

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIOS: ONZE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS

*Fania Fridman, Luciana Alem Gennari
e Sandra Lencioni [Organizadoras]*

María Rosa Carbonari | Valter Luiz de Macedo
Luciana Alem Gennari | Cleandro Krause
Fania Fridman | Camila Lima e Silva de Carvalho
Luisa Iñíguez Rojas | Sonia Vidal-Koppmann
Joaquín Perren | Laura Lamfre | Germán Pérez
Sandra Lencioni | Rogério Haesbaert Barreto

 **CLACSO**

POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIOS

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

Políticas públicas e territorios: onze estudos latino-americanos /
María Rosa Carbonari [et al.]; coordinación general de Fania
Fridman; Luciana Alem Gennari; Sandra Lencioni. - 1a ed. -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-722-357-6

1. Políticas Públicas. 2. Territorios Nacionales. 3. Urbanismo.
I. Carbonari, María Rosa II. Fridman, Fani, coord. III. Gennari,
Luciana, coord. IV. Lencioni, Sandra, coord.
CDD 320.6

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Pensamiento social / Políticas públicas / Territorio / Geografía /
Urbanismo / Áreas metropolitanas / América Latina / Argentina /
Brasil / Cuba

Coleção Grupos de Trabalho

POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIOS

**ONZE ESTUDOS
LATINO-AMERICANOS**

**Fania Fridman, Luciana Alem Gennari
e Sandra Lencioni
(Organizadoras)**

María Rosa Carbonari

Valter Luiz de Macedo

Luciana Alem Gennari

Cleandro Krause

Fania Fridman

Camila Lima e Silva de Carvalho

Luisa Iñíguez Rojas

Sonia Vidal-Koppmann

Joaquín Perren

Laura Lamfre

Germán Pérez

Sandra Lencioni

Rogério Haesbaert

Grupo de Trabalho “Políticas públicas y territorios”



CLACSO

Colección Grupos de Trabajo

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo

Pablo Vommaro - Director de Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Núcleo de diseño y producción web

Marcelo Giardino - Coordinador de Arte

Sebastián Higa - Coordinador de Programación Informática

Jimena Zazas - Asistente de Arte

Equipo Grupos de Trabajo

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Alessandro Lotti, Teresa Arteaga

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.



Biblioteca Virtual de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.

Primera edición

Políticas públicas e territorios: Onze estudos latino-americanos (Buenos Aires: CLACSO, septiembre de 2018)

ISBN 978-987-722-3576

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

SUMÁRIO

Fania Fridman Apresentação		9
--------------------------------------	--	---

PARTE 1

María Rosa Carbonari La urbanidad en la frontera: Una villa en los bordes (temporal y espacial) del imperio colonial		15
---	--	----

Valter Luiz de Macedo Uma geografia histórica urbano-regional da província fluminense		41
---	--	----

Luciana Alem Gennari O controle da cidade? Notas sobre a gênese da gestão urbana das construções particulares na cidade do Rio de Janeiro, 1828-1930		61
---	--	----

Cleandro Krause Os melhoramentos urbanos e os dois urbanismos no extremo sul do Brasil (1918-1937)		87
---	--	----

PARTE 2

Fania Fridman Notas sobre o planejamento no período João Goulart	109
Camila Lima e Silva de Carvalho As favelas brasileiras no contexto Lula (2003-2010): O que mudou na primeira década do século XXI?	141
Luisa Iñíguez Rojas Territorios y políticas: ¿Qué permanece y qué muda en Cuba?	167
Sonia Vidal-Koppmann Centralidades y movilidad: Un desafío para el ordenamiento territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires	195
Joaquín Perren; Laura Lamfre e Germán Pérez Diferenciación socio-territorial en la conurbación de Neuquén hacia comienzos del siglo XXI: Un aporte para el estudio de áreas metropolitanas de rango medio	215

PARTE 3

Sandra Lencioni Totalidade e tríades: Compreendendo o pensamento de Lefebvre	251
Rogério Haesbaert De categoria de análise a categoria da prática: A multiplicidade do território numa perspectiva latino-americana	267
Sobre os autores e autoras	289
Sobre as organizadoras	293

APRESENTAÇÃO

Fania Fridman

Esta coletânea reúne trabalhos de acadêmicos e especialistas componentes do Grupo de Trabalho “Políticas públicas y territorios” do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO). Apresentam-se aqui os resultados de nove pesquisas acerca de experiências de políticas públicas em distintos recortes temporais e seus impactos territoriais e duas contribuições teóricas. Investigar e refletir em torno das políticas públicas implica em aproximar-se do “Estado em ação” ou dos modos que as ações dos governos foram e são levadas a cabo. Significa igualmente considerar que as esferas do Estado (municipal, metropolitano, estadual/provincial, nacional/federal) encontram-se em constante mutação. Neste sentido, historicizar as políticas públicas adquire relevância porque permite estabelecer suas continuidades e descontinuidades como também revelar os projetos políticos que as conceberam. As políticas (*policies*) — instrumentos de governo que classificam os indivíduos e as populações coletivizando modos de ação e formas de expressão — podem resultar na via de acesso a estudos comparativos entre os diversos Estados latino-americanos. A perspectiva de organização deste livro surgiu também a partir das mudanças de paradigmas nas Ciências Sociais que convidam à busca de nexos e vínculos para compreender o urbano e o regional na trama das relações sociais e territoriais.

Originadas de diferentes áreas e campos disciplinares, as balizas analíticas e os conceitos envolvidos neste livro enquadram múltiplas entradas. Partimos da perspectiva da política pública (nos séculos XX e XXI sob a forma de planejamento urbano e regional ou planificação) como estratégia de supremacia e de submissão, vislumbrando a configuração de redes urbanas — compostas por povoados, vilas ou cidades — e de regionalizações como formas de expropriação e como bases do exercício da ordem, da arrecadação tributária e da “civilidade”. São, portanto, “instituições” de controle dos recursos territoriais e dos sujeitos do espaço. O território torna-se o conceito operativo referido às diretrizes de planejamento que surgem desde os contextos locais-espaciais como os de desenvolvimento endógeno. Na epistemologia latino-americana o território aglutina as noções de espaço, de comando e de poder, permitindo assim entender como os diversos atores (multiescalares) entram em colaboração e em disputas por reivindicações sobre o espaço ocasionando uma constante reconfiguração do mesmo.

Desta maneira, as políticas públicas aplicadas nos territórios da América Latina há mais de cinco séculos também podem contribuir para o debate no marco das teorias de governança e de planejamento territorial. Por outro lado, as políticas públicas em sentido amplo devem levar em conta os movimentos sociais em suas múltiplas formas de organização e articulação a fim de estimularem efetivas bases de participação popular, cujos exemplos o contexto latino-americano é rico, e servindo, muitas vezes, de referência para o debate político em nível global. O reconhecimento da mobilização política “de baixo para cima” implica rever pressupostos teóricos na medida em que os conceitos não devem ser vistos apenas como categorias analíticas, mas também como categorias da prática, ou seja, incorporados à própria ação de luta.

O livro encontra-se dividido em três partes definidas a partir dos eixos analíticos constitutivos do Grupo de Trabalho. Na Parte 1 estão presentes a memória de intervenções dos períodos colonial e imperial; os planos territoriais republicanos; a historicidade dos espaços urbano e rural; os códigos normativos e os vestígios morfológicos nos territórios através dos artigos de María Rosa Carbonari; Valter Luiz de Macedo, Luciana Alem Gennari e de Cleandro Krause.

O texto “La urbanidad en la frontera: Una villa en los bordes (temporal y espacial) del imperio colonial” analisa a conformação de assentamentos em espaços fronteiriços durante o século XVIII através do exemplo da Villa de la Concepción del Río Cuarto. Tal projeto de urbanização, cancelado no período revolucionário da independência, foi parte da política do império espanhol na América cujo objetivo era assegurar maior controle sobre a população e o território.

“Uma geografia histórica urbano-regional da província fluminense” discute a relação entre cidade e região no processo de domínio político-administrativo da província do Rio de Janeiro. O projeto nacional pretendido para o país independente era aquele que, na base territorial, tomava o espaço citadino como mecanismo articulador de esferas regionais, tornando o fato urbano-regional um instrumento efetivo de controle.

O artigo “O controle da cidade? Notas sobre a gênese da gestão urbana das construções particulares na cidade do Rio de Janeiro, 1828-1930” demonstra que a orientação das obras públicas e particulares é de responsabilidade do município carioca desde 1828. Nos períodos imperial e republicano, mudanças na maneira de se produzir o espaço urbano tornaram-se coincidentes com os novos arranjos sociais, aos interesses do capital internacional e ao “liberalismo excessivo”.

“Os melhoramentos urbanos e os dois urbanismos no extremo sul do Brasil (1918-1937)”, realizando um inventário das ocorrências da palavra urbanismo no jornal *A Federação*, órgão representativo do Partido Republicano Rio-Grandense no período de 1918 a 1937, verifica dois sentidos: sua associação a ideologias anti-urbanas e, por outro, a constituição de um novo campo profissional na administração pública de elaboração de projetos de remodelação das cidades.

Na Parte 2 são examinados instrumentos e marcos legais; o processo de formulação dos planos no âmbito da política metropolitana; o planejamento regional e os sistemas nacionais de planejamento nos textos de Fania Fridman; Camila Lima e Silva de Carvalho; Luisa Iñiguez Rojas; Sonia Vidal-Koppmann e de Joaquín Perren, em coautoria com Laura Lamfre e Germán Pérez.

Em “Notas sobre o planejamento no período João Goulart” encontra-se um conjunto de observações acerca do planejamento durante o curto termo da presidência de João Goulart. As medidas de caráter desenvolvimentista são analisadas no contexto de radicalização das forças políticas e dos movimentos sociais no país; da situação internacional; e do fortalecimento das concepções de planejamento, de democracia e de justiça social das esquerdas brasileiras.

O artigo “As favelas brasileiras no contexto Lula (2003-2010): o que mudou na primeira década do século XXI?” ao reconhecer uma lacuna sobre as mudanças ocorridas nas áreas mais pobres das cidades, compara, utilizando dados censitários, as condições socioeconômicas e de infraestrutura de favelas localizadas em cinco regiões metropolitanas brasileiras. Revela ainda a melhoria que as políticas públicas implementadas pelo governo federal ocasionaram.

O trabalho “Territorios y políticas: ¿Qué permanece y qué muda en Cuba?” trata das dificuldades do Estado na manutenção das políticas

de redução das desigualdades sociais a partir da crise econômica e da desintegração do campo socialista. Analisa em três escalas as novas reconfigurações territoriais que resultaram das orientações de ajuste das políticas públicas para a recuperação econômica e bem estar social.

“Centralidades y movilidad: Un desafío para el ordenamiento territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires” evidencia um novo paradigma caracterizado pela fragmentação sócio-territorial: o desenvolvimento urbano desigual das periferias e a aparição de centralidades. A metropolização, fruto do capitalismo global e vinculada à atuação do mercado imobiliário e à constituição de eixos de transporte interurbanos, revela a ineficácia do ordenamento executado.

O texto “Diferenciación socio-territorial en la conurbación de Neuquén hacia comienzos del siglo XXI. Un aporte para el estudio de áreas metropolitanas de rango medio” aborda a segregação social e espacial fruto da fusão de áreas urbanas de porte médio. Desde suas origens vinculadas à atividade fruticultora até o presente associado à exploração de recursos energéticos, a diferenciação socioespacial é analisada através de informações sociodemográficas fornecidas pelo Censo de população e moradia.

Fechando o livro, da Parte 3 constam temáticas como reavaliação da polaridade urbano-rural; mutações na centralidade urbana; desigualdade e movimentos sociais em diferentes escalas nos aportes teóricos de Sandra Lencioni e de Rogério Haesbaert.

O artigo “Totalidade e tríades: Compreendendo o pensamento de Lefebvre” ao destacar o método dialético e a ênfase que este autor dá à noção de totalidade, enfatiza seu pensamento triádico inserido na tradição fundada em Joaquim de Fiore, um filósofo do século XII. Discute as tríades “forma, função e estrutura” e “homogêneo, fragmentado e hierarquizado”, consideradas particularmente potentes e instrumentais para a análise do espaço.

“De categoria de análise a categoria da prática: A multiplicidade do território numa perspectiva latino-americana” questiona o conceito “território” a partir de suas múltiplas manifestações tanto como categoria de análise, intelectual, quanto de categoria da prática e normativa. Através da ligação do território como ferramenta de luta dos movimentos sociais latino-americanos, são apreciados autores como Milton Santos e Carlos Walter Porto-Gonçalves.

Nos tempos atuais em que a alteridade nos marcos da governança se precipita sobre processos democráticos, torna-se necessário re-visitar o tema das políticas públicas. As contribuições do Grupo de Trabalho nestes onze estudos latino-americanos revelam os desafios teóricos e da prática do objeto.

PARTE 1

LA URBANIDAD EN LA FRONTERA

UNA VILLA EN LOS BORDES (TEMPORAL Y ESPACIAL) DEL IMPERIO COLONIAL

María Rosa Carbonari

INTRODUCCIÓN

Los centros urbanos de América Latina colonial fueron escenarios vitales en la política de dominio y luego se convirtieron en espacios de intercambio social y económico. En tal sentido, la concentración de población y la conformación de villas en el siglo XVIII en espacios periféricos formaron parte de la política del Imperio Español en América de construir una frontera defensiva-colonizadora en las márgenes del territorio bajo su control según el modelo de poblamiento practicado en la península. Esta política reactivaba el carácter urbano de la conquista iniciada en el XVI con el ciclo de fundaciones, aunque con matices diferentes. Implicaba la urbanización sobre la campaña y en algunos casos en la propia frontera, para asegurar el dominio del territorio. En este marco se sitúa el surgimiento de pequeños poblados en la frontera.

En tal sentido, el objetivo del presente artículo es explicar la conformación de la Villa de la Concepción del Río Cuarto dentro de una red de conexión entre ciudades a fines del siglo XVIII y la configuración de un poder local ejercido a través del cabildo. No obstante, el cambio revolucionario de principio del siglo XIX cancelaría el proyecto urbanizador, implicando una acomodación en accionar de

los vecinos y la pérdida de la relativa autonomía —con el cierre del gobierno local en 1824— otorgada por la corona en el ejercicio de gobierno y justicia del cabildo en la jurisdicción de dominio, es decir, del medio rural.

Para ello, primeramente se comenta la construcción de la urbanidad en la campaña fronteriza a partir de la creación de dos villas según legislación indiana, haciendo especial referencia a los vecinos propietarios que controlaron la política en el centro urbano y en la región. Luego se menciona el crecimiento poblacional que acompañó el proyecto urbanizador truncado por la crisis del orden colonial que afectaría a los vecinos comerciantes y por ende implicaría una suspensión en la economía urbana.

Las fuentes son variadas y dispersas, siendo las más significativas los informes de Rafael de Sobremonte (1785), el Acta Fundacional de la Villa (1797), los Censos de población de 1778, de 1813, 1822 y las Actas Capitulares del Cabildo de la Villa de la Concepción del Río Cuarto (1798-1812) (Academia Nacional de la Historia, 1947). Se acompaña con otras investigaciones realizadas para el estudio de la región.

LOS PEQUEÑOS CENTROS URBANOS

En la historiografía urbana colonial se insiste en el papel de las ciudades hispanoamericana fundamentalmente en el período de la conquista dentro de la política de control del territorio (Romero, 1973, 2009; Morse, 1990; Hoberman y Socolow, 1993; Areces, 2000; Pagé, 2008a, 2009b). La producción histórica recientemente viene prestando más atención a la campaña, es decir al medio rural, a través de la conformación de pequeños poblados en regiones hasta el siglo XVIII marginales. Estos trabajos en Argentina refieren, fundamentalmente, al espacio pampeano y del litoral (Garavaglia y Moreno, 1993; Mateo, 2001; Dejendedjian, 2006; Barrera 2010; Banzato, 2011), contribuyendo a una mirada más específica sobre la función de estos nucleamientos de población y la constitución de poderes locales.

La política de concentración urbana en espacios fronterizos, además de asegurar el dominio del espacio en disputa con la población india, también cumplía la función de intermediación con otros centros urbanos. En ese sentido España desde el inicio había imaginado su imperio colonial como una red urbana (Romero, 1973: 12; Areces; 2000: 148) tanto en la etapa inicial de la conquista como en el siglo XVIII¹, en las que se buscaba “promover el desarrollo de la región

1 Para Areces, en Argentina las ciudades se articularon conformando una “red urbana” sobre el territorio, dejando orientaciones que aún pueden reconocerse en

en que estaban insertas” (Romero, 1973: 17). Ello implica, entonces, incorporar en el estudio urbano, el medio rural en que tenían jurisdicción. También Hoberman y Socolow (1993) plantearon que las ciudades de América Latina colonial eran “escenarios vitales de intercambio social y económico” (1993: 16) que se constituían sobre el mundo rural. Estos autores explicitan el carácter jerárquico y desigual de las sociedades coloniales, dado que “fundar ciudades en que todos los habitantes fueran iguales nunca fue el ideal ibérico” (1993: 12). Todo núcleo urbano que se constituía se pensaba y se legitimaba asimétrico; espacio donde se producía y reproducía la diferenciación social (Barriera, 2010: 23). Así, a la desigualdad entre españoles, indios y negros y demás grupos étnicos, se le sumaba la de ser vecinos propietarios —generalmente de ascendencia española— y los demás habitantes. Los primeros tenían el poder político y el estatus legal que se les negaba a los segundos.

Esta perspectiva explicita el carácter político y social de la dominación territorial y el fundamento desigual y jerárquico de las urbes, posibilitando revisar las tesis que insisten en las ciudades como espacio de construcción democrática.

Específicamente para Argentina, la historiografía inaugurada por Bartolomé Mitre (1887), planteó que a diferencia de las ciudades del Perú —donde los españoles habían generado una sociedad altamente jerarquizada—, las del Río de la Plata habían sido igualitarias desde el comienzo².

La misma matriz teórica-ideológica se ha aplicado en la conformación de un pequeño centro urbano en la frontera interior del Virreinato del Río de la Plata en el siglo XVIII —a partir del surgimiento de un fortín y concentración de un poblado que se le dio el estatus de villa—. El sociólogo José Luis de Imaz (1965) consideró que la sociedad de la Villa de la Concepción del Río Cuarto, localizada en las márgenes del imperio, había surgido bajo un principio de “igualdad

el mapa actual. Ciudades que articularon Potosí con Buenos Aires; otras, Buenos Aires con el litoral fluvial a Asunción, y una tercera, Santiago de Chile con Buenos Aires (2000: 148).

2 En el Perú “fueron verdaderas cortes coloniales, con aristocracia de condes y marqueses, que profesaban el culto de la nobleza y sostenían la institución con todas sus consecuencias.” “Solo las Provincias del Río de la Plata presentaban la homogeneidad de una democracia genial, en que todos eran iguales de hecho y de derecho” (Mitre, [1887] 1890: 59). Condiciones locales y espíritu localista dominaría la construcción de la identidad nacional. Asimismo, ello se sustentaba con los vecinos de las ciudades, por su condición de propietarios y de españoles, pues detentaban la representación a través del cabildo que implicaba una importante capacidad de autogobierno (Zamora, 2009).

entre sus habitantes”³. Este postulado mantiene cierta reminiscencia mitrista, es decir de la historiografía oficial argentina; pero a la vez, es posible vincularlo a la tesis turneriana que relaciona el avance de la frontera con el carácter democrático, puesto que en la frontera era posible constituir un espacio con nuevas formas de organización política y espacial⁴.

Revisar este planteo, fundamentalmente para la historia de la ciudad de Río Cuarto, es reconocer la apropiación privada existente sobre el territorio rural y fronterizo que sustentó el carácter desigual de las nuevas poblaciones que se fundaron. Ello permite adentrarnos en el estudio de la conformación de la villa en el marco de la política de la urbanización de la campaña en el camino de circulación entre ciudades coloniales y en el espacio de frontera a fines del siglo XVIII⁵. Perspectiva que posibilita considerar la necesidad de estudiar los centros urbanos, en los que se analicen “las influencias recíprocas urbano-rurales y los niveles de articulación con el sistema político y económico”, como ha sostenido Assadourian; puesto que en las villas residían “los propietarios rurales y son ellos quienes controlaban el poder político urbano”, y quienes establecían “las políticas destinadas a defender los intereses económicos de la región”, Por ello, para este autor “el análisis deberá ser necesariamente urbano-rural, es decir regional” (Assadourian, 1982: 321).

3 Para este autor la vida en la localidad de Río Cuarto desde sus comienzos debió ser muy precaria y con escasos medios para combatir a los indios localizados más allá de la frontera (1965: 20), por lo que se pregunta: “¿Cómo se impondría el orden jerárquico entre quienes día a día se identificaban con el quehacer común, y frente al mismo peligro también común?” (1965: 21). En ese sentido afirmaba que “la sociedad de Río Cuarto nació (bajo) un *signo igualitario*. Pero con la *igualdad del nivel bajo, al ras del suelo*” (Imaz, 1965: 22, énfasis propio).

4 Las diferentes concepciones de frontera militar, político, económico-social — desde la perspectiva de Turner— y cultural fueron explicadas en *Frontera y construcción histórica* (Carbonari, 1999). Turner aportaba una nueva dimensión al concepto de frontera y una renovada visión de Historia. La Historia había comenzado siendo pura frontera para, paulatinamente, pasar de ser sede, asentamiento y ciudad precaria —a la fuerza de intento y de afirmación de la idea de persistir y de extenderse— a ser una región, un país difuso —a medias independiente— y finalmente un país constituido. *El significado de la frontera en la historia americana* de Frederick Jackson Turner; fue expuesto en 1893 en Chicago a los 400 años del Descubrimiento de América (Turner, 1968; Clementi, 1968).

5 Como sostiene Pagé (2008a), el siglo XVIII se caracterizó por la fundación de pequeños poblados diferenciándose del ciclo de fundaciones de ciudades cabecera.

EL REFORMISMO EN LA FRONTERA: PROTECCIÓN, URBANIZACIÓN Y DOMINIO RURAL

En la península Ibérica, en los últimos años del siglo XVIII, se acudió a una nueva política para ocupar las despobladas tierras andaluzas a partir de la fundación de villas estables, con autoridades civiles, justicia, recaudación de recursos propios, así como el otorgamiento de títulos y beneficios a los primeros pobladores. Bajo el impulso de la reforma del Estado español, Carlos III (1759-1788) tenía por objetivo la creación de Nuevas Poblaciones en Sierra Morena y Andalucía en 1767. El proyecto ilustrado respondía a las ideas de Campomanes (1723-1802) y su implementación a Pablo de Olavide (1725-1803) que consistía en poblar las grandes extensiones despobladas existentes en los caminos de la región con la creación de estructuras que facilitara el tránsito de viajeros y mercadería (Gómez Vélez, 2007: 24).

Surgieron así los “Pueblos Carolinos” o Nuevas Poblaciones⁶. El objetivo de la Corona era la expansión de su control y dominio, reproduciendo el esquema social imperante en la monarquía, a través de fundación de nuevos asentamientos en región aún no dominada. Este modelo de ocupación del territorio se implementó tanto en el denominado “septentrión novohispano” o frontera norte novohispana (Osante, 2004, Sánchez Bañón, 2015: 27, González Milea, 2016; Amaya Palacios et al., 2016) como en la frontera sur del imperio español luego de la reterritorialización del espacio, desprendiéndose el virreinato del Río de la Plata (1776) del antiguo virreinato del Perú, donde se fundó la Villa de la Concepción del Río Cuarto. En el afán de consolidar su dominio en América, la geopolítica colonial reformista sostenía la necesidad de establecer poblados en los limes articulados a otros centros urbanos.

En este caso, a las Nuevas Poblaciones en la frontera sur se las localizó en el tránsito terrestre entre Buenos Aires y Santiago de Chile. Las pequeñas urbes, en su categoría de “villa” y bajo la normativa española, adquirirían desde entonces un rol estratégico de intermediación entre poblados, de protección de camino y de la implementación de una política de colonización defensiva sobre el territorio dominado. Ese proyecto lo implementaba el gobernador intendente de Córdoba, Rafael de Sobremonte (1745-1827), en acuerdo con los propietarios rurales de la región que debieron ceder parte de sus terrenos.

6 Las “nuevas poblaciones” fueron asentamientos vinculado a los planes de gobierno establecido por el Rey Carlos III desde 1767, quien le otorgó mayor especificidad al término aunque posteriormente se relacionó con el poblamiento fronterizo, la colonización y los planes migratorios (Pagé, 2008a).

En este contexto, la villa surgió bajo un signo jerárquico y vinculado de la política del Estado Borbónico, de poblar la frontera con el fin de asegurar el dominio. Ello, otorgándole poder a los vecinos propietarios residentes (militares hacendados) y españoles recién arribados (comerciantes).

EL REFORMISMO: LA CONSTRUCCIÓN DE LA FRONTERA SUR Y LA VALORIZACIÓN DEL ESPACIO

El problema del poblamiento de la campaña y del control de los espacios marginales hasta donde tenían jurisdicción las ciudades coloniales —o hasta donde el Imperio Español consideraba que tenía soberanía—, fue una de las preocupaciones centrales del Reformismo Borbónico y se vio reflejado en la región sur de la ciudad de Córdoba de la Nueva Andalucía desde su fundación en 1573. Allí se estableció una línea de pueblos, a semejanza del modelo de poblamiento andaluz, concentrando la población de la campaña a lo largo del camino marginal que a su vez era por donde pasaba el comercio entre Buenos Aires, Cuyo y el Reino de Chile. El control del espacio implicaba entonces su reestructuración a partir de un nuevo reordenamiento jurisdiccional. También por esos tiempos en la frontera litoral —límite con el imperio de Portugal— se fundaron las villas de San Antonio de Guleguay Grande (Guleguay), Concepción del Uruguay y San José de Guleguaychú⁷.

Este propósito tenía, entre sus fundamentos, la necesidad de defender ese territorio frente a los indios no sometidos a dominio⁸

7 Según Julio C. Djenderedjian, Tomás de Rocamora (1740-1819) fundaba “varias villas en lo que por entonces comenzaba a conocerse como Entre Ríos”. Aclara el autor que “si bien esa efusión administrativa reconocía entre sus orígenes la preocupación por la importancia estratégica de una vasta zona peligrosamente cercana a la inestable frontera con los dominios de Portugal, la misma no dejó de tener una cierta justificación moral; un tosco y humilde intento criollo de poner en práctica ideas económicas fisiocráticas y modelos administrativos de corte ilustrado” (Djenderedjian, 2006).

8 Desde fines de la década del sesenta y en la del setenta del siglo XVIII, entonces, es cuando quedan registrados los mayores enfrentamientos entre “cristianos” e “indios” de la época colonial (Barrionuevo Imposti, 1986: 42 y 43; Grenón, 1924: 41 a 68). Aparentemente el conflicto se agudizó cuando el stock ganadero cimarrón decayó. La sociedad “cristiana” recurrió a la cría del ganado, los indígenas comienzan a incursionar las estancias ganaderas instaladas en la frontera. En la Información de Méritos del Comandante del Fuerte Punta del Sauce, Maestre de Campo Miguel de Arrascaeta del año 1762 (Archivo Histórico de la Provincia de Córdoba —AHPC—, Tribunal, Escr. 2, Leg. 31, Exp. 10) expresa que los indios no habían atacado la frontera y se había dado un aumento de familias pobladoras. Sin embargo, Arrascaeta en setiembre de 1767 fue muerto por indios aucas que asaltaron el Fuerte (AGN, Contaduría, Sala 13, 11-8-2, citado por Mayol Laferrère, 1977: 7). Ver también AHPC,

y por otro proteger los caminos y el tráfico de mercaderías como evitar el contrabando⁹ donde transitaba el comercio, lo que llevaría a que los Borbones a implementar un plan de poblamiento¹⁰ a semejanza de la política implementada en la región de Andalucía y Sierra Morena.

