsto na Ley 9 de 1989, é o mecanismo de gestão, por meio do qual se intervém na estrutura dos terrenos, geralmente de morfologia irregular, dentro das zonas urbanas e de expansão urbana, adequando sua configuração física às necessidades da cidade. Consiste em "englobar diversos lotes de terreno para logo subdividi-los da forma mais adequada e dotá-lo de obras de infraestrutura urbana básica, tais como vias, parques, redes de água e esgoto, energia elétrica e telefonia".

Para essa transformação urbana, a ferramenta a ser utilizada é o *reparto de cargas e benefícios*, instrumento de gestão do solo e financiamento previsto na Ley 388 de 1997, a partir do qual se asseguram tanto os custos de urbanização como a cessão de solo para uso público proporcionalmente ao incremento de valores do solo resultante neste investimento e da norma urbana.

Maria Cristina Rojas afirma que "o *reparto de cargas e benefícios* enfrenta o problema dos *freeriders urbanos* buscando com que os proprietários dos novos projetos aportem proporcionalmente ao que recebem" (Rojas, 2010, p.5). Reconhece-se, desta forma, que um plano pode outorgar benefícios desiguais para determinados terrenos, resolvendo, por exemplo, situações em que um proprietário pode ficar com seu terreno inteiramente marcado como parque, que é um "ônus" ou uma "carga", e outro pode receber um edifício habitacional verticalizado, que é considerado um "benefício".

Etapas para Adoção dos Planos Parciais

O POT de Bogotá determinou três etapas para o processo de adoção dos planes parciales. Uma primeira, de definição de *determinantes*, corresponde à solicitação inicial do interessado em desenvolver o PP e a expedição da delimitação e das determinantes do plano; uma segunda, de *formulação*, corresponde ao desenho urbanístico do plano parcial, e a estruturação do reparto equitativo de cargas e benefícios. Para compreender as dificuldades de *implementar* ideias arrojadas presentes nas leis colombianas, apresentamos um caso de plano parcial em solo de expansão.

PLANOS DE ÁREAS DE EXPANSÃO URBANAS REALIZADOS: PLANOS PARCIAIS DE CIUDADELA EL RECREO E EL PORVENIR

Ciudadela El Recreo e *El Porvenir* estão localizados ao Sudoeste de Bogotá, na região de Bosa, localidade que mais cresce em termos populacionais, concentra população de baixa renda. Os terrenos desocupados estavam cercados por bairros com ocupação informal sem infraestruturas, muitos deles já foram objeto de projetos de urbanização e regularização fundiária.

Mudança no Papel do Estado na Produção de Habitação de Interesse Prioritário e Social

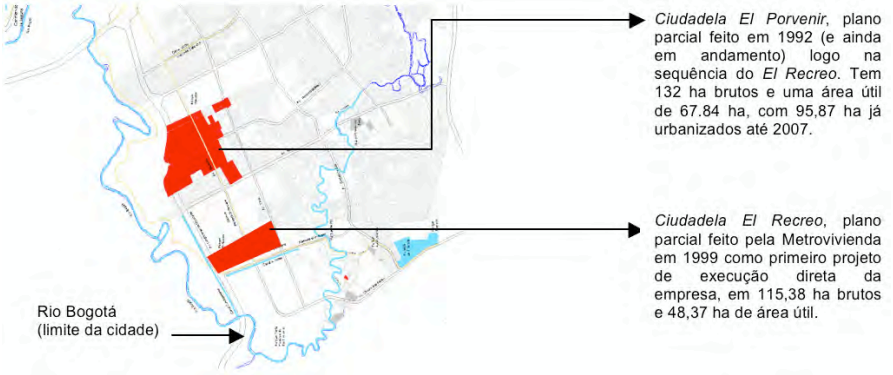
As duas glebas objeto de dois diferentes planos foram adquiridas pela Metrovivienda Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital. A Metrovivienda é uma empresa de capital misto que foi criada em 1998 no bojo de uma *inversão no papel do Estado como protagonista da produção de habitação de interesse social em direção a um maior protagonismo do setor privado*. Dois marcos foram fundamentais para esta inversão. O primeiro deles, a Ley 9 de 1989, pela primeira vez leva em consideração o problema da urbanização irregular e ilegal e estabelece normas especiais de titulação através de processos mais simplificados; e, além disso, cria instrumentos para adquirir, por compra ou por expropriação os terrenos necessários para projetos de utilidade pública, incluindo projetos de HIS através de bancos públicos de terra.

É neste contexto que a Ley 3 de 1991 aprova uma transformação nas instituições de habitação que abandonam o modelo de oferta, onde o Estado constrói e vende as urbanizações, e voltam-se para a demanda. Neste modelo o Estado concentra seus recursos em apoiar técnica e financeiramente as famílias mais pobres por meio de subsídios diretos à demanda – definida como famílias com renda familiar inferior a quatro salários mínimos – de forma a permitir o acesso à moradia ofertada pelo mercado.

Nesta inversão de papéis – onde o Estado urbaniza, mas não constrói casas, e dá financiamento e subsídios para a compra de habitações ofertadas pelo mercado –, empresas como a Metrovivienda seriam responsáveis pela criação de bancos de terra e pela urbanização de glebas onde o poder privado desenvolveria projetos para serem vendidos mediante créditos imobiliários e subsídios estatais à demanda.

Nessa reorganização de papéis, o projeto urbano ganhou importância, por meio da obrigatoriedade de elaboração de planos parciais para desenvolver novas áreas urbanas e o poder público também deverá se estruturar para fazer os planos parciais. No caso dos dois estudados, o interessado em urbanizar era a Metrovivienda que, portanto, desenvolve um modelo de gestão implementado inicialmente na gleba *El Recreo* e que seguirá sendo implementado em *El Porvenir*.

Figura 3 – Localização de Ciudadela El Porvenir e El Recreo



Fonte: Rojas, 2010, p.19.

Bogotá, governada por Enrique Peñalosa (1998-2000), elaborou seu Plano de Ordenamento e começou a conceber o que seria o modelo de gestão que foi implementado por meio de planos parciais. Os PPs começaram a ser implementados pelo prefeito seguinte, Antanas Mockus (2001-2003), que terminou por influenciar outras cidades a fazerem o mesmo. *El Recreo* já estava quase totalmente construído quando Mockus deixou a administração; o *El Porvenir* ainda está em andamento.

Voltando ao governo Peñalosa, é no âmbito deste que é montada uma estratégia para melhorar a situação habitacional por meio de duas ações principais: melhorar os assentamentos de habitação informal, através do que se chamou Programa de Desmarginalização; e substituir o modelo de urbanização precária por um planejado, mediante um sistema de gestão, com regulação e incentivos que ampliariam o mercado de HIS para famílias com menor renda.

A Metrovivienda foi fundada em 1998 com o objetivo de "promover a oferta massiva de solo urbano para facilitar a execução de projetos integrais de Habitação de Interesse Social e desenvolver as funções próprias dos bancos de terras ou bancos imobiliários" (*Acuerdo 15* de 1998). Mais do que isso, esperava-se também que a empresa pudesse capturar mais-valias fundiárias em benefício do Estado, mediante aquisição e venda de terras, papel que o Estado não pode ter, com o objetivo de ter insumos para a produção de projetos de interesse público. Por este motivo, as leis outorgaram ao Estado e, portanto, à Metrovivienda, a possibilidade de utilizar instrumentos de intervenção sobre o mercado de terras e permitem a aquisição de bens por meio da oferta voluntária dos proprietários ou por expropriação para fins de utilidade pública.

O mesmo acordo que cria a Metrovivienda também dá origem a uma nova categoria de habitação para a qual devem estar destinados os terrenos do banco de terras que é a Habitação de Interesse Social Prioritária (HIP), uma categoria com preços próximos aos 70 salários mínimos (parcela que compõe o déficit de 18.600 mil unidades/ano previsto no POT) para a qual haveria subsídio de 25 salários mínimos e, para recebê-lo, as famílias deveriam ter renda próxima a 1,6 salários mínimos.

Banco de Terras e a Dificuldade do Congelamento de Preços

O projeto de *El Recreo* foi concebido de forma articulada com a construção de um banco de terras pela Metrovivienda. Por trás da compra de terras em áreas periféricas

estava a ideia de que o poder público poderia concentrar em sua propriedade terras com alta vulnerabilidade à ocupação informal e precária, especialmente promovida por grileiros de terra. Assim, o Estado estaria se antecipando a esta forma de expansão precária e sem infraestrutura, urbanizando-a antes que a expansão informal ocorresse. Segundo Ceballos (2000) os objetivos perseguidos eram:

a) adotar um modelo de intervenção de dois andares, no qual o Estado não assume a cadeia total da produção da moradia, apenas orienta os investimentos;
b) gerar um desenho "ótimo" das vias e redes de serviços públicos, de grandes áreas da cidade, superando o desenvolvimento lote a lote;
c) diminuir os lucros cessantes de investimentos em infraestruturas de desenvolvimento lote a lote;
d) evitar a "distração" de capitais privados em "armazenar terrenos";
e) gerar para os construtores economias nos custos de transação (trâmites) e diminuição dos riscos empresariais;
f) evitar que as ações do Estado (normas, obras etc.) se traduzam em valorização dos terrenos a favor dos proprietários, de forma a não permitirem a construção de HIS;
g) ofertar solo urbanizado nas áreas ameaçadas pela ocupação ilegal.

Metrovivienda vê a possibilidade, por meio do banco de terras, de adiantar projetos de urbanização – e consequentemente, de habitação de interesse social – colaborando para a diminuição do déficit quantitativo de moradia e freando os processos de urbanização informal e ilegal que se davam na periferia da cidade.

A empresa, portanto, compra muitos terrenos, a preços mais caros que um empreendedor privado, em áreas limites entre o rural e o urbano, sobre os quais produz lotes urbanizados, licitados para construtores privados interessados em fazer habitação de interesse social, segundo parâmetros específicos.

A compra da terra foi anunciada no jornal e várias ofertas foram recebidas, algumas das quais foram aceitas. A aquisição dos terrenos teve dois enfoques: o primeiro, conhecido como projetos de primeira geração, foi feita a compra direta do solo. Os investimentos em urbanismo eram custeados pela Metrovivienda, como foi o caso das áreas *El Recreo* e *Ciudadela El Porvenir*.

Comprando mais caro, a Metrovivienda pagou ao proprietário mais-valias fundiárias da transformação de solo rural para urbano. O próprio processo de anúncio no jornal de interesse de compra de terrenos funcionou como um processo especulativo que, aliado às expectativas de interesse por terra urbanizável, colaborou para aumentar os preços das terras. Além disso, as terras marcadas como Solo de Expansão Urbana no POT já incorporavam nos preços ofertados as expectativas de que seriam urbanizados.

Reconhecendo essa dificuldade, em outro projeto em fase de urbanização, na área do Usme, também ao sul de Bogotá, foi utilizado o instrumento de gestão (e financiamento) conhecido como Anúncio de Projeto, que congelou preços aferidos no momento do anúncio e possibilitou a expropriação a preços rurais. Este caso é exemplar de como o conhecimento dos preços, por meio de um Observatório de Preços existente na cidade, é fundamental para instruir bem os peritos que aferem este valor antecipadamente, determinando-o como valor justo. Neste caso, os preços aferidos foram fixados em valores rurais, diferentemente dos preços obtidos em *El Porvenir*, por exemplo, que foram pagos a valores comerciais; além disso, "o valor comercial se determinará tendo em conta a regulamentação urbanística municipal ou distrital vigente no momento da oferta de compra em relação com o imóvel a adquirir, e em particular com sua destinação eco-

nômica" (Metrovivienda, 2002, p.113). Ou seja, os preços consideravam que a área já poderia ser urbanizada.

Outro instrumento que não foi utilizado nos planos parciais e que está sendo utilizado na região do Usme (sul de Bogotá) é o Direito de Preempção, que também funcionou para aferir o interesse dos proprietários na venda de suas propriedades e evitar preços abusivos de compra direta.

Como instrumento de gestão, o banco de terras não funcionou. Como ele segue a lógica do mercado de compra de terras mais baratas, consequentemente concentra seus projetos em áreas periféricas, urbanizando através da transformação de usos rurais para urbanos.

Além disso, a concepção de banco de terras como instrumento de regulação de preços não funcionou em função da forma de aquisição da terra descrita anteriormente.

Por outro lado, percebe-se que o banco de terras possibilitou a realização de um projeto antecipando a urbanização em áreas que tendencialmente seriam informais e precárias. Neste sentido, o banco parece colaborar para conter a expansão física da cidade. Se fosse um banco que forma um anel por toda a cidade, funcionaria bem com esta finalidade de controle da expansão urbana pelo Estado. No entanto, percebe-se que a extensão das ocupações precárias continua se dando em outras regiões, cujo mercado de terras está menos sob controle.

Reajuste de Terras e Reparto de Cargas e Benefícios não Foram Utilizados

Tanto em *El Recreo* como em *El Porvenir* os instrumentos do *reajuste de terras* e o *reparto de cargas e benefícios* não foram utilizados.

No caso de *El Porvenir*, o PP estava composto de 560 propriedades, muitas delas correspondiam a pequenas áreas dos bairros informais. O PP, então, procurando fugir das questões jurídicas de propriedade, foi feito apenas sobre 87% da área total do plano, terras que foram previamente adquiridas pela empresa. Neste sentido, os instrumentos de reajuste de terras e reparto equitativo de cargas e benefícios não foram utilizados, pois as terras eram de apenas um proprietário – o poder público – e suas cargas e benefícios também, tornando o projeto um típico projeto de urbanização inteiramente gerido pelo Estado. Esta característica chama a atenção para os limites do instrumento do reajuste de terrenos em situações de ocupações informais, densas e complexas. Enfrentar o enorme fracionamento das posses, os diferentes estágios de regularização jurídica e a diversidade de interesses dos ocupantes foi visto como um desafio a mais no processo de implementação de novos instrumentos que, possivelmente, dificultariam o processo.

Ainda refletindo sobre o tema, recentes observações feitas por André Sorensen (Souza, 2009, p.XII e XIII) sobre o êxito do *land readjustment* no Japão remontam às razões sobre o fracasso nas tentativas latino-americanas de utilizar o reajuste de terras. Segundo o autor, no Japão o zoneamento é rígido e não pode ser mudado em função de um plano, como é o caso no Brasil das Operações Urbanas Consorciadas, que podem possibilitar "rezonear" áreas por meio da comercialização de direitos de construir. Segundo Sorensen:

> (...) sem um mecanismo que permita obter maior intensidade do uso da terra, não é fácil obter um aumento dos valores da terra que sirva para compensar proprietários por sua contribuição. No Japão, o que se conseguiu por meio do *land readjustment* foi a criação de novas e maiores parcelas de terrenos conectadas a ruas mais amplas, e somente assim a permissão para a construção de altos edifícios (Sorensen, 2002, p.XII).

O autor afirma que, para que o instrumento do reajuste de terras seja utilizado, é preciso que ele seja fundamental para que a incorporação seja atraente ao empreendedor. Tornar este instrumento atraente passa por restringir (ou não estimular) a utilização de outros instrumentos que possibilitem diferentes tipos de ganho, que possam ser mais facilmente implementados e que enfrentem menos resistências. Deduz-se da sua afirmação que, se fosse mais fácil para os japoneses ganharem a partir de usos mais intensos da terra – permitindo construir mais ou expandir sobre outras terras –, possivelmente empreenderiam dentro de seus lotes privados, lote a lote. No entanto, para eles, para construir um edifício no Japão, é preciso remembrar lotes, compensar proprietários, articular instrumentos de gestão, financiamento e projeto urbano, tornando o reajuste de terras um instrumento fundamental para seu desenvolvimento urbano.

Mas além de enfrentar o desafio da fragmentação entre muitos proprietários de terra, pode-se afirmar que há um histórico na América Latina de resistências, por parte dos empreendedores privados, em se envolverem de forma consorciada com governos para o desenvolvimento de projetos urbanos públicos, com medo dos riscos deste investimento. Isto decorre de uma história de falência destes projetos – malfeitos, não terminados, desvalorizadores das propriedades do entorno, essencialmente populares –, na opinião dos privados; histórico de paralisação de projetos urbanos que, por estarem associados a um determinado governo (partido ou gestor), estão suscetíveis a paralisações por boicotes políticos durante o processo ou nas mudanças de gestão, e podem não ocorrer.

Em relação ao financiamento, é importante apontar que os recursos da Metrovivienda são públicos, escassos e têm diminuído nos últimos anos. O instrumento do reparto de cargas e benefícios serviria para colaborar no custeio da implementação do projeto, possibilitando cobrar antecipadamente pelos benefícios gerando recursos em caixa para a construção do plano. O reajuste de terras colaboraria para evitar gastos com a compra da terra, permitindo que a empresa tivesse recursos em caixa para gerir o banco de terras. Desta forma combinados, colaboram na gestão e no financiamento do desenvolvimento urbano.

No caso das áreas de expansão urbana aqui estudadas, o fato de estes instrumentos não terem sido utilizados aponta para o desafio de articular os empreendedores privados e proprietários na promoção de habitação de interesse social e prioritário. Se todos os terrenos e recursos são públicos, reproduz-se um *modus operandi* muito próximo de governos tradicionais que não contam com estes intrumentos contemporâneos para o desenvolvimento urbano.

Importante apontar para estudos futuros que o município de Medellín na Colômbia segue um modelo diferente, no qual as Empresas Públicas funcionam como financiadoras do desenvolvimento urbano na transformação da cidade, fazendo o papel da Metrovivienda, em alguns sentidos, com muito mais recursos provenientes dos serviços públicos prestados.

Por fim, a não utilização dos instrumentos de financiamento – como o reparto de cargas e benefícios – termina por não envolver os privados na urbanização mostrando-se como um projeto tradicional, inteiramente público, como veremos nos resultados descritos adiante.

Expropriação

No caso de El Porvenir, das 560 propriedades, 63% estavam localizadas nos bairros de origem informal, o que ilustra sobre a complexidade da negociação para a aquisição das propriedades. Conseguiu-se que 83% das propriedades fossem adquiridas por meio

da *Enajenación Voluntária*, ou seja, de forma voluntária, não forçosa; e 17% delas a partir de *Expropriación por via judicial*, das quais alguns ainda se encontram em processo de aquisição. A possibilidade de utilização do instrumento da expropriação para utilidade pública é um trunfo para o Estado e para empresas públicas como a Metrovivienda. No caso de planos parciais de iniciativa privada, há demora e resistências nos processos de compra e venda de terras e de aprovação do plano parcial. Isso fez com que, por exemplo, alguns empreendedores privados quisessem fazer uma parceria com o poder público em um plano parcial para enfrentar estas resistências por meio da expropriação.

Características do Projeto Urbano

Para fazer o plano da área *El Recreo* foi aberto um concurso de projetos. O projeto ganhador estrutura-se sobre um parque linear cortado pela Av. Primeiro de Mayo. A partir deste, estruturam-se quatro peças que dividem o projeto. Em *El Recreo* espera-se que sejam produzidas 10 mil unidades habitacionais – dentre elas 7.900 de HIP (maior valor de subsídio) e 2.100 de HIS – e El Porvenir 18 mil.

Para esse projeto urbano foram analisados sete critérios de qualidade de projeto:

1) apresentar conectividade com a malha viária e urbana existente para que a futura zona urbana da *Ciudadela El Recreo* beneficie seu entorno;
2) propor como se garantirá a mobilidade pedreste e por bicicleta, especialmente em direção à futura estação e terminado da Primeira Linha de Metrô (Estação *El Porvenir*) como também ao futuro *Parque El Porvenir*;
3) qualificar o público dando-lhe maior hierarquia e acessibilidade;
4) propor zonas educativas ladeando zonas para parques;
5) que a proposta urbanística deveria conter uma distribuição lógica de volumes, tanto de edificações como de arborização;
6) ter em conta o tema do comércio, abordar o estudo da utilização econômica das casas, a proliferação de comércios dentro delas ou em espaços públicos e propor soluções integrais buscando uma regulação espacial do comércio;
7) propor pouca variedade de desenhos de "superquadras" para promover a competição entre os futuros edificadores de moradias.

Todas as propostas tinham de conter projeto de uma unidade ou célula básica, da quadra residencial, que se convertiria no produto final que a Metrovivienda venderia aos construtores (Metrovivienda, 2002, p.124-5). Estes critérios estavam no edital, pontuavam, e, ao mesmo tempo funcionavam como diretrizes de aprovação do projeto ganhador. No caso do Brasil, estas poderiam ser, em última instância, diretrizes para a aprovação de um novo parcelamento. No entanto, como o poder público por aqui não tem sido ativo no sentido de pedir nas diretrizes suas necessidades naquela área, não há o planejamento da expansão, e como diretrizes, reproduzimos uma lista de infraestruturas reserva de áreas para espaço público contidas na Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79).

Figura 4 – *Ciudadela El Porvenir* e *El Recreo*

Fonte: Site Metrovivienda (http://www.metrovivienda.gov.co/portel2012/libreria/php/decide.php?patron=01.01), 2010.

Com o plano aprovado, iniciou-se a urbanização, executada e financiada pela Metrovivienda com seus recursos. A empresa abriu ruas, colocou as redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, infraestrutura de drenagem – calçadas, sarjetas, bueiros etc. – rede elétrica domiciliar, iluminação pública, pavimentação das ruas, colocou mobiliário urbano como bancos, lixeiras, entre outros.

Figura 5 – À esquerda, vê-se quadra já urbanizada e ainda não ocupada e à direita em processo de urbanização

Fonte: Fotos da autora, 2009.

As quadras já urbanizadas foram comercializadas às construtoras privadas a partir de editais. Inicialmente determinou-se que o preço da quadra a ser comercializada seria obtido a partir do preço final de venda de cada Habitação de Interesse Prioritário (HIP) por meio do método residual. Este parte do preço final da HIP, desconta custos e lucros esperados e obtém o valor residual que poderia ser o utilizado para a compra do terreno. No caso, a Metrovivienda fixou os preços de HIP a partir dos valores destinados ao subsídio.

Para entrar na concorrência o comprador do terreno deveria sujeitar-se a restrições impostas pela empresa urbanizadora que, no caso de *El Recreo*, foram: desenvolver exclusivamente HIP, em um prazo de construção e escrituração que não ultrapassassem 18 meses e seguir algumas condições arquitetônicas mínimas (Metrovivienda, 2002, p.160).

Na primeira etapa de *El Recreo* foram comercializadas doze quadras, projetadas para receber pouco mais de 200 unidades habitacionais de interesse prioritário em cada (totalizaram 2.700 unidades ao final). Foram recebidas as ofertas, feitas as análises de

solvência econômica das empresas candidatas aos editais, escolhidos os construtores com condições e feita uma lista ordenada de construtores. Os que ofereceram pagar mais na primeira parcela à Metrovivienda puderam escolher as quadras, o que só foi possível porque as quadras tinham área e preços iguais. O pagamento pela quadra foi dividido em dois: o primeiro correspondeu à cota inicial oferecida e a diferença seria paga mensalmente, de acordo com o ritmo de venda das unidades dentro dos 18 meses. Em entrevista, técnicos da Metrovivienda afirmaram que critérios como tamanho da unidade habitacional, estratos aos quais os usos estão determinados, entre outros, também foram previamente acertados no edital.

Como primeiro critério para escolha dos ganhadores esteve a maior oferta de primeiro pagamento pela compra da terra em metros quadrados, o que permitiria à Metrovivienda recuperar recurso de seu caixa que havia sido gasto com a urbanização. Como outros critérios, os técnicos entrevistados disseram que foram considerados a maior área útil da unidade habitacional (geralmente giram em torno de 38 e 42m^2 com dois quartos) e maior quantidade de unidades. Nem sempre esses critérios procuram priorizar bons projetos, mas, como veremos, há uma grande diversidade de resultados.

A licitação de projetos por quadra abre ao mercado a possibilidade da entrega de empresas menores no desenvolvimento urbano. De acordo com urbanistas de Bogotá, isto também acontece porque o quadro de empresas no país é de instituições menos estruturadas, não são grandes empresas, não abriram seu capital incorporando outras formas de obter recursos para suas atividades, são mais tímidas e menos ligadas à financeirização da atividade imobiliária.

No projeto *El Recreo* foi montado um estande de vendas com diversas tipologias (ver fotos que seguem), as quais possuíam o mesmo preço e um apartamento ou casa "modelo" poderiam ser visitados. O estande também tinha como objetivo fazer conhecer, para os moradores do entorno e destes estratos, a possibilidade de comprar uma habitação formal e regular. As unidades habitacionais vendidas foram parcial ou totalmente subsidiadas pelo governo nacional, dependendo da estratificação da família, e, em 2009, estavam sendo vendidas por 30 milhões de pesos (pouco menos de 15 mil dólares), obedecendo o teto proposto no edital de licitação.

Figura 6 – Tipologias desenvolvidas na área do plano parcial

Fonte: Fotos da autora, março de 2009.

O projeto aprovado no plano criou quadras onde a construção de habitação foi priorizada. Este fato tornou a paisagem concentradora de habitação de baixos estratos, classes sociais e com pouca mescla de usos. Atualmente algumas áreas comerciais estão sendo construídas. O projeto interliga-se com o sistema de transporte da cidade, o Transmilênio, pelo parque que corta a região que também contém uma ciclovia e quadras. Alguns novos colégios já foram feitos na região, geralmente nas bordas do plano parcial, atendendo às áreas ocupadas que o ladeiam.

As fotos anteriores, tiradas em março de 2009, mostram a situação do projeto em fase final de implantação. Uma nova visita em novembro de 2010 mostrou que já existe um adensamento das casas, subindo o 3º piso permitido e, em alguns casos, muito esporádicos, parece nascer um 4º piso para o qual as casas não foram projetadas. Também há o fechamento de algumas quadras com casas em processos de privatização dos jardins que entremeiam o projeto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora observações pontuais tenham sido feitas no processo de descrição dos casos, é possível retomar aqui algumas considerações sobre o planejamento colombiano apontando para os desafios que o urbanismo brasileiro deverá enfrentar nos próximos anos, com a radicalização do mercado imobiliário e das indústrias associadas a este.

Procuramos mostrar que a década de 1990 na Colômbia embasou-se em marcos jurídicos e planejamento, em diversas escalas, detalhados, procurando articular plano, execução, investimentos e rever o papel do Estado priorizando urbanizar e deixando a construção de moradias aos empreendedores privados. A pesquisa mostrou que, apesar das possibilidades criadas e dos instrumentos ofertados pelo planejamento colombiano, no caso das áreas de expansão urbana, o mercado privado parece não se interessar por empreender planos parciais e urbanizar novas áreas. No entanto, responde positivamente à possibilidade de construir moradias, principalmente face aos subsídios propostos na política habitacional do país.

O resultado construído das políticas, estratégias e ações dos diversos atores envolvidos na urbanização de *El Recreo* e *El Porvenir* não parece muito diferente de outras urbanizações em massa desenvolvidas em diversas cidades latino-americanas. O que há de novo? Cria-se uma política que freia o processo de expansão informal, formando um semianel com urbanizações feitas com qualidade e integralmente terminadas, garantindo urbanização com qualidade *ex-ante*, preventivamente. Opta-se por uma política pública de urbanização (e não de habitação), admitindo que o Estado urbaniza com maior qualidade e que o privado está tão ou melhor estruturado que o poder público para produzir habitação de forma mais ágil.

Nessa política o plano tem um papel central. Não apenas como articulador dos instrumentos de gestão e financiamento de uma determinada parcela de terra, mas sim como articulador de redes de infraestrutura, de projetos metropolitanos e regionais, de projetos de outras temáticas (como parques, escolas, entre outros equipamentos). Além de gestor de custos e benefícios da urbanização, ou seja, equacionando sua implementação. A figura do planejador salta dos planos integrais, mais universais e generalizantes para projetos concretos, factíveis, em um salto do plano para o projeto.

Como resultado, diferentemente do que usualmente temos no Brasil – onde os projetos habitacionais podem estar desconectados da malha urbana, desarticulados com

outros projetos públicos setoriais e da região – obtém-se um plano articulador da mobilidade urbana, dos equipamentos públicos, com qualidade de urbanização e completo, superando a frequente incompletude da lógica brasileira da aprovação dos loteamentos.

Por outro lado, a experiência não supera algumas questões urbanas de grande relevância. Concentra baixos estratos de renda na área sul de Bogotá, sem promover mescla de classes e sem enfrentar a segregação socioterritorial. No estágio atual de projeto, as duas áreas juntas – *El Recreo* e *El Porvenir* – terminarão concentrando 28 mil unidades habitacionais (previstas), criando adensamento de mesmos estratos em uma área muito grande, colaborando ainda mais para os estigmas da região, ainda que mesmo assim, com qualidade e diferenciais. Como resultados na paisagem, esta escala produz "um mar" de habitações de interesse prioritário ou de interesse social que, embora não sejam iguais já que cada quadra possui um projeto, em muitos casos se parecem.

Destacam-se especialmente alguns projetos habitacionais de qualidade e baixos custos, mostrando que é possível ter qualidade neste processo onde pequenas e médias construtoras podem participar. Algumas fotos a seguir ilustram este projeto.

Figura 7 – Projeto Miranda apartamentos, de Cortesía Territorio S.A.

Fonte: Fotos da autora, 2009.

Desta forma, mantêm-se alguns padrões que compõem o "padrão periférico", não nos moldes concebidos nos anos 1970 – combinando loteamento periférico, autoconstrução e casa própria –, mas em outros, como a não mescla de classes sociais, a concentração de habitação sem outros usos ou trabalho.

E, apesar da quantidade de leis, instrumentos urbanísticos e regras para estabelecer parcerias com o privado no processo de desenvolvimento urbano, várias delas não foram utilizadas, pois não houve o interesse dos privados em urbanizar a região. Esse fato questiona e mostra que os desafios ligados à rentabilidade da terra permanecem – a valorização na mudança de uso rural urbano deu-se no momento da compra da terra pela Metrovivienda e a resultante do processo de urbanização foi recuperada apenas parcialmente nos preços de venda de quadras –, ou seja, ainda há muito que caminhar para realmente enfrentarem o "nó da terra".[19]

19 Termo que pego emprestado de Erminia Maricato, que utiliza esta expressão para problematizar diversas questões mais amplas de distribuição de direitos e terra no Brasil.

Paula Freire Santoro *é arquiteta e urbanista; mestre e doutoranda da FAU-USP. Email: paulafsantoro@gmail.com*

Artigo recebido em janeiro de 2011 e aprovado para publicação em abril de 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, P. F. Marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. *Novos Estudos Cebrap,* n.83, março 2009, p.103-27.

ASCHER, F. *Los nuevos princípios del urbanismo*. Madrid, Espanha: Alianza Editorial, S.A., 2004.

BRÍÑEZ, M. R. *Lançamentos Imobiliários Residenciais e Estruturação Intraurbana de Bogotá*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2007.
CEBALLOS, O. *La vivenda social em Colombia*. Bogotá: Uniandes, 2000.
DUHAU, E.; GIGLIA, A. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, Siglo XXI. Azcapotzalco, Mexico: UNAM, 2008.
FELDMAN, S. Política urbana e regional em cidades não metropolitanas. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. *Regiões e cidades, cidades nas regiões*: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, 2003, p.105-12.
FIX, M. A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, C.; BENFATTI, D. M. (Orgs.) *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas/Rio de Janeiro: PUCCAMP/PROURB, 2003.
FIX, M.; FERREIRA, J. S. W. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. Folha de S. Paulo, Tendências e Debates, 17 de abril de 2001.
FREITAS, E. L. H. *Loteamentos fechados*. Tese de doutorado. São Paulo: FAU-USP, 2008.
GARCÍA BOCANEGRA, J. C. La experiencia colombiana en los planes parciales y el reajuste de terrenos. In: MONTANDON, D. T. (Coord.) *Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia.* Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010, p.57-74.
_____. Land readjustment na Colômbia. In: SOUZA, F. F. *Métodos de Planejamento Urbano*: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano. São Paulo: Paulo's Comunicação, 2009.
LEONELLI, G. C. V. *A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do século XX a 1979*. Tese de doutorado. São Carlos: EESC-USP, 2010.
MALDONADO, M. M. La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación". In: *ACE*, ano III, n.7, junho de 2008.
MALDONADO, M. M.; PINILLA, J. F.; VITTA, J. F.; VALENCIA, N. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribuición equitativa de cargas y beneficios em el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Colômbia, Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, junho de 2006.
MATTOS, C. A. Globalización, negócios inmobiliarios y transformación urbana. In: Gobernar la ciudad. *Nueva Sociedad*, n.212. Buenos Aires, Argentina, nov-dez 2007, p.82-96.
MENEGON, N. M. *Planejamento, Território e Indústria*: as operações urbanas em São Paulo. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU-USP, 2008.
METROVIVIENDA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL DISTRITO CAPITAL. Ciudadela El Recreo: memoria del modelo de gestión de Metrovivienda. Bogotá, Colômbia, 2002.
_____. Balance de Gestión 2007. Disponível em: <http://www.metrovivienda.gov.co>. Acesso em: dezembro de 2010.
MONTANDON, D. T. *Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU-USP, 2009.
MONTANDON, D. T.; SOUZA, F. F. *Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas.* São Paulo: Romano Guerra Editora, 2007.

OLIVEIRA, F. Crítica à razão dualista. In: *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, [1972] 2003, p.25-121.

OLIVEIRA, F. O Estado e o urbano no Brasil. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo: NERU, n.6, p.36-54, jun.-set. 1982.

PÉREZ MORENO, C. R. *La planeación integral em Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, 2006.

PÉREZ PRECIADO, A. La expansión urbana de Bogotá: mytos y realidades. In: ARDILA, G. (Comp.) *Territorio y sociedade: el caso del POT de la ciudad de Bogotá*. Bogotá, Colômbia: Ministério do Meio Ambiente, Universidade Nacional de Colômbia/Red de Estudios de Espacio y Territorio, 2003, p.91-136.

PINTO CARRILLO, A. C. Panorama General de la Planificación Urbana em Colombia. In: MONTANDON, D. T. (Coord.) *Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia.* Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010, p.41-55.

ROJAS, M. C. Planes parciales en Bogotá: el caso de Ciudadela El Porvenir y La Felicidad. Texto elaborado para a Pesquisa "Urbanizaçao e preços da terra em municípios do Estado de São Paulo". Relatório final de pesquisa FAPESP. São Paulo, janeiro de 2010. (mimeo).

ROMERO, J. L. *Las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

SABATINI, F. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. In: *EURE*, v.26, n.77, Santiago de Chile, maio de 2000.

SANTORO, P. F.; COBRA, P.; BONDUKI, N. G. Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista. In: *Cadernos Metrópole*, n.24, 2º semestre, 2010.

SANTORO, P. F.; BONDUKI, N. G. O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: a composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano. In: *XIII ENAnpur – Encontro Nacional da Anpur*. Anais. Florianópolis, Anpur, 2009 (CD-Rom).

SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D. C. (2008). *Informe técnico de soporte de la Política integral del hábitat, 2007-2017*. Bogotá, fevereiro de 2008.

SHEINBAUM, D. Gated Communities in Mexico City: A Historical Perspective, *Gated Communities: Social Sustainability in Contemporary and Historical Gated Developments*. In: BAGAEEN, S.; UDUKU, O. (Eds.) Londres: Earthscan, 2010, p.79-91.

SOJA, E. W. *Postmetrópolis*: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Barcelona, España: Traficantes de sueños, [2000] 2008.

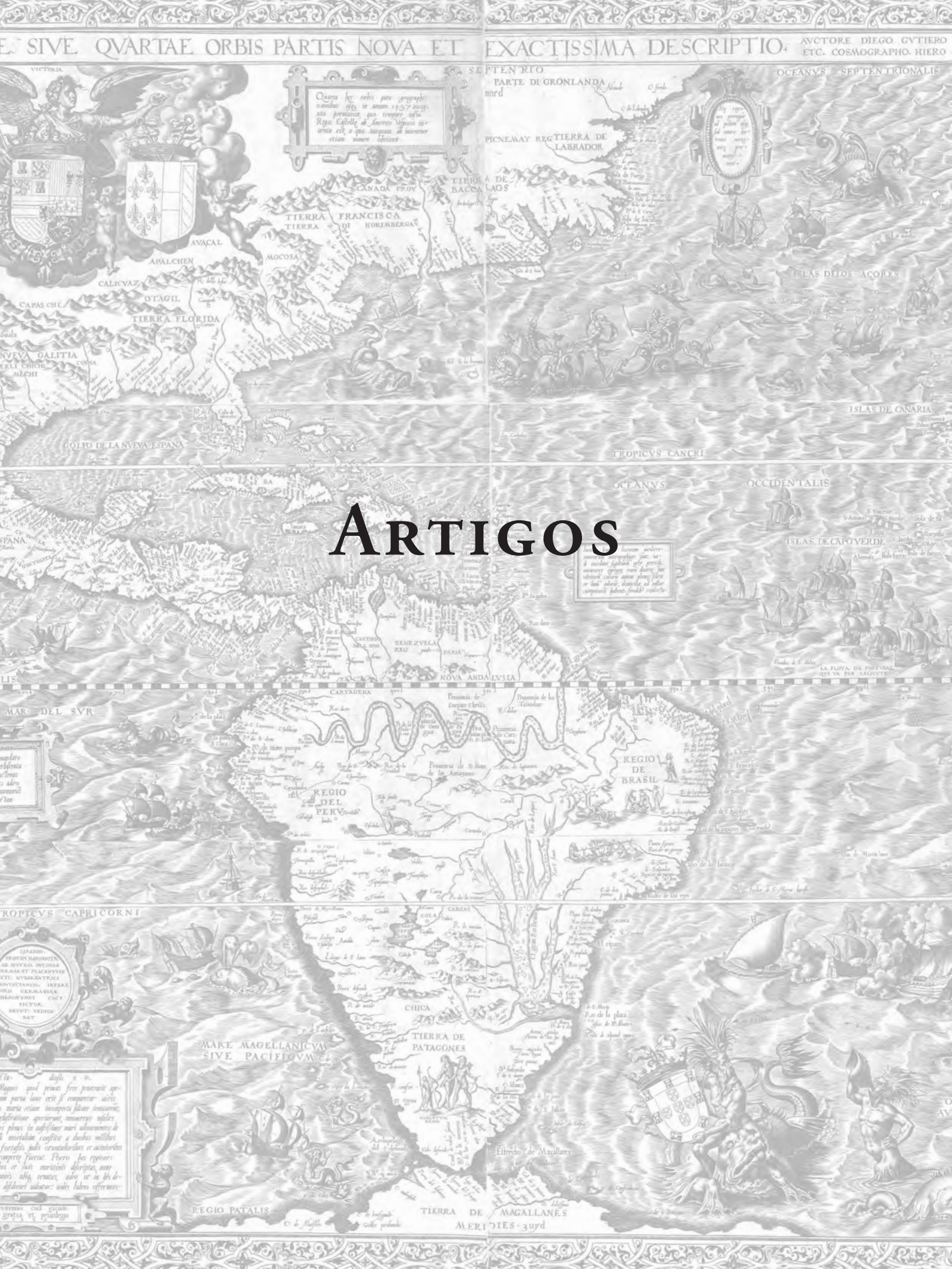
VIDAL-KOPPMANN, S. La ciudad privada: nuevos actores, nuevos escenarios ¿nuevas políticas urbanas? In: *Scripta Nova*. Vol. IX, n.194 (15), 1 de agosto de 2005.

_____. La desterritorialización de los espaços metropolitanos. In: LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P. C. X. *Transformações socioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAU-USP, 2011.

ABSTRACT *The paper discusses the possibility of planning urban growth in Latin American cities facing the radicalization of urban sprawl, mercantilization of urban land and speculative land markets that seldom produce spaces of quality, neither respond to housing needs. Recognizing this model as inadequate, and assuming that urban growth is a recurring pattern, this paper brings the Colombian experience, which requires municipalities to plan urban expansion in many realms, concerning urban plans, implementation and investments on settlements. This centralized process, developed essentially by experts, seems to have produced positive achievements: produced good quality urbanized areas in Bogota while leaving housing building to private developers. However, some patterns of peripheral growth were mantained, such as social homogeinity and settlements distant from other urban activities.*

KEYWORDS *Bogota; Colombia; partial plan; urban plan; urban planning; urban sprawl.*

Artigos


SIVE QVARTAE ORBIS PARTIS NOVA ET EXACTISSIMA DESCRIPTIO
AVCTORE DIEGO GVTIERO ETC. COSMOGRAPHO. HIERO
PARTE DI GRONLANDA
TIERRA DE LABRADOR
CANADA PROV
TIERRA FRANCISCA
TIERRA DI NORIMBERGA
AVACAL
APALCHEN
MOCOSA
CALICVAZ
OTAGIL
TIERRA FLORIDA
ISLAS DELOS AÇORES
ISLAS DE CANARIA
GOLFO DE LA NVEVA ESPAÑA
TROPICVS CANCRI
OCEANVS OCCIDENTALIS
ISLAS DE CAPO VERDE
NOVA ANDALVSIA
CARTAGENA
MAR DEL SVR
REGIO DEL PERV
REGIO DE BRASIL
TROPICVS CAPRICORNI
CHICA
TIERRA DE PATAGONES
MARE MAGELLANICVM SIVE PACIFICVM
Estrecho de Magallanes
REGIO PATALIS
TIERRA DE MAGALLANES

PLANEJAMENTO, ESTRATÉGIA LOCAL E COMPLEXIDADE

Uma Reinterpretação do Legado do Projeto Eixo Tamanduatehy (Santo André)

Jeroen Klink

Resumo *O artigo problematiza a literatura crítica sobre o Projeto Eixo Tamanduatehy (Santo André) no sentido de enraizá-la na trajetória específica da cidade de Santo André e de contribuir com a reflexão sobre o significado das "experiências reais" de planejamento estratégico urbano no cenário atual da globalização neoliberal. Argumentamos que a ausência de uma leitura de três dimensões entrelaçadas dificultou uma compreensão adequada do legado deste projeto, isto é: (I) a construção política e contestada da escala local, além de seu significado para a disputa de hegemonia sobre a gestão urbana; (II) o planejamento estratégico, a neoliberalização e a emergência de uma representação hegemônica do espaço urbano a partir do Projeto Eixo Tamanduatehy e (III) planos, projetos estratégicos e a emergência de novos espaços de representação.*

Palavras-chave *Empresariamento urbano; planejamento estratégico; Projeto Eixo Tamanduatehy.*

INTRODUÇÃO – MONTANDO A CENA

Em 21 de novembro de 2001, o que seria uma das últimas aparições do então prefeito de Santo André antes da sua morte, Celso Daniel e Carlos Vainer (professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro) debateram a problemática do poder local, e o alcance das estratégias locais na produção de cidades mais justas e com melhor qualidade de vida.[1]

O teor do debate foi emblemático em um período marcado pelas críticas intensas em torno do chamado empresariamento (Harvey, 1989) do planejamento e gestão na cidade de Santo André. Aproximadamente quinze anos após o esgotamento do keynesianismo/fordismo nos países centrais, fato que agora é também presenciado nos países semiperiféricos, considerando a queda do nacional-desenvolvimentismo, a crescente hegemonia do discurso neoliberal e o processo de reestruturação produtiva (este último gerando imensos corredores industriais obsoletos), um planejamento urbano virado "de ponta-cabeça" (Hall, 1995, p.407). No capitalismo informacional-global, as cidades transformar-se-iam em sujeitos-protagonistas privilegiados para a articulação de novas identidades e oportunidades atreladas a um mundo pós-industrial de serviços de ponta (Borja; Castells, 1997; Borja, 1995; Castells; Borja, 1996). Até as cidades supostamente administradas pelas forças progressistas, como Santo André, estariam imersas em uma disputa *hobbesiana* pela atração do capital internacional, por meio de mecanismos de planejamento estratégico e de grandes projetos urbanos estruturantes do território (Fernandes, 2001). A escala local, por meio do empresariamento urbano, estaria transformando a "obsolescência

1 Debate "A cidade como máquina de crescimento. Limites e potencialidades do protagonismo local no cenário internacional", organizado na Universidade de São Caetano do Sul, em São Paulo.

momentânea" das estruturas industriais do fordismo em novas trajetórias de valorização imobiliário-financeira (Alvarez, 2008; Fix, 2001). O ideário do urbanismo competitivo não apenas marcaria o início de uma fase de importação "de ideias fora do lugar", mediada pelos consultores internacionais, mas também de eliminação dos conflitos intraurbanos em torno do ambiente construído, em prol de "uma cidade do pensamento único" (Arantes, Vainer, Maricato, 2000, p.7-9).

O Projeto Eixo Tamanduatehy, concebido na gestão de Celso Daniel no período 1997-2000 como uma das âncoras da estratégia local "Santo André – Cidade Futuro", estava também inserido nestas polêmicas sobre o empresariamento urbano e o planejamento estratégico local (Araujo, 2004; Brandão, 2003). No final dos anos 1990, tal Projeto consolidou–se como objeto privilegiado de uma crescente reflexão crítica acerca das transformações no planejamento e gestão das cidades latino-americanas em um cenário marcado pela globalização neoliberal (Maricato, 2000; Alvarez, 2008; Figueiredo, 2005; Sakata, 2006).

Entretanto, diferentemente da tradição crítico-estruturalista, muitas pesquisas sobre o Eixo Tamanduatehy acabaram priorizando a fase inicial "comunicacional" do Projeto, em detrimento de uma leitura mais histórica da sua trajetória, bem como de suas clivagens com a gestão local como um todo. Curiosamente, vários trabalhos também dissociaram a avaliação do Projeto Eixo Tamanduatehy de uma análise da construção político-relacional contestada das próprias escalas, em geral, e da local, em particular, assim como menosprezaram as implicações disso na disputa de hegemonia sobre a gestão local. Conforme aponta a literatura relacionada ao tema (Lobão; Martins; Rodríguez-Pose, 2009), não há nada inerente à escala (local), pois esta ao mesmo tempo influencia e é moldada pelos atores em função dos seus interesses. A ausência dessa leitura das dinâmicas contestadas de escalas, agentes e interesses dificultou uma compreensão das complexidades que cercavam o Projeto Eixo Tamanduatehy, em geral, e seu papel na produção e reprodução do espaço urbano na cidade de Santo André, em particular. Além disso, a literatura crítica analisou o Projeto como um receptáculo das ideias associadas às estratégias de revitalização urbano-metropolitana que marcavam a crise do fordismo e do keynesianismo-espacial nos países centrais. Na prática, tal leitura permitiu um enquadramento ideológico-imaterial do Eixo e da estratégia de desenvolvimento preterida como representações hegemônicas do espaço urbano e regional, no entanto, sem dialogar com as especificidades materiais que cercavam a gestão concreta do processo de reestruturação produtiva na cidade de Santo André. Por fim, a reflexão sobre o Eixo não aprofundou a emergência, quase dialética, de novos espaços de representação que influíram sobre a condução do próprio Projeto, principalmente a partir da discussão do novo Plano Diretor Participativo.

O objetivo deste artigo não será o de retomar detalhadamente as diversas etapas de implantação e os resultados do Projeto em termos de desenvolvimento urbano do município, tendo em vista já haver uma literatura consolidada sobre o tema (Moro, 2002; Sakata, 2009; Uemura, 2011). Buscamos problematizar a literatura crítica existente sobre o Projeto, para, assim, contribuirmos para a compreensão de algumas complexidades que cercaram o planejamento da cidade e o projeto Eixo Tamanduatehy. Argumentamos que os debates pouco avançaram na análise de três dimensões entrelaçadas, isto é: (i) a construção política e contestada da escala local e seu significado para a disputa de hegemonia sobre a gestão; (ii) o planejamento estratégico, a neoliberalização e a emergência de uma representação hegemônica do espaço urbano e regional a partir do Projeto do Eixo e (iii) planos, projetos e os novos espaços de representação.

Após esta introdução, organizamos o artigo em três seções. Na próxima, resumimos o ambiente socioeconômico e político que norteou a formulação do Projeto Eixo Tamanduatehy. Na segunda, apresentamos uma síntese das críticas em relação ao Projeto, enquanto, na terceira seção, desenvolvemos uma interpretação alternativa do significado do referido Projeto. Com base na experiência do Projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André, apresentamos, nas considerações finais, algumas reflexões para uma agenda de pesquisa crítica sobre o empresariamento urbano que faça jus às complexidades de trajetórias geo-históricas específicas das cidades brasileiras em um cenário de globalização neoliberal.

LOCALIZANDO O PROJETO EIXO TAMANDUATEHY NA GESTÃO URBANA DE SANTO ANDRÉ

Há extensa bibliografia sobre a fase pós-1990 no processo de globalização financeira e de reestruturação produtivo-tecnológica, assim como seus entrelaçamentos com o regime de organização e intervenção territorial do Estado brasileiro, em geral, e com a produção e reprodução do espaço urbano e regional, em particular (Costa, 2007; Pacheco, 1998; Leitão, 2009; Fiori, 1995).

De forma sintética, desta literatura emerge uma caracterização sombria da dinâmica urbano-metropolitana no Brasil nos anos 1990. A abertura macroeconômica descontrolada e o esgotamento de um regime de organização e atuação centralizada e uniformizada do Estado nacional na produção do espaço urbano e regional, associado ao chamado keynesianismo-espacial, também geraram no Brasil um cenário macroinstitucional de governanças locais instáveis e altamente competitivas (Klink, 2011; Denaldi, 2011; Brenner, 2004).

O impacto dessas transformações e do processo mais antigo de "macrodesconcentração concentrada" dos anos 1970, que já vinha desencadeando transferências de plantas industriais do ABC para outras regiões dentro e fora do Estado de São Paulo (Diniz, 1993; Cano; Cappa; 1996), foram dramáticos para o ABC, em geral, e a cidade de Santo André, em particular (Rodríguez-Pose; Tomaney; Klink, 2001; Conceição, 2008; Anau, 2001). Assim como nas demais áreas urbanas e metropolitanas, já comprometidas pelo modelo de industrialização de baixos salários (Maricato, 1996), Santo André viu-se diante de um quadro de fratura industrial, que se refletiu na emergência de antigas áreas industriais abandonadas ou subutilizadas, nas altas taxas de desemprego e na precarização das relações de trabalho. Foi também neste período que a exclusão socioespacial aprofundou-se, o que se expressou no crescimento acentuado dos assentamentos precários (Denaldi, 2003).

Em 1997, com uma percepção sobre alguns destes desafios que cercavam a sua (segunda) administração e dentro de uma visão de planejamento de longo prazo para a cidade, Celso Daniel concebeu o Projeto Eixo Tamanduatehy.[2] O referido projeto procurou mobilizar os diversos atores em torno da formulação de uma estratégia de revitalização do corredor industrial semiabandonado e subutilizado, localizado ao lado da Avenida dos Estados, a antiga ferrovia Santos-Jundiaí e quadras lindeiras e a várzea do rio Tamanduateí, cujo território fazia parte do antigo eixo de industrialização do início do século passado, localizado entre a cidade de São Paulo e o Porto de Santos (Figura 1) (Bruno; Denaldi, 2009).

2 O programa Cidade de Futuro representou um esforço de planejamento estratégico que buscava estabelecer o elo entre o curto, médio e longo prazo. Agrupou um conjunto de programas estruturantes da prefeitura, como o programa integrado de inclusão social (posteriormente transformado no Programa "Mais Igual"), o planejamento e gestão participativa das áreas mananciais (incluindo Parque Andreense e a Vila Paranapiacaba) e o programa de revitalização do centro e dos centros de bairros, entre outros.

Figura 1 – Santo André: área urbana e área de proteção dos mananciais

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU), Departamento de Projetos Urbanos.

Cabe ressaltar que a área do Eixo concentrou uma parcela importante do espaço de reestruturação produtiva na cidade de Santo André, com presença significativa de grandes galpões industriais vazios e abandonados, e de contaminação do solo urbano associada à ocupação industrial realizada sem controle ambiental desde o início do século XX, gerando altos riscos financeiros de investigação, remediação e aprovação de empreendimentos no Estado e na prefeitura. A segregação física proporcionada pela presença da ferrovia e da Avenida dos Estados, com poucas transposições para os demais centros da cidade, e o zoneamento exclusivamente industrial previsto na legislação municipal e estadual dos anos 1970, apenas reforçaram a baixa demanda por uso residencial e certo isolamento do território do Eixo. Portanto, um dos pressupostos que norteava o desenho inicial do Projeto Eixo Tamanduatehy era o das relações imbricadas entre a estratégia de desenvolvimento para a cidade e a pactuação e negociação entre os agentes acerca da utilização desta área.

No período que vai de 1997 (início do planejamento do projeto) até 2005 (execução do novo Plano Diretor aprovado), o Projeto Eixo Tamanduatehy sofreu mudanças no discurso, na condução e na moldagem com a própria estratégia local como um todo (Coutinho et al., 2010). Como discutiremos mais adiante, longe de representar etapas nitidamente separadas que se sucederam em um processo histórico linear (Brownill, 2010), podemos, mesmo assim, diferenciar três grandes fases entrelaçadas que marcaram a trajetória do Projeto:

1. 1997-2000: a fase *comunicacional de mobilização de lideranças da sociedade* em torno de uma visão global acerca do futuro da área do Eixo e do seu papel transformador do espaço urbano e regional. Inicialmente, equipes de consultores nacionais e internacionais interagiram com o grupo gestor do Eixo (diretamente ligado ao gabinete do prefeito) no âmbito de um processo de discussão interna sobre as chamadas novas centralidades metropolitanas que seriam desencadeadas a partir do Projeto. Em seguida, no âmbito de seu lançamento, as propostas temáticas dos consultores (mobilidade e conectividade; áreas verdes, parques e ambiente urbano de qualidade; quadras e

volumetria; espaços públicos etc.) foram apresentadas e divulgadas em uma série de eventos de grande porte com exposição na mídia nacional. As propostas não concretizaram a ideia motriz da nova centralidade, mas a concepção remeteu-se à possibilidade de a região superar o seu papel de subúrbio industrial e de espaço de passagem entre a capital e o Porto de Santos (Sakata, 2009).

2. 2001-2002: a fase *de aterrissagem,* por meio da elaboração de um conjunto de diretrizes e de um projeto-síntese após o lançamento do Projeto propriamente dito. O objetivo foi avançar na operacionalização do Projeto, transformando a visão difusa sobre as novas centralidades metropolitanas em algo que poderia vir a ser o Plano Diretor do Projeto Eixo Tamanduatehy. A condução do Projeto foi transferida para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social. Também foi criado um grupo promotor, com participação de segmentos empresariais e lideranças da sociedade, desmobilizada já em 2000. Por razões que discutiremos mais adiante, a Prefeitura enfrentou dificuldades para dar sequência à fase "visionária" do Projeto e avançar na direção de um *master plan* territorial para o Eixo Tamanduatehy. Na prática, essa fase caracterizou-se pela negociação de uma série de operações urbanas consorciadas, aprovadas por leis específicas, em função da necessidade de adequar os espaços para usos comerciais e de serviços onde outrora fora uma zona exclusivamente industrial conforme legislação então em vigor (Bruno; Felipe; Denaldi, 2006; Coutinho et al., 2010).[3] O projeto-síntese também incorporou alguns empreendimentos que já estavam em negociação, como o Shopping ABC Plaza, a Cidade Pirelli e o Auto Shopping Global.
3. 2003-2005: a fase da *imersão do Projeto no novo Plano.* Com a aprovação do Estatuto da Cidade, a prefeitura desencadeou, a partir de 2002, uma ampla mobilização da sociedade em torno da discussão, elaboração e aprovação de um novo Plano Diretor alinhado com a chamada função social da propriedade (Klink; Denaldi, 2011). A responsabilidade pela condução do Projeto Eixo Tamanduatehy mudou para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Dois anos e meio de negociação e articulação resultaram na aprovação do novo Plano Diretor em dezembro de 2004, definindo o Eixo como projeto de requalificação urbana, aplicando no seu território um conjunto de instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade (Bruno; Denaldi, 2009).

3 Como veremos adiante, o Plano Diretor de 1996, então em vigor, apresentava um zoneamento funcional que reservava papel importante para as áreas exclusivamente industriais.

Não retomamos aqui a análise detalhada do impacto do Projeto Eixo Tamanduatehy, ou das operações consorciadas, sobre o desenvolvimento urbano do município, mas propomos uma reinterpretação do legado de tal Projeto, a partir de uma discussão crítica da literatura.

NEOLIBERALIZAÇÃO, REPRESENTAÇÕES HEGEMÔNICAS DO ESPAÇO E O PROJETO EIXO TAMADUATEHY

Embora um levantamento mais sistemático sobre os efeitos das 'novas políticas urbanas' sobre a gestão das cidades brasileiras ainda esteja por ser feito, já se dá conta na literatura de estratégias competitivas para atração de investimentos em andamento no país. No curso dos anos 90, vão se identificando os parâmetros 'da nova política urbana' na gestão de cidades como Rio de Janeiro, Curitiba e, *de certa forma, até mesmo Santo André*. (Fernandes, 2001, p.41, grifo nosso).

A crítica às "novas políticas urbanas", isto é, ao empresariamento urbano, está enraizada nas experiências de revitalização urbana nos países centrais (Harvey, 1989; Brenner; Theodore, 2002). Considerando que tal narrativa crítica também orientou uma parcela da literatura sobre o empresariamento no Projeto Eixo Tamanduatehy, sintetizamos aqui seu principal fio lógico (Arantes; Maricato; Vainer, 2000; Compans, 2005; Fernandes, 2001).

Um primeiro elemento do raciocínio refere-se ao limite da ação local em um cenário de globalização financeira e de reestruturação produtiva. Encontramos aqui variações ao tema da insuficiência ou do caráter contraproducente do desenvolvimentismo local (Brandão, 2003). Pois, apesar do processo de reestruturação produtiva e financeira ter fragilizado o Estado-Nação, este continuaria desempenhando papel central na articulação das políticas de desenvolvimento do território. No caso da União Europeia, por exemplo, isso se reflete na presença ativa da escala nacional na articulação dos fundos públicos para a reconversão territorial. As estratégias de desenvolvimento econômico local endógeno articuladas em torno das redes de micro e pequenos empresários, aglutinados nos distritos *marshalianos*, estariam condenadas ao fracasso à luz da assimetria de poder entre as empresas transnacionais oligopolistas e o capital financeiro, de um lado, e os governos locais, de outro, o que transformaria a articulação local em leilão invertido entre Estado e setor privado (Martinelli; Schoenberger, 1994). Em uma visão mais sombria desta vertente, uma ampla aliança entre as agências multilaterais – que desde os anos 1980 pregam um ciclo virtuoso de competitividade urbana e de erradicação da pobreza urbana desencadeado pela boa governança urbana (Banco Mundial, 1991) – as empresas transnacionais e as chamadas coalizões locais de crescimento, compostas pelos empresários locais e pelo capital imobiliário (Logon; Molotch, 1987), transformariam a escala local em um receptáculo das estratégias de acumulação do capital (Fernandes, 2001, p.35).

Outro elemento da crítica refere-se ao fato de que o empresariamento urbano dissemina uma representação hegemônica acerca da produção e reprodução do espaço urbano nos países semiperiféricos, culminando na consolidação do chamado Consenso de Washington e do pensamento único na escala local (Vainer, 2000, p.84-90). Elemento central nesse raciocínio é o conceito do empreendedor (Harvey, 1989; Hall, 1995, p.407-31). No sentido estrito, um empreendedor corre risco, busca antecipar o futuro e assume uma postura mais flexível. Aplicado ao contexto das experiências de revitalização nos países centrais, um *governo local* empreendedor usa o fundo público e a regulação para alavancar mudanças na trajetória das cidades afetadas pela crise no fordismo. A gestão empreendedora rompe com o planejamento modernista-funcionalista que ambicionava moldar o território como um todo. Além disso, considerando a aceleração do tempo e do espaço e a dificuldade que isso gera para produzir diagnósticos integrados (que virariam rapidamente obsoletos), o empreendedorismo urbano limita-se a intervenções cirúrgicas em pontos do território urbano, mas que, ao mesmo tempo, potencializariam mudanças rumo à cidade desejada do futuro (Borja, 1995; Castells; Borja, 1996). Emerge, assim, um planejamento por meio de projetos estratégicos em torno da revitalização de portos, rios urbanos, ferrovias e corredores industriais, sempre com forte carga midiático-comunicacional, impulsionado pela aquisição pública de áreas, pelo regime de propriedade pública de terra, pelos investimentos em infraestrutura urbana e despoluição dos ativos urbanos degradados (terrenos, rios etc.), e, por último, mas não menos importante, pela flexibilização da legislação urbanística (Brenner; Theodore, 2002; Arantes; Vainer; Maricato, 2000).

Entretanto, o que está em jogo com o empresariamento urbano vai além de azeitar o fundo público e a capacidade regulatória do Estado em torno de um pacto para o crescimento

econômico local. A cidade empreendedora também desempenha papel-chave nas chamadas dimensões imateriais, isto é, na criação de uma consciência coletiva acerca da gravidade da crise econômica, e, ao mesmo tempo, das oportunidades para a atração de novas atividades econômicas. A sensação subjetiva acerca da crise urbana representa um analgésico para os conflitos entre o capital e o trabalho em torno do ambiente construído e prepara o terreno para uma estratégia urbana "patriótica" de consenso em prol da inserção virtuosa no capitalismo global. A gestão estratégica da crise urbana obriga a proclamação do fim dos conflitos intraurbanos e a substituição da *polis* – que constitui o espaço-tempo da política e da negociação dos conflitos – pela *city* – situada no espaço-tempo acelerado dos negócios (Vainer, 2000, p.95-100).