Específicamente para la frontera sur del imperio se ponía en marcha un plan para un mayor control sobre la región de la llanura del río Cuarto a través de: a) la construcción de un vallado fronterizo¹¹, b) el fortalecimiento de las relaciones diplomáticas, o política de pacificación con la población india a partir de la implementación de tratados

Tribunales, Escribanía 3, Año 1767, Leg. 25, Expte. 8, citado por Barrionuevo Imposi, 1986: 42.

9 A mediados del siglo XVIII en el Río Cuarto se había instalado un registro aduanero en el paraje de San José (San Bernardo) próximo a Punta del Sauce que funcionó entre 1745 y 1757. Allí se cobraba el impuesto de sisa a los comerciantes de Mendoza, San Juan, Buenos Aires, Santa Fe y Paraguay que atravesaban la región traficando mercaderías para mantener la frontera y controlar el contrabando (Fassi, 1947).

10 La era borbónica presenció un proceso cualitativo de urbanización. La vieja política de nucleización urbana se volvió a aplicar, especialmente para la colonización y defensa de las fronteras, siendo que las medidas reformistas favorecieron a la descentralización de los sistemas urbanos (Morse, 1990: 45).

11 Fuerte Principal o Comandancia de Punta del Sauce (1752) (después La Carlota) en el centro de la línea y fuertes secundarios el de Santa Catalina (1778) cubriendo la extrema derecha, y el de Las Tunas (1779), protegiendo la extrema izquierda. Este último fue construido a petición del virrey Juan José de Vértiz y Salcedo para protección del comercio (Mayol Laferrère, 1977). Posteriormente se construyeron varios fortines intermedios, entre ellos el de la Concepción en 1782, el de San Fernando en el arroyo Sampacho, el de San Rabel de Loboy entre Las Tunas y Punta del Sauce (La Carlota), otro entre Melincué y Las Tunas llamado fortín de Loreto del Zapallar; el fuerte con su pequeña población San Bernardo, ubicada cerca de Río Cuarto y la guardia del Pilar entre La Carlota y La Luisiana. No todas las fundaciones de Sobremonte sobrevivieron. La Luisiana fundada en 1794 tuvo poca existencia. Asimismo la pequeña población del pueblo San Bernardo posteriormente se trasladaba su población hacia otros espacios. Asimismo, el fortín de San Rafael (Mendoza) establecido en 1787 fue destruido en 1804. La construcción de fortines permitió acortar las distancias entre los fuertes. Junto a este esquema defensivo se buscaba fomentar poblaciones al amparo de estas fortificaciones reuniendo a los vecinos españoles y asegurar el dominio territorial. Ello acompañaba toda la línea divisoria que atravesaba el continente desde la región bonaerense por el río Salado, en el meridional cordobés por el río Cuarto, hasta llegar a Cuyo y Chile, separando dos formas diferentes de ordenar el espacio geográfico-social. Así la describía el gobernador intendente Sobremonte, en el informe que da cuenta de su llegada a Córdoba el 6 de enero 1785: "Su frontera que corre unida con la de esa Provincia comprende desde el Fuerte de las Tunas hasta la de San Luis de Loyola más de cien leguas en las cuales están situados además del referido los del Saladillo, Zauze, fortín de Sⁿ Bernardo, Fuerte de Sta. Cathalina, y Concep.^{on} del Río cuarto" (Torre Revello, 1946: LXXXVII, en Apéndice Documental).

de paz¹² y c) la elevación de dos poblados al rango de villas con las prerrogativas que le otorgaba las Leyes Indias¹³.

De esta manera, al sur del gobierno del Cabildo de la jurisdicción de la ciudad de Córdoba de la Nueva Andalucía se construyó un espacio militarizado y de incipiente urbanización. Ello formaba parte del reordenamiento del territorio que modificó los límites político-administrativos y creó nuevas unidades jurídicas.

En ese plano la conformación del virreinato del Río de la Plata generó un cambio fundamental en el equilibrio geopolítico del continente: Lima —antigua capital del virreinato— comenzó paulatinamente a perder la hegemonía que había mantenido durante el viejo sistema colonial, lo que implicó “el ascenso de Buenos Aires y la hegemonía del puerto Atlántico sobre el interior del espacio peruano, en competencia con Lima” (Assadourian, 1982: 125). La rivalidad entre Lima y Buenos Aires ejemplifica las tendencias comerciales que habrían de remodelar los patrones de poblamiento de todo el continente sur y que acabarían trasladando su eje económico del Pacífico al Atlántico (Morse, 1990: 40). Ello fue complementado con la medida de declarar la Libertad de Comercio con América de 1778, a través del “Reglamento y Aranceles Reales para el Comercio Libre de España a Indias”, promulgado por el rey Carlos III.

De manera acorde con esta nueva política, en 1782-1783 se subdividió al virreinato en unidades administrativas, con lo que España esperaba ejercer mayor control con nuevos funcionarios españoles,

12 El Estado borbónico decidió ordenar el territorio partiendo del reconocimiento de la población india aún no dominada por medio de tratados de paz entre hispanocriollos e indios no sometidos. A partir de entonces, se fue generando una política de consenso que posibilitó una cierta estabilidad fronteriza con los indios que se localizaban fuera de su soberanía formal reconociéndoles la autonomía indígena sobre la base de derechos de las naciones (Lázaro Ávila, 1996: 282).

13 Las Leyes de Indias constituyeron las disposiciones promulgadas por la corona y demás autoridades españolas como un régimen jurídico para ser aplicable al territorio americano. La legislación que refiere al poblamiento y a la urbanización está reglamentada inicialmente en las Instrucciones Reales a Pedrarias Dávila en el año 1513. Allí la corona dispone que las ciudades fueran fundadas en lugares apropiados para la navegación y en sitios donde se pudieran abastecerse de agua y de alimentos, como así realizar la carga y descarga de mercadería. Las mismas debían estar localizadas próximos a corrientes de agua potable, bosques y tierras que podrían cultivarse. Refiere también a los procedimientos que debían realizarse cuando se fundaba una ciudad: medir la plaza, indicar sitio para iglesia, cabildo y cárcel, trazar las calles rectas y paralelas y distribuir las parcelas entre los conquistadores. Posteriormente la Ordenanza de Felipe II del año 1573, describe al trazado de planos y construcción de nuevas ciudades. En la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, de Carlos II de 1680 e impresa por primera vez en 1681 se retoman los principios que habían sido expuestos en la ordenanza de 1573. Con estas normativas quedaba registrado sistema espacial urbano original, basada en un plano de coordenadas cartesianas y con una plaza rectangular en el centro (Ver Wyrobisz, 1980).

delegándoles poder jurisdiccional. En ese sentido, los gobernadores-intendentes —entre los que se encontraba Sobremonte— fueron los ejecutores de la política de dominio sobre el territorio¹⁴.

En esta reterritorialización, la región del río Cuarto dejaba, por un lado, de ser el confín sur del virreinato del Perú para constituirse en la frontera sur —frontera interna— del virreinato del Río de la Plata; y, por el otro, dejaba de ser límite jurisdiccional con la Capitanía de Chile; puesto que San Luis —formando parte del Corregimiento de Cuyo—, colindante a la región en estudio y antes dependiente de esa Capitanía, pasaba a integrar la Intendencia de Córdoba del Tucumán, en la nueva división territorial.

A partir de entonces, la región de la frontera sur adquirió importancia para su control en virtud de ser nexo de integración en la ruta entre Buenos Aires y Santiago de Chile. Sobremonte nombrado Gobernador Intendente de Córdoba del Tucumán fue quien planteó en 1785 la necesidad de poblar la frontera, fundamentalmente en las cercanías del Camino Real a Cuyo, dándole para ello tierra a los nuevos pobladores a fin de ir formando villas¹⁵. De ese modo, la región del río Cuarto pasó de zona periférica de la campaña cordobesa y espacio marginal en la economía andina a territorio estratégico, espacio de intermediación, para la comunicación terrestre, formando parte de una red de núcleos urbanos y puestos fronterizos.

14 La estrategia de fundar centros con categoría de villas formó parte de las disputas entre vecinos propietarios de las ciudades existentes que se oponían a la pérdida jurisdicción de dominio, pues la nueva política borbónica de fundar villas en la campaña le concedía poder a nuevos vecinos o vecinos residente de esos espacios rurales, con las prerrogativas que le concedía el Rey. Los porteños se habían opuesto a la creación en 1729 de Montevideo y por los años 1753 a la fundación de la Villa de Luján. Es conocido el pleito que ocasionó la erección de Villa del poblado de Luján con el Cabildo de Buenos Aires (Barba, 1981). También en el norte de Córdoba los cabildantes cordobeses se opusieron al otorgamiento del título de Villa a Tulumba que se le daría recién en 1803. Sin embargo Francisco de Chañar y a Villa de María de Río Seco situadas en el Camino Real en la frontera nordeste de Córdoba quedarían sin dicho nombramiento (Calvimonte, 1997: 221 y 229). Ello no sucedería en las zonas de frontera en el llano pues en el litoral se fundaron tres villas próximas en 1783: San Antonio de Gualeguay Grande, Concepción del Uruguay y San José de Gualeguaychú en la actual provincia de Entre Ríos. Tampoco se registra oposición para la fundación de las Villas de Concepción del Río Cuarto y de La Carlota en la frontera sur y la erección del poblado de Los Ranchos a la Villa del Rosario en la frontera noreste de Córdoba.

15 6 de enero 1785. "El Gobernador Yntend^{te} de la Provincia de Cordova, dá cuenta desu llegada a la Capital de ella, examen que empieza á hacer para su fomento y medios para su logro, con el fin de desempeñar la obligazⁿ en que le constituye la confianza que ha debido a la Real piedad ofreciendo exponer q.^{to} resulte desu Visita que vá a continuar pasada la Rigorosa estacion de las Aguas" (Torre Revello, 1946: LXXXVII, Apéndice documental. Citado en Carbonari, 1998).

La política de defensa, por ser el “tránsito preciso”, según reza el Acta Fundacional de la villa, se plasmó entonces en la conformación de líneas de fuertes y fortines acompañando cursos de agua, siendo el más significativo el río Cuarto en la jurisdicción sur de la ciudad de Córdoba (Carbonari, 1998). La ocupación se efectivizó así a través del poblamiento formal —sobre lo que básicamente eran áreas rurales— con la conformación de dos villas La Concepción del Río Cuarto, a la vera del Fortín homónimo, y La Carlota donde estaba situado el Fuerte y Presidio Punta del Sauce (de 1752) instituidas en tales en 1797. Ello fue acompañado con la conformación de otros pueblos como La Lusiana y San Bernardo de existencia corta. Por otra parte el presidio también se constituyó en una práctica de ocupación del territorio en caminos y estrategia de asentamiento y poblados (Arnal, 2006), así como la instalación de Reducción del Espinillo por parte de los jesuitas en la región.

EL ESPACIO ANTES DE LA CONFORMACIÓN DE LOS POBLADOS

El control del territorio antes de su poblamiento urbano se había sustentado en acciones militares que recaían en los vecinos de la ciudad Córdoba o de otras jurisdicciones. Pobladores que iban adquiriendo tierras, sea por merced o por compra en espacios distantes, se constituían en hacendados dedicados a la producción ganadera y asumían también cargos militares para la defensa del territorio¹⁶. Algunos asentamientos se constituían en lugares estratégicos de circulación. En dichos espacios se constituían aglutinamiento de población que podría ser alrededor de un casco de estancia en que se erigía una capilla a o baluartes fronterizos como Cruz Alta, límite entre la jurisdicción de Córdoba y de Buenos Aires¹⁷, en el camino entre Buenos Aires y Córdoba¹⁸ o más al sur en Punta del Sauce (1752), en el camino (curso medio del río Cuarto) entre Buenos Aires y Mendoza, San Juan y Santiago de Chile en el espacio fronterizo. Así, los vecinos de la ciudad de Córdoba iban ocupando la campaña, estableciendo sus estancias y transformándose

16 Es el caso de Don Ignacio Soria Medrano, sargento Mayor que accede por compra a las tierras de fronterizas de Sampacho. Estaba enrolado en las milicias que custodiaban la frontera del Río Cuarto, y practicó varias entradas a tierra indígena. Ver *Producción y circulación en la frontera sur de Córdoba en la época colonial: la Estancia Sampacha*, de Rosario Cappellini (2014).

17 El gobernador de Tucumán Fernando de Mendoza Mate de Luna (1681-1686) otorgó tierras al alférez Alonso Díaz Ferreira de Aguiar, vecino de la ciudad Córdoba. Años después fueron transferidas a Jacinto Piñeiro y entre 1717 y 1722, el gobernador José Matías de Angles en 1726 ordenó la construcción de un *Fuerte* porque era un lugar estratégico, paso obligado en el camino a Córdoba (Cabrera, 1927).

18 Paso obligado del comercio y las provincias del Paraguay y de Buenos Aires con las del Tucumán y Perú. Ver *Tragedia de Cruz Alta* (Cabrera, 1925).

en milicianos para su defensa. Más al sur, en la región del río Cuarto se fue conformando una pequeña comunidad constituida por españoles y descendientes de españoles, quienes arribaban a estos espacios y se afianzaban como autoridades militares (Carbonari y Baggini, 2004). Las capillas y oratorias localizadas en las estancias constituían pequeños nucleamientos de población entre fines del siglo XVII y primera mitad del XVIII y acompañaban los establecimientos productivos de propiedad de españoles y con mano de obra indígena y/o esclava.

LA URBANIDAD EN LA FRONTERA

El Estado Colonial tenía por objetivo establecer una “nueva funcionalidad económica imperial” (Lucena Giraldo, 1996: 267) y para ello la atención especial sobre los confines de la colonia española. En tal sentido, la región de la llanura del río Cuarto a fines del siglo XVIII, frontera interior, abierta, sin marcas definidas se constituía en un territorio a controlar. En la frontera, el proyecto de poblar fue una estrategia de afirmación en la región. Casi es como un imperativo porque a decir de Sobremonte se debe “... acrecentar, y fomentar la Población formal de que se carece, la cual considero sería utilísima en las propias Fronteras que es en la realidad tenerlas en los Caminos del Perú y Chile¹⁹.”

La política de poblamiento se sustentaba básicamente con una práctica urbana. De esta manera, el nucleamiento permitía el control por parte de la corona a través de los vecinos españoles ya asentados sobre la población dispersa. El poblamiento fue una estrategia en la región, para evitar el “abandono” del lugar por parte de la sociedad hispano-criolla y para mantener el “basto comercio” interregional, en la región desde fines del siglo XVIII, como sostenía Sobremonte.

En el proyecto de dominar el espacio, las fundaciones de pequeños núcleos urbanos cambiarían el paisaje de la región. En la traza urbana de la Villa de la Concepción, en forma de damero con una plaza en el centro, continúa como elemento unificador la tradicional institución cristiana: la iglesia, a su lado o al frente el cabildo, la nueva institución de la vida política. También en ese recuadro se expresa el privilegio dado a “los vecinos más antiguos”, en la distribución del pequeño espacio delineado.

19 “El Gov.^{or} Yntend.^{te} de Córdoba instruye, é informa delo obserbado en la Visita de la Prov^a de su cargo, con inclusion de los principales oficios conque há dado cuenta de ella al Virrey del distrito, é Yntend.^{te} Gral á efecto de que S.M. se digne resolver; lo que fuere de su R.^l agrado en los particulares q^e contiene, y del que especialm.^{te} trata del Colegio R.^l Convictorio de Monserrat, y demás establecimientos dela naturaleza de este que está bajo la R.^l proteccion” (06/12/1785) (Documento N° 3, extraído de Torre Revello, 1946: LXXXIX, citado en Carbonari; 1998).

LOS VECINOS MÁS ANTIGUOS Y EL DOMINIO TERRITORIAL DE LA VILLA DE LA CONCEPCIÓN

Por Real Cédula Confirmatoria de la Fundación (1797), el Rey Carlos IV (1788-1808), otorgó a los residentes de la región (aquellos que eran propietarios de tierra, fueran militares, hacendados o que realizaban ambas acciones), el poder del ejercicio político, de justicia y de policía en el territorio bajo su dominio. En ese marco el Rey concedió a la “nueva población²⁰ el título de Villa con el nombre de la Concepción de Nuestra Señora, y a sus pobladores los privilegios que para tales casos conceden las leyes”. Entre ellas, el gobierno de la jurisdicción que comenzó a funcionar en 1798.

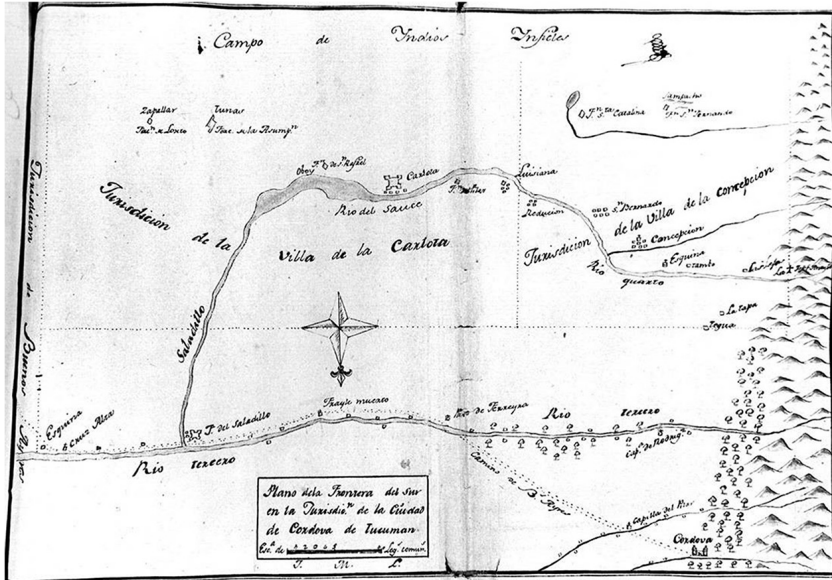
Se demarcó la plaza central. Primero fueron nueve y luego se determinaron cuarenta y nueve manzanas, modificando el espacio reservado a la plaza y ordenándose que las familias propietarias de parcelas de tierras, dispersas por ambas riberas del río, construyeran sus casas sobre la plaza y calles contiguas. Es así que en el primer croquis de la Villa de la Concepción del Río Cuarto, proyecto de futura urbanización, están representadas cuarenta y nueve manzanas diseñadas entre “dos cursos de agua” —el río Cuarto y el arroyo El Bañado—. Esta documentación gráfica del año 1794 formó parte del expediente que se inició para elevar al pueblo de la Concepción al rango de Villa —categoría urbana para la campaña, o medio rural, de menor jerarquía que el de ciudad— con el nombre de Concepción de Nuestra Señora. Allí está también el nombre de los primeros vecinos habitantes.

Con el otorgamiento de Villa Real también se establecieron los límites de la región, es decir, la jurisdicción de dominio en que los vecinos propietarios asumieron el control político. El Plano de la frontera sud de la ciudad de Córdoba del Tucumán (1797) que acompaña el expediente de fundación indica el alcance jurisdiccional de los cabildos que tenían tanto la Villa de la Concepción como el de La Carlota. En expediente se representan la jurisdicción de ambas villas.

20 El término “nuevas poblaciones” se relaciona con los asentamientos vinculados a los planes de gobierno establecido por el Rey Carlos III desde 1767, quien le otorgó mayor especificidad al término aunque posteriormente se relacionó con el poblamiento fronterizo, la colonización y los planes migratorios (Pagé, 2008a).

Mapa N° 1

Plano de la Frontera Sur en la Jurisdicción de la ciudad de Córdoba del Tucumán, 1797



Fuente: Foto del Plano. AHPC, Trib. Escribanía, Año 1797, Leg. 52, Expte. 7. Reproducido también en Carbonari (2010a: 32). Se observa que el mismo está diseñado de forma invertida en relación a los mapas convencionales.

La región se fue constituyendo en relación con la geografía del lugar, siendo más importante la sierra, con sus valles atravesados por distintos cursos de agua alimentados por las precipitaciones pluviales²¹. El

21 Geográficamente lo que se constituía en río arriba según el registro censal de 1778, forma parte de la Cuenta Superior del río Cuarto en las sierras Comechingones Sur. Por las serranías hacia el norte, los cursos de agua del Talita y Las Moras constituyen el río Barrancas (que pasa por lo que actualmente se localiza la localidad de Alpa Corral). Paralelo al mismo y de este a oeste cruzan los ríos San Bartolomé (de las Tapias) y Las Cañitas que van a desembocar en Piedra Blanca. Allí se localizaban las Estancias de San Bartolomé y la de Piedra Blanca. Son justamente los ríos Piedra Blanca y de las Barrancas los afluentes del río Cuarto formando el cauce medio del río en que se localizaron distintos establecimientos productivos en la región de llanura: la Estancia de El Tambo, Rodeo Viejo, Parroquia de Río Cuarto, como también paraje de cruce de caminos (Carbonari, 2009). Más al este, los cordones montañosos de Los Cóndores y Las Peñas, a su vez, se incluyeron en el dominio territorial de la villa. Cruzados por causes de agua de menor caudal, como los arroyos del Barreal, el Saucosito y el Cano que forman posteriormente el arroyo de Tegua o Santa Bárbara y el arroyo de Chucul, entre otros. Al sur del río Cuarto, el arroyo Santa Catalina —al que tributan distintos arroyos como el Cipión y de la Barranquita y el de Achiras— dieron origen también a asentamientos de estancias y puestos en los caminos. Más

dominio de la Villa de la Concepción abarcaba el área serrana ocupada por los descendientes del fundador de Córdoba, Jerónimo Luis de Cabrera —Sierra de Los Comechingones, los cordones de Los Cóndores y de Las Peñas—, el pedemonte y parte de la llanura pampeana. Atravesada por cursos de aguas hacía viable su puesta en producción. Por el norte el arroyo Tegua era el límite, así como las sierras Comechingones lo eran al este. Sobre el río Cuarto el paraje de Reducción era la demarcación oeste que lindaba con la jurisdicción otorgada a la Villa de La Carlota y al sur no había límites precisos. Ese sur se reconocía como territorio bajo otro dominio, eran los “campo de indios infieles”.

ESPACIO Y POBLACIÓN A PRINCIPIOS DEL SIGLO XIX: CRECIMIENTO POBLACIONAL

La erección de dos villas en el espacio rural fronterizo de llanura implicaba un reordenamiento del territorio regional que anteriormente formaba parte de la campaña de la Ciudad de Córdoba. Así los sectores identificados en el censo de 1778 (Río Arriba, Río Abajo, Tegua y Peña, Frontera del Río Cuarto) en que se había subdividido la región fueron reagrupado en las jurisdicciones de ambas villas, quedando para La Concepción del Río Cuarto, a diferencia de La Carlota²², el dominio de la zona serrana y el estrecho vínculo con las familias propietarias de la misma quienes asumirían en control de la jurisdicción otorgada, aunque en relación con dependencia de Córdoba capital.

En particular, en la jurisdicción de la Villa de la Concepción, el censo de 1813 registra 4.473 habitantes, de los cuales se calcula que 740 (17%) residían en la propia Villa (Fourcade, 1991: 24). En relación al relevamiento de 1778 se había dado un importante incremento poblacional para toda la región (64%), reflejando el éxito de la política

al sur otros cauces menores como Sampacho, Zegueta y Chaján constituyeron otras fuentes de agua necesarias para asentamientos de estancias como la de Sampacha. Sobre el curso inferior del río Cuarto en la llanura y espacio de frontera se había asentado inicialmente una Reducción Jesuita de Indios Pampas denominada El Espinillo (1691) en una legua donada por Jerónimo Luis de Cabrera III por haber sido encomendero. Todos estos nombres están presentes en los documentos coloniales y permitieron identificar geográfica y toponímicamente a la región. Allí se habían establecido las estancias coloniales más importantes de la región y por ende allí estaban las familias propietarias con cierto poder económico que asumieron el poder político local.

22 Ello haría una diferencia de los pobladores de ambas villas. Mientras que en La Concepción estarían más vinculados a familias propietarias de la región de la sierra y nuevos vecinos peninsulares, el poblamiento de La Carlota se realizaría una práctica de traslado compulsivo de familias consideradas “perjudiciales”. Ver Rustán, 2005.

de poblamiento²³. Los espacios geográficos más poblados continuaron siendo los serranos. En la llanura, por su parte, se registró un interesante aumento vinculado a la constitución de las villas.

LOS VECINOS REPRESENTANTES DEL PODER LOCAL

La refuncionalización del poder que acompañaba a la reterritorialización del espacio americano, con la creación de unidades administrativas menores de control, benefició a los vecinos propietarios de la región. El cabildo, primera institución política de la localidad, se constituyó como otros ayuntamientos americanos, por los vecinos españoles²⁴ a los que se les delegaba las funciones de administración política y de justicia en toda la jurisdicción bajo control²⁵.

Asimismo, el nuevo estatus urbano atrajo a los propietarios de la región por las propias prerrogativas que la legislación daba. La configuración social se fue constituyendo a partir de vecinos de antigua residencia en la sierra, propietarios herederos de la merced del fundador de Córdoba y nuevos pobladores que habían arribado en el transcurso del siglo XVIII emparentados con los descendientes de los Cabrera (Carbonari y Baggini, 2004, Carbonari, 2010a).

Y se sumaron nuevos vecinos oriundos de regiones aledañas. Algunos de ellos mantenían la heredad con el establecimiento de estancias ganadera como los Echenique. Otros habían arribado como militares incentivados por la política de protección de la frontera como los Soria²⁶, que compraron tierras en la región. También, llegarían comerciantes interesados por el tráfico en Buenos Aires y Santiago de

23 Para 1778 la población registrada en la región era de 3.730 y para 1813 de 6.115 (Ver Valdano et al., 2009: 87), siendo que para 1822 solo se registra una población de 6.164, lo que muestra escaso crecimiento para esos años (Carbonari, 2009).

24 La condición de español se definía no tanto por lugar de nacimiento, sino por una concepción genealógica familiar; era una condición socio-política, que se mantenía en el tiempo y jugó un papel primordial en el ordenamiento de la sociedad colonial por lo que existía una interrelación entre la jerarquía social, principios de identificación social y privilegios (Stolcke 2009). Ante cualquier cuestionamiento se debía mostrar la limpieza de sangre, es decir la ascendencia matrilineal y patrilineal como la certificación de que todos eran españoles.

25 De acuerdo a la legislación, para tener el carácter de vecino y participar en el Cabildo se debía tener casa poblada en la ciudad y cumplir las condiciones de ser español; así como no ejercer trabajo manual. Por tanto era un cargo reservado para españoles propietarios de tierras que tenían bajo su dependencia a otros habitantes (indios, negros, pardos, españoles pobres, es decir, no propietarios y sus familias) que realizaban el trabajo en sus haciendas (Carbonari, 2010a: 36).

26 Como lo fuera el Sargento Mayor Don Ignacio Soria quien donara parte de los terrenos para el emplazamiento de la traza urbana (ver Inventario y sucesorios de don Ignacio Soria, AHPC, Escribanía 1º, Legajo 388, Año 1777, Exp. 6, f. 1 a 40).

Chile²⁷. Ellos fueron los que asumieron los cargos en el cabildo, siendo generalmente militar, comerciante o hacendado indistintamente, a veces ejerciendo las tres actividades.

CUESTIONES URBANAS

La fundación de ciudades y villas se hacía según las exigencias de la legislación Indiana: es decir la existencia de un curso de agua para abastecerla, tierras fértiles para pastoreo y ganado (pastos comunes) y una planificación urbana en forma de damero. Estas tres condiciones se reflejan en la localización del pueblo de la Concepción de Río Cuarto como requisito para acceder a la categoría de villa.

La cuadrícula diseñada con nueve cuadras primeramente (1786) distribuidas ortogonalmente alrededor de una plaza central y posterior ordenamiento de 49 manzanas (1794) constituyeron la base de la estructura urbanística que aún se mantiene²⁸. La misma fue emplazada entre cursos de agua y en terreno en que se disponía recursos naturales, como ser “agua, leña y pasto” para constituir población formal con la constitución de un mínimo equipamiento urbanístico-político: cabildo, cárcel, iglesia y fortificación de defensa. Así, como sostiene Morse, “la unidad urbana era un microcosmos donde se reproducía el orden imperial y eclesiástico más amplio” (1990: 19).

Ese trazado resumía los niveles esenciales de su planificación material y simbólica de dominio, es decir gobierno, justicia y religión (Barriera, 2010). Así, descendientes de conquistadores junto a nuevos vecinos construyeron un pequeño territorio urbano sobre el espacio ya conquistado.

Las Actas Capitulares de la Villa de la Concepción entre 1798 y 1812 dan cuenta de los elementos que van conformando la espacialidad de la trama urbana del casco fundacional: el vecindario inicial, los sitios con la ordenación y la distribución de los terrenos entre los pobladores más antiguos de la región y nuevos pobladores hispano-criollos, el gobierno (el cabildo, casa o edificio capitular), las construcciones, las calles, la plaza, la acequia, la capilla, la iglesia nueva, la cárcel, el camino de postas, el abasto, la defensa de la villa y el control del río, eran los temas que preocupaban a estos “vecinos”

27 Hacia 1800 arribaba el burócrata don Bruno Malbrán y Muñoz, chileno, descendiente directo de español. Fue primero administrador español de la Real Renta de Tabacos y Naipes y ocuparía distintos cargos en la villa casándose también con una descendiente de los Cabrera (Negro y Falco, 2010).

28 Si bien se ha interpretado que la disposición geométrica expresa la necesidad de dominar imponiendo un orden y simetría el trazado de las cuadrículas se correspondía básicamente a “una forma de expresión cultural inmersa en el fundamento de la tradición” (Morse, 1990: 17).

y que quedaron registrados en esos años (Academia Nacional de la Historia, 1947).

Ese pequeño poblado se interconectaba comercialmente con la región de dominio, a través de la venta de productos de Castilla e intercambio de producción rural, y su base de su poder estaba en los propietarios rurales en alianza con los nuevos comerciantes locales que mantenían transacciones con Mendoza y Cuyo.

LA ECONOMÍA EN LA REGIÓN

Junto a las familias españolas —aquellas que detentaban rango, poder económico y social y que eran propietarias de estancias—, habitaban la región grupos de familias no propietarias, que se podría identificar de “campesinas” dedicadas a la producción de tejidos, tal como lo revela el censo de 1813. Así, puede decirse que a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX la región del río Cuarto presentaba características de una economía y sociedad colonial: producción ganadera (ganaderos-comerciantes) en manos de familias propietarias de estancias en la que tenían bajo relación de dependencia a herederos de la población india y mestiza junto a esclavos sea heredados o adquiridos por compras²⁹. Estos propietarios se integraban al circuito comercial articulado al espacio colonial. Pero existía, además, una producción artesanal en manos de mujeres campesinas en el medio rural que sustentaban una economía familiar y negociaban con comerciantes que atravesaban este territorio. Ello es posible corroborarlo a través de las actividades de un mercader que transitaba por la región a principios del siglo XIX³⁰ ofreciendo artículos europeos —los “efectos de castilla”— a cambio de la producción local —los “productos de la tierra”—. El mercader, quien tenía su asiento en la Villa, extraía parte del excedente de la producción regional a la vez que articulaba con los circuitos de Mendoza, San Luis y Buenos Aires (Carbonari y Magoia, 2002).

El estatus de villa había atraído a este espacio a comerciantes peninsulares (de Cádiz, de Galicia, de León), y a otros comerciantes de ciudades coloniales (Santiago de Chile, Mendoza, San Juan)³¹.

29 Se estima para toda la región tanto para 1778 como 1813 un 8% de población esclava (Carbonari y Cocilovo, 2004 y Valdano et al., 2009).

30 En el *Libro de Cuenta y Haberes* (LCH) del comerciante de campaña genovés, Cayetano Proni —de los años 1805-1806—, conservado en el Archivo Histórico Municipal de Río Cuarto (Serie Gobierno, Caja Número 24, Legajos 5 bis y 6 bis) se identificaron las prácticas mercantiles aplicadas a las familias campesinas para la extracción del excedente en un espacio que se caracterizaba por ser frontera, vía de comunicación y nexa inter-regional (Magoia, 2001).

31 Datos extraídos del censo de 1813.

Estos eran propietarios de esclavos³² por lo que revelan el interés económico en la urbe en esta coyuntura. El seguimiento nominal de los asignados comerciantes españoles (29 casos) permitió reconocer que en su mayoría participaron en el gobierno local. Eran los considerados letrados que se habían vinculado en alianzas matrimoniales con hijas de hispano-criollos hacendados residentes en la región y constituían lo que se consideraba la parte “más noble del vecindario” (Carbonari, 2010b).

CAMBIOS REVOLUCIONARIOS

A partir del proceso revolucionario iniciado en Buenos Aires y dependiendo de sus intereses económicos los vecinos de la Villa de la Concepción, se debatían entre mantener los privilegios heredados de la corona —aunque estos se venían desmoronando—, o acomodarse a las nuevas prerrogativas revolucionarias. El Reformismo Borbónico había conformado en el espacio fronterizo dos centros urbanos con su propio gobierno. En el caso de la Villa de la Concepción se había constituido por militares hacendados y comerciantes europeos entroncados con familias de la región y beneficiados por la reestructuración del imperio español y con la expectativa una plaza con futuro en las transacciones por la vía de circulación. Asimismo, el reformismo había instalado un estilo de gobierno político y militar que otorgaba el control a los hacendados militares de la región devenidos en autoridades civiles como el caso de las familias Acosta y Soria.

El quiebre del sistema colonial implicaría la movilización de hombres y de recursos para la guerra, lo que introdujo modificaciones en las estructuras de poder en general y particularmente en la villa fronteriza. Las guerras de independencia dañaron a los centros urbanos produciendo una “desurbanización” que continuó hasta bien entrado el siglo XIX (Morse: 1990: 48), y ello también repercutió en la villa.

La militarización de la llanura —con el acordonamiento fronterizo primeramente y luego con el proceso revolucionario— tendía a dar mayor poder a los comandantes de frontera del llano que imponían una nueva igualdad dentro de la élite, a semejanza de lo planteado para la campaña bonaerense (Halperín Donghi, 1972) y ello también tuvo efectos en la villa (Carbonari, 2018: 50-54).

32 Manuel Ordóñez poseía cuatro esclavos; Juan Martínez Cisneros, cuatro y una esclava, Don Benito del Real, dos esclavos negros; Josef Guiraldes tenía bajo su poder a tres; Francisco de Paula Claro, Francisco Torres y Bruno Malbrán y Muñoz eran propietarios de cinco esclavos respectivamente según datos del censo de 1813. Capital significativo para tiempos en que el esclavo tenía un valor económico semejante al de una “suerte” de estancia (Carbonari, 2010b). Se utilizan datos de 1813 para caracterizar a individuos de los tiempos de la fundación de la ciudad.

Asimismo, la crisis del Estado colonial afectó también el desarrollo urbano. Pues la desarticulación regional fue acompañada con un empobrecimiento de la economía regional. Las contribuciones forzosas para los denominados comerciantes españoles³³ junto a la pérdida de sus esclavos por las levas³⁴ afectarían considerablemente su poder económico.

El relevamiento censal de 1822 revela que el panorama geográfico social de la región había cambiado. La distribución de la población por los parajes o partidos era diferente, pues se mencionan nuevos parajes rurales que anteriormente no se registraron (Carbonari, 2007). En la distribución geográfica de la población de la región 56% de los habitantes se encontraba localizado en la zona de sierra. La llanura, más extensa y sin límites fijos, presentaba una menor densidad de población aunque allí se localizaban los poblados que se habían constituido para reforzar el camino y cuidar la frontera: San Carlos, Las Terneras, Santa Catalina, San Fernando de Sampacho y San Bernardo³⁵.

LA CUESTIÓN POLÍTICA EN LA VILLA A INICIOS DEL SIGLO XIX

Con una población de 730 habitantes en la villa en 1822, la institución más significativa para la organización político-social aún era el cabildo. En esa época de fragmentación del poder central, quienes asumieron el gobierno local pretendían imponerse sobre las prerrogativas coloniales, y buscaron tener cierto control político sobre la campaña bajo su jurisdicción. La autonomía del cabildo, sin embargo, estaba cada vez limitada en sus decisiones, y sus prerrogativas iban perdiendo

33 En 1814 el entonces Gobernador de Córdoba, Francisco Ortiz de Ocampo (1814) exigió un empréstito al núcleo de españoles residentes en Río Cuarto. Los que debían aportar eran los que constituían el poder económico más significativo de la Villa, siendo algunos de ellos mantenían cargos políticos. Entre la nómina figuran nombres como Manuel Ordóñez, José Giraldes, Francisco de Paula Claro, Juan Cisneros, José Celman, Benito del Real, Pedro Fernández. Las cantidades varían de 550 a 90 pesos. El Estado provincial se prometía satisfacer a los ocho meses por las cajas del Estado (AHPC, El Gobernador Díaz al Alcalde de Río Cuarto, 1816, Copiadores, Caja 277. Citado en Barrionuevo Imposti, 1986: 148-149).

34 Fue así que los comerciantes de la villa debieron deshacerse de la propiedad de sus esclavos. Francisco Paula Claro entregó dos esclavos: el mulato Vicente Montoya de 20 años y el negro Manuel Claro de 18 años. Manuel Ordóñez, aportó su esclavo Tiburcio, aindiado de 27 años, y Bruno que no tenía edad. Pedro Fernández entregaba a su esclavo Alejandro. Ver AHPC, Gobierno, Tomo 42, 1815. Bando de Ortiz de Ocampo de 25 de enero ordenando la leva de esclavos en Córdoba. Citado en Torres, 1985: 34.

35 En la época que se realizó el censo de 1822, la jurisdicción de Villa de la Concepción contaba con un 85% de población rural y un 15% de habitantes del centro urbano (Fourcade, 1986: 76). La población esclava para toda la región se mantuvo en el mismo guarismo del siglo XVIII, un 8% (Carbonari, 2007).

do legitimidad. Ello se observa a través de la negativa de los “hacendados de la sierra” para el abasto de carne a la villa (Carbonari, 2007).

Con la crisis del Estado colonial, Córdoba había quedado bajo el control de un representante de familia tradicional. Juan Bautista Bustos, quien la gobernó entre 1820-1829, trataba de alcanzar un protagonismo político buscando supremacía por la posición intermediadora de la ciudad de Córdoba, territorio que de ese modo mantendría su función nodal respecto del mercado interior, entre el norte, cuyo y el litoral.

En el sur de la jurisdicción, como en otras áreas de Hispanoamérica colonial, se había constituido un grupo de poder a través de una red de vínculos, alianzas matrimoniales, parentescos políticos y vecindad, previos a la constitución de la villa por lo que los nexos tanto económicos, familiares y políticos con Córdoba capital eran preexistentes³⁶.

La presión de las nuevas autoridades locales de la villa sobre los hacendados de la sierra llevó a una tensión entre ambos, evidenciando la pérdida de hegemonía de la misma en su jurisdicción. El poder a partir de entonces retornaba al medio rural de la sierra y es con los hacendados de este espacio que el gobierno cordobés mantuvo sus alianzas en desmedro de las decisiones de las autoridades locales (Carbonari, 2007, Toselli, 2012, Carbonari y Miskovski, 2018). La política de poblamiento como control del espacio continuó desde el gobierno cordobés, pero el control de la jurisdicción de la villa dejaba de estar en los vecinos de la urbe.

En 1824 se suprimía el cabildo y un año después, mediante una decisión que implicaba un sensible repliegue de la frontera hacia un punto de mayor resguardo y se trasladaba la sede de la comandancia desde el Fuerte de La Carlota a la Villa de la Concepción del Río Cuarto.

36 Como es el caso de la familia Echenique. Para 1822, Francisco Regis Echenique, como Alcalde de la Hermandad, ejercía el control de la justicia de la campaña cordobesa, era uno de los que entraba en conflicto con los cabildantes de la Villa ante su negativa de abasto a la misma. Echenique era propietario de la Estancia los Albaricoques que formaba parte de la partición de la herencia de la Estancia de San Bartolomé (herencia de los Cabrera). La misma ocupaba un espacio que lindaba al norte aproximadamente con el actual deslinde de los departamentos Río Cuarto y Calamuchita, al este una línea imaginaria que partía norte-sur en la desembocadura del río Las Barrancas con el Río Cuarto, al sur con el arroyo de Cipión y al oeste con el deslinde de las sierras con la provincia de San Luis. Era hijo de Urbano Echenique quien para 1800 contaba con un patrimonio de 8.101,5 pesos, siendo que el valor de su Estancia era de 273 pesos y el de uno de sus esclavos, de 250 \$. Archivo Histórico Municipal Río Cuarto (A.H.M.R.C). Documentos del Cabildo. Serie Juzgado. 1800. Echenique, Urbano Caja 6. Exp. 9 (Carbonari, 2007: 139).

ALGUNAS REFLEXIONES

Observar el mundo rural y los propietarios de la región del río Cuarto previo a la constitución de la urbanidad en la campaña fronteriza permite reconocer quiénes tenían posesión en la región y los cambios que se dieron con la política del Reformismo Borbónico al constituir una frontera defensiva-colonizadora. Así se les concedió el dominio territorial a los propietarios herederos y a los peninsulares que vinieran a habitarla. Con la fundación de la villa se les otorgó a través de la institución del cabildo, las prerrogativas que debían tener los vecinos y con ello la explicitación de las desigualdades sociales propia a la época colonial. La Cédula Fundacional le daba poder a los descendientes de españoles residentes y a los nuevos vecinos, fundamentalmente comerciantes españoles, para asumir el control de la región.

Este impulso regional posibilitó el dominio del espacio asignado como también la urbanización, junto al equipamiento necesario para su funcionamiento y el control de la justicia en la campaña por parte de los vecinos propietarios. La ruptura del orden colonial —con la desarticulación de la economía virreinal, el contexto de revolución, guerra y militarización del espacio— afectó el proyecto de incipiente urbanización en la campaña fronteriza y el plan urbanístico quedaba cancelado. Sin embargo, la villa en la frontera mantuvo su rol de intermediación. Los vecinos que la gobernaron en la primera etapa independentista, con la supresión del Cabildo (1824) perdieron el poder que le había otorgado la Real Cédula Fundacional. De esta manera pasaba a formar parte de la jurisdicción de Córdoba y las villas dejaban de tener injerencia en cuanto gobierno y justicia en la región sur.

BIBLIOGRAFÍA

- Academia Nacional de Historia 1947 *Actas Capitulares de La Villa de La Concepción de Río Cuarto (1789-1824)* (Buenos Aires: Ediciones Guillermo Kraft Ltda.).
- Amaya Palacios, S. et al. 2016. “La frontera norte novohispana y la resistencia indígena, 1763-1785” en *Vegueta. Anuario de la Facultad de Geografía e Historia* (Las Palmas: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria) N° 16.
- Areces, N. 2000 “Las sociedades urbanas coloniales” en Tandeter, E. (dir.) *Nueva historia argentina. La sociedad colonial. Tomo II* (Buenos Aires: Sudamericana).
- Arnal, L. 2006 “El Sistema Presidial en el Septentrión Novohispano, evolución y estrategias de poblamiento” en *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* (Barcelona: Universidad de Barcelona) Vol. X, N° 218 (26), 1 de agosto. Disponible en <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-26.htm>>.

- Assadouraian, C. S. 1982 *El sistema de la economía colonial. Mercado Interno, regiones y espacio económico* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Banzato, G. 2011 “El poder de los comandantes en las guardias y pueblos de frontera: Chascomús, 1779-1815”, ponencia presentada en las *IV Jornadas de siglo XIX “Las Provincias en la Nación”*, Mar del Plata, 19 y 20 de abril. Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1657/ev.1657.pdf>.
- Barba, E. 1981 “La erección de la Villa de Lujan y el pleito jurisdiccional con el Cabildo de Buenos Aires” en *Investigaciones y Ensayos. Revista de la Academia Nacional de La Historia* (Buenos Aires) N° 31, julio-diciembre.
- Barriera, D. 2010 “El equipamiento político del territorio del Pago de los Arroyos a la ciudad de Rosario (1725-1852)” en Barriera, D. D. (dir.) *Instituciones, gobierno y territorio* (Rosario: Ediciones del ISHIR).
- Barrionuevo Imposti, V. 1986 “Historia de Río Cuarto” en *La época hispánica y la Independencia, Tomo I* (Buenos Aires: Ediciones Tipenc SRL).
- Cabrera, P. 1925. “La tragedia de Cruz Alta” en *Revista de la Universidad de Córdoba* (Córdoba) Año XII, N° 7-9, julio-setiembre.
- Cabrera, P. 1927 *Tiempo y campos heroicos* (Córdoba: Imprenta de la Universidad).
- Calvimonte, L. Q. 1997 “Orígenes de las fundaciones de las villas de Tulumba, La Carlota, La Concepción (Río IV), del Rosario, de San Francisco del Chañar y de María del Río Seco”, separata en el *Sexto Congreso Nacional y Regional de Historia* (Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia).
- Carbonari, M. R. 1998 “¿De quién es ese espacio? La construcción de la Frontera Sur” en *Revista Memoria Latinoamericana* (Río Cuarto: Centro de Investigaciones Históricas) N° 2.
- Carbonari, M. R. 2007 “La representación de Hacendados frente al cabildo la Villa de la Concepción en los inicios del autonomismo cordobés XX” en *Quarto Río. Revista de la Junta Municipal de Historia* (Río Cuarto: Junta Municipal de Historia) N° 9.
- Carbonari, M. R. 2009 “Camino y frontera. Viajeros y relatos a fines del período colonial” en *Quarto Río. Revista de la Junta Municipal de Historia* (Río Cuarto: Junta Municipal de Historia) N° 11.

- Carbonari, M. R. 2010a “Entre la sierra y el llano, una historia no tan conocida del pasado colonial” en *Cabildo y Justicia* (Río Cuarto: Editorial UNRC).
- Carbonari, M. R. 2010b. “La “Revolución de Mayo” en una Villa Real de reciente conformación. Diálogo entre lo micro y lo macro” en *Bicentenario: memorias y proyección* (Río Cuarto: Universidad Nacional de Río Cuarto).
- Carbonari, M. R. 2018 “Del surgimiento de la Villa de la Concepción a la disolución del cabildo (1786-1824)” en Carbonari, M. R. y Carini, G. (comp.) *Río Cuarto y su región en clave histórica. Huellas, fragmentos y tensiones con los macro-relatos (1786-1955)* (Río Cuarto: UniRío Editora).
- Carbonari, M. R. y Baggini, I. 2004 “Población y Familias en la Región del Río Cuarto. Fines del Siglo XVIII” en *Quarto Río. Revista de la Junta Municipal de Historia* (Río Cuarto: Junta Municipal de Historia) N° 7.
- Carbonari, M. R. y Cocilovo, J. A. 2004 *La población de 1778 en la región del Río Cuarto (Córdoba, Argentina)* (Río Cuarto: Editorial de la Fundación de la Universidad Nacional de Río Cuarto).
- Carbonari, M. R. y Magoia, R. 2001-2002 “Prácticas mercantiles y familias campesinas en la región de Río Cuarto a inicios del siglo XIX” en *Cronía. Sociedad y Transformaciones Regionales* (Río Cuarto: Universidad Nacional de Río Cuarto).
- Carbonari, M. R. 1999 “Frontera y construcción Histórica” en *Cronía. Revista de Investigación de la Facultad de Ciencias Humanas* (Río Cuarto: Universidad Nacional de Río Cuarto) Vol. 3, N° 2.
- Clementi, H. 1968 *F. J. Turner* (Buenos Aires: CEAL).
- Djenderedjian, J. C. 2006 “Trabajo y familia en una frontera que se transforma: el sur entrerriano a fines de la época colonial” en *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”* (Córdoba) N° 6. Disponible en <http://www.cehsegreti.com.ar/archivos/FILE_00000336_1316804697.pdf>.
- Fassi, J. B. 1947 “Camino Real de Buenos Aires a Mendoza y Reino de Chile” en *El Heraldo de Reducción. Órgano del Santuario de la Buena Muerte* (Reducción, Córdoba) N° 23.
- Fourcade, A. 1986 “Las fluctuaciones poblacionales de la Villa de la Concepción del Río Cuarto en relación con el momento histórico del país (1822-1840)”, trabajo final de Licenciatura (Río Cuarto).
- Fourcade, A. 1991 *Una Villa de Frontera. Estudio de la población de la Villa de la Concepción del Río Cuarto. 1800-1850* (Río Cuarto: Ediciones de ICALA).

- Garavaglia, J. C. y Moreno, J. L. (comps.) 1993 *Población, sociedad, familia y migraciones en el espacio rioplatense. Siglos XVIII y XIX* (Buenos Aires: Cántaro).
- Gómez Vélez, A. M. 2007 “Carlos III y las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía” en *Bol. SPAO* (Granada: Universidad de Granada, Facultad de Filosofía y Letras. Departamento de Historia del Arte) Vol. 1, N° 1.
- González Milea, A. 2016 “Persistencia del ordenamiento territorial borbónico en el norte de México en el siglo XIX: Nuevas poblaciones del norte de Chihuahua” en *Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* (Barcelona: Universidad de Barcelona) Vol. XXI, N° 1.164.
- Grenón, P. 1924 *Los pampas y la frontera del sur* (Córdoba: Imprenta Liendo).
- Halperín Donghi, T. 1972 *Revolución y Guerra* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).
- Imaz, J. L. de 1965 *Estructura social de una ciudad argentina* (La Plata: Universidad Nacional de la Plata) Cuaderno de Sociología 1-2.
- Lucena Giraldo, M. 1996 “El reformismo de Frontera” en Guimera, A. (ed.) *El Reformismo Borbónico* (Madrid: Alianza Universidad).
- Mitre, B. 1890 (1887) *Historia de Belgrano y de la Independencia Argentina* (Buenos Aires: Félix Lajouane Editor) Tomo I.
- Morse, R. M. 1990 “El desarrollo urbano de la Hispanoamérica Colonial” en Bethell, L. (ed.) *Historia de América Latina: América Latina Colonial. Economía* (Barcelona: Crítica) Tomo III.
- Negro, S. y Falco, N. 2010 “Don Bruno Malbrán y Muñoz y su incorporación a la red de familias de la elite de la Villa de la Concepción”, trabajo final de Licenciatura (Río Cuarto).
- Osante, P. 2004 “Estrategia colonizadora en el Nuevo Santander, Siglo XVIII” en *Estudios de Historia Novohispana* (México DF: Instituto de Investigaciones Históricas UNAM) N° 30, enero-junio.
- Pagé, C. 2008a “El desarrollo urbano argentino en 1810. Las redes de ciudades y poblados intermedios legados al periodo de emancipación y reorganización institucional” en <www.carlospage.com.ar/wp-content/2008/06/el_desarrollo_urbano_argentino_en_1810.pdf>.
- Pagé, C. 2008b *El espacio público en las ciudades hispanoamericanas. El caso de Córdoba (Argentina). Siglos XVI a XVIII* (Córdoba: Junta Provincial de Historia de Córdoba / Báez Ediciones).

- Romero, J. L. 1973 *Latinoamérica: la ciudad y las ideas* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Romero, J. L. 2009 *La ciudad occidental. Culturas urbanas en Europa y América* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Rustán, E. 2005 *De perjudiciales a pobladores de la frontera. Poblamiento de la frontera sur de la gobernación intendencia de Córdoba a fines del siglo XVIII* (Córdoba: Ferreyra Editor).
- Sánchez Bañón, J. 2015 “El septentrión novohispano: La comandancia general de las provincias internas”, tesis doctoral (Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho).
- Schell Hoberman, L. y Socolow, S. M. (comps.) 1993 *Ciudades y sociedad en Latinoamérica colonial* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Stolcke, V. 2009 “Los mestizos no nacen sino que se hacen” en *Avá, Revista de Antropología* (Posadas) N° 14.
- Torre Revello, J. 1946 *El Marqués de Sobre Monte: gobernador intendente de Córdoba y Virrey del Río de la Plata* (Buenos Aires: Ed. Kapelusz).
- Torres, F. 1985 “La movilización de los esclavos en Córdoba 1815” en *Todo es Historia* (Buenos Aires) N° 224.
- Toselli, M. 2012 “El Gobernador Juan Bautista Busto y la construcción de redes de poder en el sur de la Provincia de Córdoba”, trabajo final de licenciatura (Río Cuarto: Departamento de Historia).
- Turner, F. J. 1968 “El significado de la frontera en la historia americana” en Clementi, H. F. J. *Turner* (Buenos Aires: CEAL).
- Valdano, S. et al. 2009 *La población de 1813 en la región del Río Cuarto (Córdoba, Argentina)* (Río Cuarto: Fundación Universidad Nacional de Río Cuarto).
- Wyrobisz, A. 1980 “La ordenanza de Felipe II del año 1573 y la construcción de ciudades coloniales españolas en la América” en *Estudios Latinoamericanos* (Varsovia) N° 7.
- Zamora, R. 2009 “San Miguel de Tucumán 1750-1812: La construcción social del espacio físico, de sociabilidad y de poder”, tesis doctoral (La Plata: Universidad Nacional de La Plata).

UMA GEOGRAFIA HISTÓRICA URBANO-REGIONAL DA PROVÍNCIA FLUMINENSE

Valter Luiz de Macedo

INTRODUÇÃO

O período imperial brasileiro (1822-1889) marcou o surgimento de um projeto de nação que, realizado pelas elites políticas e econômicas, manteve as características estruturais da sociedade colonial marcadamente no que se refere à centralização do poder, à forte desigualdade de classes, a manutenção de privilégios e, sobretudo, da escravidão. Este momento, e de forma acentuada o período conhecido como Segundo Reinado (1840-1889), deve ser visto como aquele em que se forja uma unidade nacional através da formação de uma hierarquia brasileira de valores e da nobilitação dos senhores rurais agrupados em torno do Imperador. Este arranjo sociopolítico definiu uma ordem imperial marcada por um Estado conservador que via no território o elemento de coesão das elites e no mote ideológico de “construção da nação” a retórica para a manutenção do controle social e territorial nas formas até então consagradas.