Na mesma linha, autores como Logon e Molotch (1987) contribuíram para o debate sobre o papel ideológico das chamadas coalizões locais de crescimento nos países centrais. Tais coalizões buscam maximizar o valor de troca da cidade em detrimento do seu valor de uso, este último ancorado nas vivências e experiências quotidianas dos moradores. Neste cenário, o governo local está diretamente comprometido com a gestão da desindustrialização, mediando um processo de obsolescência temporária das áreas industriais, seguida pela sua revalorização por meio da execução de grandes projetos urbanos com forte componente financeiro-imobiliário (Harvey, 2005, p.95-127). Esta literatura internacional também influenciou a crítica brasileira. Alvarez (2008), por exemplo, analisa o papel do Projeto Eixo Tamaduatehy na reprodução do espaço, articulando, via o orçamento municipal e a regulação urbanística, uma dialética semelhante de desvalorização de terrenos industriais obsoletos e sua subsequente revalorização em função da emergência de novos usos associados ao terciário avançado. Estaria em jogo, portanto, um aumento gradual do valor de troca da cidade, em detrimento de seu valor de uso, e, em última instância, "pondo em xeque a reprodução da própria vida" (Alvarez, 2008, p.93).

Para agravar esse cenário sombrio, uma representação do espaço que elimina a existência do conflito em torno do ambiente construído também reduz as janelas de oportunidades para a emergência de outros espaços de representação e arenas que pudessem contestar a visão hegemônica acerca da dinâmica urbana (Cox, 1995).[4] Na prática, portanto, as estratégias de empresariamento urbano, como as do Eixo Tamanduatehy, representariam um obstáculo imaterial-ideológico para desenvolver o que Randolph (2007, p.10) chama de "planejamento subversivo", ou, na terminologia de Pieterse (2008, p.104), "uma transgressão silenciosa à ordem urbana".

4 E, ironicamente, de acordo com Vainer (2000), é exatamente nessa dimensão (imaterial) que a escala local poderia apresentar capacidade contestatória do modelo neoliberal. Veja também Harvey (2005, p.237-9) na discussão sobre os chamados espaços de esperança.

PROBLEMATIZANDO O LEGADO DO EIXO TAMANDUATEHY

No que segue, apresentamos uma reinterpretação do legado do Eixo a partir de três argumentos entrelaçados.

A Construção Política e Contestada das Escalas e o Significado para a Disputa de Hegemonia sobre a Gestão Local

Paradoxalmente, enquanto uma melhor compreensão do conceito de escala é crucial para avançar na avaliação dos limites e potencialidades de estratégias locais, em geral, e de projetos estratégicos como o Eixo Tamanduatehy, em particular, os debates sobre o tema têm se caracterizado por certo viés dicotômico.

Encontramos, de um lado, uma vertente neolocalista à maneira de Borja e Castells (1997) de acordo com a qual as cidades representam protagonistas naturais (endógenas) à luz do novo cenário da economia internacional, e, de outro, os chamados neonacional-desenvolvimentistas, que interpretam o atual regime re-escalonado e competitivo de organização e intervenção territorial do Estado no pós-1990 em termos de fragmentação e neoliberalização do espaço nacional. De acordo com tal visão, o keynesianismo-espacial foi paulatinamente substituído por um neolocalismo competitivo, agravando as históricas disparidades intra e interurbanas no espaço nacional brasileiro. Para sair desta armadilha neolocalista, que é reforçada pelo clima ideológico alinhado ao consenso de Washington, a escala nacional desempenha papel crucial para retomar um projeto de desenvolvimento para o país, reconstruindo as complementaridades e solidariedades inter-regionais do nacional-desenvolvimentismo (Fernandes; Cano, 2005).

O debate esquematizado acima gerou um impasse, considerando que a escala não representa um recorte administrativo ou institucional (local, metropolitano, estadual, nacional, global), mas uma construção política (Vainer, 1995), imbricada entre as macroestruturas socioeconômicas mais amplas, de um lado, e, de outro, os processos de agenciamento, impulsionados pelos atores. Não há nada inerente à escala, pois ela reflete estratégias de múltiplos atores, que buscam construí-la como instrumento para alcançar seus interesses (Brown; Purcell, 2004; Pike; Tomaney, 2009; Johnson, 2008). Dessa interpretação alternativa emerge um conceito relacional e dinâmico de escala, de acordo com o qual, ao mesmo tempo, esta molda e é moldada pelas relações conflituosas entre agentes, interesses e dinâmicas socioeconômicos e políticos. Neste cenário, caracterizado pela complexidade e pela contingência (Healey, 1997), o resultado de estratégias locais nem está destinado ao fracasso (como alegam os neonacional-desenvolvimentistas), nem automaticamente gera um ciclo virtuoso à luz das vantagens "naturais" da escala local (como alegam os neolocalistas).

Esta leitura dinâmico-relacional das escalas tem outras implicações. No bojo do processo de descentralização e redemocratização, que marcou a trajetória brasileira a partir de meados dos anos 1980, encontramos um conjunto de movimentos contraditórios (Maricato, 2010). Presenciamos, ao mesmo tempo, o fortalecimento dos movimentos sociais, em busca da reforma urbana e da função social da cidade, e a emergência de coalizões locais conservadoras, organizadas em torno de uma agenda de crescimento econômico, e fortalecidas pela fragilização do keynesianismo-espacial, que procuram se apropriar da produção social da cidade. A leitura do significado da escala local no Brasil pós-nacional desenvolvimentista não pode ser dissociada desta disputa de hegemonia entre agentes e movimentos sobre o projeto de desenvolvimento local.

Curiosamente, conforme visto, a literatura sobre o desenvolvimento local e o empresariamento urbano no âmbito do Projeto Eixo Tamanduatehy incorporaram uma visão relativamente estática e monolítica sobre a escala local, apontando a prefeitura como prisioneira de uma triangulação de interesses, composta por coalizões locais, agências multilaterais (e seus consultores) e corporações transnacionais, centradas em torno de uma agenda de revalorização fundiário-financeira e de aumento do valor de troca da cidade.

Neste sentido, o debate deixou de interpretar a escala local em Santo André como uma arena contestada, na qual movimentos sociais em busca da reforma urbana e de recursos para urbanização e regularização de assentamentos precários, frações do capital (industrial, financeiro), trabalhadores e outros setores da sociedade civil organizada disputaram a hegemonia sobre a estratégia local, cujo resultado desta disputa não estava pré-

escrito no tempo e no espaço. Não surpreende, portanto, que a maior parte da literatura sobre o Eixo não conseguiu captar adequadamente as clivagens do Projeto com a própria gestão local. Ora, referindo-se aos estágios iniciais do Eixo, os trabalhos enquadraram a gestão local, até então considerada de esquerda, no modelo empresarial, ora interpretaram a "imersão do Eixo" na construção do Plano Diretor Participativo e a política de urbanização dos assentamentos precários como facetas de uma estratégia incompleta de valorização "do local", alinhada com a agenda de produtividade urbana das agências multilaterais e dos consultores internacionais.[5]

Neoliberalização e a Representação Hegemônica do Espaço Urbano a Partir do Projeto do Eixo

O Projeto Eixo Tamanduatehy não pode ser mecanicamente enquadrado na tradição de empresariamento que caracterizou as estratégias de revitalização urbano-metropolitana na Europa e nos Estados Unidos. Como vimos, o cerne dessas experiências foi a presença de um governo local empreendedor, assumindo os riscos iniciais associados à estratégia de reconversão por meio do orçamento público e da regulação. Além disso, essas experiências foram marcadas pela alavancagem do Estado sobre os mercados imobiliários (Meyer, 1999).

O Projeto Eixo Tamanduatehy não implicou em investimentos públicos orquestrados pelo governo local (Bruno; Felipe; Denaldi, 2006; Sakata, 2006). A maior parcela das propriedades na área do Eixo pertenceu ao setor privado, enquanto a prefeitura, também em função do impacto da crise sobre o orçamento municipal, não efetuou investimentos em infraestrutura urbana no âmbito do Projeto.[6] O argumento de que teria ocorrido uma flexibilização da legislação urbanística por meio das operações urbanas consorciadas da Avenida Industrial e do Projeto Cidade Pirelli também não procedeu (Alvarez, 2008). Na prática, o governo local se antecipou às alterações na legislação de uso e ocupação de 1996, que viriam a acontecer no sentido de permitir a transformação do zoneamento exclusivamente industrial para o uso misto. O Plano Diretor de 2004 consolidou tal zoneamento e, excetuando a área do Polo Petroquímico de Capuava, abandonou o instrumento das zonas exclusivamente industriais. Portanto, ao invés de proibir essas alterações à luz da legislação em vigor, ou então adiar a aprovação de novos empreendimentos na perspectiva de uma nova legislação urbanística alinhada com um tecido produtivo de plantas industriais mais enxutas, a Prefeitura permitiu as mudanças em troca de contrapartidas específicas. Interpretado dessa forma, e independente de como avaliar e contabilizar cada uma das operações consorciadas aprovadas por lei,[7] ao invés de representar uma flexibilização da legislação urbanística, o governo local efetivamente buscou captar uma parcela da valorização da terra por meio da negociação de usos e mudanças de índices.

A falta de alavancagem do governo local "empreendedor" sobre a dinâmica dos mercados imobiliários também se refletiu no ritmo baixo de execução de projetos; na conjuntura econômica estagnada dos anos 1990 e com uma carteira de projetos predominantemente privados, não era de surpreender que vários empreendimentos sofressem sucessivos atrasos. O que seria uma exceção à regra, isto é, a viabilização rápida do complexo hoteleiro com um shopping na Avenida Industrial, deve ser atribuído à percepção do setor privado acerca das oportunidades à luz do caráter relativamente atrofiado desse setor no ABC Paulista.[8]

5 Ver, por exemplo, Alvarez (2008, p. 113-4) sobre o papel da política de inclusão social e da urbanização de favelas. "Estas considerações iluminam a percepção de que as políticas urbanas chamadas, muitas vezes inclusivas, e desenvolvidas a partir dos anos 1990, têm um claro limite porque não apontam a superação da contradição que fundamenta a produção do espaço urbano, que é a da produção socializada e apropriação privada, pouco interferindo na hierarquização, fragmentação e funcionalização da cidade. Ao contrário, como estes projetos são pontuais, acabam, muitas vezes, por aprofundar a hierarquização, pois favelas que são urbanizadas e participantes de projeto de "inclusão" acabam se diferenciando, das demais da cidade, atraindo pequenos comerciantes e prestadores de serviços, valorizando os imóveis".

6 Os investimentos na macrodrenagem e na contenção de enchentes na Avenida dos Estados, e a cessão do terreno municipal para a implantação da Universidade Federal do ABC, mencionados por Alvarez como exemplos de empresariamento via o orçamento público e a regulação urbanística, não podem ser contabilizados dessa forma.

7 Não há consenso na literatura sobre o sucesso das operações urbanas consorciadas. Alvarez (2008) argumenta que várias das contrapartidas contabilizadas pela prefeitura ocorreriam de qualquer forma em função das exigências legais (polos geradores, impacto de vizinhas etc.). Na visão deste autor, a preocupação com a arrecadação financeira das operações consorciadas também mascara as contradições geradas pelas negociações e o conflito entre o valor de uso e valor de troca da cidade.

8 Ainda em 1997, por exemplo, a cidade de Santo André não possuía nenhum hotel de porte internacional. A operação da Avenida Industrial já estava em andamento antes do início do Projeto Eixo Tamanduatehy.

Entretanto, conforme argumentamos acima, se o Projeto do Eixo não poderia mecanicamente ser rotulado como "uma ideia fora do lugar", isto é, a da revitalização do modo europeu ou norte-americano, ele não seria "um lugar fora das ideias", no caso, das ideias tradicionalmente associadas às forças progressistas sobre o planejamento da função social e do direito à cidade (Arantes; Vainer; Maricato, 2000)? Pois, a estratégia midiática do Eixo não seria um convite para a cidade conscientizar-se acerca da gravidade da crise, amenizar seus conflitos intraurbanos em torno do ambiente construído e construir estratégias consensuais na disputa, contra as demais cidades, por uma fatia maior no mercado global de lugares? E, parafraseando a visão de Logon e Molotch (1987, p.12), o Eixo não representaria a matéria-prima para azeitar a máquina de crescimento, ora transformando a cidade em protagonista-empresa, com o seu prefeito-líder carismático, ora em objeto-mercadoria, por meio da criação de novas centralidades metropolitanas, com um governo local mediando a obsolescência temporária das antigas áreas industriais e a revalorização imobiliário-financeira de usos associados ao terciário de ponta (Alvarez, 2008)?

O Eixo tampouco correspondeu ao estereótipo "do lugar fora das ideias". No contexto geo-histórico e econômico do ABC Paulista dos anos 1990 não era necessário uma consciência (falsa) acerca da crise, pois, conforme a literatura econômica sobre o tema apontou, esta última assumiu uma face bastante material e concreta (Anau, 2001; Borges, 2011). Entretanto, as estratégias econômicas para lidar com a crise e o Projeto do Eixo Tamanduatehy não se alinharam à ideia de uma disputa predatória entre cidades. Se o viés regional-metropolitano que deu origem ao Projeto e que se refletia no simbolismo do corredor industrial Santo André-São Caetano-Mauá, na presença da ferrovia e na busca pelas novas centralidades metropolitanas, mostrou-se difícil de operacionalizar, ao mesmo tempo, percebemos que o sistema de governança-colaborativa que emergiu ao longo dos anos 1990 nas cidades do ABC distanciou-se da caracterização de um regime neolocalista competitivo (Reis, 2005).

Além disso, a desvalorização das antigas áreas industriais no Eixo – de certa forma inerente a um processo de reestruturação produtiva que cria um tecido produtivo com plantas industriais mais enxutas – não deve ser confundida com uma estratégia na qual o poder local articula a obsolescência temporária do uso industrial, de um lado, e, de outro, a revalorização dos usos relacionados às novas centralidades metropolitanas, particularmente as de serviços e de finanças. (Alvarez, 2008; Fix, 2001). Até 2008, a gestão do processo de reestruturação industrial (ao invés da desindustrialização) (Borges, 2011) não saiu da pauta da agenda local em Santo André, o que se refletiu na articulação regional de iniciativas como o fomento aos arranjos produtivos locais nos segmentos de plásticos, autopeças e metal-mecânico, além do papel ativo do governo local de Santo André na estratégia multiescalar (envolvendo parlamentares, prefeitos da região, sindicatos de trabalhadores e os governos estadual e federal) em torno da ampliação do complexo petroquímico instalado nas cidades de Santo André e Mauá. Na prática, a política econômica de desenvolvimento local baseou-se na percepção da permanência importante da indústria (Conceição, 2008) e de uma fronteira difusa entre indústria e serviços, no sentido da industrialização dos serviços e da terceirização da indústria (Cocco; Galvão; Silva, 2003). Algumas iniciativas da prefeitura no período 2004-2006 em torno da valorização das redes logísticas no âmbito do Eixo reforçaram esta tendência. Por exemplo, no referido período a prefeitura contratou um estudo para explorar as potencialidades da logística e das novas tecnologias de informação e comunicação para a estratégia de desenvolvimento da cidade, particularmente no bojo dos macro-investimentos contemplados pelos agentes públicos

(Rodo-Anel, Ferro-Anel, Complexo Cassaquera, investimentos viários ligando a região ao aeroporto de Guarulhos etc.) e privados (terminal de transbordo rodo-ferroviário pela Cosipa) (Silva; Cocco, 2006).

Por fim, a estratégia de desenvolvimento local em Santo André e a do Eixo Tamanduatehy não parecem ter consolidado uma cidade do pensamento único em torno de uma estratégia "patriótica" de competitividade internacional. A aprovação do Estatuto da Cidade abriu uma nova arena de contestação e novos espaços de representação em torno da discussão e aprovação do Plano Diretor Participativo.

Planos, Projetos e os Novos Espaços de Representação

Não é nosso objetivo aqui retomar a análise do processo de elaboração do Plano Diretor de Santo André ou do seu conteúdo específico em termos da aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade (Souza, 2011). Tampouco argumentaremos que o modelo de planejamento colaborativo-participativo (Healey, 1997; Innes; Booher, 1999; Randolph, 2007), que se propagou a partir da aprovação da nova geração de Planos Diretores, alinhados ao Estatuto da Cidade, representou um rompimento definitivo com as estruturas de poder que (re)produziram a segregação socioespacial nas cidades brasileiras (Klink; Denaldi, 2011).

Entretanto, a literatura sobre o Eixo pouco aprofundou as implicações da aprovação do Estatuto da Cidade em termos da emergência de novos espaços de representação no contexto específico de Santo André (Randolph, 2007; Pieterse, 2008; Klink; Denaldi, 2011). Resultado de uma disputa de quase duas décadas em torno da reforma urbana, o Estatuto da Cidade abriu uma arena para os governos locais progressistas, os movimentos de moradia e as organizações sociais não apenas disputarem outras representações do espaço urbano, mas também reivindicarem a institucionalização da função social da propriedade e do direito à cidade. Este período marcou, ainda, o reconhecimento da política de urbanização dos assentamentos precários como uma âncora da política habitacional a ser respaldada pelos instrumentos urbanísticos do Estatuto.

A elaboração e discussão do Plano Diretor marcaram a imersão do Eixo no planejamento geral da cidade, buscando, assim, romper com um estilo de gestão urbana que tem sido caracterizado em termos de um padrão de planos sem projetos e de projetos sem planos (Villaça, 2005; Santos, 2008). Para ampliar o acesso à terra urbanizada e à habitação, vários instrumentos foram regulamentados, tais como a criação e a delimitação de áreas vazias e ocupadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A sobreposição de ZEIS e de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC) no mesmo terreno, objetivou fazer com que as áreas vazias e subutilizadas delimitadas como ZEIS fossem destinadas à produção de moradia social. O Plano Diretor delimitou como ZEIS tanto os assentamentos precários do tipo favelas como os loteamentos irregulares e as áreas vazias. Delimitou 125 áreas ocupadas como ZEIS A, que totalizam cerca de três milhões de metros quadrados para promover sua recuperação e sua regularização fundiária. Também definiu como ZEIS B e C outras 39 áreas vazias, que totalizam cerca de 1,6 milhões de metros quadrados, prioritariamente destinadas à população com renda familiar de até três salários mínimos. Doze destas ZEIS localizavam-se no Eixo Tamanduatehy, somando cerca de 650 mil metros quadrados. No que se refere ao PEUC, foram delimitados 640 lotes notificáveis na macrozona urbana, que correspondiam a cerca de 6,5 milhões de metros quadrados. Até final de 2007, a prefeitura notificou cerca de 50% dos imóveis

enquadrados na primeira etapa. Foram notificados 45 lotes que correspondiam a cerca de 1,7 milhões de metros quadrados. Dentre estes, 14 lotes, que correspondiam a cerca de 650 mil metros quadrados, foram demarcados como ZEIS, sendo que cerca de 530 mil metros quadrados, ou 14 áreas, eram localizadas na área do Eixo Tamanduatehy (Bruno; Felipe; Denaldi, 2006).

A implantação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo, das ZEIS e do PEUC foi objeto de várias polêmicas, o que, ao mesmo tempo, estimulou a emergência de espaços alternativos para o debate com presença marcante para os movimentos sociais, ambientais e sindicalistas. O Plano Diretor não apenas serviu para alinhar o planejamento da cidade, e o do Eixo, com as discussões mais amplas sobre a função social da propriedade, mas também, e principalmente, para explicitar os inúmeros conflitos e as múltiplas visões sobre o que constituiu o projeto de desenvolvimento local na cidade de Santo André. Após dois anos e meio de discussões, coordenadas por uma prefeitura que estava comprometida com a qualidade do processo, o Plano Diretor foi aprovado em dezembro de 2004.

Entretanto, um Plano Diretor Participativo não se dissocia nem das relações de poder e dos conflitos em torno do ambiente construído, nem do modelo de desenvolvimento brasileiro, dinâmicas estas que frequentemente ofuscam a capacidade transformadora dos processos participativos. Há indícios de que o compromisso do governo local, eleito em 2008 com a aplicação do Plano Diretor Participativo e dos instrumentos do Estatuto da Cidade, diminuiu (Uemura, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre o Projeto Eixo Tamanduatehy tem apresentado viés dicotômico, enquadrando em campos diametralmente opostos os simpatizantes do modelo de planejamento estratégico empresarial e seus críticos ardentes, o que não contribuiu para uma compreensão mais aprimorada das complexas transformações que caracterizaram o planejamento e gestão da cidade de Santo André no cenário pós-1990.

Apresentamos três dimensões que comprometeram a avaliação do legado do Projeto. Primeiramente, a literatura deixou de considerar o caráter dinâmico e relacional do conceito de escala. O governo local de Santo André não representou um bloco monolítico, empenhado em avançar com a implantação de uma agenda de empresariamento através do Eixo. Na prática, movimentos sociais, frações do capital e representação dos trabalhadores disputavam a hegemonia sobre a gestão e a construção da chamada agenda local. Em segundo lugar, por mais que os consultores internacionais tivessem se empenhado nos diagnósticos visionários na fase comunicacional-midiática do Projeto, este também não correspondeu à importação mecânica de uma agenda do urbanismo competitivo "hegemônico" dos países centrais. Por fim, na fase mais recente, a emergência de outra agenda, ainda que de forma embrionária, a da função social e do direito à cidade, influiu sobre a condução do Eixo, o que não apenas exacerbou os conflitos em torno do ambiente construído, mas também desencadeou novos espaços de representação e de vivência da cidade.

A nossa reinterpretação do legado do Eixo tem implicações para o debate sobre as estratégias de revitalização urbano-metropolitana no cenário brasileiro. A análise mostrou a necessidade de enraizar as grandes narrativas críticas sobre o empresariamento urbano

e o desenvolvimento local competitivo no contexto geo-histórico de trajetórias urbanas específicas. Conforme também argumenta Brownill (2010), a partir de uma avaliação histórica de três décadas de estratégias de revitalização da área portuária londrina, estas não apenas apresentaram aspectos híbridos, carregando elementos discursivos de etapas anteriores, mas também os próprios discursos liberalizantes ou estatizantes (no caso inglês associados ao partido conservador e trabalhista, respectivamente) nem sempre corresponderam à estratégia local efetivamente executada.[9]

Portanto, a reflexão sobre o significado das "experiências reais" de planejamento urbano e de desenvolvimento local, ao modo brasileiro, na globalização neoliberal obrigar-nos-á à construção de uma agenda de pesquisa norteada pelo realismo-crítico (Logon; Molotch, 1987, p.12), que reconheça que o resultado da ação local não seja sobredeterminado pelas estruturas sociais, mas que emerja dos entrelaçamentos dessas estruturas e de processos de agenciamento na produção e reprodução do espaço urbano.

9 Por exemplo, o período liberalizante de Margaret Thatcher foi marcado por investimentos vultosos em infraestrutura e terra.

Jeroen Klink *é economista; doutor em arquitetura e urbanismo pela FAU-USP; professor e coordenador do Programa de Mestrado em Planejamento e Gestão do Território da UFABC/Santo André. Email: jeroen.klink@terra.com.br*

Artigo recebido em março de 2011 e aprovado para publicação em abril de 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil*: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ALVAREZ, I. A. P. *Reprodução da metrópole: o Projeto Eixo Tamanduatehy*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ANAU, R. V. *As transformações econômicas no Grande ABC de 1980 a 1999.* Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ARANTES, O.; VAINER, C; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAUJO, K. P. *Desenvolvimento econômico local em Porto Alegre e Santo André*: um estudo sobre o papel das administrações locais frente ao mainstream político e acadêmico conservador. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

BANCO MUNDIAL. *Urban policy and economic development*: an agenda for the 1990s. Washington DC, 1991.

BORGES, M. M. C. *Pacto territorial e emprego na indústria do Grande ABC Paulista*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

BORJA, J. (Ed.) *Barcelona.* Um modelo de transformación urbana. Quito: Programa de Gestión Urbana (PGU-LAC), v.4, 1995, (Série Gestión Urbana).

BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local y Global*: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Santillana S.A. – Taurus, 1997.

BRANDÃO, C. A. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento*: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. Tese de Livre Docência. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BRENNER, N. *New state spaces*: urban governance and the rescaling of statehood. New York: Oxford University Press, 2004.

BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism". In: BRENNER, N.; THEODORE, N. (Ed.) *Spaces of neoliberalism*. Oxford: Blackwell, p.2-32, 2002.

BROWN, J. C.; PURCELL, M. There's nothing inherent about scale: political ecology, the local trap and the politics of development in the Brazilian Amazon. *Geoforum*, v.36, p.607-24, 2004.

BRUNO, F.; DENALDI, R. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. *Pós-Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP*, São Paulo, v.16, n.26, p.34-49, jun. 2009.

BRUNO, F.; FELIPE, J.; DENALDI, R. Eixo Tamanduatehy – Santo André – Brasil. In: BARROS, C.; ARAÚJO, E. L. C. (Org.) *Reabilitação urbana de centralidades metropolitanas*: reflexões e experiências na América Latina do século 21. Recife: Prefeitura de Recife e Rede Mercocidades, 2006.

BROWNILL, S. London Docklands revisited. The dynamics of waterfront development. In: DESFOR, G. et al. (Org.) *Transforming urban waterfronts, fixity and flow*. London: Routledge, p.121-42, 2010.

CONCEIÇÃO, J. J. *Quando o apito da fábrica silencia*. São Bernardo do Campo: MP Editora, 2008.

CANO, W.; CAPPA, J. Emprego, desemprego e precarização do trabalho. In: PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA, *Cadernos de Habitação*, p.77-87, 1996.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, n.45, p.152-67, jul. 1996.

COCCO, G.; GALVÃO, A. P.; SILVA, G. (Org.) *Capitalismo cognitivo.* Trabalho, redes e inovação. Rio de Janeiro: DPA, 2003.

COMPANS, R. *Empreendedorismo urbano*: entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

COSTA, E. M. J. *Políticas públicas e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais em regiões periféricas*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

COUTINHO, D. R. et al. *O direito nas políticas públicas de habitação*: usos de instrumentos urbanísticos no município de Santo André, Brasil. São Paulo: Faculdade de Direito – USP, 2010.

COX, K. R. Globalization, competition and the politics of local economic development. *Urban Studies*, v.32, n.2, p.213-24, 1995.

DANIEL, C. Administrando nos tempos do Real. In: FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (Org.) *Desafios do governo local.* O modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p.110-19, 1997.

DENALDI, R. *Políticas de urbanização de favelas*: evolução e impasses. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DENALDI, R.; LEITÃO, K.; AKAISHI, A. O recente processo de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: limitações e perspectivas. Anais do XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, 23-27 de maio de 2011.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização, *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, n.3, p.35–61, 1993.

FERNANDES, A. C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesse globais e locais no capitalismo contemporâneo. *Espaço e Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, n.41, ano XVII, p.26-45, 2001.

FERNANDES, A. C; CANO, W. O movimento do pêndulo. Justiça social e escalas espaciais no capitalismo contemporâneo. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.) *Economia e Território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.253-86, 2005.

FIGUEIREDO, V. G. B. *Estratégias urbanas em busca do desenvolvimento local*: a experiência do Projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Ed.) *A Federação em perspectiva*. Ensaios selecionados, São Paulo: FUNDAP, p.19-38, 1995.

FIX, M. *Parceiros da exclusão.* São Paulo: Boitempo, 2001.

HALL, P. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 1995.

HARVEY, D. From Managerialism to enterpreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler*, v.71, n.1, p.3-17, 1989.

_____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HEALEY, P. *Collaborative Planning:* Shaping Places in Fragmented Societies. London: Macmillan, 1997.

INNES, J. E.; BOOHER, D. E. Consensus Building and complex adaptive systems: a framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, v. 65, n.4, p.412-23, 1999.

JOHNSON, C. Euro-politics of scale: competing visions of the region in Eastern Germany, *Geojournal*, 72:75-89, julho de 2008.

KLINK, J. *A cidade-região*: regionalismo e reestruturação no ABC Paulista. Rio de Janeiro: DPA, 2001.

KLINK, J; DENALDI, R. Metropolitan fragmentation and neo-localism in the periphery. Revisiting the case of Curitiba, *Urban Studies*. Online first, 24 de junho de 2011.

KLINK, J.; DENALDI, R. O Plano Diretor Participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografia e ciências sociales.* Barcelona: Universidade de Barcelona, no prelo, 2011.

LOBÃO, L; MARTIN, R.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Rescaling the state: new modes of institutional-territorial organization. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v.2, p.3-12, 2009.

LEITÃO, K. O. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento*: um estudo sobre o PAC no Estado de Pará e o lugar que ele reserva a Amazônia no desenvolvimento do país. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LOGON, J. R.; MOLOTCH, H. L. *Urban Fortunes*: the political economy of place. Los Angeles: University of California Press, 1987.

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo*: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: HUCITEC, 1996.

_____. "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias". In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único:* desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, p.121-92.

_____. O Estatuto da Cidade Periférica. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES E ALIANÇA DAS CIDADES (Ed.) *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério de Cidades e Aliança das Cidades, p.5-22, 2010.

MARTINELLI, F.; SCHOENBERGER, E. Os oligopólios estão de boa saúde, obrigado! In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.) *As regiões ganhadoras.* Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta Editora, p.103-19, 1994.

MEYER, H. *City and port. Transformation of port cities* – London, Barcelona, New York, Rotterdam. Utrecht: International Books, 1999.

MORO, E. *O alcance dos planos municipais de revitalização urbana*: o caso do Projeto Eixo Tamanduatehy, 1997-2002. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

PIETERSE, E. *City Futures*: confronting the crisis of urban development. Cape Town: UCT Press; London and New York: Zed Books, 2008.

PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas: Editora Unicamp, 1998.

PIKE, A; TOMANEY, J. The state and uneven development: the governance of economic development in England in the post-devolution UK*, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v.2, p.13-34, 2009.

RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento "subversivo": reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografia e ciências sociales***.** Barcelona: Universidade de Barcelona, v.XI, n.245 (17), agosto de 2007. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>. Acesso em: 21 jan. 2011.

REIS, R. C. *Articulação política regional*: a experiência do Grande ABC (1990-2005). Tese de Doutorado. Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo: 2005.

RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J.; KLINK, J. Local empowerment through economic restructuring in Brazil: the case of the Greater ABC region. *Geoforum*, 32, p.459-69, 2001.