A manutenção efetiva da unidade territorial do império presupunha o seu efetivo controle, sobretudo, em se tratando de uma imensa extensão física ocupada de forma descontínua ao longo do tempo. Para além das atividades de ordem econômica assentada na produção agrícola, a gerência do espaço interno e o controle de suas relações e fluxos nos moldes pretendidos passaram a ser uma questão

essencial para a própria manutenção de um poder centralizado como o foi o monárquico no Brasil. É, nestes termos, que nosso trabalho sinaliza para uma política imperial voltada para o fortalecimento da unidade territorial através da instituição de vilas e cidades como base levada à prática quando da configuração adotada pelo emergente espaço nacional.

Investigamos, portanto, o uso político das cidades (ou assentamentos urbanos de natureza e magnitude distintas) que passam a ser tomadas como centros do exercício de tais funções (no plano administrativo e de controle) e como nós na rede de comunicações e transportes que havia de ser montada nos padrões estabelecidos pelo nível técnico disponível na época pelo império brasileiro. Falamos aqui de uma rede de assentamentos urbanos com funções específicas (repetimos: rede incipiente, mas integradora uma vez que possibilitava as comunicações pretendidas naquele momento) como forma de regulação e controle sobre uma dada região e de um projeto nacional visto como ações territoriais nestas escalas geográficas em essência.

Pensamos que a província fluminense, entorno imediato da capital imperial, demanda estudos sobre a relação cidade e região no contexto da política territorial do Império brasileiro. Dados dão conta de que a área do atual Estado do Rio de Janeiro, que até o fim do período colonial contava com 15 núcleos urbanos, registrava na década de 1890 um total de 48, além de uma série de “fixos” instalados em seus distintos centros urbanos que vão se constituir em “centralidades” no território que se apropriava. Tais números precisam ser investigados. E investigados de maneira a considerar as especificidades do estudo sobre o espaço em tempos pretéritos.

O TEMPO NOS ESTUDOS GEOGRÁFICOS

Buscando alinhar-se aos debates mais recentes no campo da Geografia Histórica, este texto reforça a premissa de que uma análise de fato geográfica dos espaços incorpora necessariamente uma dimensão também temporal visto que toda forma social é produto historicamente construído em um espaço e que este, a cada momento, denota processos de diferentes expressões de tempo. Nas palavras de Milton Santos, inclusive, “a simultaneidade das diversas temporalidades sobre um pedaço da crosta da Terra é o que constitui o domínio propriamente dito da Geografia” (Santos, 2004: 159). Por isto, não apenas a pertinência mas a própria necessidade de se considerar as relações entre espaço e tempo no âmbito da Geografia como um todo em seu exercício de análise dos espaços geográficos.

Neste sentido, e na linha do que indicou o também geógrafo Maurício Abreu (Abreu, 2014), pontuamos que, ao se estudar o espaço no

tempo pretérito, é importante adequar para o entendimento do passado as variáveis que operacionalizam as categorias de análise da Geografia (estas sim universais), contextualizando os processos estudados através tanto da análise do que se produziu sobre eles (nos recortes temporal e espacial adotados) quanto da investigação necessária às fontes primárias de informação (entendendo-as sempre como fragmentos da realidade e como narrativas de poder).

Tais pontos configuram, portanto, a busca por um “enquadramento espaçotemporal” sugerido pelo referido autor para os estudos do espaço no tempo para que tal quadro referencial possa ser efetivamente analisado à luz dos conceitos e variáveis trazidos como adequados à pesquisa geográfica pretendida. Em outras palavras, não é apenas a recuperação das formas morfológicas e dos “fixos” (Santos, 2004) construídos no espaço que deve basear tal pesquisa. Para além da sua dimensão material, o que deve iluminar os estudos é a compreensão do que o referido autor chamou de “dimensão dos comportamentos obrigatórios” que são, em última análise, as formas jurídicas e sociais vigentes numa dada sociedade e em um dado tempo.

Neste caminho a ser seguido por pesquisas históricas em Geografia, de imbricação da materialidade do espaço com os processos em distintas escalas temporais, há de se destacar o papel instrumentalizador das técnicas humanas (desiguais no decorrer do tempo e entre distintas sociedades, inclusive, em um mesmo momento histórico) como necessidade colocada para tais estudos.

Está na base da Geografia como ciência renovada e crítica a consideração de que é através do uso das técnicas que, de fato, a relação entre homem e meio se estabelece. E isto independe do tempo analisado, variando sobremaneira em sua complexidade. Assim, é correto formular a premissa de que as técnicas (desde as mais simples) são os meios através dos quais os homens historicamente estabelecem seus processos e formas de vida, estabelecem meios de subsistência ou de produção econômica avançada, estabelecem enfim formas específicas de produção do espaço em última análise. E este caráter é fundamental para os estudos de geografia histórica uma vez que “as técnicas, de um lado, dão-nos a possibilidade de empiricização do tempo e, de outro lado, a possibilidade de uma qualificação precisa da materialidade sobre a qual as sociedades humanas trabalham” (Santos, 2004: 54).

É este o caminho que adotamos na pesquisa: uma tentativa de “empiricização” do tempo através do levantamento dos “fixos” construídos no espaço em momento pretérito (documentados em fontes primárias e secundárias de informação) como possibilidade de sistematização e compreensão de características, discursos e ideias vigentes no recorte temporal tomado como objeto de pesquisa.

Em um contexto de construção da nação como ocupação do solo, investigamos se os núcleos urbanos (ou alguns) constituídos denotavam fins regionais, buscando perceber os marcos administrativos e/ou de serviços que conferiam “centralidade” a alguns núcleos urbanos na província fluminense: comarcas, distritos eleitorais, freguesias, mercados, sedes policiais, tribunais, escolas/liceus, hospitais, fluxos, etcétera.

Junto ao desafio de levantamento de tais formas materiais do/ no espaço, interessa-nos também a compreensão sobre dados aspectos do contexto social e discursivo da época para discutirmos, à luz de uma Geografia Urbana e Regional em perspectiva histórica, o que tornava, naquele tempo e de fato, um núcleo urbano central (se assim o podemos dizer) ou, em outras palavras, importante em um dado recorte territorial, elencando elementos importantes para o estudo sobre a gênese do território fluminense a partir do entendimento de um arranjo espacial fruto de um plano regional de urbanização.

O URBANO E OS CONCEITOS NO PASSADO

Observar teoricamente a constituição das cidades brasileiras em momentos pretéritos, no que diz respeito às suas características e relações, não é tarefa elementar. A despeito do fato de que muitos autores têm dado contribuições importantes para as discussões, a questão dos conceitos a serem considerados para a análise das formações urbanas do passado continua posta.

No contexto de uma ex-colônia que se torna Império quando o mundo, liderado por forças econômicas provenientes do continente europeu, caminha para a afirmação e expansão do capitalismo em sua fase industrial, tomamos a cidade como um ponto do espaço geográfico que, considerada expressão de controle sobre um território conquistado e símbolo de poder, avança na apropriação dos excedentes agrícolas, canalizando e controlando a produção rural rumo à sua exportação. Ademais, se seguirmos Corrêa (2006) e utilizarmos o termo “rede urbana” como o conjunto de núcleos urbanos funcionalmente articulados entre si ou a um núcleo principal através de acessos materializados no território, poderemos falar em uma “divisão territorial do trabalho” que enfatiza o papel da rede urbana através das funções de suas cidades.

Na rede, cada cidade assume um papel específico, através de diferentes modos e intensidades, e a sua existência tornar-se-á inviabilizada quando este papel, por um motivo qualquer, não puder mais ser desempenhado ou deixar de ser necessário.

Essencial para nosso estudo é perceber, nos moldes definidos pelo autor em tela, que as cidades no Brasil configuraram desde o início um modelo espacial mais simples de rede urbana geralmente orienta-

da pela rede fluvial existente e caracterizada pela primazia de única cidade e sua hinterlândia. Assim, para Corrêa (2006), há de se constatar que tanto mediações e fluxos pouco complexos neste modelo de rede acabam por beneficiar a cidade principal em detrimento de outras quanto o fato de que a herança deixada no espaço pela forma dendrítica original da rede urbana no Brasil não desapareceu totalmente com o padrão mais complexo que o processo evolutivo da organização espacial da rede urbana brasileira viria a tomar.

Tais considerações reforçam nosso objetivo de estudos. Em nosso olhar sobre o Brasil do passado, um caminho metodológico que nos parece oportuno relaciona cidade e região através dos circuitos ou redes “dendríticas” criadas entre os núcleos que emergiam no território, mostrando como determinada cidade espelhou a região em que estava inserida e, por outro lado, como determinadas regiões refletiram a ação dos atores hegemônicos urbanos a elas associados.

Quando se pensou em um projeto nacional para o Brasil, as redes criadas desempenharam papel primordial na unidade territorial e na articulação do Império ao circuito econômico que se mundializava. Através de sua função de intermediação, podemos olhar as redes urbanas regionais como parte da divisão internacional do trabalho visto que, no contexto das sociedades modernas, a rede urbana foi a forma espacial adotada para a criação, apropriação e circulação do excedente ou, em outras palavras, para a viabilização dos ciclos de exploração da economia capitalista (Corrêa, 2006).

Na escala regional, há de se observar que muitas cidades não tardaram em funcionar como local de consumo da renda fundiária, uma vez que pelo fato dos proprietários rurais nela residirem, parcela importante do valor excedente produzido no campo era transferida para o ambiente urbano. Neste ponto, reforçamos a importância de estudos em geografia histórica que analisem a estruturação do território a partir das redes formadas em diferentes tempos como expressão da drenagem da renda fundiária no Brasil, estudo este que põe lado a lado a ação do Estado e das oligarquias rurais com a configuração espacial resultante e condicionante de tais relações.

Sabemos que a constituição de uma rede urbana brasileira ocorreu de forma lenta nos quatro primeiros séculos, ao ritmo da exploração do vasto território e caracterizada por baixas densidades. Apenas no XIX, esta dinâmica sofre alterações significativas. Assim, tomamos o território fluminense e sua sociedade nobiliárquica e estratificada como realidade para nossos estudos sobre a estruturação de um território no que se refere às relações estabelecidas através dos sistemas de transportes implantados e da natureza dos núcleos urbanos que surgem no contexto da política territorial do Império brasileiro.

IMPÉRIO BRASILEIRO: UNIDADE E CONTROLE DO TERRITÓRIO

A apropriação do ideário de nação moderna pelas elites políticas e econômicas brasileiras no período imperial consubstancia uma percepção de país associado apenas ao seu território e tal retórica contextualiza as práticas de base territorial também no caso da província fluminense. Antonio Carlos Robert Moraes sentencia, a esse respeito, que “ali onde a história pouco fornece para a elaboração de uma identidade nacional, os argumentos de índole geográfica vão possibilitar a elaboração de discursos legitimadores onde o país é visto como um espaço, e mais, um espaço a ser conquistado e ocupado” (Moraes, 2005; 97). Ressalta-se aqui a importância das ideias e das ações políticas.

No caso brasileiro, a ideia de “imaginação” é central como ferramenta explicativa da construção ideológica e material da nação no que diz respeito, sobretudo, às concepções de patriotismo e ao estabelecimento das fronteiras do Império. Parece-nos que tal ideia confirma, por exemplo, a expressão “comunidade imaginada” de Anderson (1989). No que concerne à fundação imaginária e simbólica da nacionalidade brasileira lembremos de Marilena Chauí quando nos fala que “para realizar tal tarefa, o poder político precisa construir um semióforo fundamental, aquele que será o lugar e o guardião dos semióforos públicos. Esse semióforo-matriz é a nação” (Chauí, 2000: 14). Neste sentido, ressaltamos que o poder político utiliza a ideia de nação para produzir uma unidade pretendida, inclusive, para a sociedade a ser integrada por valores que emanariam, por exemplo, da escola, do patrimônio histórico e geográfico e artístico a ser construído a exemplo dos monumentos celebratórios previamente pensados. Antes de qualquer coisa, semióforo é imagem e representação e, como fica evidente nas palavras da autora, o poder político aparece como agente principal na sua produção e reprodução. A questão dos mitos neste processo também merece ser observada e, neste sentido, devemos pensar a construção da nação brasileira como um processo de escolha de narrativas e de mitos a serem contadas como organizadores da nossa história.

Destas considerações, constatamos o papel central do Estado na construção da narrativa da nação brasileira e, assim, confirmamos a assertiva na qual “as nações não fazem Estados e nacionalismo, mas o contrário” (Hobsbawm, 1990: 32). A esse respeito, Graham (1997), ao observar em parte de seu livro a questão dos Estados-nacionais no contexto da América Latina, reafirma que a nação não teria existido sem o Estado, que o moldou através dos séculos XIX e XX e ainda repete que o mesmo ocorreu no subcontinente como um todo.

Sobre a centralização no Brasil promovida pelo Estado, Barman (1988) declara que a unidade nacional foi, em grande parte, criada por um governo central e Sérgio Buarque de Holanda destaca que

“a unidade nacional [...] estará ao ponto de esfacelar-se nos dias que imediatamente antecedem e sucedem à proclamação da Independência. Daí por diante irá fazer-se passo lento de sorte que só em meados do século pode dizer-se consumado” (Holanda, 1962: 16). A despeito dos movimentos separatistas e revolucionários no Império, foi notória a união dos interesses dos senhores de terras e da economia ao poder central e, para a compreensão deste fato, vale registrar o argumento trazido por Mattos (1994). O autor se concentra no período de meados da década de 1830 até o início da década de 1860 e postula um bloco de fazendeiros de café recentemente enriquecidos, da região do Rio de Janeiro, liderados por um pequeno grupo de políticos/estadistas ativos, ou saídos daquele bloco ou ligados a ele por laços de casamento, esforçando-se com sucesso para absorver líderes de outras regiões, formando uma classe única. Esta classe se definia por sua oposição a outras classes, especialmente aos escravos, mas também à plebe urbana rude e inquieta. Para ele, em uma leitura gramsciana, essa classe senhorial abraçou uma ideologia da ordem desenvolvida e defendida por advogados, juízes, jornalistas, professores, médicos, empresários, políticos e burocratas. Através do próprio processo de formação de uma classe poderosa que dominava o Brasil, prossegue o autor, emergiu um forte Estado centralizado. Mattos entende esse Estado não como um simples aparato coercitivo, mas como um instrumento de orientação intelectual e moral. Por meio dele, a classe senhorial construiu sua própria unidade e expandiu seu poder, tanto horizontalmente, por todo o território brasileiro, quanto verticalmente sobre maiores segmentos da população livre, não impondo a submissão, mas incorporando esses grupos à “civilização”. Assim, através da aceitação de um Estado centralizado foi a premissa para a formação de uma nação. Interesses materiais e econômicos forjaram um Estado centralizado e a unidade nacional pretendida no discurso imperial.

Seguindo Moraes (2005), lembremos que, nos países de formação colonial, a dimensão espacial adquire considerável importância na explicação de suas dinâmicas históricas, pois a colonização é um processo em si que relaciona sociedade e espaço. A partir desta lembrança e das mudanças anunciadas e discutidas até aqui, destacamos que a questão da unidade territorial, necessidade da nação como “semióforo”, sugere que argumentos de índole geográfica possibilitam discursos legitimadores do Brasil como espaço a ser conquistado. E esta necessidade perseguida coloca em evidência uma outra face do processo: a que nos mostra que o padrão discursivo básico do século XIX estruturou-se em torno do conceito de “civilização” e da empreitada monárquica que se imbuíu de uma missão civilizadora. E, nesta nova frente, o papel dos núcleos urbanos é mais uma vez essencial.

Eles passariam a ser tomados como espaço dos semióforos desejados mais do que simples pontos de conexão de uma rede para articulação regional e do Império como um todo.

Martins (2005) revela como outro viés importante, o jurídico-institucional, nos ajuda a entender a monarquia constitucional brasileira a partir de um longo processo de organização de uma autoridade central no qual a instituição do Conselho de Estado desempenhou papel fundamental. Este Conselho, estudado pela autora, foi responsável pela montagem da estrutura jurídico-administrativa que fortaleceu as bases do Estado Imperial, constituindo-se em espaço de negociações, acomodação dos conflitos e conciliação de interesses das elites. Para ela, a compreensão das ações e do comportamento das elites imperiais brasileiras (que não representavam um todo uno nem um grupo isolado) pode ser alcançada através da análise da dinâmica desta instituição e da identificação de suas redes de sociabilidade e parentesco que eram estruturalmente confirmadas a cada momento. Em última análise, os membros do Conselho de Estado integravam diferentes grupos que se perpetuavam e se constituíam desde o século anterior baseados em grupos familiares tradicionais e suas alianças clientelistas (poderes regionais submetidos ao poder central). Gravitando, assim, em torno dos cargos mais importantes, a elite brasileira em suas diferentes representações acabava por sustentar o equipamento do Estado, tornando-o a sua própria razão de ser. Vale enfatizar aqui que, nesta lógica, a população, de uma forma geral, foi pensada apenas como instrumento do processo, e não o próprio objetivo da nação.

Resta-nos reafirmar o papel representado pelos núcleos urbanos com espaço preferencial para a manifestação e reprodução dos semióforos nacionais ante ao projeto proferido como uma de suas funções mais importantes a ser compreendida. Dito isto, resta-nos também considerar a observação clássica da cidade como nó articulador de uma rede regional e/ou nacional. E, neste sentido, destacamos o seu caráter regional como profícuo caminho para a compreensão das determinações históricas analisadas até aqui em seu rebatimento no território fluminense.

APONTANDO DINÂMICAS URBANO-REGIONAIS NA PROVÍNCIA FLUMINENSE

Vimos afirmando que a unidade de controle territorial alvejada pelo poder central era, em essência, a região. E esta era atingida, na prática, através das cidades e redes para que, subjugadas, tais porções maiores do espaço viessem a se tornar realmente território imperial. Cabe aqui, portanto, elencar algumas das medidas de ordenamento territorial vigentes na província (a exemplo das freguesias e comar-

cas) e as principais dinâmicas econômicas desenvolvidas no território fluminense no período imperial (notadamente as questões do café e do açúcar), bem como a importância dos caminhos para “fluidez” no território e, sobremaneira, o a instituição das grandes propriedades de terra na província. Começamos pela questão dos “fundos territoriais” (Moraes, 2005) que congregaram elites e impuseram dinâmicas espaciais importantes.

A partir de 1821, com o fim do regime de sesmarias e a transformação das capitânicas em províncias, abre-se um hiato na atividade legislativa sobre as terras no Brasil que se prolonga até a Lei de Terras de 1850. Neste intervalo, observou-se uma progressiva ocupação do solo sem qualquer título e mediante a simples tomada da posse, por vezes através da força e refletindo a forte presença dos senhores na sociedade da época.

A este momento, uma das grandes discussões entre a elite imperial era a escolha dos critérios que definiriam a repartição dos territórios de maneira a contemplar os poderes do Estado, da Igreja e entes econômicos, salvaguardando o discurso dos interesses nacionais. Em termos administrativos, o grande território foi dividido, como dissemos, em províncias e a este tempo também foi legitimada a divisão dos territórios em freguesias, atendendo às estruturas eclesiais de poder que vinham do período colonial, em comarcas, unidades de controle jurídico, e em distritos, para fins eleitorais.

De tradição colonial no Brasil, as freguesias passaram a se configurar como uma unidade elementar da partilha e da administração pública, sendo dotada de autoridade militar e policial e de relativa autonomia jurídica. Cada uma delas, também denominada de paróquia, recebia o nome de um santo católico e seu poder se expressava pela influência ideológica da Igreja e, economicamente, pela produção agrícola, pastoril e de serviços, além do acúmulo de propriedades imobiliárias dos grandes senhores de terra localizados sob sua jurisdição. Se no início do século XIX, já se podia falar em pelo menos quarenta e seis freguesias instaladas na província do Rio de Janeiro, Chrysostomo (2006) nos mostra que este total chegara a oitenta e um no ano de 1849 e a cento e dezenove em 1870.

Tal expansão nos mostra a necessidade de especialização das medidas de administração territorial e, neste sentido, é importante termos algumas considerações sobre a Lei de Terras de 1850. Através dela, legitimava-se a aquisição pela posse no Brasil, mas esta apenas teria validade, isolando-se do domínio público, se levada ao Registro do Vigário, livro de notas da paróquia ou freguesia em que a terra estava localizada. Entre outros tantos aspectos importantes, cabia, portanto, ao pároco das freguesias do Império a indicação das terras que

passariam a ser consideradas privadas e aquelas chamadas de devolutas ou do patrimônio das províncias, vindo daí o caráter obrigatório do registro e a importância administrativa das freguesias.

Quanto às comarcas, é sabido que foram instituídas pelo Código de Processo Criminal de 16 de dezembro de 1832, que extinguiu os Juízes Ordinários e estabeleceu a seguinte estrutura para cada uma delas: um Juiz Municipal, um Promotor Público, um Conselho de Jurados, um Escrivão das Execuções e demais oficiais. Como expressão de força das elites ao redor do Imperador, é importante observarmos que, para o caso do Ministério Público, uma lista tríplice deveria ser apresentada pelas Câmaras Municipais para que os promotores fossem nomeados por um período de três anos pelo governo na Corte e pelos presidentes de província.

Tal decisão passou a ser ainda mais centralizada através da reforma do Código de Processo Criminal de 03 de dezembro de 1841, quando os promotores não seriam mais indicados por lista elaborada pelas Câmaras Municipais, mas seriam diretamente nomeados pelo Imperador ou pelos presidentes de província para cargos agora com tempo indeterminado. Além do mais, cada comarca contaria agora com apenas um promotor e não mais quantos fossem os seus termos. Apenas nos casos das comarcas mais importantes, poderia haver a nomeação de mais de um promotor.

Segundo a Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE, 1988), se ainda no início de século XIX existiam apenas as comarcas de Rio de Janeiro, Ilha Grande, Paraíba Nova, Cantagalo, Cabo Frio e Campos dos Goytacazes, em um total de seis, este número passou para nove em 1835 (com o novo arranjo territorial, surgem novas denominações como Resende, Vassouras, Angra dos Reis, Município Neutro, Niterói e Itaboraí) e para treze em 1866 (a nova configuração faz surgir comarcas como a de São João Príncipe, Magé e Estrela), denotando subdivisões sucessivas do território que, pelo crescimento em importância, deveria ser administrado de forma mais próxima. Para Fridman (2005), esse aumento do número de comarcas pode ser interpretado como uma preocupação por parte do Governo Provincial com a gestão política, judiciária, fiscal e militar do território fluminense, configurando uma divisão regional do território a partir de sua realidade urbana.

Um exemplo fundamental a esse respeito se refere ao processo de formação dos corpos das guardas nacionais nos diversos municípios do Império, e especificamente naqueles da província fluminense, denotando a intenção materializada da gestão e do controle territoriais a partir de determinados pontos urbanos. No caso do Rio de Janeiro, se a análise dos relatórios dos presidentes da província em todo o período

imperial ilustra as dificuldades encontradas para tornar real tal aparato institucional, também reflete a própria dinâmica de especialização da presença do Estado de forma cada vez mais efetiva no território.

Criada no Império em 1831, a Guarda Nacional contava, durante o período 1836-1843, com onze legiões no território fluminense (Gordon, 2012 e Brasil, 1837), congregando tanto corpos de cavalaria e de infantaria naqueles núcleos urbanos tidos como centrais para o controle da região a eles submetida. De acordo com as mesmas fontes, tais legiões estavam sediadas em Niterói (com ação sobre Magé), Itaboraí, Santo Antônio de Sá, Maricá (juntamente com Saquarema), Cabo Frio, Campos dos Goytacazes (e São João da Barra), Cantagalo (e Nova Friburgo), Valença (e Vassouras e Paraíba do Sul), Barra Mansa (e Resende), Parati (e Angra dos Reis) e São João do Príncipe (e Mangaratiba).

No que se refere também aos distritos eleitorais fluminenses e ainda sobre a discussão acerca das formas encontradas pelo Estado imperial para abarcar o todo físico da província, observa-se que, o ponto de partida das ações administrativas se mantinha: a ação preponderante de algumas cidades apenas. Quanto mais particularizado fosse o objetivo da divisão territorial, núcleos de menor significância assumiam algum tipo de centralidade nos documentos oficiais. No entanto, para comandos mais centralizados apenas as mais importantes assumiam o posto e traduziam a quantas o território estava efetivamente estruturado em seu conjunto hierarquizado de núcleos referenciais. Assim, por exemplo, o Decreto N° 1.828 de 1° de outubro de 1856 do Presidente da Província (Rio de Janeiro, 1856) tomava o território fluminense por nove *districtos eleitoraes* para um conjunto, naquela época, de trinta municípios. Tais distritos eram: Campos dos Goytacazes, Cantagalo, Cabo Frio, Niterói, Magé, Vassouras, Barra Mansa, Itaguaí e Angra dos Reis.

Em outra frente, no que se refere às formas encontradas para arrecadação de impostos, observamos também que, apesar das dificuldades inerentes de um território em sua “infância” material, o Estado buscava ser efetivo e denotava a preponderância de algumas localidades sobre as demais, como vemos, por exemplo, a lista de dezessete núcleos urbanos que exerciam a função de coletorias da Fazenda Pública da Província no período 1841-1844: Niterói, Iguassú, Magé, Itaboraí, Santo Antônio de Sá, Maricá, Cantagalo, Nova Friburgo, Vassouras, Paraíba do Sul, Valença, Resende, São João do Príncipe, Barra Mansa, Campos dos Goytacazes, Piraí e Saquarema (Rio de Janeiro, 1843 e Rio de Janeiro, 1844).

Quanto ao sistema de educação que ia se montando na província, é ilustrativo aqui o fato de que, na segunda metade da década de 1860,

só existiam três escolas públicas com instrução secundária e com língua estrangeira: uma na capital da província (Niterói), outra em Angra dos Reis e a terceira em Campos dos Goytacazes (Rio de Janeiro, 1867).

Neste contexto, a partir destas informações e lembrando a jurisdição do território indicada anteriormente, podemos afirmar que eram os municípios mais importantes que funcionavam como “cabeças de comarca” e tenham sua influência mais uma vez confirmada sobre determinadas regiões da província. E, de acordo com a dinâmica econômica e política vigente a cada momento, o processo de criação de novas comarcas e elevação do status de determinados núcleos urbanos seguia a ponto de Chrysostomo (2006) indicar que, em 1885, já eram 25 as comarcas instaladas na província. Delas, além da Corte, destacavam-se, sem dúvida alguma, a de Campos dos Goytacazes e a de Vassouras.

Tecidas estas considerações, é importante observarmos que municípios realmente se destacavam neste território em expansão (visto que assumiriam funções de primazia na rede urbana que se estruturava, refletindo, segundo nossa análise, a forma através da qual o Império organizava administrativamente a Nação). Também se faz necessária a análise do processo de ocupação das terras do interior fluminense desde o seu início, durante o século XVIII, quando da atividade mineradora no interior da Colônia.

No caso do Vale do Paraíba do Sul, notamos que a ocupação se deu pela ação controlada direta ou indiretamente pelo Estado visando a conquista do solo para o mercado interno e estrangeiro. Com objetivos similares, e partindo da cidade do Rio de Janeiro ou chegando até ela, importantes caminhos desenhavam o mapa das comunicações estabelecidas até então entre a Capital e sua hinterlândia, seja em traçado direto rumo às minas (através de localidades como Petrópolis e Três Rios, por exemplo) ou mais circulares como os que atingiam São Paulo ou os que exploravam o baixo curso do rio Paraíba do Sul, na atual região norte do Estado.

Fridman (1999) indica a importância de tais caminhos no estabelecimento de comunicações e fluxos de mercadorias entre diversas localidades, enfatizando que eles foram abertos por particulares por cláusula nas cartas de sesmarias e, em muitos casos, aproveitavam o traçado derivado de antigas vias de circulação indígena. Ressaltou também que, por estes caminhos, surgiram aglomerados, pontos de feiras periódicas, vilas, cidades, sítios, fazendas, além de outras estradas tributárias, e que a prática de abertura de novas vias de circulação se intensificou com a atividade cafeeira.

Observamos que um comércio de gêneros alimentícios e de animais que, originário das Minas Gerais se articulava com o Rio de Ja-

neiro, originou um setor de subsistência mercantil também responsável pela ocupação do interior fluminense. Os recursos e os caminhos das tropas tiveram destaque na expansão da economia cafeeira e de seus valores sociais. Por estas vias de penetração, fornecia-se à capital considerável parte dos gêneros agrícolas que consumia, circulavam informações e estabeleciam-se engenhos produtores de açúcar e as primeiras fazendas de café. A articulação entre produção e comércio, viabilizada pelo crescente número de caminhos propiciou inclusive a formação de núcleos de povoamento, como já dito.

Desta forma, podemos entender que, desde os primórdios da ocupação e exploração do território fluminense, as atividades realizadas encontravam como eixo principal as estradas coloniais, tendência que persistiu durante o século XIX quando as grandes fazendas cafeeicultoras (no Vale do Paraíba), o dinamismo açucareiro (na “região” de Campos dos Goytacazes) passaram a desempenhar papel de referência no “mapa das interações possíveis”, ostentando a riqueza que sustentou o Império. Na contrapartida, áreas da província como o litoral sul (Angra dos Reis e Parati) viveu momento de decadência e isolamento com a abertura das novas dinâmicas econômicas e seus correspondentes eixos espaciais. Como já havíamos apontado, ocorreu com esta porção sul da província o caso em que a importância de uma cidade em uma dada rede tornar-se inviabilizada quando seu papel, por um motivo qualquer, não pode mais ser desempenhado ou deixa de ser necessário.

Sobre estas questões, ressaltamos a articulação de um capital fundiário brasileiro e um capital produtivo internacional para a construção de ferrovias que viriam dinamizar a produção e consolidar uma infraestrutura de transportes. O ponto a ser considerado é aquele que marca um processo de integração entre distintas regiões, entre produção e comércio, potencializado pelo advento das ferrovias, mas não iniciado através delas. As vias de circulação e de comunicação, mesmo que mais lentas, já estavam delineadas como testemunho da lógica social, política e econômica em vigor no território em tempos pretéritos. Importante observar, no entanto, que a rede pensada e estabelecida afirmava seu caráter seletivo do espaço tornado território.

Neste sentido, Fridman (2005) indica a ocupação territorial de caráter planejado na região fluminense do “sertão d’oeste”, que teve sua expansão no período associada ao café e que compreendia as localidades de Resende, Paraíba do Sul, Piraí, Paty do Alferes, Sacra Família do Tinguá, Vassouras, Mendes e Miguel Pereira. Para ela, tal planejamento, consubstanciado em um projeto de colonização, está reportado também à fundação de comarcas que compuseram a hinterlândia da cidade do Rio de Janeiro. E, nestes termos, que se fala aqui em urbanização e colonização.

Após lembrar a “onda” colonizadora desta parte do território fluminense por obra da chamada “civilização do café”, com nítido plano regional de urbanização que avançava a interiorização já pensada desde metade do século XVIII ainda por Portugal, a autora enfatiza que durante o século XIX alterações territoriais ocorreram através da política oficial de povoamento vinculada a interesses particulares da exploração agrícola. E complementa com precisão tais características do processo que marcamos aqui quando se refere ao Vale do Paraíba fluminense como representativo da “expansão da fronteira agrícola através dos latifúndios, da violência dos brancos contra os escravos negros e nativos, da fundação de colônias de parcerias e da criação de freguesias, vilas e comarcas como polos de poder político” (Fridman, 2005: 14).

Destacamos ainda que, neste contexto de afirmação cafeeira, os eixos dinâmicos da economia fluminense (e nacional) partiam da cidade de Rio de Janeiro e se dirigiam para Resende (no sertão d’Oeste), para São Gonçalo (no sertão do leste) e para Cantagalo, nas serras do centro-norte da província. Ao longo dos caminhos abertos, a expansão da fronteira agrícola dinamizava as economias regionais, fazendo, inclusive, expandir os contingentes urbanos e suas atividades.

Sobre a questão específica do trato do território neste momento, é fundamental destacar que a marca da espontaneidade dos lugares, registrados em diversos pontos do território, cede vez para uma ação cada vez mais planejada. Fala-se agora em um aparato burocrático que alia companhias de colonização e grandes proprietários fundiários de forma que novos pontos do território vão se constituir em centros de administração da vida econômica e social. Este surto urbano no território fluminense trouxe mudanças significativas como a valorização do solo e a sua concentração, a expulsão dos posseiros das terras e a transformação de significativa parte deste contingente em agregados das grandes fazendas de café e a criação de vilas ou elevação de pequenos núcleos urbanos a esta categoria. São exemplos ocorridos no período imperial: Valença (1823), Mangaratiba (1831), São Sebastião de Barra Mansa (1832), Vassouras (1833), Paraíba do Sul (1833) e Sant’ Anna do Pirai (1837).

Este dinamismo também se refletia no aumento da população urbana na região e o exemplo de Vassouras é bastante ilustrativo: 20.589 habitantes em 1840 (sendo 14.333 escravos) e mais de 35.000 em 1850 (20.158 escravos). E o aumento populacional condicionava uma maior complexidade na vida econômica e social através, por exemplo, da vinda de diferentes artífices, portugueses, imigrantes e mascates para estes novos territórios. Além do mais, estes espaços, sobretudo os núcleos que assumiam papel de liderança nesta nova

rede regional, passaram a receber os próprios senhores de terra que, ampliando suas atividades econômicas (eram, sobretudo financistas e banqueiros) e seus horizontes culturais com os modismos modernos e “civilizados” passaram a optar por estabelecerem residência em palacetes citadinos.

Outra dinâmica regional importante no período em tela e já mencionada faz referência à opulência do norte fluminense capitaneada pela cidade de Campos dos Goytacases, significativa área produtora de açúcar e gêneros diversos voltados para o abastecimento interno da Província. Chrysostomo (2006) discute a produção da rede urbana na província no contexto de afirmação da política centralizadora do Império, identificando o papel assumido pela antiga cidade no comando político, econômico e social da região. A autora assume o pressuposto de que este núcleo constituiu-se em espaço privilegiado de legitimação do poder estatal e, nesse sentido, a política administrativa do Estado também pode ser entendida como uma política de ordenamento territorial nos espaços urbanos. O texto investigou os aparatos administrativos instalados na cidade e em seus distritos e freguesias voltadas para o controle produtivo, político e social da população. Esta rede de poder, materializada em uma rede urbana que conectava Campos e sua hinterlândia à capital do Império, subjugando a região, demudou as relações estabelecidas em seu interior e denotava o recorte regional das políticas de então.

Por fim, ressaltamos que tais dinâmicas de base urbano-regionais trazidas pelo texto (o norte fluminense capitaneado por Campos, o “sertão d’oeste”, a espacialização das medidas de administração territorial como o instituto das freguesias e comarcas, o retalhamento da província através de grandes propriedades e os caminhos abertos para conexão entre estas, os núcleos urbanos e a capital) envolviam grupos de poder localizados em diferentes espaços da província e impunham uma dinâmica territorial que confirmará a instalação dos semióforos da nação, como aqui apresentados.

Tais dinâmicas foram responsáveis pela instalação de diversos aparatos administrativos de controle político e de veiculação de ideias (tais como sistemas de guarda e de força militar, escolas, cadeias, distritos eleitorais, mercados, sedes policiais, tribunais, hospitais, postos de fiscalização de rendas) que efetivamente asseguraram o controle do território por parte dos “nobres” do império. Controle este exercido a partir do alcance regional (possível através de “fixos” e “fluxos” como ressaltamos oportunamente) dos instrumentos políticos e ideológicos a serviço do projeto aqui engendrado de nação e que se localizavam preferencialmente nos espaços urbanos constituídos para tal finalidade.

Todas estas questões, que ressaltam das análises do “enquadramento espaço-temporal” adotado no texto, evidenciam, a nosso ver, a importância dos conceitos de cidade e de região para o estudo do espaço fluminense no tempo pretérito imperial e confirmam a necessária continuidade de pesquisas geográficas sobre a relação Estado, oligarquias rurais e configuração espacial em tempos pretéritos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dinâmicas territoriais que evocam as escalas geográficas do urbano e do regional foram aqui elencadas e observadas em conjunto para percebermos o processo mais amplo de controle da província fluminense. Ademais, tais dinâmicas foram investigadas de maneira a considerar as especificidades do estudo sobre o espaço em tempos pretéritos, visto ser o período imperial o recorte temporal da pesquisa apresentada. Assim, buscamos analisar ações “planejadoras” do território e observamos tal questão a partir de um viés que se junte aos esforços por uma geografia histórica do atual Estado do Rio de Janeiro.

No caminho indicado para o texto, buscamos contextualizar nossos objetos de pesquisa (materialidades espaciais, ideias e ordens) em um cenário maior do país e as determinações geográficas de sua formação, notadamente o processo explicativo a respeito da nossa formação territorial em meio à nação pretendida.

Na província fluminense, observamos a constituição de um poder administrativo como garantia de disseminação dos interesses de determinados grupos que, por sua vez, expressaram tentativas de ordenação do território e da sociedade. Aliado aos outros mecanismos de dinâmica do território trazidos no texto (abertura de caminhos, aparatos de ensino, de fiscalização de receitas, limites jurisdicionais, etc.), o texto ressaltou a subjugação de recortes regionais a determinadas dinâmicas urbanas por natureza.

Reafirmamos que, no nosso texto, os distintos níveis de acessibilidade em diferentes regiões denotavam um embrionário processo de divisão espacial do trabalho que indicava, na escala da província, a existência de um comércio interno e do surgimento de um processo de urbanização, e, em escalas maiores, a confirmação do uso seletivo de espaços articulados à expansão do capitalismo europeu e a confirmação do papel do Brasil como ofertador de matérias-primas na divisão internacional do trabalho que se consubstanciava. Novamente na escala provincial, vimos que a dinâmica urbana e a alocação das infraestruturas administrativas a seu serviço consolidaram o poder político dos agentes econômicos mais importantes relacionados às atividades agrícolas, comerciais e manufatureiras. Foram também de-

terminantes para o fortalecimento estatal na regulação dos fluxos e na ampliação de sua rede administrativa.

O caso da província fluminense nos permite investigar sobre a configuração de uma rede (simples, é verdade) e seus nós e sobre a importância das suas cidades e vilas, seus momentos de apogeu e de declínio, em alguns casos. Tal perspectiva nos permite entender, no pretérito, algumas das causas das configurações seguintes do território analisado, chegando até a nos ajudar a entender, por exemplo, a constante desarticulação estabelecida entre o interior do Estado do Rio de Janeiro e a sua região metropolitana (o que poderia, inclusive, fomentar novas e futuras frentes de pesquisa).

Por ora, marquemos que os conceitos de cidade e de região se imbricam na nossa pesquisa histórica em Geografia e que a ideia de instrumentos técnicos disponíveis a cada momento nos permite elencar materialidades constituídas pelos representantes do poder vigente em suas estratégias de controle territorial. Assim, tal caminho investigativo nos permitiu afirmar o caráter regional que as cidades detinham no contexto da província fluminense e, em última análise, do próprio Estado imperial brasileiro. Discutir cidade naquele momento era discutir região.

BIBLIOGRAFIA

- Abreu, M. de Almeida 2000 “Construindo uma geografia do passado: Rio de Janeiro, cidade portuária, século XVII” em *GeoUSP* (São Paulo) Nº 7.
- Abreu, M. de Almeida 2014 “Sobre a memória das cidades” em Fridman, F.; Haesbaert e R. (orgs.) *Escritos sobre espaço e história* (Rio de Janeiro: Garamond).
- Anderson, B. 1989 *Nação e consciência nacional* (São Paulo: Ática).
- Barman, R. 1988 *Brasil: a formação de uma nação 1798/1852* (Stanford: Stanford University Press).
- Chauí, M. 2000 *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária* (São Paulo: Perseu Abramo).
- Chrysostomo, M. I. de Jesus 2006 “Ideias em ordenamento, cidades em formação: a produção da rede urbana na província do Rio de Janeiro”, tese de doutorado (Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro) mimeo.
- CIDE — Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro 1988 *Estado do Rio de Janeiro: Território* (Rio de Janeiro: CIDE).
- Corrêa, R. Lobato 2006 *Estudos sobre a rede urbana* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).

- Costa, W. M. 2001 *O Estado e as políticas territoriais no Brasil* (São Paulo: Contexto) 10^a ed.
- Fridman, F. 1999 *Os donos do Rio em nome do Rei. Uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar / Garamond).
- Fridman, F. 2005 “As cidades e o café” em *Anais do VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica e VII Conferência Internacional de História de Empresas*, 4 a 7 de setembro.
- Fridman, F. e Chrysostomo, M. I. de Jesus 2010 “Projetos territoriais para o império brasileiro: o caso da província fluminense” em *Praia Vermelha* (Rio de Janeiro) N° 20.
- Goldoni, A. Cordeiro 2012 “A formação da guarda nacional e sua importância na manutenção da ordem interna durante a Guerra com o Paraguai 1864-1870” em *OPSI*, Vol. 12, N° 2.
- Graham, R. 1997 *Clientelismo e política no Brasil do século XIX* (Rio de Janeiro: EdUFRJ).
- Hobsbawm, E. 1990 *Nações e nacionalismo desde 1780* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Holanda, S. Buarque de 1962 *História geral da civilização brasileira* (São Paulo: Difel) Tomo III.
- Macedo, V. L. de 2008 “Província fluminense: um território a serviço da nação”, tese de doutorado (Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro) mimeo.
- Martins, M. F. Vieira 2005 “A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado 1842/1889”, tese de doutorado (Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro) mimeo.
- Mattos, I. Rohloff de 1994 *O tempo saquarema: a formação do Estado Imperial* (Rio de Janeiro: Access) 3^a ed.
- Menezes, P. M. Leal de et al. 2016 “A evolução político-administrativa do Estado do Rio de Janeiro” em *Acervo* (Rio de Janeiro) Vol. 29, N° 1.
- Moraes, A. C. R. de 2005 *Território e História no Brasil* (São Paulo: Annablume).
- Moreira, R. 2014 *A formação espacial brasileira: contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil* (Rio de Janeiro: Consequência).
- Pinto, C. de Paula Ferreira 2016 “A política de obras públicas na Província do Rio de Janeiro e a construção da hegemonia saquarema 1836-1840” em *Anais do XVII Encontro de História da ANPUH-Rio*, 8 a 11 de agosto.

- Santos, M. 2004 *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (São Paulo: EdUSP) 4ª ed.
- Silva, M. Werner da 2012 “A Geografia e o estudo do passado: conceitos, periodizações e articulações espaçotemporais” em *Terra Brasilis Nova Série* (Niterói RJ) N° 1. Disponível em <<http://terrabrasilis.revues.org/246>> acesso 25/02/2017.

DADOS PRIMÁRIOS

- Brasil, Ministério do Império do 1836 *Relatório do ano de 1835, apresentado à Assembléia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1836* (Rio de Janeiro: Typographia Nacional). Disponível no Arquivo Nacional.
- Brasil, Ministério do Império do 1837 *Relatório do ano de 1836, apresentado á Assembléia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1837* (Rio de Janeiro: Typographia Nacional). Disponível no Arquivo Nacional.
- Rio de Janeiro, Província do 1843 *Relatorio do presidente da provincia do Rio de Janeiro, João Caldas Vianna, na abertura da 2ª sessão da 4ª legislatura da Assembléa Provincial em 05 de março de 1843, acompanhado do orçamento da receita e despeza para o ano financeiro de 1843 a 1844* (Niterói). Disponível no Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro.
- Rio de Janeiro, Província do 1844 *Relatorio do Presidente da Província do Rio de Janeiro, João Caldas Vianna, no dia 1º de março de 1844* (Rio de Janeiro). Disponível no Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro.
- Rio de Janeiro, Província do 1856 *Decreto N° 1.828 de 1 de Outubro de 1856, divide a Província do Rio de Janeiro em districtos eleitoraes* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional). Disponível no Arquivo Nacional.
- Rio de Janeiro, Província do 1863 *Relatorio apresentado a Assembléa Legislativa Provincial do Rio de Janeiro na segunda sessão da decima quinta legislatura no dia 1º de outubro de 1863, pelo presidente da mesma provincia, dr. Polycarpo Lopes de Leão* (Rio de Janeiro: Typographia do Correio Mercantil). Disponível em <<http://www.crl.edu/content/brazil/jain.htm>> acesso 25/07/2017.
- Rio de Janeiro, Província do 1867 *Relatorio apresentado á S. Exª o Sr. 1º Vice-Presidente da Província do Rio de Janeiro Dr. Eduardo Pindahyba de Mattos pelo Presidente Dr. Espiridião Eloy de Barros Pimentel em 21 de Maio de 1867* (Rio de Janeiro: Typographia de Quirino & Irmão). Disponível em <<http://www.crl.edu/content/brazil/jain.htm>> acesso 25/07/2017.

Rio de Janeiro, Província do 1882 *Relatorio apresentado á Assembléa Legislativa Provincial do Rio de Janeiro na abertura da primeira sessão da vigésima quarta legislatura em 8 de agosto de 1882 pelo presidente, desembargador Bernardo Avelino Gavião Peixoto* (Rio de Janeiro: Typographia Montenegro). Disponível no Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro.

O CONTROLE DA CIDADE?

NOTAS SOBRE A GÊNESE DA GESTÃO URBANA DAS CONSTRUÇÕES PARTICULARES NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1828-1930

Luciana Alem Gennari

INTRODUÇÃO¹

O espraiamento da mancha urbana e o processo de novas construções de algumas grandes cidades brasileiras ao longo do século XIX, entre elas o Rio de Janeiro, poderia ser tipificado a partir de dois movimentos distintos. De um lado, os núcleos já adensados passaram por transformações quantitativas e qualitativas, no que diz respeito a seus esquemas de organização territorial e provimento de infraestrutura urbana. Por outro lado, essa mesma rede de infraestrutura alcança as terras contíguas a esses núcleos, que começaram a ser loteadas e ocupadas de maneira mais intensa, redefinindo seu lugar dentro do sistema urbano.

Foi nesse período que o capital estrangeiro, sobretudo o inglês, associado a comerciantes e empresários nacionais, se beneficiou largamente das concessões dadas pelo governo para a prestação de serviços urbanos. Para Levy e Saes (2001), algumas das grandes empresas de serviços públicos brasileiros que foram organizadas a partir dessas concessões governamentais para sua exploração, como estradas de ferro, iluminação pública, distribuição de gás ou instalações portu-

¹ Uma versão deste artigo foi apresentada no XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), que ocorreu em São Paulo entre os dias 22 e 26 de maio de 2017.

árias, obtiveram empréstimos diretamente junto aos bancos estrangeiros ou por suas filiais no Brasil (dívida privada). Além disso, observam que entre os anos de 1906 e 1913 o mercado francês teve grande importância para o Brasil, quando títulos de empréstimos federais, estaduais e municipais, assim como os privados, foram colocados na bolsa de Paris. Não consta dos dados apresentados pelos autores nenhum empréstimo nominal ao Distrito Federal. Entretanto, o período de 1898-1905 está relacionado o *funding loan* e há um expressivo empréstimo para a Cia. do Porto do Rio de Janeiro.

A Lei Imperial de 29/08/1828, que previa o sistema de concessões amplamente difundido para a construção da infraestrutura urbana, permitiu que empresários nacionais e estrangeiros se associassem em companhias para desempenhar uma série de serviços públicos. Consta em seu Art. 1º que

as obras que tiverem por objecto promover a navegação dos rios, abrir canaes, ou construir estradas, pontes, calçadas, ou aqueductos, poderão ser desempenhadas por emprezas nacionaes, ou estrangeiros, associados em companhias, ou sobre si.

Os empreendimentos para a instalação de infraestrutura urbana, que se tornaram tecnicamente acessíveis, passariam a ser viabilizados nas grandes cidades através desse processo de concessões. Este padrão de investimento no provimento material de infraestrutura urbana, estabelecido pelo Estado e executado pelo capital privado, se estendeu pelos séculos XIX e XX. A implementação de sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e linhas de transporte guiou parte significativa do processo de produção do espaço, da expansão dos núcleos urbanos e da especulação fundiária em torno dela (Sevcenko, 1992; Ribeiro, 1997; Brito, 2008). Dentro da lógica capitalista de produção do território, a implantação desses sistemas veio consolidar um movimento mais amplo de transformação da sociedade brasileira.

Este período também foi marcado pela instalação de indústrias² nas cidades e a ocupação de suas áreas lindeiras, ainda sem um zoneamento formal que controlasse seu processo de urbanização. Os novos avanços tecnológicos do maquinário industrial extrapolaram os limites da fábrica e passaram a fazer parte do cotidiano das pessoas. Rapidez, eficiência e controle viraram palavras de ordem na regulação do tempo e do espaço nas cidades brasileiras, assim como da vida urbana. Num sentido mais amplo, a aquisição desses novos

2 O alvará de 01/04/1808 do Príncipe Regente D. João, permitiu que fábricas e indústrias se instalassem nos domínios ultramarinos de Portugal.

valores veio junto com a ideia da educação para o trabalho, acelerando a transição do servil para o assalariado (Abreu, 1996). A instalação de liceus de artes e ofícios após 1856 em algumas cidades brasileiras ajudou a qualificar a mão de obra para a produção desta nova cidade, de aparência e conteúdo que deveriam se modernizar (Andrade, 1966).

Neste contexto, o presente trabalho procura discutir os limites do controle do crescimento das construções particulares na cidade do Rio de Janeiro, do ponto de vista das disputas políticas sobre a ingerência de seu território, no momento em que profundas transformações no modo de se pensar e de produzir o espaço urbano estavam em curso. O recorte temporal considerou o ano de 1828, quando foi promulgada a primeira lei de concessões de obras ao capital privado — lembrando que e a orientação das obras públicas e particulares era, por lei, de responsabilidade do município — até o final da Primeira República, quando o último plano urbano do período, que levava em consideração a abrangência da cidade, foi suspenso em função da conjuntura política e o planejamento técnico de base científica passou a entrar na ordem do dia. Nesse período houve uma mudança de paradigma nas construções urbanas que se deslocaram do campo da medicina social para um planejamento de caráter mais técnico (Villaça, 1999).

MUNICÍPIO, ESTADO E FEDERAÇÃO

Os projetos urbanos, mesmo os de maior alcance, vieram a ter uma visão de conjunto sobre a cidade na Primeira República (Reis Filho, 2000). Houve neste período projetos de grande envergadura que envolveram a articulação das principais cidades brasileiras nos circuitos interno, nacional, e internacional de trocas capitalistas, tanto de mercadorias quanto de mão de obra. Para o estabelecimento deste sistema é possível afirmar que os principais elementos, a partir dos quais as intervenções foram planejadas, foram a malha ferroviária e os portos de escoamento, especialmente do Rio de Janeiro e de Santos (Reis Filho, 1994; Lanna, 1990). A partir das redes de comunicação que iam se estabelecendo e se consolidando, a malha urbana e as cidades foram ganhando importância no cenário nacional, afirmando-se como centros políticos e catalisadores de grandes investimentos.

Com o declínio na monarquia, a política republicana de base liberal³ do final do século XIX promoveu a descentralização do poder,

3 Fausto (1975: 64) classifica essa descentralização republicana como fruto de um “liberalismo excessivo” e afirma que esse “[...] liberalismo não é a ideologia universal de seu tempo, mas uma corrente de idéias, válida para um determinado país, cuja formação é diversa da nossa”. Ainda segundo o autor, após a Revolução de 1930 se buscou

dando maior autonomia aos governos locais. Contudo, essa mudança de regime político no final do século XIX não gerou nas cidades o rompimento com as diretrizes estabelecidas durante o período anterior. As Ilustríssimas Camaras Municipais foram dissolvidas e, entre 1890 e 1892, instauraram-se as Intendências Municipais ainda baseadas em um modelo de organização próximo ao do período imperial. Apenas posteriormente, com a extinção dessas Intendências e o estabelecimento das prefeituras, a instância municipal se consolidou como o âmbito decisório privilegiado no que dizia respeito às obras e aos projetos urbanos (Carvalho, 2010).

Este foi um período em que o Brasil detinha o monopólio da produção mundial do café⁴ e foi a oligarquia cafeeira quem estava no centro das decisões nacionais. Sua produção se estabeleceu como o eixo decisório para as políticas nacionais na constituição de uma rede urbana que caracterizaria o território na passagem do século XIX para o XX. Nesse sentido, houve uma profunda transformação nas conexões constituídas em função das estradas de ferro⁵, do telégrafo, da navegação a vapor e da melhoria dos portos, entre outros aspectos. Os fluxos comerciais e a necessidade de circulação que se estabeleciam nos nós urbanos em função desta produção faziam com que as intervenções pontuais deixassem de ser efetivas apenas com resolução dos problemas locais internos que estas cidades apresentavam e passariam a enfrentar. Neste sentido, os projetos municipais ganhavam cada vez mais um caráter regional/nacional, justificando o deslocamento de grandes montantes de capital para sua execução e colocando essas cidades num circuito maior de investimentos. A despeito desse modelo econômico, Rezende (1982: 34) lembra que

[a] Constituição de 1898⁶ vem responder a esses interesses [pressões das oligarquias em torno de interesses ligados ao latifúndio] com a descentralização federativa. Caberia, a partir de então, ao governo es-

novamente uma maior centralização e um maior equilíbrio entre os poderes, procurando romper com o domínio das oligarquias e a predominância do poder Executivo.

4 Nos anos vinte a concorrência com outros países aumenta e a política de valorização se instala (Fausto, 1975). Segundo Lobo (1992: 17), "o Estado supostamente liberal da Velha República, no Brasil, intervinha na produção e comercialização do café, na política monetária, cambial, de seguros e regulava o operariado através do Conselho Nacional do Trabalho; legislava sobre as formas de organização, de férias, de pensões, de seguros, de trabalhos de menores, interferindo na regulação do mercado de mão de obra; desrespeitava os direitos individuais, dificultava o reconhecimento da cidadania dos imigrantes e limitava o sufrágio".

5 Em 1854 começaram a trafegar as primeiras estradas de ferro brasileiras.

6 Houve uma reforma constitucional em 1898 e não uma nova constituição.

tadual defender uma política própria, no caso a de valorização do café, permitindo manter os lucros da classe ligada ao setor de exportação. Para tanto, os estados poderiam organizar exército próprios, contrair empréstimos no exterior apoiados por um poder estadual em que o poder central não interviria.

Silva (2003) traz dois elementos que legitimariam as intervenções nas cidades durante as primeiras décadas do século XX: sua modernização, enquanto embelezamento, e sua moralização, enquanto salubridade; são os melhoramentos urbanos apregoados em práticas e discursos. Arquitetos e engenheiros se apoiariam na medicina social para justificar sua atuação na estruturação e na intervenção urbana, uma vez que ainda não tinham um discurso próprio enquanto grupo. Seu estabelecimento e as disputas dentro de suas categorias por reconhecimento e poder se dariam no bojo das reformas urbanas, sobretudo nas grandes cidades.