SAKATA, M. N. *Projeto Eixo Tamanduatehy*: uma nova forma de intervenção urbana em Santo André? Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2006.

_____. Novos instrumentos de gestão urbana e regional: Santo André e o caso do projeto Eixo Tamanduatehy, *Pós – Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP*, v.16, n.25, p.186-99, 2009.

SANTOS JR, O. A. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. (Ed.) *Planejamento urbano no Brasil*: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, p.136-55, 2008.

SCOTT, A. *Regions and the world economy*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

SILVA, G.; COCCO, G. *Do Urbanismo aos Territórios da Logística*. Avaliação e dimensionamento estratégico das oportunidades logísticas do município de Santo André e do Eixo Tamanduatehy. 2006. (Relatório de pesquisa)

STORPER, M. *The regional world. Territorial development in a global economy*. New York: The Guilford Press, 1997.

SOUZA, C. V. *Plano Diretor em Santo André*, s.n., s.l., 2011.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: "glocalization" and the politicas of scale. In: COX, K. (Ed.) *Spaces of globalization*, New York: Guilford, p.133-66, 1997.

UEMURA, M.M. *Projeto Eixo Tamanduatehy – 1997/2008.* Concepção e "evolução" da proposta*,* s.n., s.l., 2011.

VAINER, C. B. Regionalismos contemporâneos. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.) *A federação em perspectiva. Ensaios selecionados*, São Paulo: FUNDAP, p.449-71, 1995.

_____. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C; MARICATO, E.

(Orgs.) *A cidade do pensamento único.* Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, p.75-104, 2000.
_____. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: *Cadernos IPPUR*, ano XV ago-dez 2001/ano XVI jan-jul 2002, p.13-32, 2001-2002.
VILLAÇA, F. (2005) *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, ago. 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2011.

ABSTRACT *In this paper the critical literature on the Project Eixo Tamanduatehy is highlighted in a problematic perspective, in the sense of embedding it within the specific trajectory of the city of Santo André, and to contribute with a reflection on the significance of the "real experiences" of strategic urban planning in the present scenario of neoliberal globalization. Our argument is that the absence of an analysis on three interlinked dimensions has made an adequate understanding of the legacy of this project more difficult, that is: (i) the political and contested nature of scale, besides its significance for the hegemonic disputes over urban management; (ii) strategic planning, neoliberalization and the emergence of a hegemonic representation of urban space on the basis of the Project Eixo Tamanduatehy; and (iii) plans, strategic projects and the emergence of new spaces of representation.*

KEYWORDS *Projeto Eixo Tamanduatehy; strategic planning; urban entrepreneurialism; .*

DA FAZENDA À CIDADE

A Territorialização da Dádiva na Formação de Poço Fundo (MG)

Ana Claudia Lyra

Resumo *O artigo analisa a prática social da doação de terras como uma das bases históricas de formação dos atuais campos de poder econômico e político que estruturam o espaço físico, social e simbólico da cidade de Poço Fundo (MG). Com base em insights presentes no exame antropológico da dádiva realizado por Mauss, investigo a lógica sociossimbólica da doação de terras pelos fazendeiros e a dinâmica de subordinação política que tais doações põem em jogo na cidade, transformando os fazendeiros doadores em chefes locais. Como parte de um estudo histórico mais amplo da formação do espaço sociogeográfico de Poço Fundo, pretendo indicar o processo de "territorialização da dádiva" como um dos desdobramentos da sua "matriz territorial", isto é, da tradicional fazenda cafeeira, um modelo de organização sociossimbólica do território que prepondera até hoje nas formas pelas quais a cidade é social e culturalmente percebida, apropriada e vivenciada pelos seus habitantes.*

Palavras-chave *Dádiva; espaço geográfico e rural; poder político local; Poço Fundo; territorialização.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo compreender a prática social da doação de terras como uma das bases históricas de formação dos atuais campos de poder econômico e político que estruturam o espaço físico, social e simbólico da cidade de Poço Fundo (sul de Minas Gerais). Por meio desta prática histórica revela-se a gestação de um "pensamento territorial" que condiciona as práticas de percepção, apropriação material e experiência subjetiva do território de Poço Fundo, um pensamento territorial que funciona como um denominador comum o qual instaura e regula as atividades sociais da comunidade. A formação do território da cidade, bem como das representações culturais por meio das quais este território é percebido, vivenciado e apropriado pelos seus habitantes, será analisada à luz da teoria da dádiva de Marcel Mauss (1988), por se tratar de um processo que configura aquilo que chamo de "territorialização da dádiva."

Os habitantes de Poço Fundo costumam representar a cidade binariamente, a partir de uma divisão (valorativamente carregada) de seu território em parte de cima e parte de baixo, divisão que expressa uma distinção nas condições socioeconômicas de existência de seus moradores. Os habitantes da parte de cima (sentido leste) pertencem, em sua maioria, a uma classe econômica mais abastada e constituída por famílias tradicionais da cidade, chefiadas pelos fazendeiros de café da região. Em oposição, há uma tendência a considerar-se a parte de baixo (sentido oeste) de modo negativo, dado que essa se constitui dos bairros economicamente mais carentes da cidade, em particular pelo bairro Canto, povoado por boa parte da população negra da cidade, situada à margem da organização social ditada pela classe tradicional da parte de cima.

Desta forma, por meio do estudo histórico da ocupação e transformação do espaço social e geográfico da cidade de Poço Fundo, pretendo indicar o processo de "territorialização da dádiva" como um dos desdobramentos da sua "matriz territorial", isto é, da preponderância histórica da antiga fazenda de café como um modelo de organização social e simbólica do território que, procurarei demonstrar, continua presente até hoje na representação dual que os habitantes têm em relação à cidade, representação que, por sua vez, se expressa performativamente em suas práticas sociais e culturais.

Esta divisão sociossimbólica dual do território possui múltiplas manifestações. Por exemplo, ela está refletida na localização das duas principais igrejas da cidade, a saber, a igreja de São Benedito, localizada na parte de baixo (oeste), e a Igreja de São Francisco de Paula – padroeiro oficial da cidade –, localizada na parte de cima (leste), centro da cidade. A oposição dualista se faz presente também na esfera da política. Os dois principais partidos políticos em luta na cidade, representados pelos símbolos da "piranha" (DEM) e do "jacaré" (PMDB), atuam em uma estrutura de conflito herdada dos primeiros antagonismos entre os dois fundadores da cidade, a saber, o Barão de Alfenas e o Capitão Ferreira de Assis. A divisão está manifesta também: a) nos dois times de futebol da cidade; b) nas duas escolas de samba, conhecidas como Dois Apitos e Acadêmicos do Morro; e c) nos dois ternos de Congo que disputavam a festa de São Benedito, quais sejam, o terno de São Benedito e o terno de Nossa Senhora do Rosário (atualmente, apenas o terno de Congo São Benedito organiza a festa da cidade, o que muito enfraqueceu a representatividade da parte folclórica da festa de São Benedito). Todas essas dimensões da sociedade poço-fundense indicam uma forte organização dual (Lévi-Strauss, 1989), um *modus operandi* relacional-opositivo de territorialização, um estar em sociedade segundo uma representação que dicotomiza a experiência territorial por meio das práticas sociais.

A análise traz como principal âncora a ideia, à primeira vista paradoxal, de que a *fazenda* constitui o princípio organizador da representação cultural da cidade por seus habitantes, de modo que nesta são reproduzidos simbolicamente, até hoje, os traços físicos, sociais e culturais tradicionalmente vividos na grande fazenda de café dos antepassados. Físicos, pois esta reproduz simbolicamente as estruturas arquitetônicas da grande fazenda, os quatro pilares da estrutura socioespacial da fazenda que se refletem na construção da cidade: casa-grande, senzala, terreiro de café e capela. Social, por ter sido a prática social da doação de terras para a fundação da cidade o alicerce fundamental do poder local dos principais fazendeiros (Queiroz, 1976), que estendem a esta a antiga dominação patriarcal estabelecida na relação fazendária entre empregado (escravo) e patrão (senhor). E cultural, pelo fato de que está presente na conduta social cotidiana dos habitantes uma vivência territorial dual da cidade.

Apesar de ser, de um ponto de vista material e "oficial", representante do espaço urbano em oposição ao espaço rural do município de Poço Fundo, a cidade revela-se na prática como uma atualização sociossimbólica do território da fazenda e não como uma ruptura com ela. Este modo tácito de representação, experiência e apropriação do território citadino a partir do modelo simbólico da fazenda contrapõe-se à maneira como a cidade é apresentada no discurso consciente e explícito dos seus moradores, assim como à própria denominação administrativa oficial de *cidade*, que evoca obviamente a ideia de urbanidade. Assiste-se, portanto, a ações de territorialização dos habitantes que se baseiam simbólica e praticamente na organização socioespacial da fazenda, a qual, como primeira referência de experiência territorial, veio a se tornar matriz da cidade. Formada

pelos bairros, a cidade é palco desta (re)atualização da vivência e experiência de práticas territoriais fundadas sob a matriz da grande fazenda. A meu ver, o principal veículo dessa atualização, pelo menos no que diz respeito ao campo de poder político e econômico da cidade, foi a prática politicamente interessada da doação de terrenos pelos dois grandes fazendeiros da região (Barão de Alfenas e Capitão Ferreira de Assis), ação social decisiva na formação do território urbano de Poço Fundo, mas que, por isso mesmo, colocou esse espaço sob o domínio daqueles fazendeiros e, de modo mais geral, dos tipos de relações sociais característicos da grande fazenda.

INSTRUMENTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

O trabalho se realiza a partir do diálogo teórico, metodológico e empírico entre geografia e antropologia, à luz de algumas categorias respectivas a cada área (tais como as noções centrais de território e alteridade cultural), formando uma perspectiva interdisciplinar (Sautter, 2001). Dentro do meu âmbito de investigação, mobilizo a noção da dádiva desenvolvida por Mauss (1988), bem como a ideia de mandonismo local trabalhada por Queiroz (1976), para realizar uma análise sobre a prática social da doação de terras como mecanismo de extensão do poder social e político dos chefes locais.

Entendendo-se território como "a porção do espaço apropriado – material ou simbolicamente – por um ou mais grupos sociais que aí encontram fontes de identidade" (Hoffman, 1995, p.210), a análise da formação do(s) território(s) da cidade de Poço Fundo toma como base a inter-relação entre representações culturais e práticas socioespaciais dos indivíduos e grupos que vivem naquele contexto, os quais se territorializam na e através da construção de suas identidades. Tais representações se referem a espaços que são, ao mesmo tempo, materialmente percebidos e simbolicamente imaginados. Em outros termos, a própria realidade material do espaço é percebida, vivenciada e ativamente apropriada pelos atores por meio dos discursos e representações simbólicas que eles mantêm sobre ela. Bailly (2001, p.374), citando Guérin, descreve o conceito de representação em geografia como referente a " 'criações sociais ou individuais de esquemas pertinentes do real'; esquemas pertinentes pois que eles nos ajudam a compreender a organização do espaço, a julgá-lo e a praticá-lo; criações sociais e individuais uma vez que fazem referência a nossos valores sociais e a nosso potencial pessoal". Como Jodelet (2005, p.366-7) sintetiza: "uma representação é uma forma de conhecimento social, uma maneira socialmente construída e individualmente apropriada de interpretar e de pensar nossa realidade quotidiana".

Uma materialidade é construída a partir dessas representações espaciais, ou das práticas orientadas por essas representações, as quais são simultaneamente instrumentos de conhecimento, de comunicação e de intervenção prática sobre o mundo. Tais facetas dos esquemas espaciais dos habitantes de Poço Fundo serão ingredientes fundamentais nos processos de construção das alteridades territoriais. Como Di Méo (1991, p.359-60) comenta, "toda realidade geográfica resulta de representações mentais individuais, misteriosamente validadas por um certo senso comum, ou social."

Assim sendo, os esquemas espaciais que constroem o(s) território(s) de Poço Fundo vão de um espaço "vazio" dos chamados patrimônios ao espaço "preenchido" da cidade, tendo na fazenda seu eixo organizador da apropriação sociossimbólica do(s) espaço(s). A fazenda é pontuada na pesquisa como matriz territorial da cidade, um espaço representado que reconstrói o espaço de vida atual dos habitantes de Poço Fundo. O território-fazenda

presta-se a modelar diversos contextos socioespaciais e, em particular, a formação de tipos territoriais: cidade e bairros rurais.

Nesse sentido, o presente trabalho teve como principais fontes de pesquisa a observação local e as entrevistas não estruturadas com os moradores da cidade e dos bairros rurais, buscando um universo de informantes inclusivo, abarcando homens e mulheres na faixa dos 20 aos 90 anos. Também foram consultados documentos da prefeitura, dos arquivos da "Casa de Cultura" de Machado (cidade vizinha), o livro do "Tombo" da Igreja Matriz e fotos dos moradores de Poço Fundo.

CARACTERIZAÇÃO

Poço Fundo é uma cidade localizada na parte sudoeste do Estado de Minas Gerais, que dá o nome também a seu município. Fundada em 2 de abril de 1870 como Arraial de São Francisco de Paula de Machadinho, foi elevada a distrito em 1924, com a mudança de nome para Gimirim e, em 1954, para Poço Fundo. Com uma população de 8.414 habitantes (IBGE/ 2010), a cidade ocupa uma área de 2,2 km², sendo composta por dez bairros, dentre os quais quatro se destacam como os mais antigos: Centro, Santa Helena – que formam a parte de cima da cidade –, São José (Canto) e São Benedito (Vargem) – que compõem a parte de baixo.

A renda média familiar é de um salário mínimo, sendo a maioria da população empregada no setor agropecuário (café, leite, fumo-de-corda e hortaliças) e no setor de serviços, uma vez que o setor da indústria apresenta um índice bastante fraco de participação na economia do município: as indústrias existentes são de pequeno porte, todas estão localizadas na cidade, e dentre elas se destacam beneficiadoras de café, laticínios, indústrias de farinha de milho e de fubá, serrarias, carpintarias, fábricas de sofá, olarias, alambiques e beneficiadoras de fumo. Estas vão compor o quadro de benfeitorias da cidade, conforme a referência socioespacial da fazenda de café. Apesar de haver uma concentração relativamente maior de habitantes na cidade, os poço-fundenses se representam predominantemente como homens e mulheres rurais, o que não é um fenômeno raro em outras cidades da região sul mineira, tida como tradicionalmente agrícola. No município de Poço Fundo, prevalecem as micro e pequenas propriedades rurais, em um universo de 2.275 unidades (IBGE, 2010). A agricultura desenvolvida nessas propriedades é diversificada, pautada na pequena produção familiar, que se organiza economicamente no cultivo comercial e de subsistência de hortifrutigranjeiros (arroz, feijão, milho, tomate etc.), na cafeicultura e na pecuária leiteira.

A MATRIZ TERRITORIAL – A FAZENDA DE CAFÉ

Apontada aqui como base da formação sociocultural de um pensamento territorial do município, a *terra* adquire, em Poço Fundo, um *status* de valor moral e elemento formativo da própria identidade poço-fundense. O valor da terra é também, e por isso mesmo, uma moeda de troca fundamental nas relações de autoridade/dominação e na formação da identidade territorial, construindo campos de poder que estruturam as organizações territoriais, como os bairros rurais e a cidade. Possuir a terra significa ter o poder e ser percebido como poderoso chefe local da região [a terra é fonte de "capital

simbólico", para utilizarmos a expressão consagrada por Pierre Bourdieu (1987)]. Este valor indissociavelmente político, econômico e simbólico conferido à terra outorga, por extensão, um valor de propriedade ao lugar e às próprias pessoas pertencentes a este local. A fazenda surge como um território-embrião de poder social e econômico, território que será estendido e projetado em outros âmbitos de experiência territorial, como o da cidade.

As fazendas se transformam em instâncias primeiras de produção desse poder que se expressa como uma "prática social constituída historicamente", como bem nos assinala Foucault (1990), mostrando-se capilar, na medida em que interfere no dia a dia de seus habitantes e no controle de suas atividades mais ordinárias, que vão desde a contratação de trabalho de boias-frias durante a época de colheita do café (de junho a agosto) à escolha do novo prefeito da cidade. O controle social exercido pelos chefes locais se expressa em múltiplas esferas da vida social: festas populares e religiosas, jornada de trabalho, moradia, acesso aos produtos de compra nas vendas de comércio das fazendas (controladas pelo fazendeiro, que as estende para o comércio da cidade) etc.

Portanto, a matriz indica a sobrevivência do passado no presente, sob a forma de um conjunto de instrumentos sociossimbólicos de percepção, vivência e apropriação da prática do espaço que tiveram sua origem no que denomino território-fazenda, mas que são reatualizados até hoje na relação prática e experiencial do poço-fundense com seu território. Segundo Di Méo (1991, p.362) : "o espaço representado reconstrói o espaço de vida e o despassa, ultrapassando suas fronteiras para alçar até as esferas do imaginário, da memória e dos conceitos."

Os Quatro Pilares da Arquitetura Sociogeográfica da Cidade

As fazendas de café se instalam na região de Poço Fundo na segunda metade do século XIX. Geralmente, elas tinham seu centro gravitacional na casa-grande, símbolo desta época, onde o poder estava fundado sobre o patriarcalismo e a escravidão, principal suporte da economia rural brasileira, em torno da qual estava organizado o sistema econômico e político da grande fazenda. Este complexo, que irá mais tarde ser reproduzido física e simbolicamente na construção da cidade de Poço Fundo, era basicamente constituído pelos seguintes elementos:

a) A *casa-sede*, também chamada de casa de morada ou de vivenda, era a moradia do proprietário, destacando-se como uma construção imponente, refletindo no plano do imaginário o poderio do fazendeiro. Posteriormente, este será o modelo de construção das casas dos fazendeiros na cidade, modelo materializado sobretudo no sobrado do Barão de Alfenas.

> *Era o maior fazendeiro que tinha por aqui. O Barão tinha o prédio dele na esquina, hoje é banco. Lá no espaço da igreja. Época de política reunia o povão tudo. Ele tinha muito poder!* (Ernesto, trabalhador rural, aposentado, morador do Canto, 80 anos, 2007)

> *Na praça, onde era a casa dele. O sobrado dava toda a visão. Ele podia ter o controle ali!* (Beto Gouvea, bisneto do Barão, prefeito de Poço Fundo, 50 anos, 2008)

O olhar vigilante do fazendeiro, outrora localizado nas sacadas da casa-grande e disposto em frente ao terreiro de café, é assim transportado para a sacada do casarão da cidade do chefe político, que, uma vez instalado na praça – o "umbigo" da cidade –, cria um espaço de visibilidade do poder e de seu exercício frente às pessoas que circulam pelo

espaço público da praça, local de cruzamento de suas fronteiras internas. Essa é, por assim dizer, uma espécie de versão sul-mineira do "pan-óptico", em que, diferentemente do que ocorre no projeto de Bentham discutido por Foucault (2008, p.166-7), aquele que exerce a vigilância também é visto. Longe do alcance do poder do governo oficial do país, os chefes das fazendas tornam-se chefes locais que fundam e constroem vilas, transformando o território supostamente público da cidade em território privado, extensões de suas fazendas nas quais exercem e reivindicam inclusive o poder de polícia, isto é, o monopólio do uso da força na coletividade.

> *Aqui de primeiro não tinha polícia não. Aqui se houvesse coisa ia pra lá pra fazenda dele e ficava pra lá. Ele que mandava na cidade aqui, o coronel José Dias. Tanto que aqui o que tinha era o bate-pau, que metia o cerco nele e batia o pau. Naquele tempo era assim! Ia pra fazenda do coronel e não ia pra cadeia. Ele que mandava. Não é como hoje, não.* (Armírio, morador do Canto, lavrador, aposentado, 96 anos, 1998)

Associada à topografia acidentada de quase todo o território mineiro, a casa-sede das fazendas de Poço Fundo é localizada na parte mais alta do terreno, formada por dois pavimentos, estilo sobrado, característica da casa mineira, herança lusitana desta dupla divisão (Weimer, 2005, p.100). A casa-sede possui um andar de baixo, geralmente reservado para se guardar os mantimentos da fazenda, como uma espécie de depósito de ferramentas. Em outras casas mineiras, o andar de baixo foi usado também como alojamento de camaradas, senzala, ou para guardar o gado. Já a parte de cima é reservada para a moradia da família. Tal característica será reproduzida nas casas dos fazendeiros da cidade, um traço arquitetônico comum até hoje nas residências dos seus moradores mais abastados. É interessante notar que a casa, percebida enquanto território, tem na sua própria arquitetura a divisão entre parte de baixo e parte de cima, que forma a divisão básica do espaço geográfico-social que reflete a estrutura das relações de seus ocupantes. Temos diversas variações deste modelo básico de construção na cidade. Os comerciantes, por exemplo, fazem da parte de baixo seu local de comércio e da parte de cima sua morada. Para os que apenas fazem da casa habitação, a divisão é expressa na destinação da parte de baixo para a recepção de visitantes, na sala de visitas, e da parte de cima para os espaços de atividade mais íntima da casa, como quartos, escritório e a sacada.

b) A *senzala*, local onde se alojavam os escravos. As senzalas consistiam geralmente em uma série de cubículos, caracterizados por casas retangulares (Weimer, 2005, p.147). Tal feitio de construção, característico da época da escravidão, será reproduzido nas casas do bairro Canto, que forma a parte de baixo da cidade, considerado por muitos dos seus habitantes como o bairro "negro e pobre".

c) O *terreiro* de café, local destinado à secagem dos grãos de café, é, geralmente, formado por duas partes – terreiro "de cima" e terreiro "de baixo" – nas fazendas tradicionais de Poço Fundo. Logo abaixo, encontra-se a tulha (armazenamento do café) e, acima destes, o curral, pomar e galinheiro, um rancho de tropas, a casa de ferramentas e a carpintaria, o alambique para o fabrico da cachaça. Tais construções serão, inicialmente, localizadas próximas à praça central da cidade e nos seus caminhos de entrada.

d) Por fim, a *capela*, que se localizava ao lado da casa-sede do fazendeiro, atendendo às necessidades da vida espiritual, completando, assim, o espaço de produção e reprodução da grande fazenda de café e confirmando, desta forma, seu caráter autônomo, sua constituição como uma espécie de microcosmo fechado sobre si mesmo. Na cidade, o

equivalente da tradicional capela será a Igreja Matriz São Francisco de Paula, erguida ao lado do antigo sobrado do Barão de Alfenas.

Portanto, pode-se perceber a relação entre a fazenda e a cidade sendo formada e concebida por uma representação do território que se torna matriz na orientação das ações de territorialização do habitante de Poço Fundo. Este realiza uma associação que, embora tácita, expressa-se simbolicamente pela arquitetura da cidade e na relação estabelecida entre as identidades/diferenças sociais e culturais de seus habitantes. Tal construção (no duplo sentido, social e material/arquitetônico) da diferença destaca-se, principalmente, na relação entre "negros" e "brancos", assim classificados pelos habitantes, categorias classificatórias herdadas da representação histórica da relação entre escravo e fazendeiro vivida nas antigas fazendas de café, representação que é transposta para o plano da relação entre empregado e patrão, mesmo com o advento do trabalho livre.

É fundamental assinalar que as fazendas tornam-se não apenas locais de produção e sustentação econômica da família, mas, sobretudo, uma moeda de troca nas relações de poder e bases de manutenção de uma representação política, social e econômica, que cria uma elite agrária sul-mineira e um *modus operandi* de territorialização. Os membros dessa elite agrária, cujo "capital" fundamental são as fazendas possuídas, se organizam em redes conforme um processo que confere uma fisionomia social particular aos territórios da região.

"A CIDADE REPARTIA..."

Um dos aspectos importantes que alimenta a percepção dual da cidade é a geometria política, que congrega redes de famílias e parentelas em bases territoriais, desenhando, desde sua fundação, campos de poder comandados pelos chefes políticos fundadores da cidade, a saber: o barão de Alfenas e o Capitão Ferreira de Assis.

> *O Barão... era da UDN e o Capitão Ferreira era do PSD. Então, desde aquela época, essa oposição é fundada a partir do Barão e do Capitão (...). A cidade, naquela época, era pequena. A parte de cima era só a praça, a Rua Ferreira de Assis, a Capitão Antônio Gonçalves, as travessas e a Avenida, que não tinha muita casa. E a parte de baixo seria só o Canto e a Vargem. A cidade repartia!* (José, fazendeiro, morador da parte de cima da cidade, 78 anos, 2008)

> *A separação que tinha era essa. Da praça pra baixo os Paulinos e os Velani, e da praça pra cima era já o coronel* [filho do Barão, ver abaixo] *e a turma dele, os agregados dele, os correligionários dele.* (Beto Gouvêa, 50 anos, Ibidem)

De fato, o Barão e seu filho, o coronel José Dias, serão os principais mentores, administradores e agentes fundadores e modeladores do território da cidade, por meio da doação de suas terras da fazenda. O Barão acumulará funções públicas, como os cargos de presidente da Câmara, de delegado da cidade de Poço Fundo e, em 1923, de primeiro prefeito. Para se ter uma ideia da continuidade da "linhagem" política instaurada pelo Barão, vale ressaltar que seu bisneto, Beto Gouvêa, foi reeleito na última eleição à prefeitura da cidade (2008). Este, durante suas campanhas políticas, reforçava a herança histórica de seu bisavô como principal fundador e chefe político da cidade. Oriundo de Portugal, o Barão de Alfenas se constituirá em personagem histórico na formação da cidade de Poço Fundo

e lendário na memória de seus habitantes. Enquanto agente político e catalisador de um poder centralizado na figura do fazendeiro, sua trajetória de vida na região de Poço Fundo nos revela a transformação do núcleo rural da fazenda em matriz da formação do território da cidade. A "época do Barão" representa um período de ocupação do município de Poço Fundo, organizado primeiramente em núcleos rurais e, posteriormente, em bairros, tendo como eixo organizador a fazenda, que gera assim as condições socioestruturais para a criação e concepção da cidade.

Como oponente relativamente menos influente e corresponsável pela fundação da cidade, destaca-se o fazendeiro Francisco Ferreira de Assis, chefe político que concorre com o Barão pelo título de "fundador". Ambos são reconhecidos dessa forma pela fala dos habitantes (tanto da cidade quanto dos bairros rurais), principalmente pelos mais antigos, e também pela história oficial da cidade, segundo os documentos da prefeitura.

Tais chefes políticos adquirem sua força econômica e social nos bairros rurais onde estavam sediadas suas fazendas, o capitão nos bairros rurais de Bocaina, Pinhalzinho e Coutinhos (direção sudoeste do município), e o Barão no bairro rural São Miguel (direção nordeste), bairros que se tornam, portanto, territórios primeiros de gestação de poder local e regional.

"A TERRITORIALIZAÇÃO DA DÁDIVA"

A história da fundação do arraial de Poço Fundo inicia-se com a doação de terras de parte das fazendas do Barão (sentido leste) e do capitão (sentido oeste), que lança as bases da divisão da cidade. Em 2 de abril de 1870 é fundado o arraial. Em 5 de novembro do mesmo ano, por meio da lei 1.676, dá-se a criação do Distrito de Paz de São Francisco de Paula do Machadinho, no município de Alfenas.

> *Começava lá a cidade, na parte de baixo, lá na Vargem, e depois que veio aqui pra cima... O que tinha era lá na Vargem que começou a cidade, mais pra baixo ali. Aqui onde nós estamos, aqui, era patrimônio tudo. Não tinha nenhuma casa. Esta praça que está aqui, não tinha nenhuma casa aqui não, naquela época.* (Dino Romanelli, carpinteiro, morador da parte de cima da cidade, 91 anos, 2002 – grifo meu)

É a partir de um vasto "patrimônio", concebido pelos entrevistados como terra vazia, que a cidade começa a ser construída e organizada. Embora percebida pelos moradores como "terra vazia", isto não significa que as terras a serem ocupadas fossem "sem dono". A própria etimologia da palavra patrimônio traz na sua raiz o significado de posse, isto é: *pater*, pai, pertencimento, o que reportaria a terras pertencentes a um "dono", isto é, ao chefe local. No caso, este *pater* estava personificado nas figuras do coronel e do capitão, que, enquanto donos de terras doadas para a construção da cidade, transformam-nas em patrimônio, em "território *pater*", um complexo de bens doados simbolicamente como "herança de família", segundo a ideia de uma comunidade guiada pelo chefe local.

Conforme esta análise, o dito subjacente ao significado "patrimônio" consiste não apenas em "terras vazias", conforme apresentado na "superfície" da fala dos entrevistados, ou no aspecto público que a costura de suas falas permite revelar, mas em terras *pater* (terras pertencentes a). Assim, o patrimônio configura-se, de um lado, em um plano mais superficial, como um cenário de terras vazias, mas, de outro lado, em um plano subjacente

e implícito, como um palco de terras *pater*, revelando o surgimento do espaço geográfico da cidade como "território *pater*", ideia vivenciada no território da fazenda. O patriarcalismo, corporificado no domínio do chefe da fazenda, adentra o espaço urbano.

Por meio deste ato de "doação" pelos seus principais fundadores, percebe-se a cidade inicialmente como resultante da ação da vontade de políticos locais, expressando-se nesta criação do futuro núcleo urbano da cidade o "mandonismo local" que imperava na região, comandada pelos grandes fazendeiros, os quais não eram apenas agentes econômicos que administravam o comércio das tropas, mas também, e fundamentalmente, construtores de redes de poder, territorializando o espaço, tomado como uma extensão do poder privado exercido em suas fazendas. A divisa entre o público e o privado estava à mercê do olhar controlador de seus "donos" territoriais, os chefes políticos. Um sistema já institucionalizado e vivido pelo e no território das fazendas é estabelecido com a fundação da vila. Acredito que o conceito de "mandonismo local" cunhado por Queiroz (1976), bem como a ideia de sistema de troca trabalhada por Mauss (1988), fornecem os subsídios analíticos necessários para se compreender tal sistema estabelecido pelos chefes locais, imprimindo na formação territorial da vila sua assinatura de "proprietários". A cidade se origina de um poder privado, exercido nas fazendas, que se torna modelo de territorialização para as terras do novo povoado.

Tal sistema tem na sua base a estrutura social baseada no latifúndio e na "grande família", pilares do mandonismo local ressaltado por Queiroz como a mola verdadeira da política nacional no período que vai da Colônia a 1930 (embora, é claro, seus efeitos e a herança de suas práticas sejam perceptíveis em alguns contextos brasileiros até hoje). A política dos coronéis (Vilaça & Albuquerque, 1978) ou dos capitães tem como prática (comum nas fundações das cidades do interior do Brasil) a doação de terras pelos fazendeiros para a fundação da cidade, engendrando uma relação de troca social pautada no compromisso subordinador da "retribuição" pelos seus futuros habitantes.