Nessa perspectiva, a cidade não poderia ser vista como um lugar de normas. Sendo cenário, não tinha vínculo profundo com a vida da população. Lugar de desordem e de irracionalidade, o espaço urbano não poderia ser utilizado como elemento educador, pois era usado como instrumento punitivo. A coibição relacionava-se com a necessidade de ratificar a ação embelezadora e o processo de moralização que estavam contidos nas reformas. A título de exemplo de como o espaço foi utilizado como elemento punitivo / coercitivo, vale lembrar que, após a conclusão da Av. Central, nela só podiam transitar pessoas que estivessem calçadas, o que marginalizava grande contingente da população (Silva, 2003: 31).

A administração e o controle das cidades continuariam nas mãos dos municípios; era desta instância, respaldada pela Constituição, que partiam as posturas e normas que regeram os espaços públicos e privados. A corrente sanitária que permeia os planos urbanos praticamente se extingue na década de trinta, dando lugar a um planejamento técnico de base científica indispensável para a solução dos “problemas urbanos”, abandonando a ideia de melhoramento e embelezamento para a adoção de um discurso de integração entre os vários objetivos do plano urbano (Villaça, 1999).

Houve um significativo crescimento de muitas cidades brasileiras durante a Primeira República, sobretudo das grandes capitais (Fausto, 2001). Contudo, Lira (1999: 58) chama a atenção para a disparidade de interpretações que o processo de urbanização no Brasil suscitou, uma vez que, se por um lado, era visto como inexorável ou, antes disso, como o “[...] progresso que era necessário animar e coordenar”, por outro lado ele ocorreu num contexto ainda de sobrepujança do meio rural ao urbano, que num sentido mais amplo articulava o atropelo do processo da grande urbanização ao de desintegração

do sistema latifundiário. Até 1930 o Brasil continuou sendo um país predominantemente agrário⁷ e os processos de urbanização passavam também pelo embate entre o regional e o local, urbano.

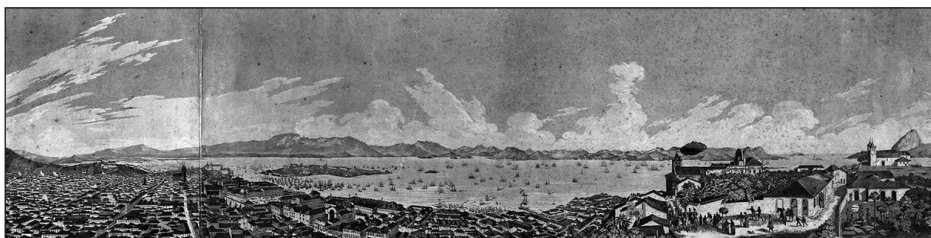
PLANOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A cidade do Rio de Janeiro foi objeto de um extenso levantamento já desde fins do século XVIII para atestar suas condições físicas e de salubridade. Profissionais ligados à Corte se ocuparam do saneamento, do melhoramento, do embelezamento e da remodelação da pantanosa e úmida capital, prática que se estendeu até a virada para o século XX, ora a partir de planos mais gerais, ora de ações e intervenções mais pontuais.

A urbe se desenvolveu numa topografia marcada por mangues, restingas e planícies alagadiças, cercadas por montes, pelas águas da baía e cortadas por córregos e rios. Foi tida como uma cidade enferma, assolada com alguma frequência por episódios epidêmicos, onde o ar circulava com dificuldade e a pouca declividade não permitia o pleno escoamento das águas, que ficavam estagnadas. O processo de construção da cidade pressupôs o contínuo dessecamento e impermeabilização do território ocupado ou que se pretendia construir, o desmonte de morros, a execução de diversos aterros e a abertura de túneis (Figuras N° 1, 2 e 3).

Figura N° 1

Panorama da cidade do Rio de Janeiro no início do século XIX, tomado em direção à praia dos Mineiros e ao paço Imperial

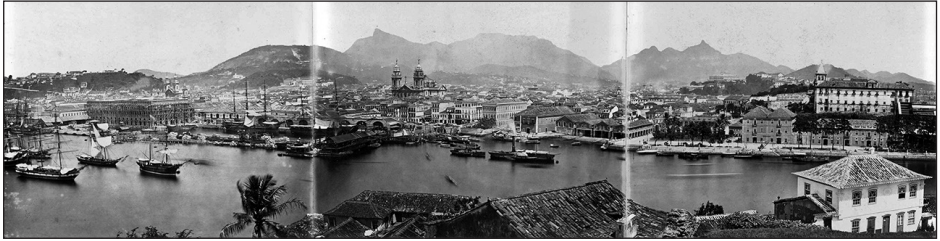


Fonte: Salathé, Friedrich [18--] *Panorama do Rio de Janeiro: gravura 2 (S/I: S/d)*. 1 gravura. Água-tinta. Acervo: BNRJ.

7 De acordo com o censo de 1920, no Brasil 69,7% das pessoas em atividade se dedicavam à agricultura, 13,8% à indústria e 16,5% aos serviços, que englobava atividades urbanas de baixa produtividade. O crescimento industrial durante a Primeira República, sobretudo nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, se deu na base da economia do café. Segundo Fausto (2001), este incremento se deu principalmente em função do surgimento de um mercado para manufaturados, do investimento nas estradas de ferro ligando os mercados e dos recursos para importação de maquinaria industrial, além de mão de obra.

Figura Nº 2

Panorama da cidade do Rio de Janeiro, c.1865, vendo-se à direita o morro de São Bento, ao centro a área portuária e à esquerda o paço Imperial



Fonte: *Panorama da cidade do Rio de Janeiro* (ca. 1865). 1 gravura. Acervo: BNRJ.

Figura Nº 3

Planta da cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro, 1812



Fonte: *Planta da Cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro: levantada por ordem de Sua Alteza Real... Impressão Régia* (1812). 1 mapa: 91,5 x 122,0 cm. em f. 101 x 132 cm. Acervo: BNRJ.

O decurso dessas transformações do território foi acompanhado pela implementação de infraestrutura urbana, adequada aos diferentes interesses e tecnicamente disponível nos distintos períodos, que viabilizasse a ocupação destas áreas. Este tipo de provimento se revestiu, de um lado, de um caráter modernizador e civilizador para a cidade, ainda que autoritário, porque imposto para a maior parte das pessoas, e, por outro lado, implementou na cidade um dos elementos que iriam corroborar o seu caráter mercantil. O tom impresso neste movimento durante o século XIX, estendendo-se para o seguinte, de maneira geral, foram as questões da higiene, da salubridade, da propriedade privada e os possíveis arranjos sociais do espaço urbano, regulamentados ou não.

O século XIX no Rio de Janeiro foi marcado pela necessidade material da cidade em atender à nova classe dirigente que aqui aportara e ao bom desempenho das atividades econômicas, políticas e ideológicas que a cidade passou a exercer. A preparação para o “espetáculo do espaço do poder” implicou desde cedo, entre outras medidas, além da construção de pontes, chafarizes, abertura de ruas e caminhos, iluminação pública, rede de drenagem e abastecimento de água, também o estabelecimento das Academias Real da Marinha e de Belas Artes, Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica do Hospital Militar, Imprensa Régia, Biblioteca Real, do Jardim Botânico, Museu de História Natural, Arquivo Militar e da Real Casa das Obras, além da “presença da burocracia influenciando as transformações do cotidiano” (Fridman, 2009: 139-140). A instauração de uma nova ordem para a cidade, em termos estéticos e sociais, esteve principalmente relacionada à vinda em 1815 de franceses incentivada pelo Governo Central, atraídos pela nomeação do cônsul-geral e em 1816 com a Missão Francesa, que trabalhariam neste movimento de modernização da capital (Rocha-Peixoto, 2000; Fridman, 2009)⁸.

Era do município a responsabilidade pela orientação das obras públicas, respaldado pela Lei de 01/10/1828 que “dá nova fôrma às Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz”. A partir de 1839, todas as obras públicas no Rio de Janeiro ficariam a cargo da municipalidade que, seguindo o modelo europeu, seria viabilizado através da articulação entre a ação pública e a concessão a empresas privadas. Apesar disso, a cidade do

8 Del Brenna (1985: 10) chama a atenção para os conflitos entre os profissionais locais e os especialistas franceses e que impactaram o tecido urbano do Rio de Janeiro. Segundo a autora, “o problema real é o confronto entre dois mundos, social e culturalmente antitéticos, entre os quais a comunicação se revela praticamente nula, sendo os únicos contatos possíveis o desprezo mútuo e a polémica mesquinha”.

Rio de Janeiro foi alvo de ações das diferentes instâncias administrativas que a tinham como alçada, havendo incertezas sobre sua gestão e responsabilidade durante todo o tempo em que foi capital⁹. O Ato Adicional de 1834, que criou o Município Neutro, designação administrativa que permaneceu até 1891, quando passou a Distrito Federal, separou a cidade do Rio de Janeiro do restante da província. De acordo com Motta (2004), este foi um dos elementos fundamentais para a construção da cidade-capital brasileira, criando seu arcabouço político-jurídico e marcando, de um lado, sua diferenciação em relação aos outros municípios e, de outro lado, sua subordinação ao Governo Central. Por esta ocasião a cidade era administrada pela Câmara Municipal sob a tutela do Ministério do Império. O âmago do poder municipal estava na polícia urbana, responsável pela ordem pública e por fazer cumprir as determinações das posturas, cujas principais características, pautadas pelo princípio liberal e almejadas pela burguesia urbana, seriam a tranquilidade, a segurança e a salubridade pública (Pechman, 1985; Andreatta, 2006).

Sobre a memória política da cidade, tomando a liberdade de aqui estender seu sentido para outras áreas, Ferreira (2000) lembra desta vocação nacional assumida pela cidade do Rio de Janeiro, não apenas por seu longo tempo como capital do Brasil, mas por capitanear uma

9 Para sua administração no período colonial, Fernandes (2011: 28-9) nos traz que: “O Conselho ou Câmara Municipal foi uma das instituições portuguesas transplantadas para as colônias de ultramar, exercendo o seu poder sobre o território do município ou termo, a menor unidade da administração lusitana. [...] As Ordenações do Reino [...] regulamentaram a organização e o funcionamento da Câmara Municipal do Rio de Janeiro e de outras cidades coloniais. No período colonial, a ordenação jurídica portuguesa determinou que a Câmara Municipal exercesse funções administrativas, políticas, legislativas, judiciais, fazendárias e policiais, já que não houve uma nítida separação de poderes, nem uma clara discriminação das suas competências, não existindo uma distinção entre as suas diversas atribuições. Além das Ordenações, outras leis, de caráter local, foram instituídas no decorrer do período colonial, para dar suporte legal à organização e ao funcionamento da municipalidade carioca, como as posturas e os alvarás municipais. [...] A Câmara Municipal, no exercício do governo local, desempenhou várias funções, tais como a concessão de terras públicas, a administração dos bens da municipalidade, a aplicação da legislação vigente na instância municipal [...]. Foi responsável pela abertura, o prolongamento e o calçamento de ruas e logradouros, pelo saneamento de lagos e pântanos, pelo policiamento e o combate ao crime, pela cobrança das multas por infrações às leis e posturas municipais, pela coleta e arrecadação de impostos e taxas que formavam parte das rendas municipais, pela regulamentação do exercício de profissões e ofícios e do comércio, pelo financiamento da defesa e da segurança da municipalidade e dos seus municípios, zelar pela preservação dos patrimônios territorial, imóvel e móvel da municipalidade, pela manutenção do pelourinho, das fortificações e organizar as milícias encarregadas da segurança e da defesa da cidade, bem como criar e administrar as prisões”.

série de mudanças relativas à política nacional. Ainda de acordo com Motta (2004), um segundo elemento na construção deste sentido de capitalidade para o Rio de Janeiro, enquanto sede do governo, seria a oposição entre “Corte” e “província”, assumindo o papel de centro formador de um “espírito nacional”, que sintetizaria a ideia de nação. Seu cosmopolitismo, uma vez que a cidade serviria de principal elo com o mundo europeu, agregaria ainda o papel de polo irradiador de um processo civilizatório para o país. Essa vocação, contudo, inúmeras vezes dirime a leitura das resistências locais e dos embates existentes entre os diferentes atores, nas distintas instâncias, para consolidação de certos processos de mudanças físicas e sociais do espaço e para a implementação das forças políticas que atuam sobre a cidade.

Diversos autores, como Ribeiro (1997), Villaça (1998) e Abreu (2006), afirmam que em meados do século XIX ocorre uma transição na maneira de se produzir o espaço urbano carioca que coincide com novos arranjos sociais, na medida em que grupos de empresários e trabalhadores urbanos, nacionais e estrangeiros, engrossavam os contingentes populacionais da cidade. A área central, adensada e insalubre, foi sendo abandonada pela parcela da população que, podendo arcar com o custo do transporte ou ter seu próprio transporte, se mudou para residências ou chácaras nos arredores. O centro passou a abrigar a população mais pobre em casas que foram acusadas de ser o palco das epidemias a partir de 1850 (Abreu, 2006).

Essa cisão da cidade se acentuou no correr dos anos, mas sua dinâmica foi se transformando, sobretudo na medida em que linhas de transporte regular foram implementadas, alterando a relação de tempo e espaço entre os diferentes lugares. Houve por esta ocasião uma intensificação da ocupação de freguesias periféricas, quando novas áreas foram incorporadas à área urbana, por um lado, com um intenso trabalho de dessecamento do Saco de São Diogo e de mangues e, por outro lado, com um movimento de retalhamento de propriedades localizadas sobretudo, nas freguesias urbanas, como Engenho Velho e Lagoa (Botafogo).

A incorporação dessas áreas à cidade e a rapidez de sua ocupação levou à reconfiguração da jurisdição das antigas freguesias (Abreu, 2006), processo que se desdobrou no século seguinte, na medida em que houve uma adequação dos mecanismos da administração pública e houve a eleição de necessidades específicas na cidade a serem enfrentadas. A constituição de corpos técnicos competentes para a solução dos problemas urbanos veio acompanhada de um rearranjo de poderes e da redistribuição de papéis no controle dos espaços públicos. Isso gerou uma série de disputas entre as instâncias administrativas e consultivas (como viria a ser o Clube de Engenharia), e delas com os grupos de interesses no controle do território.

Dentro deste contexto, a Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro foi nomeada pelo Imperador, apresentando seu primeiro relatório em 1875. Faziam parte desta comissão três engenheiros, entre eles Francisco Pereira Passos¹⁰, com experiência em construção de estradas de ferro. Os três, liberais, faziam parte do grupo embrionário do futuro Clube de Engenharia. Segundo o próprio relatório, cumpria à comissão

[...] designar a largura das calçadas e passeios laterais nas novas ruas e praças, e a altura das arcadas ou pórticos contínuos no caso de haver vantagem em cobrir os passeios com essas construções; indicar quais as ruas e praças que devem ser desde já abertas ou alargadas e retificadas e aqueles cujo alargamento e retificação devem ser feitos à medida que se reedificarem os prédios existentes, a fim de que tais reedificações fiquem subordinadas aos novos alinhamentos adotados; propor, finalmente, todos os melhoramentos que possam interessar à salubridade pública, e cujo estudo fosse da nossa competência como engenheiros, ocupando-nos especialmente do dessecamento dos terrenos e aterro dos pântanos, e indicando as regras essenciais que devem ser observadas na construção das habitações. (Apud Andreatta, 2006: 229)

O objetivo deste plano foi atenuar a crise sanitária da cidade através de obras de canalização, drenagem, alargamento e pavimentação das ruas, além da implantação de moradias saudáveis (Rezende, 2005). Suas normas reguladoras relacionavam a altura dos edifícios à largura da rua e ao alinhamento e continham disposições a respeito do mecanismo de licença municipal para construções. Muitas das obras propostas e ideias contidas neste plano seriam retomadas posteriormente na gestão de Passos, quando foi prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Nota-se ainda que a extensão deste plano ia em direção noroeste até o Andaraí e São Cristóvão e ao sul até Botafogo. Esta área se justificava porque

[o]s bairros¹¹ a que nos referimos, sendo os que melhores condições oferecem para o desenvolvimento da cidade, são também os que atualmente mais importantes melhoramentos reclamam e onde tais obras

10 Também Jerônimo Rodrigues de Moraes Jardim, inspetor-geral de obras públicas com importantes obras de abastecimento de água na cidade, e Marcelino Ramos da Silva, que fez parte daquela inspetoria (Andreatta, 2006). O engenheiro Francisco Pereira Passos foi diretor da E. F. D. Pedro II e prefeito da cidade do Rio de Janeiro entre 1902-1906.

11 Chama a atenção que o que este plano concebeu como *bairros* eram as áreas urbanas consideradas então arrabaldes da cidade: Engenho Velho, Andaraí, S. Cristóvão, Catete, Botafogo, Laranjeiras e S. Clemente.

podem ser realizadas com menos dispêndios e dificuldades, por serem aqueles em que a propriedade tem relativamente menos valor e as construções não se acham tão unidas umas às outras, como acontece na cidade antiga. (Relatorio da Comissão de Melhoramentos apud Andreatta, 2006: 10 [230])

Para Benchimol (1990) começava a se delinear a possibilidade e a conveniência de se deslocar a população proletária da área central para as periféricas, quando os serviços de canalização foram estendidos nas direções norte e sul. Para Andreatta (2006), esse plano pouco acrescentou às considerações relativas à higiene formuladas por Beaurepaire-Rohan¹², em seu Relatório apresentado à Ilustríssima Câmara Municipal de 1843, se limitando a recomendações sobre as instalações sanitárias das moradias, movimento que estava ocorrendo nas principais cidades europeias, mesmo antes de se completarem as redes de esgoto. O plano vislumbrava também a possibilidade de renovação da área central, pelo afastamento das classes populares, propiciado pelas linhas de bondes. Ele continha uma tentativa de normalização dos alinhamentos, que, segundo a autora,

[...] era o grande debate da urbanística europeia ligada aos procedimentos para garantir o espaço viário, embora os conflitos relativos às obrigações dos proprietários fossem menores no Brasil, onde o debate estava centrado nas consequências da Lei de Terras de 1850 e onde as atribuições do Imperador permitiam um manejo das propriedades distante das disputas legais e das contradições do liberalismo europeu. (Andreatta, 2006: 47)

O padrão de ocupação da expansão da área urbana nos sentidos norte e sul que se estendeu até o século XX sugeria um processo de segregação espacial a partir do valor do solo, ligado aos eixos de infraestrutura (Ribeiro, 1997). Abreu (2006) chama a atenção para a ordenação da cidade do Rio de Janeiro a partir de 1870, induzida pela implementação de linhas de transportes, que facilitaram a ocupação de áreas mais afastadas do centro, com o aporte de capital estrangeiro. Foi o processo sagrado pelo autor como os subúrbios das linhas de trem¹³

12 Segundo Andreatta (2006), este é o primeiro documento que propõe uma organização formal para o Rio de Janeiro, podendo ser considerado o primeiro plano urbanístico para a cidade.

13 A instalação da Estrada de Ferro D. Pedro II, depois Central do Brasil, é de 1852. Em 1883 é inaugurada a linha Rio D'ouro, que tinha no início a finalidade de transportar material para a nova rede de abastecimento de água da cidade, mas que posteriormente passou a transportar passageiros. A linha Auxiliar é implantada em 1893.

e de bonde, construídos e estigmatizados econômica, social e culturalmente, respectivamente, como locais pobres e ricos da cidade. Ao longo das linhas férreas, a cidade se reestruturou a partir das estações, com o retalhamento de antigas propriedades rurais lindeiras, cujos eixos de crescimento seguiam perpendiculares aos trilhos. Da mesma forma, muitos loteamentos foram associados à implementação de linhas de bonde, que atravessavam áreas que desde o início do século XIX já vinham sendo urbanizadas.

Santos (1981) descreve a implementação das diversas modalidades de meios de transportes na cidade do Rio de Janeiro, expondo nomes, datas, locais e decretos. A lógica capitalista da exploração desses serviços era a mesma de outros ligados à instalação de infraestrutura urbana, onde as diferentes instâncias administrativas encadeavam este processo de profundo impacto no território. No caso dos transportes, a outorga para funcionamento daquelas linhas, indiferentemente de trens e de bondes, era dada pelo Governo Central, primeiro imperial e depois federal. As questões fundiárias, como desapropriações e concessões, eram resolvidas no âmbito municipal.

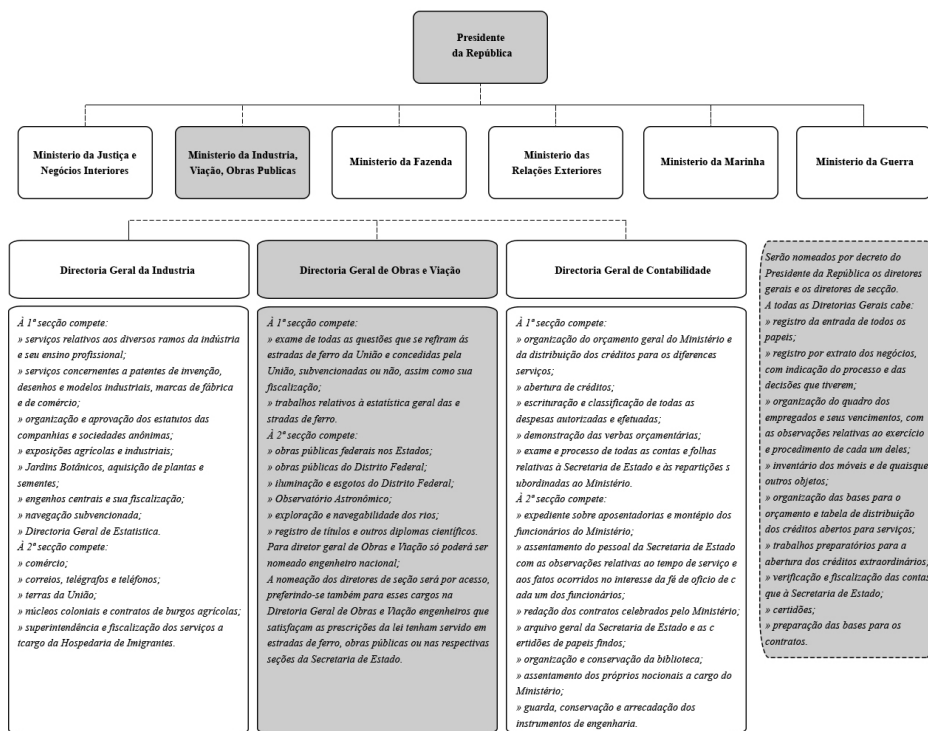
RIO DE JANEIRO: MUNICÍPIO E SEDE DA FEDERAÇÃO

Uma das grandes discussões no início da Primeira República se deu em torno da questão da autonomia política para a cidade do Rio de Janeiro, afastando a influência do Governo Federal, que havia sido e continuava sendo uma reivindicação recorrente de alguns grupos, que inclusive apoiavam a mudança da capital federal para o interior do país (Ferreira, 2000). Se, por um lado, no final do Império tanto liberais quanto conservadores faziam proposições no sentido de conferir maior independência política ao poder local, por outro lado o projeto de administração que foi implementado defendia que uma organização política autônoma na capital federal, como a dos outros municípios, poderia representar duas situações adversas: ou o enfraquecimento da figura do prefeito ou do próprio governo em sua sede (Freire em Ferreira, 2000).

Quando o governo provisório republicano extinguiu a Ilustríssima Câmara Municipal instaurando um Conselho de Intendência provisório, composto de membros nomeados pelo governo, manteve a cidade do Rio de Janeiro como sede do governo (Freire em Ferreira, 2000). Em termos político-administrativos, não houve uma grande ruptura relativa às práticas anteriores, sobretudo no que dizia respeito ao espaço urbano carioca, pois ainda que estivessem em pauta diferentes projetos para o país, o interesse e a disputa pela gerência da cidade do Rio de Janeiro permaneceram com a mesma intensidade. Isso corroborou para uma política urbana integrada, porém conflitu-

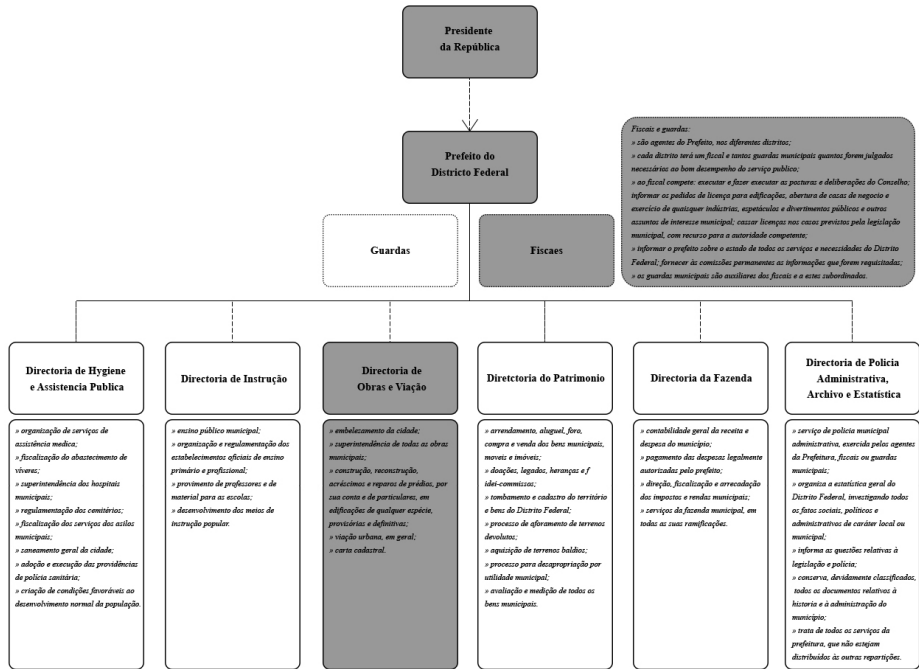
osa entre os interesses municipal e federal. Como Distrito Federal, ela seria administrada por um prefeito nomeado pelo presidente (Figuras N° 4 e 5).

Figura N° 4
Organização do Poder Executivo Federal na virada para o século XX



Fonte: Decreto N° 2766, de 27/12/1897; Decisões do Governo da República dos Estados Unidos do Brazil 1896. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900; Decisões... [1902], 1906; DOU, de 06/05/1909; DOU, de 16/03/1910; DOU de 18/05/1911.

Figura N° 5
Organização do Poder Executivo Municipal do Distrito Federal na virada para o século XX



Fonte: Decreto N° 239, de 30/01/1901; DOU, de 12/09/1902; Decreto N° 5160, de 08/03/1904; DOU, de 06/05/1909; DOU, de 16/03/1910; DOU de 18/05/1911; Silva, 2003.

A situação administrativa da cidade do Rio de Janeiro na Primeira República ficou definida pela Lei Orgânica de 1892 (Lei N° 85, de 20/09/1892), onde se estabeleceram as atribuições de cada instância na cidade, e reestruturada pela Lei Ordinária N° 939, de 29/12/1902. Esse processo legal formaliza o jogo político de forças entre os governos federal e municipal ao longo da Primeira República, tendo na figura do prefeito a pedra de toque para o exercício do poder no território do Distrito Federal¹⁴. Na República, a despeito do modelo federalista¹⁵, o governo intervinha diretamente sobre a política carioca,

14 Sobre as disputas acerca do projeto político para a cidade do Rio de Janeiro na Primeira República, cf. Freire (em Ferreira, 2000).