> *O Barão era muito rico! Era um grande fazendeiro. Quando fundou Poço Fundo, isso aqui era tudo dele. A Igreja... ele doou as terras para fazer Poço Fundo.* (Zilá, dona de casa, moradora da parte de cima da cidade, 75 anos, 2008)

> *Poço Fundo foi criado no dia 2 de abril de 1870, pelo Capitão Ferreira de Assis, com alguns de seus camaradas. Fez o roçado aqui que não tinha nada, e construiu uma igreja, em torno dessa igreja é que cresceu o povoado.* (Joaquim, professor aposentado e confeccionador dos mapas da cidade, 73 anos, 2006)

Tanto na imagem pública do Capitão Ferreira de Assis quanto na do Barão de Alfenas (e, posteriormente, na do seu filho, Coronel José Dias) foram tacitamente estabelecidas suas condições de domínio sociopolítico, em um mecanismo em que a "doação" de parte de suas terras para a constituição da cidade implicava o compromisso moral de retribuição por parte de seus moradores. Assim, institui-se uma estrutura relacional de dominação fundada no fato político-social da doação de terras. Na ação de dar encontra-se uma das molas propulsoras da sociedade, um movimento que aproxima os indivíduos ao mesmo tempo em que os separa em uma classificação social hierárquica, distinguindo entre aquele que dá e aquele que recebe. Esse fenômeno ambíguo pelo qual determinados indivíduos doam e, assim, "perdem" terras, obtendo em troca prestígio simbólico e poder sociopolítico (uma conversão de capital econômico em capital simbólico, conforme

formulado por Bourdieu) foi teorizado por diversos antropólogos a partir de um ensaio clássico de Marcel Mauss (1988 [1925]) sobre a dádiva.

Na reflexão desenvolvida em "Ensaio sobre a Dádiva", Mauss destaca a questão da moral da reciprocidade que funda a noção da honra no sistema de troca, moral que combina de forma ambivalente liberdade e obrigação. As interpretações e críticas às reflexões de Mauss configuram uma enorme e complexa bibliografia, que não tenho pretensão de analisar aqui. Como uma antropóloga que busca utilizar a teoria de modo pragmático para compreender processos sociais substantivos que observo no campo, digo apenas que o pensamento de Mauss sobre o tópico da dádiva muito me auxiliou na compreensão da lógica deste ato do fazendeiro de doar terras e da complexa dinâmica de subordinação que ele põe em jogo, me levando a perceber no ato a fundação não só de uma vila, mas, sobretudo, de uma espécie de "contrato social" informal entre as partes em jogo, cujo cumprimento, como enfatizam diversos teóricos da dádiva, não é mecânico e garantido, mas contingente. Entre o fazendeiro e o chefe político (percebido na imagem do "coronel" pelos habitantes), de um lado, e, de outro, os moradores, se estabelece uma relação de obrigação moral e submissão.

Em um sentido mais abrangente, a troca social pode ser pensada como um processo básico que regula as relações entre indivíduos, abarcando relações de poder tanto simétricas quanto assimétricas. Para Mauss, a relação instaurada pela troca estabelece uma tríade que identifica vínculos morais básicos entre as partes: a obrigação de dar, a obrigação de receber e a obrigação de retribuir. A doação de terras para a fundação da vila desencadeia a trama social que vincula o receptor (o habitante da cidade) ao doador (o chefe político), criando uma aliança e uma comunhão, ao mesmo tempo em que instaura uma obrigação de retribuir pelo fato de que aquele está moralmente em débito com este. A constituição da vila de Poço Fundo traduz-se em um caso agonístico de dádiva, pois a situação socialmente frágil do receptor faz com que seu ato de receber seja, ao menos em certa medida, coercitivo, já que não se tem o direito de recusar uma dádiva e, assim, de se negar as obrigações do vínculo com o doador (na realidade, o direito de recusa existe, mas acarreta custos sociais significativos, sobretudo em termos de "honra" coletiva). Por meio da troca, o doador estabelece uma ascendência sobre o receptor, criando um vínculo hierárquico na relação social. Esta dimensão política da troca funda a relação entre os indivíduos e a coletividade, visto que se trata de uma troca entre pessoas morais regulada por atribuições de honra. Assim sendo, os fazendeiros – Barão de Alfenas e Capitão Ferreira de Assis – são doadores que estabelecem a relação de mando no ato de doar territórios para a cidade, reapropriando, com a mão direita, por assim dizer, o território doado pela mão esquerda; esta reapropriação ocorre sob a forma de chefia e controle políticos. Os doadores continuam "donos" da terra no que diz respeito ao exercício de soberania e não de propriedade ou posse, uma vez que, por definição, não são mais proprietários das terras que doaram. Os habitantes que começam a morar no local da vila recebem doações de terras desses chefes locais, cuja rivalidade se revela no mapeamento do território da cidade: de um lado, as terras pertencentes ao Barão e ao Coronel e, de outro lado, aquelas pertencentes ao Capitão. A política local materializa-se geograficamente na divisão do território da cidade em parte de cima e parte de baixo.

Vilaça e Albuquerque (1978), em sua análise sobre a política dos coronéis no interior do Brasil, apontam o artifício ideológico envolvido nesta postura de "doador", que confere uma imagem "progressista" e "distributiva" a atos de apropriação e concentração de poder. Além disso, trata-se de uma espécie de adaptação do fazendeiro a um contexto em que

a fazenda não é mais um microcosmo fechado sobre si mesmo, de modo que o fazendeiro se quiser estender seu poder à cidade tem de fazer concessões e estabelecer compromissos:

> Sua atitude é predominantemente conservadora; às vezes de reação agressiva ao novo. No entanto, é o coronel, consciente ou inconscientemente, um veículo de mudanças. Vê-se levado a promovê-las como que para não perder a iniciativa social e para assegurar seu cetro paternalista de doador de coisas, de patrocinador de causas (Vilaça e Albuquerque, 1978, p.19).

A doação de terras consiste em uma prática fundamentalmente instituída pelos chefes locais no povoamento da cidade. Desenhavam-se, assim, no terreno da cidade, locais de construções que seriam de "partidários" do Coronel José Dias ou do Capitão Ferreira de Assis. O Coronel José Dias é firmado no posto de representante da cidade na reunião da Câmara em Machado, município de Poço Fundo à época, como vereador e controlador de terras da cidade, na sua distribuição em forma de doação de terrenos para construção das casas. Essa doação permitia-lhe controlar os votos nas eleições, a forma particular de retribuição exigida dos habitantes donatários.

> *As pessoas chegavam de fora e pediam para o Coronel José Dias construir as casas deles. Tinha que pedir! Eles construíam mais para o lado de baixo que pra cima.* (Armírio, 96 anos, Ibidem)

As doações eram direcionadas para grande parte da população pobre ou de "fora" que iniciava sua instalação no povoado, paralelamente aos fazendeiros e negociantes que compravam terras e casas no povoado, como indicam alguns documentos de transações de terras e bens de raiz de 1895 e 1897. Entretanto, tal ato de doação fica evidente em documentos a partir de 1924, quando Poço Fundo, então Gimirim, torna-se município, criando sua independência política e administrativa. A subordinação social, cultural e econômica da população à camada dirigente é constatada quando analisamos o "Primeiro Livro de Registro da Câmara Municipal de Gimirim", de 1924, quando o então coronel José Dias (conhecido também como o Segundo Barão) era presidente da Câmara e autorizava a construção de prédios na vila.

Assim se deram os mais de cem requerimentos de construção de prédios durante o período de 1924 a 1927, oficializados no livro de Registro da Câmara Municipal da cidade e pautados na ideia de terra "devoluta" dos chamados "patrimônios". Interessante ressaltar, nestes pedidos, a ausência de uma transação de cunho econômico *stricto sensu*, uma vez que nela não constava um contrato de compra e venda e sim uma "doação" na qualidade de terras devolutas. O que podemos perceber na própria fala de Beto:

> *Aqui não fala em pagamento. Se for analisar bem é um requerimento que a pessoa fazia. Doação. Aqui fala até em terra devoluta, né? Terra devoluta, simplesmente permitia a construção. Agora aqui, note, pode aqui naturalmente que eles só davam terreno para construir casa ao cara que fosse partidário dele. Sem dúvida nenhuma!* (Beto Gouvêa, 50 anos, Ibidem)

Essa forma legal se caracterizava pela transação de terreno, chamado de patrimônio, – terras vagas para uma ocupação futura. Por meio destes pedidos, nos quais eram declarados não apenas os ocupantes do requerimento de terras, mas também os vizinhos ocupantes ao seu redor, era possível ter, então, o controle territorial de seus "eleitores". Construíam-se núcleos residenciais com o objetivo principal de formar gru-

pos "aliados" aos chefes locais. Através desses meios, o Coronel José Dias, por exemplo, assumiu postos públicos tais como os cargos de primeiro Juiz de Paz, em 1884, e de prefeito, de 1924 a 1926. O primeiro a ocupar o cargo de prefeito ali foi seu pai, o Barão de Alfenas, em 1923.

Desta forma, o território da cidade foi-se constituindo através dos terrenos devolutos, organizados com base em doações do presidente da Câmara, o então Coronel José Dias. Era estabelecida uma dinâmica social que chamo aqui de "territorialização da dádiva", instaurando a obrigação moral da população em retribuir tal "doação". A instauração desta obrigação constitui um processo sociopsicológico complexo e ambíguo, pois, não sendo a retribuição mecanicamente prescrita por contrato, ela assumia um papel ao mesmo tempo gratuito e obrigatório. Como ressalta Godelier (1996), o dom contém uma dupla relação: de solidariedade – aquele que dá divide com aquele que recebe – e de superioridade – aquele que recebe o dom e o aceita fica em dívida com o doador, tornando-se seu obrigado. O dar institui simultaneamente essa dupla relação, instaurando uma diferença e uma desigualdade de *status* entre doador e donatário.

Com a fundação da cidade por meio das terras doadas pelo Coronel José Dias, juntamente com aquelas de seu oponente, Capitão Ferreira, que também doou parte de seus territórios, estava assim tacitamente assinado o tratado de "obediência" e de obrigação de seus "súditos" (segundo a fala de seu Armírio), ou seja, dos habitantes, "enlaçados" pela dádiva dos poderosos. A fundação da cidade estava ainda marcada seminalmente pela rivalidade entre estes últimos, representada pela partição de terras entre os dois maiores oponentes da região de Poço Fundo: Coronel José Dias e Capitão Ferreira (e posteriormente o Capitão Antônio Gonçalves).

> *Ele* [José Dias] *mandava na cidade. É como um rei. O rei que mandava, né! O que o rei falar, tá falado! O negócio é esse.* (Armírio, 96 anos, Ibidem)

> *O Capitão Ferreira de Assis que morava no bairro da Bocaina, tem como arraial (...) As famílias vêm morar com a doação de terras pelo Capitão. O Barão Gouvêa começa a 'dividir', doar suas terras com pessoas que aqui queriam se alojar. Estas pessoas começam a pagar as terras com trabalho. Hoje temos como prefeito o bisneto do Barão!* (Moacir Salvioli, genro do Capitão Ferreira de Assis, morador do bairro rural Pinhalzinho, 81 anos, 2005)

Por meio das iniciativas de arregimentação (via dádiva territorial) de habitantes, o coronel e o capitão encabeçam grupos políticos em competição, interessados em estabelecer e legitimar sua dominação. Se antes os bairros rurais encabeçavam territorialmente as forças políticas, com o desenvolvimento da cidade e seu crescimento, esta vai se constituindo em principal território político e econômico das forças locais. Forma-se assim a base da atual política de Poço Fundo, sustentada por um poder bipartidário dos chefes políticos tradicionais da cidade e região. A mobilização política era estreitamente ligada a relações de parentesco e alimentada pelas inimizades entre diferentes grupos corporativos. A expansão espacial das facções dependia das alianças e relações de clientela que se davam e se dão até hoje entre famílias.

Portanto, o ato de doar instaura relações sociais de poder centradas não em regras formais e impessoais, mas em laços de fidelidade e subordinação pessoais, os quais constituem assim a "*ancrage*"[1] territorial dos habitantes de Poço Fundo. Enquanto razão moral, o ato de retribuir de seus habitantes se configura, por exemplo, em votos nas eleições para

1 Ancoragem (N.R.)

presidente da Câmara e, mais tarde, para prefeito da cidade. A presença histórica da figura do Barão permanece viva, para ficar no exemplo mais óbvio, em seu neto, atual prefeito reeleito de Poço Fundo (2008) e que, na gestão anterior, teve como principal oponente político um parente do Capitão Ferreira de Assis. Costumou-se, a partir da década de 70, chamar os partidos pelas alcunhas de "piranhas" (DEM – onde se situa a ala da família Ferreira) e "jacarés" (PMDB – onde está a ala do Barão). Esta espécie de "totemismo à mineira" forma uma geometria política desenhada no território da cidade, onde a praça matriz torna-se o reduto dos jacarés, símbolo territorial dos fazendeiros tradicionais da cidade (de lá saíram três prefeitos da família Ferreira, todos moradores da praça), sendo a parte de baixo da cidade, bem como atualmente alguns "bolsões" territoriais da parte de cima, representadas pelo partido dos piranhas. Posteriormente, na década de 1980, com a influência da teologia da libertação, ramo de esquerda da igreja católica no Brasil e na América Latina, a questão da terra será palco de confronto entre os "chefes locais" e os militantes religiosos, que passam a questionar o sistema baseado na obrigação moral do território *pater*. A obrigação de retribuir é relativizada e posta em perspectiva por alguns membros do clero, o que implicava inclusive um questionamento da legitimação anteriormente dada pela Igreja ao sistema paternalista de doação de terras e controle político. Entretanto, esta ala da igreja católica nunca conseguiu criar raízes na comunidade católica do município, uma vez que se debatia com a estrutura do pensamento territorial hegemônico, calcado historicamente neste "contrato social" da dádiva.

É esta força de vínculo e subordinação moral que o patrimônio introduz por meio da prática da doação de terrenos, que está na raiz da percepção do território da cidade pelos seus habitantes, desde a sua formação até os dias atuais. Nela está a gestação do pensamento territorial que condiciona as práticas territoriais (de percepção, apropriação prática e experiência subjetiva do território) de Poço Fundo, o denominador comum que instaura e regula as demais atividades sociais da comunidade. A doação vincula o receptor ao doador, diferentemente da venda, que, baseada no princípio da equivalência, desvincula as partes, desobrigando-as a qualquer laço social. A doação vincula e subordina aquele que recebe a uma moral centrada no "débito" social e simbólico.

Para os chefes locais, a doação de terrenos torna-se muito mais interessante do que a venda, uma vez que esta desvincula e desobriga a outra parte. Seu mandonismo local é recriado e perpetuado pela doação, conservando a moral hierárquica da relação entre chefe local e morador, transformando assim o espaço geográfico da cidade em território patrimônio, ou seja, em território *pater*. A doação é uma prática que cria o subordinado, como bem assinala Sahlins (1990, p.12): "se 'os amigos criam presentes', 'os presentes também criam amigos', ou talvez como melhor diriam os esquimós, 'dádivas criam escravos – como os chicotes criam cachorros". Partindo deste viés interpretativo, podemos perceber que as terras "patrimoniais" criaram subordinados citadinos ao chefe local.

Ana Claudia Lyra *é mestre em Antropologia Social pela Unicamp; doutoranda em Pesquisa Comparativa sobre Desenvolvimento – Antropologia do Espaço da EHESS/ Paris. Email: ncldlyra@yahoo.com*

Artigo recebido em dezembro de 2010 e aprovado para publicação em março de 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAILLY, A. Les représentations en géographie. *Annales de Géographie*, Paris, n.621, p.371-83, set.-out. 2001.

BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1987.

DI MÉO, G. De l'espace subjectif à l'espace objectif: l'itinéraire du labyrinthe. *L'espace Géographique*, Paris, n.4, p.359-73, 1990-1991.

FOUCAULT, M. *Vigiar e Punir*: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 2008.
_____. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1990.
GODELIER, M. *L'énigme du don.* França: Fayard, 1996.
HOFFMAN, O. Les points d'ancrage d'un territoire à la dérive au Mexique. In: CLAVAL, P.; SINGARAVELOU (Dir.) *Ethnogéographies,* Paris: L'Harmattan, p.201-25, 1995.
JODELET, D. Représentation sociale: phénomènes, concept et théorie. In: MOSCOVICI, S. (Dir.) *Psychologie sociale*. Paris: quadrige/puf, p.363-84, 2005.
LÉVI-STRAUSS, C. As organizações Dualistas Existem? *Antropologia Estrutural.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p.155-89, 1989.
MAUSS, M. *O ensaio sobre a dádiva*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1988.
QUEIROZ, M. I. P. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios.* São Paulo: Alfa-ômega, 1976.
SAHLINS, M. *Ilhas de História.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.
SAUTTER, G. Géographie et anthropologie. *Annales de Géographie.* Paris: Armand Colin, n.621, p.207-219, set.-out. 2001.
VILAÇA, M. V.; ALBUQUERQUE, R. C. *Coronel, coronéis.* Rio de Janeiro/ Brasília: Tempo brasileiro/Universidade de Brasília, 1978.
WEIMER, G. *Arquitetura popular brasileira.* São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ABSTRACT *The article analyzes the social practice of land donation as one of the historical bases for the formation of the current fields of economic and political power that structure the physical, social and symbolic space of the city of Poço Fundo (MG). Based on insights present in Mauss' anthropological investigation of the gift, I examine the social-symbolic logic of land donations carried out by farmers and the dynamic of political subordination that stems from such donations, transforming donor farmers into local leaders. As part of a larger historical study of the occupation and transformation of Poço Fundo's social-geographic space, I intend to indicate the process of "territorialization of the gift" as one of the offsprings of its "territorial matrix", that is, the traditional coffee plantation, a model of social-symbolical organization that prevails till today in the forms whereby the city is socially and culturally perceived, appropriated and experienced by its inhabitants.*

KEYWORDS *Geographical and rural space; gift; local political power; Poço Fundo; territorialization.*

O ENGENHEIRO ANTÔNIO BEZERRA BALTAR

Prática Urbanística, CEPUR e SAGMACS

Virgínia Pontual

Resumo *A contribuição do engenheiro Antônio Bezerra Baltar para a constituição da prática do urbanismo no Brasil ainda apresenta lacunas historiográficas. A presente narrativa ao seguir a perspectiva da história cultural traz outros aportes à medida que apresenta Baltar não apenas inserido em um cenário local, mas também no nacional e internacional, articulando em instituições suas ideias às suas práticas urbanísticas. Neste sentido é mostrada no presente artigo a sua passagem no Centro de Estudos de Planejamento Urbano e Regional (CEPUR) e na Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS). Aborda também a contribuição do padre dominicano francês Louis-Joseph Lebret para a formação do pensamento de Baltar. Em um movimento inverso, indica como a prática urbanística de Baltar contribuiu para o entendimento de Lebret sobre cidade e urbanismo. A interpretação documental das práticas urbanísticas de Baltar situa obras, ideias e instituições que constituíram o campo do urbanismo no Brasil dos anos 1950.*

Palavras-chave *Baltar; CEPUR; estudos urbanos; Lebret; prática urbanística; SAGMACS.*

INTRODUÇÃO

A contribuição de Antônio Bezerra Baltar[1] para o campo do urbanismo no Brasil, embora já tratada em diversos estudos, ainda apresenta lacunas diversas. A prática profissional de Baltar foi polivalente: estudante de engenharia e de belas artes,[2] engenheiro, urbanista, economista, professor, militante do partido socialista, vereador e suplente de senador.

Durante o curso de engenharia Baltar ingressou como auxiliar técnico na Diretoria de Arquitetura e Urbanismo (DAU), órgão da Secretaria de Viação e Obras do Estado de Pernambuco, então sob a coordenação do arquiteto Luís Nunes.[3] O ambiente de aprendizado sobre arquitetura e urbanismo, mediante contato com revistas técnicas e trocas de opiniões com os integrantes da DAU, marcou os primeiros anos de sua formação. Como engenheiro em organismos técnicos integrou os quadros de diversas instituições.[4] Na qualidade de urbanista integrou a Comissão do Plano da Cidade, como representante do Clube de Engenharia, desde 1941 até início dos anos de 1950, onde teve grande atuação e foi o responsável por várias proposições e deliberações acerca de problemas da cidade. Ainda em 1941, passa a ministrar a disciplina de Urbanismo e Arquitetura Paisagística na Escola de Belas Artes e posteriormente as de Pequenas Composições e Teoria da Arquitetura, Perspectiva e Economia e Finanças. Baltar foi membro da Esquerda Democrática[5] e do Partido Socialista Brasileiro no qual integrou a direção municipal, estadual e nacional. Foi eleito vereador duas vezes para a Câmara Municipal do Recife,

1 O engenheiro Antônio Bezerra Baltar nasceu na cidade do Recife, no ano de 1915, integrante de família de classe média católica. Os seus primeiros estudos foram realizados em colégios católicos de prestígio local, como o Instituto Nossa Senhora do Carmo e o Colégio Nóbrega (pertencente à ordem dos jesuítas) (Montenegro e Siqueira, 1995, p.29-30).

2 Em 1932, aos dezessete anos, ingressa na Escola de Engenharia da Universidade do Recife, concluindo o curso em 1938. Porém não só engenheiro aspirava ser Baltar; assim no ano de 1934, foi admitido no curso de Arquitetura da Escola de Belas Artes de Pernambuco. A pretensão de se formar em arquitetura não teve continuidade, dado que não era permitido por legislação do governo federal um aluno fazer dois cursos superiores na mesma universidade simultaneamente.

3 Luiz Nunes (1934-1937) foi contratado pelo governo de Carlos de Lima Cavalcanti para trabalhar na criação de espaços arquitetônicos destinados às instituições governamentais. Nunes realizou dezenas de projetos de arquitetura moderna em Pernambuco. Desde os primeiros projetos, Nunes contou com a colaboração do engenheiro calculista e poeta Joaquim Cardozo, um dos principais protagonistas do movimento de renovação cultural então em curso no Recife. Mais tarde, Nunes trouxe para a Diretoria de Arquitetura e Urbanismo (DAU) outros arquitetos adeptos do movimento moderno, como Fernando Saturnino de Brito e João Correia Lima; e, em fins de 1936, passou a contar com Ayrton Carvalho e Antônio Bezerra Baltar como estagiários de engenharia.

4 Baltar foi: chefe do Departamento de Engenharia do Instituto da Previdência do Estado (Ipsep), engenheiro da Associação Brasileira de Cimento Portland; chefe de Distrito do Departamento Nacional de Estradas e Rodagens; diretor superintendente da Companhia de Borracha Sintética (Coperbo, nomeado pelo então Governador Miguel Arraes, 1962-1964).

uma delas de 1955 a 1958, auxiliando o segundo governo de Pelópidas Silveira.[6] Foi eleito suplente de senador, na eleição para governo do Estado, em 1958.

Essa prática não foi uma sequência linear de experiências, muitas foram vivenciadas simultaneamente e outras representaram inflexões de percurso. Algumas ainda não foram estudadas de forma suficiente, como a sua inserção na Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS) e na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal),[7] por significarem a passagem de atuação do âmbito regional para as esferas nacionais e internacionais.

O presente artigo não é o primeiro em que trato sobre a contribuição das ideias de Baltar para o campo do urbanismo. O estudo "O Saber Urbanístico no Governo da Cidade: uma narrativa do Recife das décadas de 1930 a 1950",[8] divulgado em 1998, atribuía a Baltar a primazia no planejamento humanista dos anos de 1950 no Recife e apresentava suas filiações aos preceitos modernos da arquitetura e do urbanismo presentes na sua obra "Diretrizes de um plano regional para o Recife", assim como suas primeiras manifestações de adesão ao ideário do Movimento Economia e Humanismo e sua participação junto ao padre dominicano francês Louis-Joseph Lebret no "Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste".

O presente artigo, que mantém a perspectiva da história cultural, apresenta Baltar não apenas inserido em um cenário local mas também no nacional e no internacional, articulando suas ideias às suas práticas urbanísticas em instituições.

As contribuições de Baltar e Lebret são destacadas pelo arquiteto Pompeu de Carvalho (1992), autor do primeiro estudo sobre a prática do planejamento urbano no Recife. Carvalho adota o viés da economia política e orienta sua narrativa segundo esse arcabouço analítico. O livro "Engenheiros do Tempo", publicado em 1995,[9] apresenta fragmentos da memória de dezoito professores da Escola de Engenharia e o mais longo depoimento é o do engenheiro Baltar. Dentre os seus depoimentos conhecidos – incluindo a palestra sobre o Movimento Economia e Humanismo (MEH) e sua experiência de trabalho com Lebret realizada em 1989 – nenhum é tão denso de emoção quanto as memórias constantes nesse livro.[10]

Em entrevista concedida a Maria Cristina da Silva Leme em 2000, Celso Lamparelli, registrou memórias de um tempo de sonhos e experimentações vivenciados em conjunto com o padre Lebret e a SAGMACS, e enfatizou a importante contribuição de Baltar como urbanista e integrante dessa equipe.[11] Outros estudos registram a participação de Baltar ao tratarem sobre a contribuição de Lebret e do papel da SAGMACS. Cestaro (2009) mostra o caráter inovador do método analítico da SAGMACS e aponta que no estudo "Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista" estava presente uma periferia urbana. Ao reportar a participação de Baltar, o autor afirma que o engenheiro "não fazia parte do grupo SAGMACS, tendo sido contratado para coordenar a pesquisa como uma espécie de consultor" (p.168). Cestaro não esclarece em que referências se baseou, permanecendo a lacuna historiográfica sobre o vínculo de Baltar à SAGMACS. O estudo de Ângelo (2010) traz a contribuição da *École Nationale des Cadres d'Uriage* para a constituição do pensamento lebretiano, e mostra a importância que Lebret e a SAGMACS tiveram para a formação do que ela designa *"les développeurs",* aqueles integrantes da rede de instituições do MEH que passaram pela formação em desenvolvimento, tinham conhecimento do método de pesquisa e atuavam em países menos desenvolvidos. Em diversos momentos Ângelo menciona a participação de Baltar, inclusive afirmando ter sido ele um dos "principais *experts*, consultores e assistentes da SAGMACS que atuaram em estudos socioeconômicos e regio-

5 Segundo Luiz Dário da Silva (1986, p.129), a Esquerda Democrática em Pernambuco (ED/PE) foi formada, em junho de 1945, como ala esquerda da União Democrática Nacional (UDN). Em abril de 1946, transforma-se em partido político defendendo o socialismo democrático. Em 1947, passa a denominar-se Partido Socialista Brasileiro e mantém-se no lema "Socialismo e Liberdade". No dia 14 de novembro de 1946, a Esquerda Democrática de Pernambuco, já como partido autônomo, lançou seu Manifesto ao povo pernambucano. Assinaram o documento: Aloísio Bezerra Coutinho, professor da Faculdade de Medicina; Amaro Quintas, professor do Colégio Osvaldo Cruz; Antônio Bezerra Baltar, professor das Escolas de Engenharia e Belas Artes; Cristiano Cordeiro, professor da Faculdade de Direito de Goiana; Newton Maia, professor das Escolas de Engenharia e de Agronomia; e Sócrates Times de Carvalho, jornalista.

6 Pelópidas da Silveira (1915-2008) foi engenheiro, professor e um dos mais notáveis políticos de Pernambuco, tendo conjugado a arte de governar e o exercício profissional. Foi professor titular e catedrático na Escola de Engenharia e na Escola de Belas Artes. Ocupou diversos cargos de engenheiro, em instituições públicas do Estado de Pernambuco, e os cargos políticos de prefeito e vice-governador pelo Partido Socialista Brasileiro. A sua atuação política e profissional foi em diversas ocasiões marcada pela amizade e compartilhamento intelectual com Baltar. Sobre a atuação de Pelópidas como prefeito da cidade do Recife ver o livro de Virgínia Pontual, *Uma cidade e dois prefeitos: narrativas do Recife das décadas de 1930 a 1950* (Recife, UFPE, 2002).

7 Sobre a passagem de Baltar pela Cepal, que ainda está para ser estudada, pouco se sabe além dos depoimentos dados por ele a Montenegro e Siqueira (1995, p.58). Para estes Baltar afirmou ter realizado várias missões curtas para as Nações Unidas antes de aceitar o convite de ingressar nos quadros técnicos dessa instituição. Trabalhou ao lado de Raul Prebish e de Julio Melnick, tendo tido a oportunidade de se consolidar como um economista em macroeconomia e investimentos.

nais efetuados sob a responsabilidade da equipe do IRFED" (p.162),[12] mas não se detém na contribuição de Baltar quando da elaboração dos estudos e planos da SAGMACS, no que diz respeito ao campo do urbanismo.

Macêdo (2002) trata da trajetória de Baltar no período de 1951 a 1965, segundo três momentos: o da formulação do conceito de cidade integrada à região; o da vinculação aos ideais do MEH; e o da criação do Centro de Estudos de Planejamento Urbano e Regional (CEPUR) e sua conjuntura.[13] Segundo Macêdo, essa instituição teria sido influenciada pelos ideais do MEH, porém cabe colocar que mesmo tendo Baltar integrado a SAGMACS e sido um dos principais assessores e amigo de Lebret no Brasil, pode ser que o CEPUR não tenha sido uma simples correia transmissora dos preceitos do MEH, mas que conjunturas locais tenham mesclado e até diluído tais ascendências.

Dois trabalhos trazem uma abordagem de cunho biográfico: Gadelha (1995), um companheiro do CEPUR; e Gomes da Silva (2003). São obras de reconhecimento e homenagem às contribuições de Baltar em um cenário de prática profissional e atuação política local, referendando as colocações presentes nos estudos já citados.

A produção de Baltar compreende um conjunto de artigos, livros, capítulos de livros, folhetos, encartes e separatas.[14] A compreensão de cada uma das obras dessa produção permite entender as filiações e as ideias constituintes da prática do engenheiro e urbanista. Do conjunto dessa produção literária destacam-se três obras que sintetizam as concepções urbanísticas de Baltar, servindo como referências nos estudos realizados: "Diretrizes de um plano regional para o Recife" (1951); "Índices característicos do desenvolvimento urbano" (1957) e "Seis conferências de introdução ao planejamento urbano" (1959).

Em Pontual (1998) trato da primeira obra, constatando que Baltar fez a transposição para o Recife dos princípios da arquitetura e do urbanismo modernos, inclusive aqueles propalados pelos CIAMs. Em especial, transpôs as experiências do urbanismo britânico do pós-guerra, principalmente aquelas presentes na legislação urbanística de 1947, e o modelo de cidade-jardim, seja como padrão de remodelação do existente, seja para orientar as novas ocupações e edificações citadinas.

Em Pontual (2010) mostro que Baltar retoma o enunciado de limitar o crescimento da cidade já constante nas suas diretrizes e desenvolve com o uso de ferramentas matemáticas e estatísticas um modo de mensurar a ocupação do território e de prever uma futura forma urbana, consistindo em um instrumental prático e de resultados objetivos de composição e controle físico-espacial.

A terceira obra, "Seis conferências de introdução ao planejamento urbano",[15] ratifica as ideias de Baltar presentes nas duas obras anteriores, mas possibilita ir mais além e verificar que a singular contribuição de Baltar foi a maestria com que articulou noções e procedimentos de campos disciplinares diversos e de práticas teóricas e empíricas distintas: urbanismo francês com americano e inglês, modernismo corbusiano com humanismo lebretiano.

No presente texto, discutimos algumas das lacunas historiográficas acima levantadas e trazemos a contribuição de Baltar para o entendimento das ideias do padre Lebret sobre cidade e urbanismo e, especificamente, para os estudos elaborados pela SAGMACS. Além disso, indicamos em que dimensões Lebret e a doutrina do MEH concorreram para a formação da prática urbanística de Baltar.[16] Investigamos os laços profissionais e de estima entre os dois, como quando Lebret encontrou Baltar pela primeira vez e qual a rede de contato que possibilitou esse momento. Este artigo trata destas indagações tendo como foco as práticas urbanísticas levadas por Baltar no CEPUR e na SAGMACS.

8 Este estudo, tese de doutorado, foi adaptado para livro, cujo título é: "Uma cidade e dois prefeitos: narrativas do Recife das décadas de 1930 a 1950" (citado na nota 6). Ver ainda resenha sobre esse livro elaborada por Telma Correia, "Urbanismo e política: Recife, 1930-1950" e publicada na Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, EESC-USP, 2005.

9 Os organizadores desse livro são os professores da Universidade Federal de Pernambuco: Antônio Montenegro, Jorge Siqueira e Antônio Carlos Aguiar e a sua elaboração se deveu a comemoração dos cem anos da fundação da Escola de Engenharia como unidade da Universidade do Recife, 1895-1995.

10 Esta palestra foi proferida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, em setembro de 1989, a convite da professora Circe Monteiro, que fez a gravação da palestra e cedeu-a à autora do presente artigo.

11 Lamparelli e Leme (2001) mostram que a vertente católica do pensamento e das práticas do planejamento regional e urbano no Brasil foi constituída a partir da atuação do padre Lebret e da SAGMACS, conferindo outro aporte aos estudos até então formulados.

12 O *Institut de Recherche et de Formation en vue du Developpement Harmonisé* (IRFED) foi criado por Lebret em 1958, como um centro de formação de especialistas em desenvolvimento.

13 Em Pontual (1998) abordamos estes dois primeiros momentos.

14 A pesquisa da produção literária de Baltar, consistindo no levantamento e classificação dos 649 títulos, então disponíveis para consulta, foi realizada pelo bolsista de iniciação científica Luiz Augusto Dutra Souza do Monte, sob minha orientação e o relatório foi apresentado no Congresso de Iniciação Científica da UFPE, em 2009. A biblioteca de Baltar, após a sua morte, foi doada ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo; está registrada no cadastro da biblioteca Joaquim Cardozo, do Centro de Artes e Comunicação da UFPE.

CENTRO DE ESTUDOS DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (CEPUR)

Em carta endereçada a Lebret em 1955,[17] Baltar relata que contatos estavam sendo realizados para a criação de um "*Institut d'amenagement*", voltado ao ensino de pós-graduação e ligado à Universidade do Recife, segundo sugestão do padre dominicano.

Baltar funda o CEPUR provavelmente em 1960,[18] como uma unidade técnica da Universidade do Recife. O Centro tinha por missão disseminar o planejamento urbano e regional como uma atividade técnica de ordenamento do espaço, prioritariamente das cidades pequenas e médias do Nordeste. Esse centro era composto por arquitetos e urbanistas que em sua maioria eram, também, professores da Universidade do Recife; além de aceitar em seu quadro funcional alunos de engenharia e arquitetura.

Baltar foi coordenador do CEPUR por apenas três anos, de 1963 a 1965 já que foi cassado após o Golpe Militar. Nesse período, Baltar coordenou cinco estudos em cidades do Estado de Pernambuco e do Nordeste: Plano Diretor da cidade de Petrolina; Estudo Habitacional da cidade de Camocim de São Félix; Estudo Habitacional na área da Estação Experimental Barra do Bebedouro em Petrolina; Plano Diretor da Cidade de Pesqueira; e Roteiro interessando ao planejamento físico-urbano, sistemático, das cidades do Nordeste do Brasil. Este último estudo foi contratado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com recursos da United States Agency for International Development (Usaid), os demais trabalhos foram contratados pelas prefeituras dos municípios.

Em 1965, foram iniciados alguns trabalhos sob a coordenação de Baltar, como: Plano Diretor da Cidade de Igarassú, Plano Diretor da Cidade de Caruaru, Plano Diretor da Cidade de Juripiranga/PB e o estudo Redes Comerciais.[19] Nesse ano, Baltar optou pelo exílio no Chile, por conta da perseguição que vinha sofrendo desde a instalação do Golpe Militar de 1964. Uma referência ao seu afastamento do CEPUR consta na publicação do Plano Diretor da Cidade de Juripiranga, de 1967, na qual está registrada uma homenagem a Baltar.[20] Após sua saída, a equipe do CEPUR passou a ser composta pelos professores Everaldo da Rocha Gadelha, Waldomiro Alves de Souza, Gilda Coutinho Pina e Maria de Jesus Duarte, porém já sem a pujança que teve sob a coordenação de Baltar.

Pelletier (1996, p.307-8) ao discorrer sobre os estudos elaborados pela SAGMACS entre os anos de 1952-1954, e especificamente o "Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste", faz referência à existência de uma equipe de *Économie et Humanisme* criada em Recife a partir de articulações de Benevenuto e Baltar. Essa afirmativa carece de ser relativizada mediante a verificação de documentos que localizamos.

A equipe que participa deste estudo foi bastante reduzida. Além de Baltar e Lebret participou ainda o economista Souza Barros como representante do Governo do Estado de Pernambuco.

Benevenuto foi algumas vezes a Recife, uma delas para fazer uma palestra sobre Economia e Humanismo. Em carta cuja autoria não está identificada ao padre Nicolas,[21] escrita de São Paulo em sete de junho de 1949, consta que teria sido um sucesso a ida de Benevenuto a Recife, mas que teria sido como fogo de palha o entusiasmo inicial da plateia e nenhuma equipe teria sido formada. Outra oportunidade teria sido para negociar o contrato do Governo do Estado com a SAGMACS para a elaboração do estudo acima citado, mas também quando da elaboração de outro estudo – o de padrões de vida no

15 Em outubro de 1955, a pedido dos professores Oscar Caetano da Silva e Américo Simas Filho, Baltar ministrou o curso "Introdução ao Planejamento Urbano" na Escola de Belas Artes da Universidade da Bahia. O curso contou com a frequência de 141 pessoas, entre alunos e professores de diferentes unidades universitárias, além de profissionais de engenharia e arquitetura e foi publicado como livro, em 1957.

16 O entendimento de prática urbanística está referenciado em Paul Veyne (1995). Ao refletir sobre o poder político e suas formas de objetivação em práticas, em distinção à noção de ideologia, o autor propõe que as práticas não significam somente atos, mas "*a mentalidade e a conduta dos governantes*" (p.161), revelando os símbolos ou signos na função política. Como Foucault estabelece a relação saber-poder, é adotado que os urbanistas em seus atos e em suas funções profissionais objetivam o que pensam.

17 Carta escrita por Baltar de São Paulo em 15/07/1955. Fond Lebret 45 AS, caixa 67.

18 Na publicação do Plano Diretor da Cidade de Juripiranga, de 1967, consta a informação de que "a ideia da criação nasceu há sete anos", daí ser possível que a criação tenha sido em 1960. Em portaria de 08 de agosto de 1961, publicada no Diário dos Municípios, consta que o CEPUR integraria a equipe responsável pela elaboração do Plano de Desenvolvimento do Recife Metropolitano (posteriormente intitulado Política de Desenvolvimento do Recife Metropolitano). Portanto, neste momento, o Centro já estava em funcionamento, o que reforça a possibilidade de ele ter sido instituído em 1960.

19 Este estudo cobriu as seguintes cidades do Estado de Pernambuco: Agrestina, Amaragi, Camocim de São Felix, Aliança, Ipojuca, Paudalho, Sanharó Pilar, Itapissuma, Joaquim Nabuco e Maraial.

Brasil,[22] – a fim de proceder à sua efetivação na cidade.[23] É provável que nesses momentos Benevenuto tenha buscado, sem sucesso, efetivar um grupo local junto a Baltar.

Em palestra no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, no Recife, em 1989, Baltar relata que se deslocava a São Paulo para participar de trabalhos da SAGMACS:

> Eu estava aqui em Pernambuco dando aula na Universidade e a SAGMACS estava lá (em São Paulo). Quando aparecia um trabalho eu me deslocava para lá, só ia para lá quando tinha trabalho e precisavam de mim. Agora eu era um dos diretores (...) porque eu trabalhava em São Paulo, era mais ligado ao núcleo de São Paulo.

Macêdo (2002) entende que o CEPUR teria sido estruturado e "influenciado pelos ideais do MEH, destacando o papel da universidade na discussão do desenvolvimento e dos problemas regionais. Não há dúvidas quanto à adesão aos princípios da Economia Humana por Baltar, eles já estão presentes nos seus artigos "Por uma economia humana" e "Universidade, economia e humanismo" publicados, respectivamente, em 1950 e 1953, bem antes da criação do CEPUR. Entretanto, é necessário precisarmos em que medida os estudos realizados pelo CEPUR teriam adotado "uma metodologia baseada na Economia Humana".

Cabe destacar que o acervo dos estudos e trabalhos realizados pelo CEPUR foi extraviado,[24] por isso não é possível analisá-los. O único trabalho existente é a publicação do Plano Diretor da Cidade de Juripiranga, iniciado sob a coordenação de Baltar, mas concluído quando ele já estava no exílio. Na análise desta publicação não foram encontrados referências ou elementos indicativos próprios ao método Economia e Humanismo, nem à SAGMACS. Nesta publicação, consta que a ideia de criação do CEPUR deu-se a partir da experiência levada por Baltar "à frente da cadeira de urbanismo e arquitetura paisagística". Segundo depoimento do urbanista e professor Everaldo Gadelha,[25] o qual substituiu Baltar na coordenação do CEPUR, a metodologia aplicada nos trabalhos do CEPUR não tinha vinculação com a da SAGMACS, mas seguia os referenciais introduzidos por Baltar, assim como de seus outros componentes.

Porém, resta a indagação: O estudo "Política de Desenvolvimento do Recife Metropolitano" foi elaborado pelo CEPUR? Este estudo foi realizado para o governo do Prefeito Miguel Arraes de Alencar (1962-1964), mediante contratação do Consórcio de Planejamento e Empreendimentos Ltda, sediado no Rio de Janeiro. A equipe de direção foi composta por Moacir Paixão e Silva, Diógenes Arruda Câmara,[26] Antônio Baltar, Harry James Cole[27] e Manuel de Souza Barros. A presença de Baltar, Everaldo Gadelha, Gilda Pina e Maria de Jesus Pontual Duarte, em um conjunto de aproximadamente oitenta profissionais, se deu a partir da integração do CEPUR à equipe do Consórcio, conforme consta na Portaria 476, de 8 de agosto de 1961:

> Considerando que a Prefeitura está empenhada na elaboração (...) obteve, por especial deferência do Diretor da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Recife, a participação do Centro de Estudos e Planejamento Urbano e Regional dirigido pelo Prof. Antônio Bezerra Baltar.[28]

Entendemos que o CEPUR pode ser considerado como uma objetivação da sugestão de Lebret, deslocada no tempo e transformada pelas possibilidades existentes no momento

20 Os termos da homenagem foram os seguintes: "O presente trabalho é uma homenagem ao professor Antônio Bezerra Baltar, profundo conhecedor da ciência e das técnicas do planejamento urbano, sob cuja direção à frente da cadeira de urbanismo e arquitetura paisagística nasceu, há sete anos, a ideia de criação do C.E.P.U.R. É um reconhecimento à diretoria da F.A.U.F.P., à Comissão Central de Pesquisas da Universidade Federal de Pernambuco, às autoridades municipais de Juripiranga, técnicos e alunos da F.A.U.F.P., os quais contribuíram decisivamente para a consecução deste trabalho".

21 A consulta a outros documentos com vista a identificar quais membros do MEH estavam presentes em São Paulo, neste mesmo momento, permite supor que tal carta tenha sido de autoria de Le Duigou. Fond Lebret 45 AS, caixa 104.

22 Estudo realizado pela Comissão Nacional de Bem-Estar Social, cujo Presidente era Josué de Castro, ligada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, nas 34 maiores cidades do Brasil. Lebret participa desta pesquisa cujos resultados foram posteriormente publicados sob o título "A pesquisa brasileira de padrões de vida", pelo Serviço Social, em 1954.

23 Ver carta de Benevenuto para Lebret, escrita no Recife em 30/03/1950. Fond Lebret 45 AS, caixa 67.

24 Segundo entrevista concedida pelo urbanista Everaldo Gadelha, concedida em dezembro de 2010.

25 Idem, ibid.

26 O engenheiro Diógenes Alves de Arruda Câmara foi um dos atuantes líderes comunistas brasileiros. Com o Golpe Militar de 1964, foi preso e torturado, em 1968, e em 1972 exilou-se na França. Anistiado, voltou ao Brasil e faleceu em 1979, mesmo ano de seu retorno.

em Pernambuco. Porém não há evidências documentais de que o CEPUR foi um grupo local ou um escritório de Economia e Humanismo, vinculações institucionais não estão comprovadas. Além de Baltar, reconhecidamente diretor da SAGMACS e, também, professor da Universidade do Recife, os demais membros do CEPUR não se identificavam como tal, mas como quadros docentes desta instituição universitária.

SOCIEDADE DE ANÁLISE GRÁFICA E MECANOGRÁFICA APLICADA AOS COMPLEXOS SOCIAIS (SAGMACS)

"Por uma Economia Humana" é o título do discurso de paraninfo que Baltar proferiu aos formandos da Escola de Engenharia da Universidade do Recife, em 1949, publicado posteriormente. Neste discurso ele apresentou a necessidade de reabilitação da humanidade a partir do progresso técnico voltado para beneficiar o homem. Criticou o liberalismo econômico e o marxismo e afirmou como alternativa a doutrina do MEH.

Este discurso é uma evidência que naquele momento Baltar já tinha aderido à Economia e Humanismo. Seguem-se a este, outros textos publicados que confirmam a sua vinculação a esta vertente de pensamento: "Universidade, Economia e Humanismo",[29] na Revista de Engenharia, em 1953, e "Progresso técnico e níveis de vida",[30] no Boletim Técnico da Secretaria de Viação e Obras Públicas, em 1955.

Em carta do diretor técnico de estudos de Economia e Humanismo Pierre Gervaiseau,[31] para o secretário geral Louis-Joseph Lebret, datada de sete de abril de 1952 em La Tourrette,[32] consta a previsão da ida do padre dominicano ao Recife para conhecer o nordeste do Brasil e estabelecer contato com Baltar e Miguel Arraes de Alencar.[33] Gervaiseau apresenta Baltar como engenheiro de estradas, urbanista, professor universitário e correspondente de Economia e Humanismo. No *"journal du père Lebret"* é encontrada a alusão ao encontro com Baltar em 09 de junho de 1952,[34] momento no qual o engenheiro teria exposto sobre a miséria do Nordeste. Naquele momento Lebret encontrava-se em São Paulo, ou seja, o encontro deu-se nessa cidade.

No estudo da SAGMACS, "Problemas de Desenvolvimento: Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo",[35] iniciado em maio de 1952 e realizado sob a coordenação geral de Lebret, consta a participação de Baltar na qualidade de autor ao lado do frei dominicano Benevenuto de Santa Cruz,[36] do sociólogo Eduardo Bastos, do advogado Darcy Passos[37] e do economista Raymond Delprat.[38] É provável que com esse primeiro contato Lebret tenha feito o convite para Baltar se integrar à equipe da SAGMACS.

Em outra carta escrita por Lebret para o frei dominicano Benevenuto Santa Cruz, em fevereiro de 1953,[39] ele agradece a acolhida durante sua estadia no Brasil e afirma que ficou contente pelo curto encontro com Baltar. Em carta de 1954 destinada ao padre Benevenuto, a Eduardo Bastos e a Baltar,[40] Lebret dá orientações aos trabalhos em curso pela SAGMACS.

Considerando o discurso de paraninfo e essas correspondências, pode-se entender que Baltar – embora conhecesse o MEH desde 1949 – só estabelece contato com Lebret posteriormente, na viagem do padre dominicano ao Brasil em 1952, passando então a integrar a SAGMACS e a ser um de seus diretores.[41]

A hipótese é a de que Gervaiseau chegou a Baltar por meio da família Arraes de Alencar. Em carta do padre Romeu Dale[42] para Lebret, de maio de 1950, este indaga a

27 O arquiteto carioca Harry James Cole se formou na Faculdade de Arquitetura da Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, em 1954, e trabalhou como arquiteto e urbanista até 1980. Cole fez um curso de especialização em planejamento urbano na Inglaterra e nesse período também trabalhou no Departamento de Arquitetura do London County Council (Lucchesse, 2009).

28 Portaria 476, 08/08/1961, da Prefeitura Municipal do Recife, publicada no Diário Oficial de agosto de 1961.

29 Neste artigo Baltar tratou do problema de integração da universidade no mundo moderno fazendo uma exposição das ideias e da história do Movimento Economia e Humanismo. Está enfatizado o conceito do bem comum e são citadas as contribuições de René Moreux, Jean Marius Gatheron, François Perroux, padre Loew, Gustave Thibon, Alexandre Dubois e Edmond Laulhère, todos integrantes de Economia e Humanismo e em sua maioria do Comitê de Direção.

30 Neste artigo Baltar retoma uma discussão cara a Economia e Humanismo: a de que o progresso técnico deveria significar uma melhoria dos níveis de vida em todo o mundo habitado e para tanto era necessário agir.

31 Segundo consta em documento do Fond Lebret 45 AS, caixa n. 67, o cientista social Pierre Gervaiseau era membro laico de Economia e Humanismo, com a atribuição de direção técnica dos estudos elaborados e de preparação das sessões de estudos realizadas pelo Comitê de Direção.

32 Fond Lebret 45 AS, caixa 67.

possibilidade de Violeta, irmã de Miguel Arraes de Alencar, realizar um estágio em Economia e Humanismo, na França. Lebret a acolhe durante um ano e ao retornar ao Brasil ela exerce importante papel estabelecendo contatos para a SAGMACS e o padre Lebret, em particular.[43] Violeta casa-se com Gervaiseau, o casal morou um período no Brasil, tendo um filho que foi batizado por Dom Helder Câmara.[44] Cabe dizer ainda que Miguel Arraes e Baltar pertenciam ao Partido Socialista em Pernambuco e que este engenheiro foi diretor presidente da Coperbo no primeiro governo de Arraes em Pernambuco.

Baltar integra a equipe da SAGMACS nos seguintes estudos: "Problemas de Desenvolvimento: Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo" (1952-1954); "Estudo sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste" (1954); "Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana" (1957-1958); "Plano de Urbanização da Cidade de Ourinhos" (1954); e "Estrutura Urbana de Belo Horizonte" (1958-1959). A sua saída do MEH, após quinze anos, se deu por conta do Golpe Militar no Brasil, momento em que a SAGMACS foi esvaziada e a maioria dos técnicos foi perseguida, cassada e exilada, e quem permaneceu teve de procurar novas formas de trabalho.

Na equipe central do estudo "Problemas de Desenvolvimento: Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo"[45] apenas Baltar tinha formação de urbanista. Segundo o relatório publicado, o objetivo do estudo teria sido: "o conhecimento dos níveis de vida e das necessidades das populações do Estado, suas possibilidades de melhoria, desenvolvimento e progresso", estando colocada a noção de desenvolvimento[46] segundo a vertente do pensamento Economia e Humanismo. O estudo foi apresentado em duas partes: na primeira constam os dados sobre a formação urbana, geográfica e demográfica; na segunda, os níveis de vida e as necessidades da população rural do Estado de São Paulo em três capítulos: o da metodologia, o dos objetivos sociais e o dos objetivos administrativos. No capítulo da metodologia, está explicitado o método de análise utilizado pelo MEH,[47] adaptado "com o auxílio de vários especialistas".

O ambiente rural ocupava uma posição privilegiada no escopo da economia humana, em especial mediante as contribuições do agrônomo Jean-Marius Gatheron, um dos membros laicos fundadores do MEH. Essa posição é verificada ainda ao se considerar as experiências corporativas, os temas constantes nas seções de estudo[48] e a publicação da obra *"L'enquête rurale"*, em 1951; enquanto a dimensão urbana só foi contemplada com uma obra semelhante, em 1955.

É provável que Baltar tenha participado da elaboração, aplicação e processamento dos questionários que possibilitaram indicar as necessidades e potencialidades do Estado de São Paulo. Entretanto, é no capítulo dos objetivos sociais, na secção intitulada "Problema urbanístico: a urbanização das aglomerações pequenas e médias, o caso da Capital e a reestruturação da Capital", que sua contribuição é inegável. Nas poucas páginas em que a dimensão urbana é tratada tem-se uma análise geral das aglomerações do Estado, a indicação de sugestões de etapas de crescimento de cidade segundo o "critério de unidades orgânicas" e, em especial, a explicitação do modelo urbano de uma cidade regional, do esquema de expansão de cidade e das diretrizes mais significativas, elementos constantes de sua obra "Diretrizes de um Plano Regional para o Recife", apresentada em 1950 e publicada em 1951.

O modelo urbano de uma cidade regional, esboçado genericamente por Baltar e referenciado no urbanismo moderno, compunha-se das seguintes unidades: o núcleo urbano da cidade regional; as cidades satélites, com os respectivos núcleos urbanos e unidades residenciais; as unidades residenciais, com os respectivos centros locais; as unidades industriais e as zonas verdes – agrícolas e florestais; além do sistema rodo-ferroviário. As

33 Miguel Arraes de Alencar foi uma personalidade de destaque no cenário nacional, membro e importante líder do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Foi eleito prefeito do Recife (1959), deputado estadual (1950, 1954), deputado federal (1983, 1991, 2003) e por três vezes governador do estado de Pernambuco (1962, 1986, 1994). Nacionalista e considerado um dos maiores expoentes da esquerda brasileira. Com o golpe militar de 1964, foi deposto e posteriormente, exilou-se na Argélia. Em 1979, com a anistia, voltou ao Brasil e à política. Sobre a trajetória política de Arraes ver: Callado (1979); Cavalcanti (1978); Soares (1982); Lavareda (s.d); Coelho (2004).

34 A leitura do "*journal*" das viagens de Lebret ao Brasil constam do *Fond Lebret, Bobine 1, classeur 6 et Bobine 2, classeur 3*. A primeira viagem ocorreu no período de 5 de abril a 29 de agosto de 1947, e segunda entre 19 de maio e 9 de setembro de 1952.

35 Este estudo foi contratado pelo então Governador de São Paulo Lucas Nogueira Garcez. Teve duração de dois anos e foi publicado em agosto de 1955.

36 O frei Benevenuto de Santa Cruz estabeleceu contato com o Lebret por meio do padre dominicano Romeu Dale, nos primeiros dias de sua primeira viagem ao Brasil, em 1947. Tornou-se um dos principais membros do Movimento de Economia e Humanismo (MEH) e assessor de Lebret no Brasil. A SAGMACS, grupo brasileiro do MEH, fundada em 1947, teve como primeira diretoria o engenheiro politécnico Prof. Luiz Cintra do Prado (diretor geral), o engenheiro eletricista Prof. Lucas Nogueira Garcez (diretor suplente), Luciano Vasconcelos de Carvalho (diretor administrativo), Olga Pinheiro (diretora suplente), Andre Franco Montoro (diretor suplente) e José Maria de Freitas (diretor suplente). O frei Benevenuto de Santa Cruz, na década de 1950, tornou-se o principal diretor da SAGMACS e coordenador dos trabalhos elaborados até 1964, quando a sociedade é desfeita.

ligações entre os diversos escalões de núcleos urbanos seriam efetuadas por meio de um sistema de circulação rodo-ferroviária, com a realização dos cruzamentos das rodovias e das ferrovias através de passagens superiores ou inferiores.

Os elementos mais significativos do esquema de expansão foram área, densidade populacional e capacidade infraestrutural, objetivados na fixação de um tamanho ou limite de cada uma das unidades urbanas. O núcleo urbano da cidade regional seria composto por certo número de unidades de vizinhança. Cada unidade de vizinhança seria composta de 400 famílias, com um número médio de cinco componentes, ocupando uma área aproximada de 27 ha; caberiam a cada residência 675 m² de terreno, incluída a área das ruas residenciais e pequenos espaços livres. As novas unidades ou cidades satélites seriam equipadas de forma completamente autônoma em relação ao núcleo da cidade regional e teriam por limite de saturação a ordem de grandeza compreendida entre 30 e 60 mil habitantes. Por um lado, elas não seriam criadas a partir de núcleos suburbanos existentes, portanto, não podiam ser confundidas com eles; por outro, seriam destinadas a receber a população excedente das demais unidades, em especial, do núcleo regional.

Sem dúvida que o MEH e o padre Lebret tinham ideias acerca da organização urbana, mesmo antes da publicação de *"L'enquête urbaine"*, em 1955. Segundo Pelletier (1996, p.106-7), as reflexões de Lebret sobre a cidade se devem ao seu encontro com o urbanista francês Gaston Bardet. O nome desse urbanista consta como participante de jornadas e sessões de estudos[49] e como autor de artigos publicados na Revista Economia e Humanismo. Publicações de artigos de Bardet nas edições desta revista iniciam-se em 1942 e são encontradas até 1948, totalizando 13 artigos. A sua participação é verificada ainda na obra "*Caractères de la communauté*",[50] coletânea de artigos produzidos e apresentados na sessão do Grand-Bornand ao lado de Henri-Charles Desroches, François Perroux, Gustave Thibon e Louis Gardet, integrantes do MEH (os três primeiros, componentes da sua direção central). Essa coletânea é muito significativa no âmbito dos debates e reflexões de Economia e Humanismo, na França, no período da ocupação.

Cabe notar ainda que no curso que Lebret ministrou na Escola Livre de Sociologia Política em São Paulo, em 1947, entre os autores constantes das referências bibliográficas o único urbanista citado foi Gastón Bardet e na obra *"L'enquête urbaine"* dentre as poucas referências bibliográficas presentes uma é desse urbanista francês.

Nos artigos escritos por Bardet e publicados nas Edições Economia Humana[51] estão presentes as noções de escalas e limites, topografia social, representação das informações sociais em mapas, região, aglomeração urbana, estrutura rural, cidades centros, unidade de vizinhança, cidades comunitárias.

Baltar deve ter se referenciado em Bardet para a proposição de seu modelo urbano de uma cidade regional, embora suas ideias estejam permeadas com outros aportes urbanísticos provenientes do urbanismo inglês e americano. No levantamento dos títulos integrantes da biblioteca pessoal de Baltar constam três livros de autoria de Gastón Bardet: *"Pierre sur pierre: Construction du nouvel urbanisme, L'urbanisme e Naissance et meconnaissance de l'urbanisme"*. A semelhança na representação de organizações urbanas não deixa dúvidas da filiação teórica, como pode ser aquilatado nos desenhos constantes em Bardet e em Baltar (figuras 1 e 2).

37 Darcy Passos fez direito e foi um dos auxiliares do Delprat na referida pesquisa. Foi sempre militante de E&H e posteriormente seguiu carreira política, tendo sido eleito deputado.

38 Raymond Delprat (1905-2004) foi um dos mais importantes e permanentes colaboradores laicos de Lebret. Economista, foi diretor do centro de estudos e da revista Economia e Humanismo e um dos fundadores do IRFED.

39 Fond Lebret 45 AS, caixa 67. Lebret escreve desde La Tourette.

40 Fond Lebret 45 AS, caixa 67. Lebret escreve desde La Tourette, em 18 de março de 1954 as "*Indications pratiques*".

41 Em carta de Lebret, desde La Tourette, em 15 de março de 1954, para o padre Tauzin, provincial dos dominicanos no Rio de Janeiro, consta: "*Baltar deviendrait le directeur officiel – on peut peu contre les laïcs – je suis très sûr de lui. Bastos deviendrait le directeur des enquêtes, tout Le travail librairie-liaison serait assurè par Maria Angela Alvim, Chiara serait intégrée à la place de Darcy, on garderait au moins deux architectes et Duca serait envoyé en France pour deux ans*".

42 Nos anos de 1940 a congregação dominicana no Brasil era ligada a da província de Toulouse, na França. Assim era frequente o movimento de dominicanos entre esses dois países. O padre Romeu Dale realizou estudos de teologia em 1941, em Toulouse. Neste momento conhece Lebret, e o MEH na França, estabelecendo-se uma colaboração. No momento do retorno de Dale, Lebret lhe confere a missão de criar as condições de disseminação do MEH no Brasil. Os primeiros contatos são efetivados por este padre e, em 1947, é assegurada a primeira viagem de Lebret para realizar um curso na Escola Livre de Sociologia Política, na qual Dale era professor desde 1943. Fond Lebret, 45 AS, caixa 104.