15 Este modelo determinava a subordinação dos municípios aos estados federativos (Freire em Ferreira, 2000).

uma vez que, como capital federal, a cidade do Rio de Janeiro dava espaço para a ingerência do Governo Federal.

[...] o papel que o prefeito desempenhava na cidade, não apenas o de um simples administrador das contas da municipalidade nomeado pelo governo federal, mas também o de um ator fundamental na condução do jogo político local, no qual estavam inseridos também vários outros atores como vereadores, deputados federais, senadores e a própria população da cidade do Rio. Dentro desse quadro, o prefeito fazia a conexão entre a esfera de poder local e as ingerências do governo federal, atuando ora como articulador de acordos com e entre lideranças locais, ora como intermediador das demandas neutralizadoras do governo da República. (Ferreira, 2000: 11)

A administração municipal era exercida em consonância com o Poder Executivo do Governo Federal, a quem caberia a indicação do prefeito, cujas nomeações e vetos eram supervisionados pelo Senado Federal¹⁶; o Conselho Municipal era formado por 27 intendentess eleitos, a quem caberia elaborar e votar o orçamento da cidade e cujo presidente substituiria automaticamente o prefeito em caso de necessidade. O ajuste das funções de cada uma das esferas na gestão da cidade não ocorreu naturalmente após a promulgação da Lei Orgânica de 1892. Houve por bastante tempo a superposição de atribuições, sobretudo pelo interesse da manutenção de encargos antigos, como a cobrança de impostos (Freire em Ferreira, 2000; Motta, 2004).

O Poder Executivo municipal, diretamente ligado ao Governo Federal, era dominado pelos interesses das oligarquias nacionais dirigentes, já que o prefeito era escolhido pelo Presidente da República e a ele cabia a formação dos quadros estratégicos do Executivo municipal. As articulações no nível municipal ocorriam no Legislativo, dentro da Câmara Municipal (ou Conselho Municipal), representado pelas forças políticas locais, formadas pelos grandes comerciantes e pelos empresários ligados aos setores de serviços urbanos (Silva, 2003). Contudo, seu controle era limitado, uma vez que o prefeito tinha poder de veto e de dissolver a Câmara. No final, prevaleciam os interesses da instância federal, especialmente no que dizia respeito a obras de infraestrutura e conformação dos espaços públicos. Ao município cabia o controle das obras particulares a partir dos parâmetros previstos por leis municipais, formuladas e promulgadas

16 Pela Resolução N° 493 do Senado, de 1898, os vetos do prefeito que não diziam respeito a questões de natureza constitucional passariam a ser remetidos ao Conselho Municipal, ampliando a atuação do legislativo municipal e o âmbito da administração desta instância (Freire em Ferreira, 2000).

dentro de um contexto mais amplo de discussões relativas às necessidades da urbe.

Essa estrutura peculiar dentro do quadro federativo brasileiro gerou fragmentação e ambiguidade no campo político e administrativo da cidade. De um lado, a falta de clareza na hierarquia das alçadas abria espaço para entraves nos trâmites burocráticos. Um exemplo foi a confusão em algumas ocasiões no cumprimento de determinações das concessões para construção de casas para operários, trabalhadores e classes pobres no Rio de Janeiro por particulares ou empresas por eles montadas para este fim. Por outro lado, o hiato entre as instâncias causava muitas vezes, não a sobreposição, mas a ausência da administração pública em determinadas áreas, por indeterminação ou por conveniência. Essa incerteza sobre as instâncias legais acabava muitas vezes por acobertar ou ser conivente com ações que geraram vantagens para poucos em detrimento de muitos, contribuindo para se constituir no território processos desiguais de estruturação urbana que atravessaram o século, compondo um sistema cindido de administração, uso e ocupação da cidade, que impacaram sua morfologia¹⁷.

Este quadro se replicava nos diferentes níveis das políticas urbanas, uma vez que essa cidade oficial, documentada, que crescia e se estabelecia, passava pelas instâncias administrativas regulamentadas pelo Conselho Municipal, eleito nos distritos, mas dirigidas pelo prefeito, nomeado pelo Governo Central. Era a ele subordinado, por exemplo, o trabalho do fiscal, responsável, entre outras coisas, por “informar os pedidos de licença para edificações, abertura de casas de negocio e exercicio de quaesquer industrias, espectaculos e divertimentos publicos e outros assumptos de interesse municipal” (Lei Orgânica de 1892, Art. 30 §3º). De acordo com a conduta do prefeito, em última instância, as atribuições municipais estariam vinculadas ao Governo Federal, minando o poder local¹⁸.

17 Um exemplo foi a ocupação de terras devolutas ou de encostas de morros.

18 Segundo Freire (em Ferreira, 2000), este modelo de administração foi resultado de muitas disputas que ocorreram no âmbito político durante o ano anterior (1891). Miyasaka (2011: 92) aponta que em 05/08/1893 entrou em vigor o Decreto Nº 44, que reorganizou as repartições municipais. “De acordo com ele, a Diretoria de Obras e Viação Municipal deveria ter três seções: a de ‘construções e arquitetura’, a de ‘viação’ e a de ‘canalizações’. Dentre outras obrigações, cabia à primeira fiscalizar as ‘construções públicas e particulares, urbanas e suburbanas do Distrito Federal’. A segunda seria responsável pelo calçamento e alinhamento, pela construção de estradas etc. A última seção tomaria conta da canalização e distribuição da água potável, das águas pluviais e dos esgotos”. Havia o diretor-geral de Obras e Viação, um chefe para cada seção e, subordinados, a essa repartição, os engenheiros de distrito.

Passos assume a prefeitura durante o governo Rodrigues Alves, em um momento de relativa estabilidade financeira, de recuperação do crescimento e de retomada por parte do Governo Federal da força política na cidade do Rio de Janeiro, após a reorganização administrativa do Distrito Federal pela Lei Ordinária Nº 939, de 29/12/1902, e pela promulgação da Lei Nº 1101, de 19/11/1903, que “modifica a lei organica do Distrito Federal e autoriza o Prefeito a realizar um emprestimo para saneamento e embelezamento da Capital Federal”. Houve novamente o enfraquecimento do Conselho Municipal através da mudança do sistema de voto, que debilitou suas alianças político-partidárias, e da perda da prerrogativa de substituir o prefeito em caso de necessidade. O prefeito e seu substituto passaram a ser indicados pelo presidente da República, sem mais necessitar da anuência do Senado, criando as condições para que emergisse a figura do prefeito/interventor federal (Freire em Ferreira, 2000; Motta et al., 2004).

A preponderância do poder federal sobre as forças locais foi sendo politicamente reiterada e finalmente institucionalizada com a promulgação do Decreto Nº 5160, de 08/03/1904, que “aprova a consolidação das leis federaes sobre a organização, municipal do Distrito Federal”. A prefeitura (Executivo Municipal) seria durante toda a Primeira República o principal órgão da administração da cidade do Rio de Janeiro (Motta et al., 2004). Segundo seu Capítulo III “Do poder Executivo”, Art. 27 § 9º, 10, 11 e 14, cabia ao prefeito:

[...] Determinar a realização de obras de reconhecida necessidade, desde que haja para ellas credito no orçamento; Resolver sobre a desapropriação e aquisição de immoveis necessarios á abertura, rectificação e alargamento de praças e ruas; Vender os terrenos ou predios adquiridos ou desapropriados que não tenham sido aproveitados para logradouro publico nas avenidas, praças ou ruas, mediante hasta publica, previamente annunciada pela imprensa, e por editaes affixados nos logares mais publicos, por espaço de tempo não inferior a 10 dias, e permutar, independentemente de hasta publica, os referidos bens, conhecendo, por meio de avaliação, do preço dos immoveis que constituem o objecto da troca; Regular a abertura e denominação de ruas, praças, estradas e caminhos, bem como o respectivo policiamento, o livre transito, o alinhamento e embelezamento, a irrigação, os esgotos pluviaes, o calçamento e a illuminação.

Neste contexto, Passos vai encabeçar uma reforma urbana na cidade do Rio de Janeiro que viria a ser paradigmática para outras realizadas em diversas cidades brasileiras durante a República Velha (Benchimol, 1990). Ainda que a abrangência deste plano seja muito significativa, nenhum autor refere-se a essa reforma como *planejamento*

urbano, pois a cidade como um todo não foi contemplada enquanto objeto de intervenção. Contudo, as intervenções atingiram o conjunto da área urbana, se não pela extensão das obras, por seu impacto irradiador. Após essa gestão, a estratégia política dos presidentes foi a de eleger figuras que não necessariamente comandassem mudanças desta envergadura, mas que continuassem o projeto de aparelhamento da cidade, alinhados com o Governo Federal, de atuação política mais discreta, ainda que atuantes em sua construção (Freire em Ferreira, 2000; Abreu, 2006).

O investimento em infraestrutura na capital federal tinha como objetivo reforçar o movimento de atração de imigrantes e capital estrangeiro e se deu a partir do saneamento urbano, da modernização do porto e da abertura de vias de circulação. A série de melhoramentos realizada durante esta administração, definida e sintetizada em um programa de renovação urbana, foi a primeira grande intervenção do poder público como resultado da ação conjunta dos governos municipal e federal, centrada sobre três eixos: o controle sanitário, urbanístico e da circulação (Abreu, 1996). Passos trouxe para o Plano de Embelezamento e Saneamento algumas propostas já contidas no plano da Comissão de Melhoramentos da cidade do Rio de Janeiro e nunca executadas, mas que vinham sendo objeto de discussão desde o terceiro quartel do século XIX (Abreu, 2006).

[o] surto de modernização que assola o país no início do século [XX] gera um conjunto de obras, ferrovias, portos, que vão acabar interferindo no urbano. É a fase de intensificação da relação entre serviços públicos e capital externo. Essa modernização originária em um primeiro nível no setor agrícola e, em um segundo nível, do capital estrangeiro, especialmente o inglês, acaba por causar num efeito cíclico a necessidade de uma remodelação da cidade para adequá-la aos padrões modernos da burguesia urbana. (Rezende, 1982: 39)

O Rio de Janeiro era a principal cidade brasileira na virada para o século XX, frequentemente comparada com outras dos países vizinhos, da Europa central e da América do Norte. A leitura de uma urbe ainda com os traços remanescentes de um urbanismo colonial, marcado pela escravidão e por espaços públicos muitas vezes acanhados, remetia ao atraso que se desejava superar, sobretudo quando a cidade e sua imagem estavam atreladas à ideia de vitrine como propaganda para imigração e investimentos.

As condições operacionais do porto do Rio de Janeiro não eram satisfatórias e causavam prejuízos ao comércio. Seu projeto de ampliação e retificação implicou a demolição de centenas de prédios assim como o aterro de diversas enseadas e sacos existentes na orla.

Houve o arrasamento do morro do Senado e de uma parte do morro do Castelo para a abertura de novas ruas, inclusive a avenida Central. Outra avenida paralela ao cais foi projetada para servir de conexão com outras regiões articulando a área portuária ao centro financeiro e zona industrial e uma linha férrea conectava os navios aos vagões tornando o embarque e desembarque mecanizado (Benchimol, 1990). Essas obras portuárias tiveram um tremendo impacto para a cidade. Por um lado, ganhou-se área ao mar da praça XV até a Saúde, estendendo-se vinte anos mais tarde até São Cristóvão e Caju e, por outro lado, o remodelamento do porto estendeu-se à cidade, incorporando ao projeto praças e avenidas (Leme, 2005; Andreatta, 2006).

O porto do Rio de Janeiro era o porto exportador mais importante do país e essas reformas fizeram parte de um circuito interno nacional mais amplo, articulando a área urbana da cidade do Rio de Janeiro com as áreas produtoras de café. Com a abertura do túnel João Ricardo na Gamboa, entre a área portuária e a estação ferroviária central, o porto, que estava ligado com o Vale do Paraíba fluminense e a Zona da Mata mineira, teve o escoamento de seus produtos facilitados, assim como favorecida a entrada na cidade de materiais importados. Era a porta de chegada no país de imigrantes e escala dos navios que seguiam viagem para a América do Sul.

O projeto de melhoramento do porto era indissociável de um programa mais ambicioso de remodelação urbana e regulamentação da vida na cidade, cujas consequências teriam grande ressonância social. Para além das discussões sanitaristas, o problema da circulação veio acompanhado também da questão econômica, relacionada às trocas, parte essencial do ciclo do capital. As novas exigências de circulação entravam em contradição com a estrutura física existente. A cidade de proporções coloniais deveria ser superada e seu desenho orientava-se para o aumento das dimensões de algumas das atuais vias estratégicas e a abertura de eixos de circulação articulados, desafogando a região central e sua saída em direção aos arrabaldes. Almejava-se uma nova organização do espaço urbano, articulando as áreas central, portuária, industrial, norte (próxima ao centro) e sul (seguindo a orla), melhorando os fluxos de pessoas, de mercadoria e de ar (Sevcenko, 2003).

Passos reorganizou a Comissão da Carta Cadastral para fornecer apoio logístico para as obras que pretendia realizar, cujo primeiro efeito concreto seria a instituição do Plano de Alinhamento (PA)¹⁹, ins-

19 Os primeiros Projetos de Alinhamento, instrumento de intervenção urbanística especialmente destinado ao planejamento e implantação de logradouros, foram propostos durante a gestão de Pereira Passos à frente da prefeitura do Rio de Janeiro,

taurando o recuo progressivo dos edifícios e uniformizando-o para as ruas da cidade (Abreu, 2006). Essas obras implicaram a demolição de centenas de edifícios e muitos quarteirões de cortiços habitados por pobres, contribuindo para o déficit de moradias já existente. Esses cortiços eram ocupados, entre outros, por operários, estivadores, ambulantes, desempregados e pessoas de passagem pela cidade²⁰. Essa forma de habitação foi condenada e sistematicamente combatida pelo poder público, associada ao alastramento das epidemias e à falta de ordem, em seu sentido físico, moral e social; seu arrasamento foi tido pelas autoridades como um bem coletivo. Foram proibidas novas construções ou reformas, na esperança que estas moradias desaparecessem e fossem substituídas por casas higiênicas. O governo procurou dar incentivo à construção de novas unidades por particulares, que nunca chegaram a ser suficientes e nem acessíveis ao conjunto desta população, forçada a morar com outras famílias, a mudar-se para os subúrbios ou ocupar os morros próximos ao centro (Benchi-mol, 1990; Vaz, 2002; Abreu, 2006).

Após a gestão de Passos, o ciclo de intervenções federais cessaria dando lugar a administrações comparativamente mais discretas (Freire em Ferreira, 2000; Motta et al., 2004). Contudo, até o final da Primeira República, a prefeitura do Distrito Federal iria se constituir como cargo de confiança do Governo Federal, através da nomeação do prefeito sem necessidade de ser aprovado em outras instâncias ou através de eleições, e os governos municipais do Rio de Janeiro continuariam em consonância com os desígnios e os anseios dos presidentes da República (Rezende, 1982).

com o objetivo de alinhar e regularizar a largura das vias. Ainda hoje a rede de PAs é determinante sobre a malha urbana, sendo sua implantação feita em médio e longo prazos. Investidura é a incorporação aos imóveis de parte do terreno público que não poderia ter uso por suas dimensões. É compulsório ao proprietário do terreno e o poder público impõe a aquisição quando da construção de novas edificações ou mudanças no imóvel. Recuo é a incorporação ao logradouro de área privada de forma a implantar ou modificar o PA, tornando-se essa área pública. Limita o direito de construir e é executado quando da transformação/demolição do imóvel no lote, sem desapropriação (Santos, 1988).

20 A atividade portuária demandava grande quantidade de mão de obra, mas essa ocupação era instável e temporária, dependendo do número de navios atracados no cais. Na transição do trabalho escravo para o livre, um grande contingente de mão de obra foi para as ruas disputar trabalho com outros que chegavam de diversas partes do país e com as levas de imigrantes estrangeiros. Sem vínculo ou renda fixa, o trabalhador tinha a necessidade de habitar próximo ao trabalho, no centro, e estas pessoas acabavam por se concentrar nas freguesias centrais. A área do porto era considerada insalubre, assim como também eram tidas muitas habitações localizadas nessa região.

Para Abreu (2006: 73), a reforma instaurada na gestão de Passos representou um momento de cisão na relação entre o Estado e o Urbano. Até então o Estado limitava-se a regular, controlar, estimular ou proibir iniciativas que partiam exclusivamente da esfera privada, “[...] que se constituía assim na mola mestra de crescimento da cidade”. A partir daí, ele teria um papel ativo no processo de estratificação espacial da cidade, iniciado no século anterior. As intervenções na cidade continuaram, com a abertura e o alargamento de vias, o dessecamento, o aterro e a canalização de rios e córregos. Enquanto esse processo se concentrava na mesma região dos planos anteriores (centro e adjacências e zona sul), a ocupação dos subúrbios se intensificava, mas com investimento desigual. Chamam a atenção ainda as obras realizadas durante a administração de Carlos Sampaio, entre 1920 e 1922, com a incorporação de duas grandes áreas na cidade: as oriundas do desmonte do morro do Castelo e junto à lagoa Rodrigo de Freitas, fruto de seu saneamento e aterro parcial (Andreatta, 2002; Abreu, 2006).

O último plano realizado durante a República Velha seria o Plano Agache²¹. Segundo Abreu (2006: 86), “ele constituiu o exemplo mais importante da tentativa das classes dominantes da República Velha de controlar o desenvolvimento da forma urbana carioca [...]”. Alguns autores, como Rezende (1982), Silva (2003) e Leme (2005) o classificam como um típico plano diretor, que buscou solução para problemas sociais e econômicos através do meio físico, com o fim de que o objeto fosse

[...] totalmente reduzido a leis e teorias, para que não aconteçam surpresas e o planejamento alcance os seus objetivos. Além disso, qualquer comportamento que não se enquadre nas leis estabelecidas vai ser considerado um desvio dotado de irracionalidade. (Rezende, 1982: 31)

Ele não se propunha a ser um plano de desenvolvimento, apenas físico e territorial. Produziu um retrato das condições futuras da cidade e o comparou com a cidade ideal, buscada através de suas proposições, depositando nas mudanças físicas a possibilidade de se atingir as mudanças sociais, através de um determinismo espacial. Continha os va-

21 Alfred Hubert Donat Agache, arquiteto francês, foi convidado pelo então prefeito do Rio de Janeiro Antonio Prado Junior para elaborar uma proposta para a cidade em 1926. Junto com um grupo de técnicos estrangeiros executou um plano de remodelação urbana entre os anos de 1926 a 1930. Vale notar que Antonio Prado Junior foi indicado pelo então presidente da República, Washington Luis para a prefeitura do Distrito Federal sem antes ter tido nenhuma experiência em administração pública (Rezende, 1982; Silva, 2003; Leme, 2005).

lores estéticos da burguesia industrial emergente e também almejava a adequação da cidade à expansão do capitalismo.

Buscou, por um lado, o ordenamento urbano atuando no nível físico, através do zoneamento²² (*zoning*) e de uma legislação urbanística, contemplando as funções da cidade do Rio de Janeiro política, administrativa e economicamente. Essa eficiência da cidade seria obtida pela interferência do sistema viário, que aqui assume um papel diferente do plano anterior, articulando os elementos funcionais e especializados, dentro da proposta de divisão do território em bairros. Este aspecto relaciona este plano com o planejamento urbano dos anos vinte, que dava ênfase à engenharia urbana, ao tráfego e ao saneamento, que configurariam a cidade eficiente ideal e sua funcionalidade, dadas na comparação da cidade a um organismo vivo.

Por outro lado, foi um plano de remodelação e embelezamento, elaborado a partir de dois aspectos. O primeiro seria o modelo francês de cidade, concebido dentro de critérios inspirados nas Belas-Artes (*École de Beaux-Arts* de Paris) que seriam, sobretudo, a monumentalidade e o academicismo. O segundo aspecto relaciona-se aos elementos oriundos do *City Beautiful*, cujas características são, entre outras, a ancestralidade clássica e a suntuosidade arquitetônica expressas pelo tamanho dos edifícios públicos e planos de parques (Rezende, 1982; Leme, 2005).

Foram significativos no Plano o saneamento e o sistema viário, sendo este último estrutural para sua elaboração. Com relação à habitação, propunha alterações de padrões e de relações sociais através da garantia de moradias confortáveis para toda a população. Ele reforçava uma dicotomia das áreas habitacionais, que já vinha se desenhando e que se aprofundaria nas décadas seguintes, tendo sido as contradições da cidade e da sociedade apresentadas na análise de Agache. Para ele, a favela, de acordo com Leme (2005: 364), “[...] é uma escolha. A solução é a construção de habitações a preços baixos totalmente subvencionadas pelo Estado”. Segundo Abreu (2006) este é o primeiro plano oficial a tratar do tema sob este viés, apesar de haver tido iniciativas do gênero em gestões anteriores.

Com a Revolução de 1930 o governo deixou o plano temporariamente de lado, retomando posteriormente algumas de suas questões que serviram de referência para a promulgação do Código de Obras da cidade do Rio de Janeiro, o Decreto N° 6000, de 01/07/1937, executando de fato algumas de suas propostas (Abreu, 2006).

22 Leme (2005) aponta que durante anos trinta houve as primeiras propostas de zoneamento e caracteriza este período pelos planos que davam à cidade um sentido de totalidade, articulando suas partes através de sistema de vias de transportes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que o município fosse o responsável pelas obras públicas e particulares desde a primeira metade do século XIX, os arranjos dos poderes Executivo e Legislativo locais fazem com que o papel do gestor do Executivo municipal assumira um duplo caráter na virada para o século XX. De um lado, a ingerência do Executivo federal faz com que as grandes obras públicas respondam em grande parte às demandas do governo central, muitas vezes em detrimento dos interesses locais. A estratégia dos agentes locais, por sua vez, foi ora a busca de um alinhamento às políticas urbanas de transformação espacial, através do investimento no espaço urbano, capitaneado por empresas constituídas para esse fim, ora corroborar com o projeto capitalista através do apoio administrativo e legal. Por outro lado, o Executivo municipal procura tanto através do aparelhamento de sua máquina administrativa, quanto através da promulgação de leis e decretos, alinhar um controle burocrático sobre as obras particulares que se avolumavam nessa cidade que crescia.

Dessa forma, em meados do século XIX ocorre uma transição na maneira de se produzir o espaço urbano carioca, que coincide com novos arranjos sociais e o desejo de se moldar a cidade aos interesses do grande circuito internacional do capital. O empoderamento municipal no período da Primeira República pode ser entendido como fruto de um liberalismo excessivo e o atual aparato burocrático de controle das cidades tem sua gênese nesse período de disputa pela autonomia dos governos locais como instância decisória das políticas urbanas.

BIBLIOGRAFIA

- Abreu, M. 1996 “Pensando a cidade no Brasil do passado” em Castro, I.; Gomes, P. e Corrêa, R. (orgs.) *Brasil. Questões atuais da reorganização do território* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).
- Abreu, M. 2006 *Evolução Urbana do Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Iplanrio).
- Andrade, F. 1966 *Subsídios para o estudo da influência da legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras* (São Paulo: Escola Politécnica, Universidade de São Paulo) mimeo.
- Andreatta, V. 2006 *Cidades quadradas, paraísos circulares: os planos urbanísticos do Rio de Janeiro no século XIX* (Rio de Janeiro: Mauad).
- Benchimol, J. 1990 *Pereira Passos, um Haussmann tropical* (Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural).

- Brito, M. 2008 *A participação da iniciativa privada na produção do espaço urbano: São Paulo, 1890-1911* (São Paulo: FAU / USP).
- Carvalho, J. M. 2010 *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Del Brenna, G. Rosso 1985 “O projeto ‘Uma cidade em questão’: duas etapas de uma proposta interdisciplinar” em *Revista Rio de Janeiro* (Niterói) N° 1, Vol. 1, setembro-dezembro.
- Fausto, B. 2001 *História concisa do Brasil* (São Paulo: Edusp: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo).
- Fernandes, M. C. 2011 *Arquivo da Cidade do Rio de Janeiro: a travessia da “arca grande e boa” na história carioca* (Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro).
- Ferreira, M. (coord.) 2000 *Rio de Janeiro: uma cidade na história* (Rio de Janeiro: Editora FGV).
- Fridman, F. 2009 “Uma Cidade Nova no Rio de Janeiro” em *Acervo* (Rio de Janeiro) N° 1, Vol. 22, janeiro-junho.
- Lanna, A. L. 1990 “Santos 1870/1914: transformações urbanas e sociais” em *Anais do I Seminário de História da Cidade e do Urbanismo* (Salvador: Universidade Federal da Bahia).
- Leme, M. C. 2005 *Urbanismo no Brasil, 1895-1965* (Salvador: EDUFBA).
- Levy, M. B. e Saes, F. 2001 “Dívida externa brasileira, 1850-1913: empréstimos públicos e privados” em *História Econômica & História de Empresas* (Curitiba) N° 1, Vol. 4.
- Lira, J. 1999 “O urbanismo e seu outro: raça, cultura e cidade no Brasil (1920-1945)” em *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (Campinas) N° 1, maio.
- Lobo, E. (coord.) 1992 *Rio de Janeiro Operário: natureza do Estado, a conjuntura econômica, condição de vida e consciência de classe, 1930-1970* (Rio de Janeiro: Access).
- Miyasaka, C. 2011 *Viver nos subúrbios: a experiência dos trabalhadores de Inhaúma (Rio de Janeiro, 1890-1910)* (Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro).
- Motta, M. 2004 *Rio, cidade-capital* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar).
- Motta, M. et al. 2004 *A política carioca em quatro tempos* (Rio de Janeiro: Editora FGV).
- Pechman, R. 1985 *A gênese do mercado urbano de terras, a produção de moradias e a formação dos subúrbios no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro) mimeo.

- Reis Filho, N. 1994 *São Paulo e outras cidades* (São Paulo: Hucitec).
- Reis Filho, N. 2000 “Urbanização e modernidade: entre o passado e o futuro (1808-1945)” em *Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500-2000)* (São Paulo: Senac).
- Rezende, V. 1982 *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Rezende, V. 2005 “Evolução da produção urbanística na cidade do Rio de Janeiro” em Leme, M. C. (org.) *Urbanismo no Brasil, 1895-1965* (Salvador: EDUFBA).
- Ribeiro, L. C. 1997 *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira / IPPUR-UFRJ, FASE).
- Rocha-Peixoto, G. 2000 “Introdução ao neoclacissismo na arquitetura do Rio de Janeiro” em Czajkowski, J. (org.) *Guia da arquitetura colonial, neoclássica e romântica no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Casa da Palavra, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro).
- Santos, C. 1988 *A cidade como um jogo de cartas* (Niterói: Eduff / São Paulo: Projeto Editores).
- Santos, N. 1981 *Crônicas da cidade do Rio de Janeiro, Vol. 1* (Rio de Janeiro: Padrão / INELIVRO).
- Sevcenko, N. 1992 *Orfeu extático na metrópole: São Paulo sociedade e cultura nos frementes anos 20* (São Paulo: Companhia das Letras).
- Sevcenko, N. 2003 *A revolta da vacina: mentes insanas em corpos rebeldes* (São Paulo: Scipione).
- Silva, L. 2003 *História do Urbanismo no Rio de Janeiro: administração municipal, engenharia e arquitetura dos anos 1920 à Ditadura Vargas* (Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais).
- Villaça, F. 1998 *Espaço intra-urbano no Brasil* (São Paulo: Studio Nobel).
- Villaça, F. 1999 “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil” em Deák, C. e Schiffer, S. (orgs.) *O processo de urbanização no Brasil* (São Paulo: Edusp).