Figura 1 – Bardet em "*Pierre sur pierre: Construction du nouvel urbanisme*", capítulo "*Les echelons communautaires dans les agglomerations urbaines*" (1947)

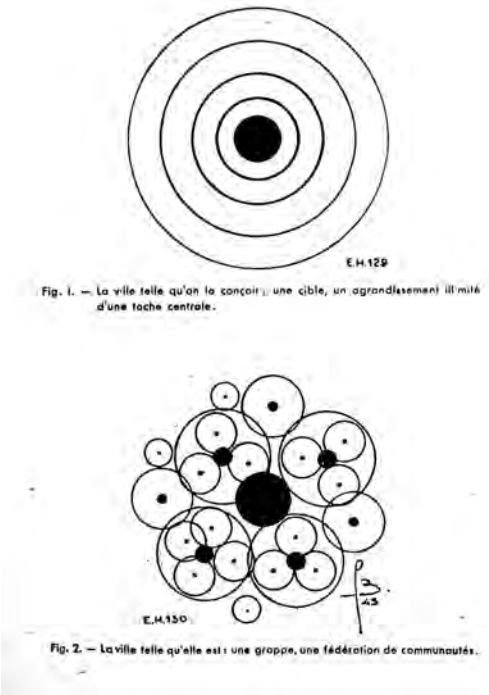
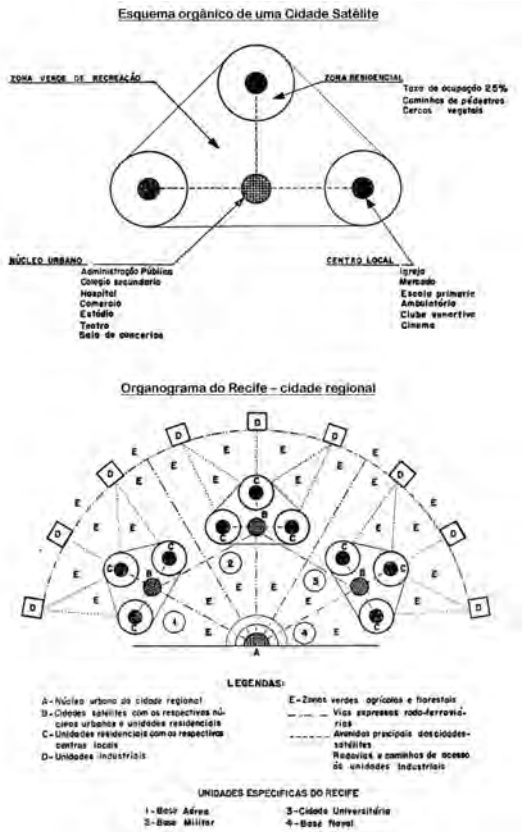


Figura 2 – Baltar em "Diretrizes de um plano regional para o Recife" (1951).



43 As cartas referidas constam do Fond Lebret, 45 AS, caixa 67.

44 D. Hélder Câmara era então bispo do Rio de Janeiro, um dos fundadores da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e filiado à teologia da libertação. Lebret entra em contato com ele nos primeiros dias de sua estadia no Brasil, em 1947, tendo se estabelecido entre os mesmos fortes laços religiosos. D. Helder Câmara se tornou Arcebispo de Recife e Olinda, em 1954.

45 Estudo encomendado pela Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai à SAGMACS. Esta Comissão foi criada, em 1951, mediante convênio realizado entre os governadores dos Estados de Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Com a sua constituição assume o cargo de Presidente o Governador de São Paulo Lucas Nogueira Garcez, um dos fundadores da SAGMACS, em 1947.

46 A noção de desenvolvimento no relatório em questão era entendida como parte de um conjunto de ideias que deveriam operar simultaneamente, quais sejam: as de valorização, organização e aproveitamento do território. A explicação sobre desenvolvimento (p.25) está assim escrita: "refere-se, ao mesmo tempo, aos recursos e às pessoas. Não se trata, com efeito, apenas de bem utilizar os recursos naturais, mas ao mesmo tempo, de assegurar à população as máximas possibilidades de bem estar biológico e de progresso cultural e moral." Cabe dizer que esta noção passa a ser tratada por Lebret a partir dos trabalhos realizados na América Latina, cuja teorização encontra-se melhor definida em sua obra *Dynamique concrète du développement*, publicada na França, em 1961.

47 Está explícito no relatório que o método de análise vem sendo utilizado e desenvolvido a mais de 10 anos por Economia e Humanismo, compendiado no "*Manuel de l'enquêteur*". Observações quanto ao questionário merecem ser registradas: consta que o mesmo foi elaborado para os países da Europa e que se denomina "*Diagnostic rapide de localité rurale*" extraído da obra "*L'enquête rurale*".

O "Estudo sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste" (1954), foi realizado por Lebret a partir do contrato entre a SAGMACS e a Comissão de Desenvolvimento Econômico do Governo do Estado de Pernambuco (Codepe).[52] Baltar integrou essa Comissão como membro de duas subcomissões: a de planificação econômica e a de localização de indústrias novas.

Foi frei Benevenuto de Santa Cruz quem negociou com a Comissão o contrato de Lebret. Constam em cartas os seus relatos acerca de sua espera ao chamado de Baltar, da sua partida para o Recife em 16 de março de 1954 e do contato com o Conselheiro Secretário Geral Souza Barros. A carta de Barros para Lebret, de oito de junho de 1954, informa os termos da negociação entre a Comissão, Baltar[53] e Benevenuto, assim como do valor de 60.000,00 cruzeiros referente "às despesas para a sua viagem (...) que será pago em dinheiro brasileiro, quando da sua estadia aqui".[54]

A solicitação feita a Lebret se constitui no estudo da dinâmica da economia de Pernambuco, incluindo apresentação de sugestões quanto à localização de novas indústrias no Estado. Em agosto de 1954, Lebret permaneceu quinze dias no Estado, teve como assessores diretos o engenheiro Baltar e o Secretário Geral da Codepe Souza Barros, realizando os estudos segundo o método analítico característico das pesquisas do MEH.

O resultado dos trabalhos foi consubstanciado no documento intitulado "Estudo sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste".[55] A ideia central presente nesse documento era a factibilidade do desenvolvimento via industrialização em Pernambuco e, em decorrência, a redução do seu estado de subdesenvolvimento.

Em que pese a participação inconteste de Baltar, na parte em que constam as diretrizes para o Recife tem-se os elementos urbanísticos já presentes em sua obra "Diretrizes de um Plano Regional para o Recife", como o de definição de um perímetro de aglomeração dentro do qual a cidade deveria crescer, o de reservar terrenos periféricos apropriados para a implantação de indústrias e o de promover melhoramentos e a expansão do porto. Além disso, a proposta do zoneamento baseado em quatro mecanismos funcionais: controle das densidades, fluidez da circulação, reserva de espaços verdes e redução dos deslocamentos casa-trabalho. Enfim, para Lebret e Baltar, o Recife ordenado era a cidade regional, industrial e portuária, atividades que resgatariam os males do subdesenvolvimento, proporcionando melhores níveis de vida à população.

O estudo "Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana" (1957-1958),[56] contratado pela Prefeitura do Município de São Paulo à SAGMACS, contou com Baltar na equipe central[57] e como diretor da equipe de análise de índices urbanísticos de aglomeração urbana. Esta equipe foi composta por mais três arquitetos e um desenhista de arquitetura. Foram eles, respectivamente: Clementina de Ambrosis, Domingos Theodoro de Azevedo Neto, Celso Monteiro Lamparelli e Francisco Whitaker Ferreira.

Este estudo marca uma inflexão nos estudos urbanos feitos no Brasil por ser um estudo interdisciplinar, ao contemplar as dimensões geográficas, econômicas, sociais, demográficas, administrativas e por trazer uma abordagem ao conhecimento da organização citadina referenciado no método Economia e Urbanismo, conforme consta na segunda parte do relatório (cap. 1, seção "Questionários da pesquisa"). Os preceitos desse método foram escritos por Lebret e Desroches e publicados primeiramente em artigos da *Revue Économie et Humanisme* números 12 e 13 de 1944[58] e no guia de *"L'enquête urbaine"* de 1955.

Cestaro (2009) afirma que esse trabalho foi um marco na atuação da SAGMACS e da prática de planejamento no Brasil por estar fundamentado em um método analítico

48 O mundo rural está ligado aos setores da economia humana e suas necessidades: primárias, secundárias e terciárias. Esses temas foram objeto de diversas sessões de estudo do Conselho de direção e da equipe central de Economia e Humanismo entre as quais cabe citar: a seção de Sainte Baume, ocorrida de 10 a 19 de setembro de 1942, na cidade de Marseille, e a sessão do Grand-Bornand, realizada de 13 a 18 de setembro de 1943, na comunidade do Grand-Bornand, situada no departamento de Haute-Savoie. Nessa última sessão o tema foi "*l´Ordre communautaire et économie humaine*". Ver Fond Lebret 45 AS, caixa n. 45 e 38 respectivamente.

49 No Fond Lebret, 45 AS, consta que Bardet participa da jornada de Mont-Dore, entre 10 e 14 de abril de 1943 (caixas n. 45 e 47), na sessão de Bourboule (sem indicação de data) e na jornada de Grand-Bornand, em novembro deste mesmo ano (caixa n. 46).

50 A obra "*Caractères de la communauté*" foi publicada pelas Edições Economia e Humanismo, como livro, na França, em 1944.

51 As consultas aos volumes dessa Revista foram realizadas na biblioteca da Faculdade de Arquitetura de São Paulo-USP e nos arquivos particulares de Anne Bardet, esposa de Gastón Bardet, em Vichy, na França, em 2010.

52 Segundo o Decreto n.º 180, de 11 de agosto de 1952, do Governador Agamenon Magalhães, foi criada a Codepe como órgão consultivo do governo e de assistência às iniciativas de desenvolvimento econômico. No regimento dessa Comissão, foi estabelecida a formação de uma secretaria geral e de subcomissões especiais. Esta Comissão teve como primeiro Conselheiro Secretário Geral o economista Souza Barros.

53 Embora Baltar fosse integrante da equipe da SAGMACS e tenha participado desse estudo é provável que ele não tenha sido remunerado por tal. Na introdução do estudo, escrito por Baltar, está dito que ele estava posto à disposição da Comissão para participar do estudo pela Universidade do Recife.

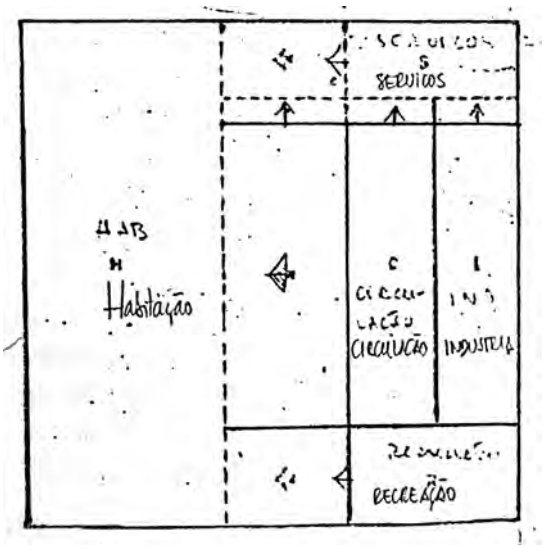
ou de pesquisa social que pretendia conhecer o todo dos problemas e das necessidades da população e do território, além de introduzir a abordagem regional e as áreas periféricas. Embora a periferia paulista já tenha sido revelada pelo censo de 1940, o estudo explicitou as necessidades de vida de sua população, identificada mediante uma pesquisa sociológica.

Entretanto, o que se quer destacar é a contribuição de Baltar como urbanista nos estudos da SAGMACS. Além de ele ser seu diretor e estar na equipe central que elaborou o relatório, dirigiu os estudos respectivos às análises de índices urbanísticos de aglomeração urbana. Na seção da finalidade da pesquisa urbanística desse relatório (p.6), consta o seguinte:

> De acordo com o plano geral da pesquisa, a equipe encarregada do setor de problemas urbanísticos teve como tarefa a coleta e análise de dados característicos de determinadas anomalias do tecido urbano de São Paulo. (...) As primeiras anomalias a caracterizar mediante o cálculo de índices numéricos adequados eram as seguintes: a) anomalias de implantações das edificações; b) anomalias de equipamento básico; c) anomalias decorrentes dos processos anárquicos de expansão central e periférica; d) anomalias de circulação (estudo sumário e exemplificativo); e) anomalias da legislação existente (destacando a sua crescente inadaptação às crescentes novas condições metropolitanas).

Da leitura do texto pode-se perceber que os fundamentos teóricos e os procedimentos analíticos relativos à concepção de crescimento urbano adotados foram aqueles presentes na obra dos índices urbanísticos de Baltar. Nessa obra ele estuda as proporções de áreas destinadas ao uso das diferentes funções urbanas: habitação, trabalho, recreação e circulação, mostrando por meio de um gráfico a parcela de área ocupada por cada função e as suas possibilidades de expansão. A inter-relação dessas funções se expressaria em oito índices urbanísticos e equações matemáticas,[59] que segundo Baltar resultariam "em um sistema indeterminado com quatro graus de liberdade". Ou seja, quatro índices poderiam ser obtidos através de mensurações efetivadas em levantamento de campo e os demais resultariam da aplicação do sistema de equações.

Figura 3 – Esquema das áreas destinadas às funções urbanas e de suas expansões



Fonte: Baltar, 1959, p.9.

54 Cartas de Benevenuto para Lebret datam de: 26/02/1954, 26/03/1954, 01/04/1954 e a de Souza Barros para Lebret é de 08/06/1954. Fond Lebret 45 AS, caixa n. 67.

55 Análise detalhada sobre esse estudo é encontrada em Pontual (1998; 2001).

56 Segundo consta nas Notas Prévias do Relatório, publicado em 1958, o estudo iniciou em setembro, um mês antes da assinatura do contrato com a Prefeitura datado de 12 de outubro de 1956. Embora as negociações para a contratação do estudo tenham sido realizadas entre a SAGMACS e o Prefeito Wladimir Piza (gestão 1956-1957), a conclusão e entrega do Relatório se deu na gestão do Prefeito Adhemar de Barros (1957-1961).

57 A equipe central foi a seguinte: engenheiro Antônio Bezerra Baltar, Antônio Delorenzo Neto, economista Raymond Delprat, sociólogo Frank Goldman, padre Louis-Joseph Lebret (direção geral), engenheiro Mário Larangeiras de Mendonça, economista Chiara de Ambrosis Pinheiro Machado e frei Benevenuto Santa Cruz (coordenador e revisor final do relatório). O diretor da equipe A – Análise básica foi o Mário Larangeiras, o diretor da equipe B – Análise sociológica, foi o Franck Goldman, o diretor da equipe C1 – Análise demográfica e econômica, foi o economista Delprat, o diretor da equipe C2 – Análise de índices urbanísticos de aglomeração, foi Baltar e os Estudos Administrativos ficou sob a responsabilidade de Delorenzo Neto.

58 Lebret, Louis-Joseph et Desroches, Henry Ch. *La méthode d'economie et humanisme. Revue Economie et Humanisme.* Ecully (Rhône), nº. 12, mar.-abr./1944 e nº. 13, mai.-jun-jui/1944. Os principais elementos constantes nestes textos podem ser assim sintetizados: os princípios do método – o reconhecimento de uma miséria universal e a urgência de um engajamento imediato –, os passos do método – primeiro, o estudo dos problemas dos homens concretos e reais; segundo, investigação das causas dos problemas –, terceiro, a formulação de intervenção para atenuar ou suprimir as causas. Esses

três momentos se inter-relacionam, modificam-se um ao outro e se retroalimentam, seguindo um movimento da análise para a síntese. Para tanto, o estudo deve tratar sobre o objeto investigado, os complexos verticais e horizontais, as relações entre esses complexos e a explicitação da ação.

59 Os índices numéricos e suas equações matemáticas são: taxa de ocupação do terreno (th = Ch/Ah), índice de aproveitamento (uh = Bh/Ah), número médio de pavimentos (nh = Bh/Ch), índice de proporção de terreno habitacional (h = Ah/A), densidade territorial (p = P/A), densidade residencial (ph = P/Ah), cota de terreno de usos gerais per capita (ag = Ag/P), cota de espaço residencial construído per capita (bh = BH/P).

60 As aspas constam no texto do citado relatório.

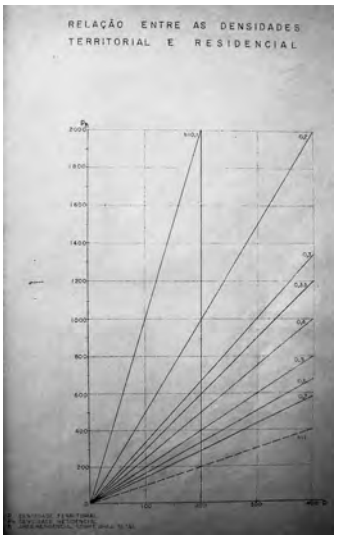
E mais, Baltar ao tratar dos dados resultantes do levantamento efetivado reporta-se às unidades das zonas periféricas e de transição, à unidade "centro urbano metropolitano",[60] aos elementos característicos da circulação urbana, às normas técnicas para o dimensionamento das unidades dos diversos escalões e às notas sobre a necessidade de uma legislação urbanística. Todos esses elementos urbanísticos também constantes da sua teoria da urbanização.

Se a existência de centro e de periferia da aglomeração paulista não foi identificada por esse estudo, como indica Cestaro, pode-se dizer que a equipe de urbanistas, a caracterizou, delimitou e consubstanciou. Mas, ainda fica a indagação: em que consistiu a dimensão urbanística desses lugares?

O tema centro-periferia não resultou dos estudos elaborados na primeira parte – Perspectivas históricas, demográficas e econômicas da aglomeração paulista –, nem na segunda – Estrutura urbana de São Paulo, mas na terceira – Aspectos sociológicos da aglomeração paulista, o qual ficou sob a direção de Baltar.

O caráter sociológico é conferido ao inter-relacionar a análise urbanística com a de níveis de vida e necessidades da população, procedimento tão caro a Economia e Humanismo e que está presente no guia "*L'enquête urbaine*". Porém não estão presentes nesse guia as noções de taxa de ocupação do terreno; índice de aproveitamento; número médio de pavimentos; índice de proporção de terreno habitacional; densidade territorial; densidade residencial; quota de terreno de usos gerais e a quota de espaço residencial construído, todas componentes do conjunto de índices adotados por Baltar. A semelhança entre os gráficos "Relações entre densidades territorial e residencial" e "Densidade de população em função do índice de aproveitamento" presentes na obra da teoria da urbanização e no estudo da SAGMACS não são coincidências, mas a demonstração de que são de mesma autoria intelectual (figuras 4 a 7).

Figuras 4 e 5 – Gráficos constantes do estudo Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana



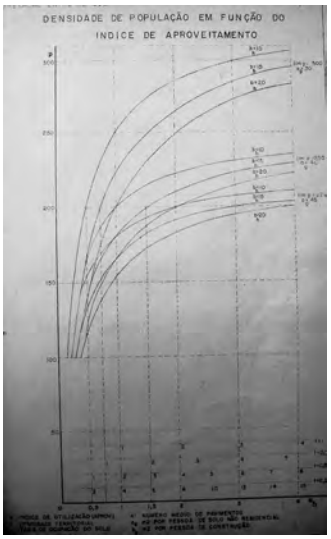


Figura 6 – Relação entre as densidades territorial e residencial

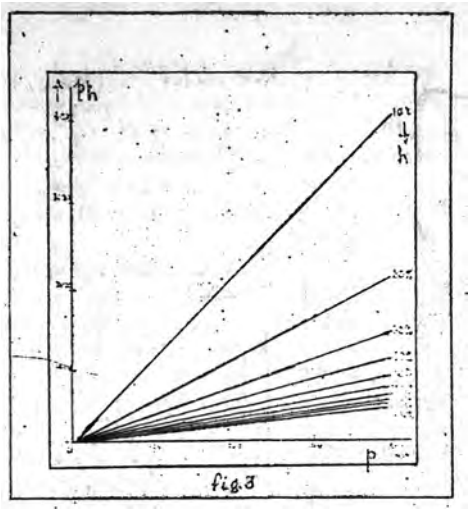
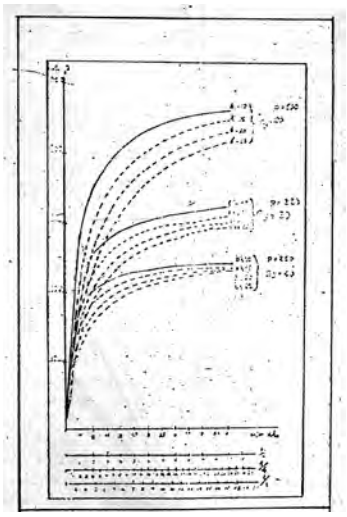


Figura 7 – Densidade de população em função do índice de aproveitamento



Obs.: Gráficos constantes da obra Índices Característicos do Desenvolvimento Urbano.

Sem dúvida, as conclusões do estudo condensam as contribuições de toda a equipe, em especial a de Lebret e de Delprat, mas não há como deixar de reconhecer a contribuição de Baltar para os estudos da SAGMACS e a prática do urbanismo no Brasil.

Segundo Pelletier (1996, p.125), o método lebretiano consiste em postulado, investigação e indução (ou ação), suportado no empirismo e na adoção de uma normativa prévia à observação, sendo perceptível a adesão de Baltar a esse modo de pensar. Embora ele confira menor peso aos postulados religiosos e doutrinários, maior destaque à dimensão urbanística nas investigações e priorize ações de ordenamento e controle do espaço físico-territorial.

O "Plano de Urbanização da Cidade de Ourinhos", situado no Estado de São Paulo, foi realizado mediante contrato firmado entre a Prefeitura Municipal e a SAGMACS, em 1953. A equipe formada pelo padre Lebret, frei Benevenuto, Luiza Bandeira de Melo, René Bride (prefeito da cidade de Reims, na França, e integrante de Economia e Humanismo) e Baltar foi a responsável pela pesquisa de campo. Enquanto a "responsabilidade

técnica do plano" teria cabido aos urbanistas Baltar, Clementina de Ambrosis e Domingos Teodoro de Azevedo Neto.

O que se conhece sobre esse estudo está apresentado em três artigos publicados na Revista do Serviço Público. Dois apresentam mesmo título "Problemas do Município de Ourinhos", um de autoria do Frei Benevenuto de Santa Cruz e o outro de Antônio Delorenzo Neto; o terceiro é de autoria de Baltar, "Ourinhos – Plano da Cidade".[61]

Os dois primeiros artigos tratam da dimensão administrativa e do planejamento municipal. Especificam essa cidade como centro rodoviário e ferroviário, com suas perspectivas agrícolas e industriais; assim como identifica os precários níveis de vida e de equipamentos encontrados. O de Delorenzo vai um pouco mais além e apresenta uma minuta de anteprojeto de lei de planificação municipal, incluindo o zoneamento do município segundo a classificação de área urbana, suburbana e rural.

O de autoria de Baltar apresenta as justificativas técnicas e instrumentos de análise utilizados que informavam sobre os elementos de urbanização de Ourinhos, sendo constatado que os problemas não diferiam dos da "maioria das pequenas e médias aglomerações urbanas". Aponta um conjunto de sete problemas[62] e indica propostas gerais e específicas para cada.[63] Detalha os índices e limites de densidade, o zoneamento por setores: industriais, agrícolas, residenciais, central, ferroviário e áreas verdes; assim como em um esquema de circulação urbana.

Este estudo não se diferencia de outros realizados pela SAGMACS e por Baltar, em seus fundamentos e mantém a observância do método em seu todo, tal como: o contato global realizado inclusive com a participação de Lebret e de Bride, e a abordagem demográfica, social e urbanística. Deixa a entender que os levantamentos e coletas, por meio de questionários, não foram realizados; tendo sido utilizados, em parte, os subsídios dos estudos já elaborados para a bacia do Paraná-Uruguai.

O estudo "Estrutura Urbana de Belo Horizonte" foi realizado mediante contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e a SAGMACS, em agosto de 1958, quando ele foi iniciado.[64] A equipe que participou do estudo e do relatório final, sob a coordenação do frei Benevenuto, foi: Anníbal Villela, Antônio Bezerra Baltar, Antônio Delorenzo Neto, Celso Lamparelli e Francisco Whitaker Ferreira.

O relatório está dividido em seis partes[65] e acompanha a mesma ordem expositiva e analítica presente no estudo da aglomeração paulista. Isto é, a leitura do Relatório permite constatar que o método, os levantamentos, os questionários aplicados, o processamento dos dados replicam a experiência adquirida no estudo realizado para a cidade de São Paulo.

A contribuição de Baltar embora seja a mesma já identificada no estudo da aglomeração paulista está presente ainda no capítulo sétimo da parte terceira, "Roteiro para a organização do Plano Diretor". O entendimento sobre plano diretor está indicado no plano da cidade de Ourinhos, porém de modo sucinto, enquanto no estudo de Belo Horizonte constam o conceito, os objetivos, os princípios e as normas.

Há ainda a referência às orientações contidas no Relatório Final do Seminário de Técnicos e Funcionários de Planejamento Urbano da América Latina, realizado em Bogotá, em outubro de 1958, nominado como Carta dos Andes. Nesse Seminário os temas[66] debatidos foram convergentes àqueles próprios à Economia e Humanismo e entre os participantes constaram integrantes do ideário humanista.

Baltar, o engenheiro Mário Laranjeira de Mendonça e o arquiteto baiano Newton Oliveira compuseram a delegação brasileira, como delegados da SAGMACS. A atuação de Baltar no Seminário foi marcante e ele esteve presente em todos os debates, presidindo

61 Os artigos publicados constam nos seguintes exemplares da Revista do Serviço Público: o de Delorenzo – ano XVII, jun/1955, vol. 67, n. 1, p. 472-81; o de Santa Cruz – ano XVII, dez/1955, vol. 69, n. 3, p. 162-85; e o de Baltar – XVIII, set/1956, vol. 72, n. 3, p. 311-52.

62 Os problemas indicados no estudo foram: a dispersão excessiva; a falta de organicidade; o secionamento da cidade pela ferrovia; a deficiência de espaços livres de uso coletivo; equipamentos sanitários superados; a habitação defeituosa e insuficiência e indefinição do centro urbano.

63 As propostas foram realizadas considerando cinco conjuntos temáticos: controle da concentração demográfica; zoneamento ou organização do espaço; estruturação racional do sistema viário; a localização, dimensão e funcionamento dos equipamentos urbanos. Dentre as propostas cabe citar: a definição de sucessivos perímetros de aglomeração urbana; o controle da densidade residencial; a reserva de áreas para a implantação de centros locais e de centros de bairro em todos os setores residenciais e a definição de um sistema de circulação perimetral.

64 O estudo foi concluído em maio de 1959.

65 A primeira parte: estudos demográficos e econômicos (sob a responsabilidade de Anníbal Villela), a segunda: análise das estruturas básicas (que ficou sob a direção de Francisco Whitaker Ferreira, com o apoio de Celso Lamparelli e Mário Laranjeira de Mendonça). A terceira parte: estudo de urbanismo coube a Baltar e Lamparelli. A quarta: a organização política e administrativa de Belo Horizonte, a quinta: aspectos sociológicos da vida da cidade e a sexta: estudo do abastecimento de Belo Horizonte (elaborado por Benevenuto e Jurema Rosalva Vieira).

uma das comissões temáticas, realizando uma conferência e concedendo duas entrevistas. São palavras suas:

> Passou-se um mês em Bogotá discutindo seis temas, cada um dos quais tinha sido desenvolvido por técnicos de nível internacional, ONU, OEA e outros órgãos internacionais que estavam presentes a reunião e que discutiram cada tema com todos os presentes, que eram mais ou menos uns quarenta. Então escreveram a Carta dos Andes da qual boa parte fui eu quem redigi, porque haviam discussões muito grandes e eu era tido como o apaziguador, dava a redação que todos aceitavam.[67]

A elaboração do plano diretor de Belo Horizonte se efetivou mediante contrato assinado entre o Prefeito do Município, Amintas de Barros e a SAGMACS em 29 de julho de 1961, cumprindo uma das diretrizes constantes no estudo sobre a estrutura urbana dessa cidade. A equipe já é distinta, em especial por não contar com a participação do padre Lebret. A responsabilidade de Baltar foi de orientação geral do trabalho e revisão do relatório final, em conjunto com frei Benevenuto. Os arquitetos Celso Lamparelli e Domingos Theodoro Azevedo Neto participaram como colaboradores. A equipe constante no Relatório foi: Francisco Whitaker Ferreira, Clementina de Ambrosis, Claudio Soares de Azevedo, Flávio Magalhães Villaça e Silvio Breno de Souza Santos. Desses, somente os dois primeiros já tinham participado de estudos da SAGMACS, na década de 1950, na qualidade de profissionais de nível superior.

A orientação geral do estudo dada por Baltar obedece à ordenação e aos temas tratados de modo similar aos estudos elaborados anteriormente para as cidades de São Paulo e Ourinhos, como ainda incorpora como anexos: "A introdução ao estudo urbanístico da pesquisa de estrutura urbana" e "O estudo da estrutura urbana de Belo Horizonte".

Do exposto pode-se dizer que Lebret incentivou Baltar para que fosse criado um grupo de Economia e Humanismo no Recife, este, porém, não chegou a se constituir. Embora o CEPUR tenha vindo, um pouco mais tarde, ao encontro do desejo de Lebret, as evidências institucionais e urbanísticas não são suficientes para defini-lo como grupo local do MEH.

Ao integrar-se ao SAGMACS, Baltar adotou o caminho proposto por Lebret para chegar às deduções acerca do elemento observado, se referenciou em teóricos do urbanismo para entender e atuar na e sobre a cidade, para compor e controlar formas e fluxos urbanos. Este engenheiro contribuiu significativamente para dar relevância e objetivação à dimensão urbanística nos estudos realizados pela SAGMACS ao introduzir a diretriz de definir limite ao crescimento urbano, o modelo urbano de cidade regional, o esquema de expansão de cidades e o instrumento do sistema de equações de índices urbanísticos. Enfim a contribuição de Baltar aos estudos realizados pela SAGMACS foi ímpar; ele pode ser considerado como um dos que mais contribuíram à prática do urbanismo no Brasil.

66 O temário discutido constou de seis pontos, quais sejam: i) conceito de processo de planejamento e os aspectos humanos do desenvolvimento urbano, cujo documento de referência foi redigido pelo arquiteto colombiano Gabriel Andrade Lieras e pelo sociólogo Sakari Sariola da ONU; ii) características do planejamento regional na América Latina, redigido pelo urbanista peruano Luís Dorich; iii) plano geral urbano como instrumento básico para guiar o desenvolvimento da cidade, eixo principal do temário do seminário, foi redigido pelo Prof. Francis Violich da Universidade da Califórnia; iv) renovação urbana, redigido pelo arquiteto Carl Feiss; v) programação do planejamento e os orçamentos, redigido pelo arquiteto Carlos Alvarado, vice-presidente da Junta de Planificação de Porto Rico; vi) O liderato em planejamento, de autoria do Sr. Eric Carlson, diretor do CINVA.

67 Em entrevista concedida por Baltar para a autora deste artigo, no Recife, em fev.1995.

Virgínia Pontual *é urbanista; doutora pela FAU-USP; pós-doutorado na Universidade de Lille1; docente da Universidade Federal de Pernambuco; pesquisadora do CNPq. Email: virginiapontual @gmail.com*

Artigo recebido em dezembro de 2010 e aprovado para publicação em abril de 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGELO, M. R. *Les développeurs: Louis-Joseph Lebret e a SAGMACS na formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil*. São Carlos: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da EESC-USP, 2010.

BALTAR, A. B. *Por uma economia humana*. Recife: Imprensa Oficial, 1950.

_____. *Diretrizes de um plano regional para o Recife*. Tese de Concurso para provimento da cadeira de Urbanismo e Arquitetura Paisagística na Escola de Belas Artes da Universidade do Recife. Recife, 1951.

_____. "Universidade, economia e humanismo". *Revista de Engenharia*. Recife, ano VI, n.7, jan.-dez., 1953.

_____. "Progresso técnico e níveis de vida". Boletim Técnico da SVOP. Recife, ano XVII, v.XXXIX e XL, jul.-dez., 1955.

_____. "Ourinhos – Plano da Cidade". *Revista do Serviço Público/DASP*. Rio de Janeiro, ano XVIII, v.72, n.3, p.311-52, set., 1956.

_____. *Seis Conferências de Introdução ao Planejamento Urbano*. Publicação da Escola de Belas Artes da Universidade da Bahia, 1957.

_____. "Índices Característicos do Desenvolvimento Urbano: tentativa de sistematização de uma teoria da urbanização das unidades residenciais". Separata da *Revista Portuguesa Binário*, n.14, 1959.

_____. "Urbanismo". Recife. Imprensa Oficial. Separata da *Revista do Departamento de Extensão Cultural e Artística* (DECA). Recife, n.2, 1960.

_____. "Introdução". In Lebret, L.J. *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste*. Recife. 2.ed. rev. Condepe, 1974.

_____. Entrevistas concedidas por Baltar a autora deste trabalho, em março de 1993 e em fevereiro de 1995.

_____. Palestra pronunciada pelo engenheiro Antônio Bezerra Baltar no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE. Recife, em 11 de setembro de 1989.

BARDET, G. *Pierre sur Pierre. Construction du nouvel urbanisme*. Paris: Éditions L.C.B. Section Bâtiment, 1947.

BREUIL, M. L. T. *Le père Lebret et la constructuion d'une pensée chrétienne sur Le développement : dans le sillage de medèles politiques et intellectuels émergents au Brésil, 1947-1966*. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, mémoire de máster II, 2006.

CALLADO, A. *Tempo de Arraes: a revolução sem violência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2. ed., 1979

CARVALHO, P. F. *O Planejamento na instância política da luta de classes: análise de planos para a metrópole recifense*. Rio Claro, São Paulo: Instituto de Geociências e Ciências Exatas – UNESP, tese doutorado, 1992.

CAVALCANTI, P. *O caso eu conto, como o caso foi: da Coluna Prestes à queda de Arraes: memórias*. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

CENTRO DE ESTUDOS E PLANEJAMENTO REGIONAL E URBANO. *Planejamento Físico: diretrizes. Cidade de Juripiranga, Estado da Paraíba*. Recife: Imprensa Universitária da UFPE, 1967.

CESTARO, L. Urbanismo e humanismo: a SAGMACS e o estudo da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana. São Carlos: Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da EESC/USP, dissertação mestrado, 2009.

COELHO, F. V. *Direita, volver: o golpe de 1964 em Pernambuco*. Recife: Bagaço, 2004.

CORREIA, T. B. "Urbanismo e política: Recife, 1930-1950". In *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*. São Paulo: Programa de Pós-Graduação do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da EESC-USP, 2005.

GADELHA, E. R. Antônio Bezerra Baltar, Professor Emérito da Universidade Federal de Pernambuco: Discurso panegírico. Recife: Editora Universitária, 1995.

GOMES DA SILVA, G. *Antônio Bezerra Baltar, 1915-2003*. Do.Co.Mo.Mo. Recife, 2003. Disponível em: <http://www.docomomo.org.br/portaretratos%20Baltar.htm>. Acessado em: 14/11/2008.

HOUÉE, P. *Un éveilleur d'humanité: Louis-Joseph Lebret*. Paris: Les éditions de l'Atelier/ éditions Ouvrières, 1997.

IANNI, O. *Estado e planejamento urbano no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Edições Civilização Brasileira, 1971.

LAMPARELLI, C. M. "Louis-Joseph Lebret e a pesquisa urbano-regional no Brasil: crônicas tardias ou história prematura". In: Espaço & Debates. São Paulo. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos. Ano XIV, n.37, 1994

_____. "O ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX. O Pe. Lebret: continuidades, rupturas e sobreposições". São Carlos. Conferência proferida no 3º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 1994a.

_____. Entrevista concedida em maio e junho de 2000, publicadas no site: <http://www.urbanismobr.org>. Acesso em: 20 fev. 2008.

LAVAREDA, A. (Org.) *A vitória de Arraes.* Recife: Inojosa editores, s/d.

LEBRET, L. J. *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste*. Recife: Conselho de desenvolvimento de Pernambuco/Governo do Estado de PE, 2.ed. rev., 1974.

LEBRET, L. J.; DESROCHES, H. *La méthode d'economie et humanisme. Revue Economie et Humanisme*. Ecully (Rhône), n.12, mar.-abr./1944.

_____. *La méthode d'economie et humanisme. Revue Economie et Humanisme*. Ecully (Rhône), n.13, mai.-jun.-jul./1944.

LEBRET, L. J.; BRIDE, R. *Guide Pratique de l'enquête sociale: L'Enquête urbaine*. Paris, Press Universitaires de France, tomo III, 1955.

LEME, M. C. S.; LAMPARELLI, C. "A politização do Urbanismo no Brasil: a vertente católica". In *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR.* Rio do Janeiro, 2001.

LEME, M. C. S. "A circulação de ideias e modelos na formação do urbanismo em São Paulo, nas primeiras décadas do século XX". In: *Anais do VIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, Niterói, 2004.

LUCCHESE, M. C. Em defesa do planejamento urbano: ressonâncias britânicas e a trajetória de Harry James Cole. São Carlos: Departamento de Arquitetura e Urbanismo/ Escola de Engenharia de São Carlos. Tese doutorado, 2009.

MACÊDO, S. *Antônio Bezerra Baltar*. Recife: Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE, trabalho de graduação, 1997.

_____. *Antônio Bezerra Baltar e a cidade integrada à região*. São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos da USP, dissertação mestrado, 2002.

MONTE, L. A. D. S. *O engenheiro Antônio Bezerra Baltar: dossiê de formação profissional e contribuições ao urbanismo*. Recife: CNPQ/UFPE/MDU, relatório de iniciação científica, 2009.

MONTENEGRO, A. T.; SIQUEIRA, J.; AGUIAR, A. C. M. *Engenheiros do Tempo: memórias da Escola de Engenharia de Pernambuco.* Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1995.

MOREIRA, F. D.; MACÊDO, S. C. C. "A obra de Antônio Baltar no Recife dos anos 50". In: *Anais do V Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, Campinas-SP, 1998.

NETO, A. D. "Problemas do Município de Ourinhos (Estado de São Paulo – a reforma administrativa)". *Revista do Serviço Público/DASP*. Rio de Janeiro, ano XVII, jun., 1955, v.67, n.1.

PELLETIER, D. *Economie et Humanisme: de l'utopie communautaire au combat pour le tiers-monde, 1941-1966*. Paris: Les Éditions du Cerf, 1996.
PONTUAL, V. "A utopia de um novo tempo: reformas sociais e planejamento". In *Anais do IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Rio de Janeiro, 1996.
_____. *O Saber Urbanístico no Governo da Cidade: uma narrativa do Recife das décadas de 1930 a 1950*. São Paulo: FAU/USP, tese doutorado, 1998.
_____. *Uma cidade e dois prefeitos: narrativas do Recife das décadas de 1930 a 1950*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2001.
_____. "A cidade e o bem comum: o engenheiro Antônio Baltar no Recife dos anos 50". In: *Anais do IX Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, 2001.
_____. "Urbanism in Recife and the circulation of knowledge: the study of the French Dominican priest Louis-Joseph Lebret". In: *13th Biennial Conference of the International Planning History Society* (IPHS), Chicago, Illinois, USA, University of Florida and University of Illinois, july, 2008.
_____. "O engenheiro Antônio Bezerra Baltar e a obra Índices Característicos do Desenvolvimento Urbano: prática profissional e filiações teóricas". In: I ENANPARQ: Arquitetura, Cidade, Paisagem e Território: percursos e prospectivas. Rio de Janeiro: ANPARQ, 2010.
PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE. *Política de desenvolvimento do Recife metropolitano*. Rio de Janeiro: Consórcio de Planejamento e Empreendimentos Ltda. Recife: Administração Miguel Arraes, 1962.
SAGMACS. *Problemas de desenvolvimento: necessidades e possibilidades do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1954.
_____. *Estrutura urbana de Belo Horizonte*. São Paulo, 1958/1959.
_____. *Relatório do Plano Diretor de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1962. 63p. il.
SAGMACS & SÃO PAULO (Cidade) Comissão de Pesquisa Urbana. *Estrutura urbana de aglomeração paulistana: estruturas atuais e estruturas racionais*. São Paulo, 1958. 4 partes em 3v.
SANTA CRUZ, B. "Problemas do Município de Ourinhos (sugestões para um planejamento racional da administração municipal)". *Revista do Serviço Público/DASP*. Rio de Janeiro, ano XVII, dez., 1955, v.69, n.3, p.162-85.
SILVA, L. D. *O Partido Socialista Brasileiro e sua atuação em Pernambuco (1945-1950)*. Recife. PIMES/Dept. de Ciência Política/UFPE, dissertação de mestrado, 1986.
SOARES, J. A. *A frente do Recife e o governo do Arraes: nacionalismo em crise 1955-1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
VALLADARES, L. *La favela d'un siècle à l'autre*. Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'homme. 2006.

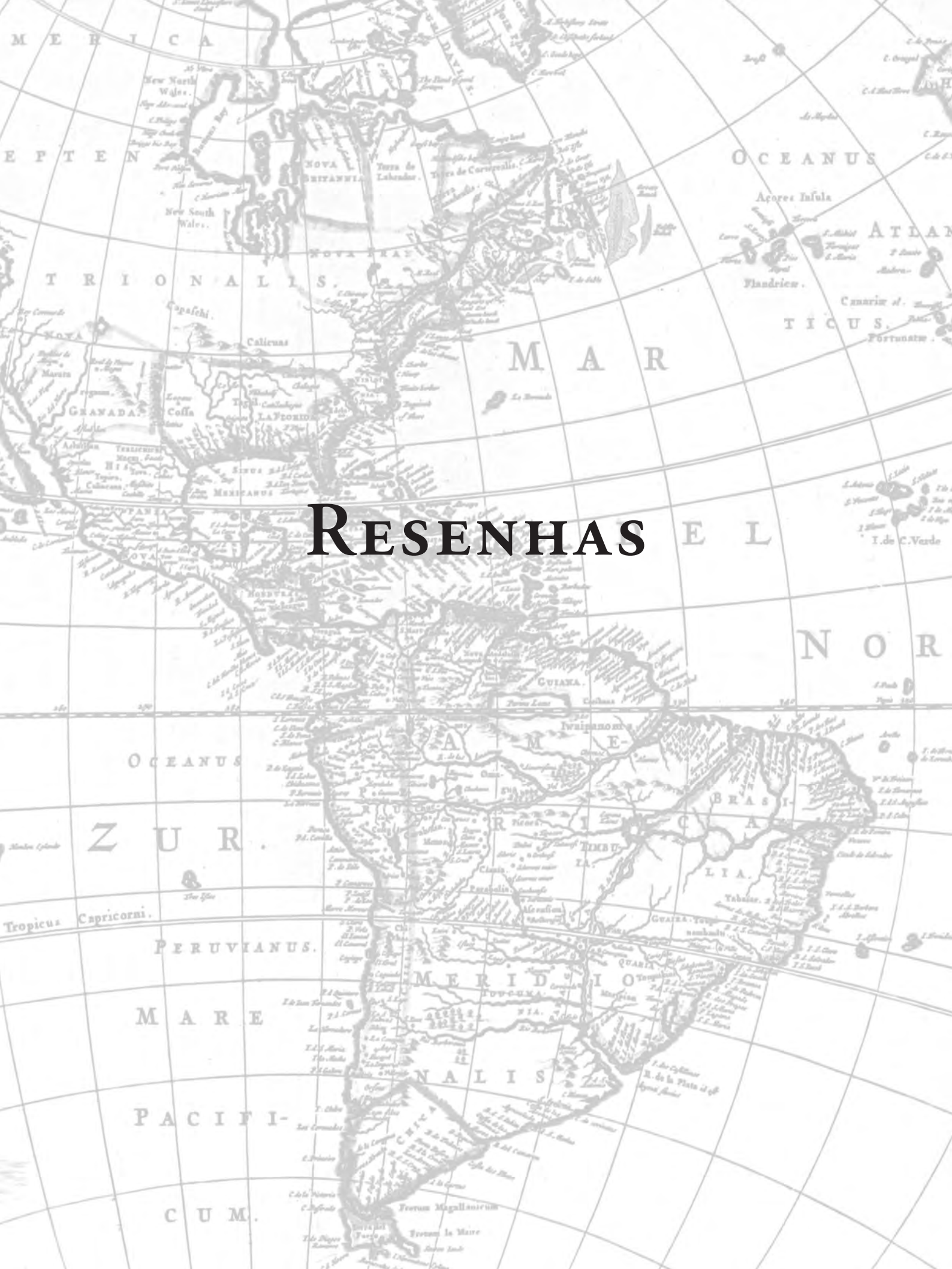
Acervos e Arquivos Documentais

As fontes documentais utilizadas foram coletadas nos seguintes acervos e bibliotecas: na França – consulta ao *Fonds Economie et Humanisme – Archives du Père Lebret (45 AS)* e *Archives de Raymond Delprat (87 AS)* no *Institut International de Recherche et de Formation em vue du Développement Harmonizé* (IRFED) e no *Centre des Archives Contemporaines, Fontainebleau*; e no Brasil – Biblioteca da Pós-Graduação e da graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP),

no Centro de Artes e Comunicações da Universidade Federal de Pernambuco, além do acervo documental já registrado no momento de realização da pesquisa de doutorado, entre os anos de 1984-85.

ABSTRACT *The contribution of the engineer Antonio Bezerra Baltar to constitute the practice of urban planning in Brazil still presents historiographical gaps. Following the perspective of cultural history, thi paper shows Baltar not only inserted in the local scene but also in the national and international levels, articulating ideas to practices in urban institutions: at the Centro de Estudos de Planejamento Urbano e Regional (CEPUR) and Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS). The paper discuss the contribution of the French Dominican priest Louis-Joseph Lebret for the formation of Baltar's thought, and in a reverse movement, indicates how the urban practice of Baltar contributed for the understanding of Lebret on town planning. The interpretation of the documents of urban practices of Baltar reveals works, ideas and institutions that constitute the field of urbanism in Brazil in the 1950's.*

KEYWORDS *Baltar; CEPUR; Lebret; SAGMACS; urban practice; urban studies.*


OCEANUS
MAR
Açores Insula
Flandricæ.
Canariæ
Fortunatæ
I. de C. Verde
GUIANA.
BRASILIA.
Tropicus Capricorni.
PERUVIANUS.
MERIDIO
MARE
PACIFICUM.
Fretum Magellanicum

Resenhas

TRANSFORMAÇÕES SOCIOTERRITORIAIS NAS METRÓPOLES DE BUENOS AIRES, SÃO PAULO E SANTIAGO

Sandra Lencioni, Sonia Vidal-Koppmann, Rodrigo Hidalgo e Paulo Cesar Xavier Pereira (organizadores)
São Paulo: FAU-USP, 2011

Prof. Dr. José Borzacchiello da Silva
Geógrafo e professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFC

Sandra Lencioni, Sonia Vidal-Koppmann, Rodrigo Hidalgo e Paulo Cesar Xavier Pereira organizaram o livro "Transformações socioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago", editado pela FAU-USP, em 2011, portando também os selos do CNPq, Universidade do Chile e IMHICIHU/Conicet, da Argentina.

Trata-se de uma excelente contribuição à temática metropolitana de grande interesse para geógrafos, historiadores, sociólogos, arquitetos, cientistas políticos, urbanistas, antropólogos, administradores, ou seja, para as áreas voltadas à interpretação e análise das transformações socioespaciais, especialmente em metrópoles latino-americanas.

O livro traz quinze artigos de vinte e três autores, além de minuciosa apresentação, informação sobre os autores e as instituições vinculadas à pesquisa geradora do livro, cujo foco é a dinâmica metropolitana a partir de diferentes perspectivas, voltada à compreensão de Buenos Aires, Santiago e São Paulo, evidenciando diferentes faces dos processos contidos na complexidade da trama das metrópoles. Os organizadores, de forma cuidadosa, recuperam o significado do conceito de região metropolitana e evidenciam a necessidade de se ampliar a pesquisa na área; além disso, mostram que é preciso também se aprofundar no assunto de forma a alcançar o entendimento das questões referentes às grandes metrópoles.

A reunião de autores com perfis profissionais diversos, os quais têm na metrópole o objeto preferencial de análise, resultou em um livro denso e necessário para o aprofundamento de questões ligadas à urbanização contemporânea. Munidos de vigoroso referencial teórico-metodológico e ampla e variada bibliografia, os autores construíram textos inovadores. Os organizadores explicitam o sentido e a importância da pesquisa cujo eixo de argumentação busca compreender as manifestações significativas dos processos socioterritoriais em curso nessas três importantes metrópoles do cone sul da América Latina.

As análises e interpretações que se entrecruzam nos textos surpreendem pela clareza e consistência. Os organizadores brindam-nos com um livro imprescindível para o conhecimento da trama metropolitana com suas configurações recentes, manifestadas em novas urbanizações que revelam fragmentos e novas centralidades, testemunhos da condição cotidiana da produção da cidade à luz da reestruturação imobiliária como estratégia de reprodução do capital.

O livro tem uma diretriz explicativa que percorre todo o seu corpo emprestando coerência e legitimidade aos múltiplos aspectos abordados. O enfoque é ousado e competente, um exercício de qualidade que se completa na divisão lógica das partes e sequência dos capítulos. A acuidade dos autores está presente em minúcias analíticas e filigranas que enriquecem o texto e facilitam a leitura, sempre instigante e indagadora da condição urbana na escala metropolitana. Ao dar conta de tarefa de tal envergadura, os autores, sob a égide de meandros identificados na intrincada destruição/construção da metrópole, oferecem meios para desvendar nesse emaranhado, processos explicativos da dinâmica urbana.

Quanto ao objetivo da pesquisa que resultou na elaboração do livro, os organizadores esclarecem a importância da abordagem e a pertinência metodológica mais preocupada em apreender processos que estabelecer comparações. Quanto ao método, a orientação da pesquisa selecionou temas imprescindíveis que demandam aprofundamento, mas que induzem a respostas capazes de elucidar as transformações socioterritoriais nas metrópoles pesquisadas. Foi acertada a decisão de se evitar o método comparativo, especialmente aquele fundado em bases de dados sobre as três metrópoles. As discussões aprofundam os temas da fragmentação e segregação nas áreas metropolitanas marcadas por novas centralidades, sem se constatar, no entanto, o desaparecimento das antigas, especialmente, principalmente as datadas e produzidas pela industrialização voltada à substituição das importações.

O livro é a expressão das múltiplas possibilidades de leitura da trama urbana construída na tessitura das cidades, na forma de metrópole. Seu ponto de partida é identificar nas cidades estudadas os traços de união ou desunião na complexidade da vida urbana contemporânea, o que leva a discernir fatores que interferem nas relações estabelecidas nas três metrópoles, considerando seu peso simbólico, tamanho descomunal atingido por elas, além da diversidade dos territórios contidos em seu interior. No cotidiano urbano repousa o pressuposto para entender a dinâmica metropolitana na dimensão das transformações socioterritoriais. Para os autores, a diferenciação socioterritorial no interior da cidade produz um universo constituído de múltiplos arranjos pautados em novas organizações espaciais que indicam a presença de diferentes processos que impactam o cotidiano e impõem sérias dificuldades sobre os citadinos.

Destaco a convergência dos diversos enfoques dos autores, todos cumprindo um efetivo intercâmbio acadêmico de caráter interdisciplinar em torno do tema metrópole e metropolização na perspectiva de sua dinâmica. Os textos selecionados possuem base analítica fundada no enfoque contemporâneo da temática, contribuindo, sobremaneira, para a atualização bibliográfica dos pesquisadores dos três países que integram a pesquisa.

WARCHAVCHIK. FRATURAS DA VANGUARDA

José Lira
São Paulo: CosacNaify, 2011

Ana Luiza Nobre
Doutora em História,
professora adjunta da PUC-RS

Warchavchik. Fraturas da vanguarda, de José Lira, é o primeiro estudo de fôlego sobre Gregori Ilitch Warchavchik (1896-1972), arquiteto ucraniano radicado em São Paulo na década de 1920 e amplamente reconhecido como precursor do movimento de renovação da arquitetura no Brasil. A publicação de mais de 500 páginas resulta da tese de livre-docência apresentada pelo autor à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP em 2008, ou seja, mais de 40 anos depois da publicação do livro seminal de Geraldo Ferraz (*Warchavchik e a introdução da nova arquitetura no Brasil: 1925 a 1940*. São Paulo: Masp, 1965) e na sequência de um conjunto de trabalhos acadêmicos surgidos nos últimos anos em torno da obra do arquiteto.

A princípio poder-se-ia pensar, portanto, que o trabalho vem contribuir para a exaltação da obra de Warchavchik e a reafirmação de seu papel como precursor do movimento de renovação arquitetônica cuja origem foi disputada entre Ferraz e Lucio Costa, em polêmica travada nas páginas do Diário de São Paulo em 1948 – em que o primeiro defendeu a precedência de Warchavchik na "luta áspera e amarga" levada a cabo em São Paulo, e o segundo a "espetacular e comovente arrancada" de Oscar Niemeyer provocada pelo convívio diário com Le Corbusier no Rio, em 1936.[1] O autor parte, porém, por um viés mais cultural, que consiste em rastrear e reconstituir em detalhes a trajetória pessoal e profissional do arquiteto, para expandir o entendimento da sua obra e buscar sua ressignificação. Considera, assim, tanto seus momentos de maior visibilidade (entre meados da década de 1920 e 1930) quanto o "vácuo em sua carreira logo depois da investida acadêmica e profissional no Rio de Janeiro" e "o longo e sinuoso período de três décadas posterior a seu reaparecimento na cena arquitetônica na virada para os anos 1940 em São Paulo", em que perde seu protagonismo e assume perfil de empresário.

Se o livro recupera, então, os projetos iniciais de Warchavchik no Brasil, marcados por um desejo de aproximação com as vanguardas europeias – caso das primeiras casas do arquiteto em São Paulo (Residência Warchavchik e Residência à rua Itápolis), e alguns de seus projetos no Rio (como as Residências Nordschild e Alfredo Schwartz e Vila Operária da Gamboa, os dois últimos em parceria com Lucio Costa) – também apresenta projetos destinados claramente ao nicho de mercado que se abre em São Paulo no pós-guerra, em função da verticalização cada vez mais intensa da cidade (Edifício Tejereba, no Guarujá, 1945, e edifício Moreira Salles, na Av. São Luís, 1951).

---

1 Ferraz, Geraldo. "Quem é o pioneiro da arquitetura moderna brasileira? Falta o depoimento de Lucio Costa". *Diário de São Paulo*, 1/2/1948 e Costa, Lucio. "Depoimento do arquiteto Lucio Costa sobre a arquitetura moderna brasileira. *Diário de São Paulo*, 7/2/1948.

O resultado revela bem mais do que se conhecia até agora de Warchavchik. E mesmo para quem não tem um interesse maior pela obra do arquiteto, a perspectiva historiográfica de José Lira é cativante. Isso porque o livro se mostra atravessado por uma interrogação básica que vem norteando a prática intelectual do autor, sobre o fazer contemporâneo da história da arquitetura. Não por acaso, o lançamento do livro coincide com o lançamento de um número especial da revista Desígnio, vinculada à área de concentração em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo do programa de pós-graduação da FAU-USP, do qual Lira é professor. Organizada por ele, a revista repassa, nessa edição (número 11-12), as principais perspectivas historiográficas que marcaram o debate em arquitetura nas últimas décadas, e avança no sentido de identificar e mapear as filiações teóricas e institucionais às quais se vincula um conjunto selecionado de historiadores e críticos contemporâneos, em sua maioria brasileiros.

Pode-se dizer que o estudo sobre Warchavhik apresenta-se, assim, como o produto mais acabado de uma longa maturação do autor sobre os problemas atinentes à escrita da história da arquitetura hoje, desdobrado ainda no seu pós-doutoramento na Universidade de Columbia, em Nova York. Daí a sua opção pelo enfrentamento também das relações entre as motivações intelectuais e políticas, os modos de produção e consumo da obra, assumindo uma perspectiva que não deixa de responder ao chamado tafuriano para "explodir a síntese aparente contida na obra".[2] Ou seja, "desmembrar" a obra e examiná-la sob diversos fragmentos e pontos de vista (por exemplo, o das encomendas, dos modos e técnicas de produção, das hipóteses de vanguarda). Na remontagem desses fragmentos, devidamente historicizados, estaria, afinal, o ato crítico indispensável ao fazer história. E uma vez que a obra só se constitui na interseção desses fragmentos, em meio às suas próprias contradições internas, tratar-se-ia de buscar sentido também nas suas fissuras, na contramão de modelos e narrativas totalizantes colocados em xeque há décadas.

Essa perspectiva – pautada pelo duplo movimento de focar na obra arquitetônica de Warchavhik e ao mesmo tempo "olhar para fora da disciplina"[3] – explica porque, tão importante quanto o exame do arquivo de projetos do arquiteto (depositado na FAU-USP), veio a ser o levantamento documental realizado na cidade natal do arquiteto. Vasculhando pacientemente o Arquivo Estatal de Odessa, Lira encontrou, por exemplo, a pasta escolar de Warchavchik, o que lhe permitiu desfazer alguns equívocos sobre a sua formação, cultivados pelo próprio arquiteto (os documentos mostram, por exemplo, que foi na Escola de Arte de Odessa que Warchavchik de fato iniciou seus estudos de arquitetura, aos dezesseis anos de idade).

O que pode parecer mera "miudeza" – sobretudo na primeira parte do livro, em que o autor reconstitui as características da comunidade judaica em Odessa, a crescente instabilidade política e a atmosfera cultural da cidade antes da emigração de Warchavchik, em 1918 – ganha, assim, significado no decorrer da leitura do livro, à medida que o mito Warchavchik vai sendo desmontado e cede lugar a aspectos em geral subestimados ou omitidos da sua obra, como sua formação inicial na Ucrânia e depois na Itália, ou a reorientação do arquiteto a partir do final da década de 1930, por conta das responsabilidades crescentes na gestão do valioso patrimônio imobiliário da família Klabin (em função do casamento com Mina Klabin, em 1927).

Mesmo um dos capítulos mais citados da sua longa trajetória – a passagem pelo Rio de Janeiro na década de 1930 – se renova depois da leitura de José Lira. Assim, se o título de um dos capítulos – "Modernista entre os cariocas" – faz supor que a postura de Warchavchik fosse isolada, o próprio autor cuida de chamar atenção para a reciprocidade das relações que se estabelecem entre o arquiteto russo e o meio carioca, no período de cerca de dois anos em que sua presença é mais constante no Rio (1931-1933). Porque se por um lado a emergência da arquitetura moderna no Rio – com a sede do Ministério da Educação, o pavilhão do Brasil na Feira de Nova York e o conjunto da Pampulha – só iria se definir, como diz Lira, a partir de um "estado de tensão já latente", marcado pela prática docente e projetual de Warchavchik na cidade, por outro lado sua obra mostra-se beneficiária dos "estímulos locais, a experiência didática, o entusiasmo dos alunos, a parceria com Lucio Costa e o próprio meio carioca da profissão."

É bem provável que as raízes pernambucanas de José Lira tenham lhe conferido a liberdade necessária

2 Apud Solá-Morales, Ignasi. "Práticas teóricas, práticas históricas, práticas arquitetônicas" (1999). In: Desígnio 11-12, p.40.

3 p.487.

para a construção de uma perspectiva que escapa da já esgotada querela entre cariocas e paulistas, armada justamente em torno da figura de Warchavchik. Mas nem por isso sua leitura permanece menos atenta à organização do campo arquitetônico no Rio de Janeiro, desde o início da década de 1920. Algumas fotos reproduzidas no livro resumem bem o ambiente encontrado por Warchavchik na cidade. Como as demais, são fotos em pequenos formatos, que exigem a aproximação do leitor e fogem à sedução gráfica da maioria dos livros de arquitetura publicados hoje no Brasil. Em uma, vê-se um grupo em visita à Casa Nordschild, em 1931, em que o arquiteto está cercado por cerca de 30 pessoas, dentre as quais estão Lucio Costa, Manuel Bandeira e Carmen Portinho. Noutra, da mesma época, Warchavchik está cercado por Lucio Costa, Candido Portinari, Mário Pedrosa, Cícero Dias, Alcides Rocha Miranda e outros, em almoço comemorativo do sucesso da exposição da mesma casa. E há uma terceira foto, tirada um ano depois, em que o grupo é menor, mas também integrado por Lucio Costa e Manuel Bandeira, em visita à inauguração do "apartamento moderno" criado por Warchavchik na cobertura de um edifício em Copacabana. Somados à clássica foto de Warchavchik, Lucio Costa e Frank Lloyd Wright no terrraço da Casa Nordschild, esses registros, por si só, mostram a receptividade que sua obra encontrou na esfera intelectual carioca, e não por acaso indicam a presença constante de Lucio Costa a seu lado (Lucio Costa fora, afinal, o responsável pela introdução de Warchavchik no ambiente acadêmico e intelectual carioca, ao fazê-lo professor de composição de arquitetura da Escola de Belas Artes).

Em um estudo de tamanha profundidade e abrangência, sentem-se algumas ausências – como a referência a Hans Eger, engenheiro austríaco com quem Warchavchik trabalha em parceria na década de 1950. O leitor mais atento poderá se perguntar, também, que relação Warchavchik teria tido com Brasília, cujo concurso coincide com o período em que o arquiteto assume perfil empresarial e realiza, entre outros, os projetos para os clubes "Pinheiros" e "Hebraica", em São Paulo. Mas o livro – que é enriquecido por um conjunto de projetos redesenhados, e por uma extensa bibliografia – também traz, mesmo que pontualmente, informações preciosas, como a de que as pequenas lajes em balanço na entrada das unidades da Vila Operária da Gamboa foram, na verdade, construídas de madeira revestida de folhas metálicas. Mais uma vez, encontramos aí as limitações práticas e produtivas, a precariedade de mão de obra, o preço excessivo dos materiais importados, tudo o que marca e problematiza sobretudo as primeiras obras de Warchavchik no Brasil, como o próprio autor cuida de mostrar. Mas que por outro lado tornam ainda mais fascinante o seu desafio de buscar o entendimento da obra de Warchavchik como um todo, sem ocultar suas soluções menos exemplares ou excepcionais, mas tornando-as visíveis, e mais que isso, dando-lhes rendimento.