OS MELHORAMENTOS URBANOS E OS DOIS URBANISMOS NO EXTREMO SUL DO BRASIL (1918-1937)

Cleandro Krause

INTRODUÇÃO

Pode uma palavra, ao carregar significados contraditórios, servir como expressão de uma “batalha de classificação” travada entre o rural e o urbano? Testaremos essa hipótese ao examinar os primeiros usos da palavra urbanismo em um período de continuidade administrativa no Rio Grande do Sul e em Porto Alegre, durante o qual manteve-se uma mesma matriz ideológica a guiar a administração pública, responsável por uma intensa produção de infraestruturas e pela escolha predominante da prestação direta dos serviços públicos. Por sua vez, no Brasil e na América Latina o mesmo período foi de transição entre o ocaso de uma ordem oligárquica e o início de uma configuração da sociedade em termos de dinâmicas modernizadoras, buscando romper com a ordem preexistente e alcançar dimensões nacionais, durante o qual as cidades apresentariam diferentes capacidades de integrar-se a essas dinâmicas.

A busca pela palavra urbanismo em *A Federação* baseia-se na premissa de que esse jornal do Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), “um exemplo impressionante de imprensa doutrinária que se reproduziu durante a República Velha” (Bosi, 2007: 216), ao funcionar tanto como órgão da propaganda do partido no poder e como “diário oficial”, seja a fonte básica mais adequada para coletar referências

que recomponham o processo de institucionalização do urbanismo no Rio Grande do Sul e em Porto Alegre¹. As ocorrências devem ser examinadas tendo como palco as transformações urbanas e regionais pelas quais passavam o território estadual e o de sua capital, com reflexos na disputa pela hegemonia do uso da palavra urbanismo.

Realizamos uma classificação das ocorrências da palavra urbanismo na fonte pesquisada conforme os significados que lhe eram atribuídos. No período em exame, que se estende até 1937, correspondendo à decretação da extinção dos partidos políticos e ao término da publicação de *A Federação*, dois sentidos seriam aplicáveis. As primeiras transcrições são aderentes a um dos sentidos caracterizados por Flávio Villaça (1999: 180), de um estilo de vida, “designado, em inglês, por *urbanism*” e difundido pelo sociólogo Louis Wirth. O outro sentido, ainda conforme Villaça (ibid.: 180), corresponde ao “conjunto de técnicas e/ou discursos referentes à ação do Estado sobre a cidade”, que “existe no Brasil desde seu aparecimento na França, no início deste século [XX]”².

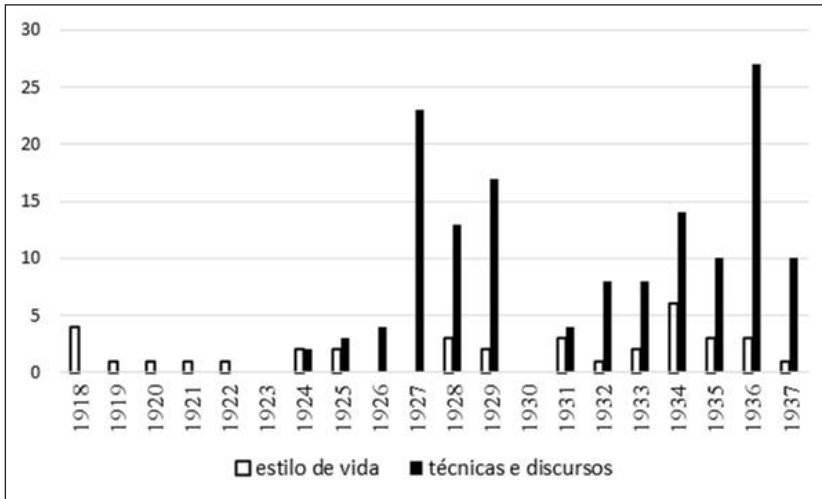
Menções ao urbanismo como estilo de vida ocorreram a partir de 1918 e até o final do período examinado, mas apenas a partir da segunda metade da década de vinte observaram-se usos mais frequentes do urbanismo enquanto técnicas e discursos sobre a cidade, conforme mostra o gráfico a seguir³.

1 Em janeiro de 1933, *A Federação* foi, por decreto, adotada como Diário Oficial do Estado. Em maio de 1935, anunciou o surgimento do Diário Oficial do Estado, conforme Leite (s.d.). Mas uma posição “oficial” ou “oficiosa” do jornal esteve presente durante todo o período examinado.

2 Villaça ainda reconhece um terceiro sentido de urbanismo, o “conjunto de ciências — e supostas ciências — que estudam o urbano”, que “só passou a ser utilizado no Brasil em décadas recentes” (Villaça, 1999: 180).

3 A classificação foi realizada com base na associação de palavras e de contextos ao urbanismo em cada categoria: estilo de vida associado (diretamente ou por oposição) a “agrário”, “rural”, “êxodo”, “afluxo”, “desocupação”, “extravagante”, “regalias”, “seduções”, “desgraças”, “praga”, “destruidor”, “cosmopolita”, “palpitante” etc.; e técnicas e discursos associados a “plano”, “projeto”, “programa”, “[urbanista de] profissão”, “ponto de vista [do urbanismo]”, “especialidade”, “estudos”, “conferência”, “serviços”, “melhoramentos”, “saneamento”, “estética”, “ciência”, “arte”, “moderno”, “exigências”, “rigores”, “normas”, “regras”, “leis”, “desenvolvimento”, “reforma”, “obras”, “remodelação”, “cadastro”, “administração”, “tributação”, “orçamento”, “tráfego” etc. A associação a “problemas [do urbanismo]” foi feita caso a caso, ocorrendo em ambas as categorias.

Figura Nº 1
 Frequência de menções da palavra urbanismo, no jornal A Federação



Fonte: Elaboração própria a partir de busca por palavras em A Federação, por meio da Hemeroteca Digital Brasileira (<<http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>>). O material digitalizado não inclui o ano de 1930.

URBANISMO COMO ESTILO OU MODO DE VIDA

A *Federação* mostra, em suas primeiras menções, a palavra urbanismo ligada à crise social e econômica decorrente dos impactos da Primeira Guerra Mundial. Em um quadro de êxodo rural, motivado pela falta de crédito e pela desocupação, a população migrante seria “refugada nos centros de urbanismo”⁴. Caso o êxodo fosse inevitável e aumentasse a população desocupada perambulando pelas ruas, caberia ao menos dar escola e emprego às crianças, “segregando-as do urbanismo pernicioso”⁵. Em 1920, a iminência de um censo agrícola trazia expectativas sobre o conhecimento que se obteria sobre o campo, e que também estimaria “a extensão da praga do urbanismo”⁶.

Os primeiros usos da palavra em *A Federação* apontavam, assim, para os “males do urbanismo” decorrentes da transferência de população do campo para as cidades. Mas eles não seriam uma consequência incontornável daquele processo. É o que deixa ver o parecer do deputado federal gaúcho Lindolfo Collor⁷, contrário a

4 Discurso do deputado federal Simões Lopes em *A Federação*, 28/10/1918: 1.

5 Conclusão do mesmo discurso em *A Federação*, 29/10/1918: 1.

6 Palestra do Dr. Bulhões Carvalho em *A Federação*, 26/04/1920: 1.

7 Lindolfo Collor havia sido diretor de redação de *A Federação*, de 1919 a 1923.

um anteprojeto de lei federal sobre empréstimos a funcionários públicos, para construção da casa própria,

toda vez que há causas propriamente econômicas influenciando sobre o abandono dos campos, [...] o equilíbrio entre os trabalhos urbanos e os rurais não se rompe forçosamente: em outras palavras, não se produz o mal do urbanismo [...] não há [em São Paulo] fenômenos de urbanismo: há o harmonioso desdobramento do trabalho nas fábricas, nas oficinas, no comércio, exigindo número cada vez maior de braços. (*A Federação*, 10/01/1924: 1; e 11/01/1924: 2)

Diferentemente do Rio de Janeiro, onde haveria “excesso de habitantes”, modo como Collor se referia à falta de moradias, o desenvolvimento industrial de São Paulo justificava o afluxo e crescimento da população. O trabalho regular, portanto, afastaria das cidades o “mal do urbanismo” e, nessas condições, não haveria falta de casas, pois a iniciativa privada as construiria sem nenhum favor oficial, segundo Collor. Transparece nesta e nas demais citações acima a crença de que o processo de urbanização poderia ser revertido ou, ao menos, que as consequências indesejáveis da aglomeração de pessoas, combinadas ao desemprego ou ao salário insuficiente, poderiam ser mitigadas. Nessas transcrições, *urbanismo* refere-se à vida nas cidades, ainda que os exemplos mostrados pela imprensa oficial estivessem carregados de uma visão depreciativa das aglomerações urbanas. Ela pode ser atribuída às concepções antiurbanas do ruralismo, que tiveram “larga repercussão no meio urbano e importante papel no pensamento político-social brasileiro a partir de 1915”, generalizando-se em “um intenso debate sobre qual seria o verdadeiro caráter nacional” (Pechman, 1996: 338).

Também estaria presente o ressentimento nessa visão por parte de uma sociedade ainda majoritariamente agrária, frente à atenção e investimentos crescentes do Estado para as cidades. E o ressentimento poderia ter motivações econômicas e fiscais, pois, no Rio Grande do Sul, aumentava-se a taxação sobre a terra (imposto territorial) à medida em que se concediam isenções às incipientes manufaturas urbanas, criando-se uma “tradição fiscal de incentivo à manufatura” associada à necessidade, à qual se apegava o PRR, “de o Rio Grande do Sul entrar para a era industrial” (Bosi, 2007: 206). Por outro lado, a burguesia industrial gaúcha correspondia a uma fração não-hegemônica da classe dominante (Pesavento, 1988: 13), razão para o PRR desejar buscar um desenvolvimento “harmônico” das diversas “classes produtoras”.

Seguindo Wirth (1938), cuja teoria do urbanismo apoia-se em um número limitado de categorias — (grande) população e (alta) densi-

dade, às quais se combinaria a heterogeneidade dos habitantes —, podemos dizer que não há, propriamente, um “estilo de vida” único associado aos moradores das cidades, e sim múltiplos modos de vida que, para coexistirem em um espaço limitado, necessitam, dentre outros requisitos, de uma atitude distinta daquela que caracteriza os indivíduos no meio rural. Nesse quadro, conforme Wirth, as relações sociais urbanas têm caráter de superficialidade, anonimato e transitoriedade; ganha-se, por exemplo, alguma liberdade dos controles pessoais e emocionais existentes nos pequenos grupos, ao mesmo tempo em que se perde a espontaneidade da expressão individual, conforme havia nas chamadas “sociedades integradas” (Wirth, 1938: 12-13).

Parece-nos que aplicar o “urbanismo” meramente para rotular a vida nas cidades, como faziam reiteradamente as notas e os artigos na imprensa do partido que detinha o poder no Rio Grande do Sul, seria uma simplificação, que apenas definiria algum modo genérico de vida urbana *em oposição* à rural. Entendemos, contudo, que se justifica a atenção ao sentido de urbanismo enquanto modo de vida em um contexto no qual a formação de uma sociedade urbana colidia com a defesa de um caráter ruralista para a civilização brasileira. Como visto acima, em tal contexto, os usos da palavra urbanismo foram associados, primeiramente, à desocupação e à pobreza. A palavra também exprimiria uma vida cômoda, em detrimento da vida dura no campo, esta sim considerada a geradora das riquezas que sustentariam as cidades e o país. O discurso de Getúlio Vargas estava impregnado dessa visão: em visita a Salvador,

o chefe do Governo Provisório [...] falou na terra fecunda e prodigiosa, que a política tem maltratado tanto e que o doutorismo e o urbanismo têm desertado, fazendo minguar e desaparecer a exploração de suas melhores fontes de riqueza. (*A Federação*, 09/09/1933: 1)

Tal posicionamento era expressado por Vargas juntamente com a contrariedade à ocupação de cargos públicos por profissionais urbanos ligados às oligarquias tradicionais — chamando-a “doutorismo”. O ressentimento quanto aos “doutores” também estava presente na Sociedade dos Amigos de Alberto Torres, cujos “clubes agrícolas”, a funcionarem nas escolas rurais, destinavam-se à

criação de uma consciência agrarista, de um clima de incentivos ruralizadores, consentâneos com as finalidades da nossa civilização [ao mesmo tempo em que a Sociedade deplorava estar o Estado] sempre entregue nas mãos do doutorado, só se lembra[ndo] da lavoura e da pecuária para crivá-las dos ônus tremendos que lhe transformam o exercício numa escola de sacrifícios e renúncias. (*A Federação*, 20/03/1934: 8)

A própria Sociedade dos Amigos de Alberto Torres se tornaria “um exemplo evidente” da convivência paradoxal “entre o ideário antiurbano e a construção da identidade urbana do país”, tanto que, em seu núcleo da Bahia, uma Semana dos Clubes Agrícolas foi realizada paralelamente a uma Semana de Urbanismo, em 1935 (Feldman, 2012: 28-29).

O deslocamento de mão-de-obra do campo para as grandes cidades também poderia apoiar um sentimento antiurbano porque isso seria contrário aos esforços de colonização que estavam sendo feitos. O Rio Grande do Sul contava desde 1913 com um Plano Geral de Viação, documento regularmente atualizado e ampliado pelo governo estadual que, além de dispor sobre o melhoramento da rede viária propriamente dita, previa “a implantação de uma política de colonização, as regras para o uso e o manejo da terra e a fundação de novas cidades coloniais” (Vargas, 2011: 153). Um exemplo de como a manutenção da população no campo era bem vista pelo partido no poder está nesta citação, relativa ao município que recebera, em seu território, os primeiros imigrantes alemães, a partir de 1824:

Felizmente em São Leopoldo não se dá o que tanto se verifica em outros municípios: a emigração dos colonos já radicados ao meio e que tanto influi no sistema econômico das Comunas e conseqüentemente na sistematização do fator progresso dos núcleos coloniais. (*A Federação*, 01/01/1936: 12)

Assim, a implantação de um novo e importado sentido do urbanismo como portador de técnicas e discursos sobre a cidade deveria, de algum modo, enfrentar a resistência exercida pela difusão do significado que já vinha sendo empregado. Seria necessário, portanto, construir um sentido *positivo* de urbanismo. Veremos a seguir como isto ocorreu.

URBANISMO COMO TÉCNICAS E DISCURSOS SOBRE A CIDADE

Neste novo sentido, no Brasil, antes mesmo de ser cunhada, a palavra urbanismo foi precedida pelo melhoramento urbano (Leme, 2001: 81). No período em exame, o uso de melhoramentos urbanos (ou, alternativamente, melhoramentos materiais) se manteve, coexistindo e, cada vez mais, se confundindo com o uso de urbanismo.

Um tratamento sistemático do urbanismo em seu novo sentido foi realizado enquanto *campanha* durante a Era Vargas, tendo sido criados instrumentos para este fim, como os Departamentos das Municipalidades e as Comissões de Planos vinculadas às administrações municipais (Feldman, 2012). A campanha seria intensificada durante

o Estado Novo — em Porto Alegre, por exemplo, o Conselho do Plano Diretor foi organizado apenas em 1938. Os relatos de suas reuniões, bem como das realizações urbanísticas da gestão, foram publicados no Boletim Municipal, que aludia às cartilhas da Divisão de Imprensa e Propaganda de Vargas, configurando, conforme Souza e Almeida (2012), o meio mais utilizado como instrumento de propaganda. Por sua vez, o Rio Grande do Sul já contava com o apoio do governo estadual aos municípios desde 1918. A Comissão de Saneamento do Estado, coordenada por engenheiros vinculados à Secretaria das Obras Públicas, tinha por finalidades

orientar, fiscalizar, coordenar e elaborar projetos de implantação de sistemas de captação e abastecimento de água, rede hidráulica, rede de esgotos (pluvial e cloacal), drenagem, além de planos de expansão de cidades, prevendo o crescimento urbano, com infraestruturas sanitárias. (Vargas, 2011: 153)

Buscamos explorar aqui as ações em prol da legitimação do urbanismo e dos urbanistas que teriam se dado anteriormente ao Estado Novo e, até mesmo, à ocupação da presidência da República por Getúlio Vargas. Reconhecemos na fonte pesquisada duas “ondas” de ocorrências mais frequentes do urbanismo enquanto técnica e discurso, correspondendo, portanto, a dois momentos de sua institucionalização: a primeira, no período 1925-1929, e a segunda, entre 1934 e 1937. Cabe, antes, referir a uma primeira menção, em 1924, em que o termo “urbanismo” propriamente não aparece, e sim o correlato “urbanista”. No último segmento de uma série de textos “em torno de alguns problemas de administração municipal”, o arquiteto Théophile Borges de Barros⁸ comenta sobre os altos custos das obras de remodelação urbana, fazendo referência aos alargamentos viários na área central de São Paulo e à opinião de Victor da Silva Freire, “eminente professor da Escola de Engenharia” daquela cidade. Para Barros, os resultados das obras avultariam mais em outros pontos, como “na parte nova da capital paulista, cujo traçado obedece a uma orientação mais moderna e mais confortável” (*A Federação*, 22/01/1924: 1). Tais observações seriam relevantes para Porto Alegre, que já contava com um Plano Geral de Melhoramentos elaborado dez anos antes, ainda não executado, justamente pelo alto custo das obras projetadas em sua área central. O urbanista surge, nesta nova acepção, para enfrentar questões

8 Segundo Weimer (2004: 29), Théophile Borges de Barros foi diretor de Obras da Secretaria das Obras Públicas “e nessa posição projetou algumas das mais importantes obras oficiais do Estado”.

de ordem econômica do Estado: investir na remodelação da cidade existente ou em sua expansão? Observaremos como as menções ao urbanismo passaram a abordar ambas as possibilidades.

Ainda que as atribuições do legislativo inspiradas na “ditadura positivista” de Comte fossem bastante sumárias nas gestões do PRR, cabia à Assembleia dos Representantes do Rio Grande do Sul avaliar os financiamentos externos pretendidos pelos municípios. Em 1925, por ocasião da apresentação do projeto de lei que autorizava o governo estadual a garantir à intendência do Porto Alegre um empréstimo para a execução das primeiras obras do Plano Geral de Melhoramentos, seu relator mostrava-se bastante instruído em termos de

um conjunto de normas, de molde a constituir uma arte, visando a construção de cidades ou à organização do desenvolvimento metódico das mesmas, a que aprouve dar a designação sugestiva de urbanismo. (*A Federação*, 10/11/1925: 1)

O deputado relator citava a “assinalada vitória” do urbanismo na França, “com a lei de 14 de março de 1919, de conformidade com a qual toda a cidade de mais de 10.000 [habitantes] é obrigada a ter um projeto de melhoramentos, embelezamento e prolongamento” (ibid.)⁹. E o mesmo político mostrava-se ciente dos “três estágios” da evolução das cidades e dos respectivos instrumentos de planejamento — ou de sua ausência. Nesse esquema, uma cidade que tivesse seu plano de conjunto definido em lei corresponderia ao Estado positivo de Comte. Com essas providências, podia-se considerar que Porto Alegre superaria as fases viciosas de seu crescimento para, conforme entendia Saturnino de Brito, atingir a última fase, “a cidade ideal da utopia sanitária — a cidade como um corpo são e belo” (Andrade, 1996: 295)¹⁰.

Obtido o empréstimo, as primeiras obras do plano de 1914 passaram a ser executadas na gestão do novo intendente, Otavio Rocha. Mas o advento de um plano de conjunto da cidade ainda seria esperado, como denota o Decreto N° 108, de 10 de setembro de 1927, que regulamentou a “abertura de vias de comunicação”, e cujo texto mencionava um “plano geral de melhoramentos e de expansão da cidade, a ser estabelecido oportunamente”. Na verdade, o Decreto N° 108 manteve

9 Na verdade, mais de 20 mil habitantes: trata-se da Lei Cornudet, primeira lei francesa sobre desenvolvimento, embelezamento e extensão das cidades, conforme *Cronologia do Urbanismo* (<<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/bibliografia.php?idVerbete=789>>).

10 As três fases em que Saturnino de Brito divide o crescimento das cidades “correspondem, até certo ponto, aos três estados da evolução intelectual da humanidade, fixados pela filosofia comtiana” (Andrade, 1996: 294).

a liberdade de abertura de novas vias e, na falta de um plano de expansão, apenas pedia atendimento aos “requisitos exigidos, quer pelos princípios de estética urbana, quer pelas necessidades de comodidade do tráfego, quer pelas condições de salubridade”. Ao não detalhar esses “requisitos” para o conhecimento geral, entendemos que a legislação abriu um amplo espaço para a discricionariedade da administração pública e para um campo de atuação dos “urbanistas de profissão”, detentores de seu conhecimento. Tanto que, antes mesmo da edição do Decreto, as publicações oficiais da intendência da capital já mostravam a autoridade atribuída ao campo especializado que se constituía:

Município de Porto Alegre [...] Requerimentos despachados no dia 4 de Maio de 1927 [...] Constantino F. de Azevedo & Bace Goffmann — O requerimento foi indeferido porque o projeto apresentado viola todas as regras de urbanismo. Compareça à Diretoria de Obras Novas, para tomar conhecimento dessas regras, se as não conhece. (*A Federação*, 09/05/1927: 5)

A Federação também passou a comentar estudos de “especialistas” em administração e urbanismo e/ou noticiar sua passagem pelo Brasil. As menções tornaram-se mais intensas em 1927, ano em que se realizou, em Buenos Aires, o III Congresso Pan-Americano de Arquitetos, que incluiu o urbanismo entre as “teses” discutidas. No mesmo ano, foi divulgada repetidamente a vinda do “urbanista francês” Alfred Agache ao Rio de Janeiro, onde faria conferências, durante o mês de julho de 1927. Ao mesmo tempo, o jornal louvava as realizações de Otavio Rocha, “servidor infatigável” e alvo de aclamação popular, pois

Porto Alegre, desde o centro da cidade até os mais afastados pontos dos seus arrabaldes, todos os seus distritos, em todas as direções, sente os efeitos do brilhante espírito de iniciativa, trabalhado pelas boas soluções do urbanismo moderno, que caracterizam a personalidade do seu intendente. (*A Federação*, 16/08/1927: 1)

Nas obras públicas e especialmente nas obras viárias, o urbanismo já se mostrava associado à “comodidade do tráfego” e à “estética urbana”. A alusão ao urbanismo como aspecto da “personalidade” do intendente, conforme citada acima, era reforçada por outra, que expressava a continuidade administrativa, uma vez que Rocha já se referira, em seu relatório ao Conselho Municipal no ano anterior, ao intendente José Montauray, como

perfeitamente orientado sobre assuntos de urbanismo, o meu ilustre antecessor fez organizar, em 1914, por uma comissão de melhoramen-

tos e embelezamento, um plano geral [...] Tem sido essa a fonte originária dos nossos trabalhos. (Porto Alegre, 1926: 308-309)

Rocha foi o intendente responsável pela generalização do uso do termo urbanismo em documentos oficiais da municipalidade. E, conforme mostra a citação acima, também atribuiria retrospectivamente um pioneirismo de urbanismo *avant-la-lettre* a Montaury, contribuindo, assim, para reforçar os laços que compunham o “fenômeno continuísta” no município, em que apenas três intendentes, do mesmo partido, governaram ao longo de quarenta anos (Bakos, 2013: 18). A morte de Rocha no início de 1928, antes do final de seu mandato, não impediu que o *continuísmo* avançasse com Alberto Bins, vice-intendente que prosseguiu na realização do “programa” do antecessor. A gestão de Bins, sucessivamente eleito intendente e nomeado prefeito, se estendeu até 1937, trazendo uma certa complementaridade às de seus antecessores, por somar-se um industrial, detentor do poder temporal, a dois engenheiros, detentores do saber técnico, justificando-se assim suas escolhas, enquanto administradores, em atendimento à doutrina sansimonista (Souza, 2010: 178).

Na última gestão do PRR na intendência, as iniciativas para a elaboração de um novo “plano geral” voltaram-se para Agache, convidado a visitar Porto Alegre. Em sua estada na cidade durante o mês de novembro de 1928, Agache opinou sobre as obras de remodelação projetadas, “principalmente sobre a transformação do Campo da Redenção em um grande e moderno parque”, e reuniu dados “para organizar o plano geral de remodelação de Porto Alegre, trabalho que fará em seu ‘atelier’ no Rio de Janeiro” (*A Federação*, 20/11/1928: 4). O relatório apresentado por Bins ao Conselho Municipal no final do ano seguinte, portanto já sob a crise financeira internacional, é significativo por aplicar a expressão “plano geral” ao projeto elaborado por Agache para o Campo da Redenção:

Prometi a transformação do Campo da Redenção em vasto e moderno parque [...] executando, por partes, conforme as possibilidades financeiras, o *plano geral* estabelecido e projetado pelo conhecido urbanista francês Alfredo [sic] Agache, que foi nosso hóspede [...]. (Porto Alegre, 1929: 11; ênfase própria)

Por sua vez, um possível “plano geral” para a cidade foi tratado em um orçamento apresentado por Agache, condensando

trabalhos de viação, de proteção contra enchentes, levantamento cadastral etc., prevendo-se a expansão da cidade por 50 anos. Atingindo o custo total dos trabalhos de direção, para um período de 3 anos,

enquanto [em quanto] se calcula a duração dos estudos, em 1.500 contos de réis, e tratando-se de despesas improdutivas de imediato, mas indispensáveis e necessárias ao desenvolvimento da cidade, além de vir a traçar uma orientação firme e definitiva às administrações vindouras [...]. (Porto Alegre, 1929: 12-13)

Contudo, o plano para a cidade não foi contratado e a expressão “plano geral” doravante ficaria associada ao parque no Campo da Redenção. Nos anos seguintes, como anunciara o intendente, o Rotary Club de Porto Alegre tomaria a seu cargo uma campanha em prol do parque. Mostrando a extensão em que se dava uma espécie de “parceria público-privada” nas tarefas da administração municipal, as próprias atas das reuniões do Rotary Club local passariam a ser publicadas em *A Federação*, noticiando-se que o programa das atividades da diretoria abrangeria, entre outras questões, “Urbanismo, incluindo Tributações Municipais e Tráfego” (*A Federação*, 11/04/1932: 4). Além da presença de profissionais, a burguesia industrial e comercial era forte entre os membros da diretoria do Rotary Club. Essas características já estavam presentes nos clubes fundados no Rio de Janeiro e em São Paulo, de modo que também em Porto Alegre convergiam os interesses pela facilidade de circulação, expressos localmente nos assuntos “urbanismo” e “tráfego”¹¹.

Ainda que a primeira “onda” do urbanismo terminasse sem que Porto Alegre tivesse um novo “plano geral” que incluísse a expansão da cidade, cabe voltar a examinar o ano de 1929 para compreender melhor o processo de institucionalização, no que toca a outra ação precursora de uma campanha em prol do urbanismo no Rio Grande do Sul. Por iniciativa de Getúlio Vargas, então presidente (governador) do Estado, foi realizado em julho daquele ano o Primeiro Congresso das Municipalidades, buscando conciliar partidários do governo e a oposição, “com o objetivo de ‘unir os rebanhos’, na expressão de Oswaldo Aranha” (Abreu, 1996: 87). O Congresso, além das discussões entre intendentes e representantes do governo estadual, incluiu visitas a obras realizadas em Porto Alegre, fazendo-se “a propaganda e a divulgação das benfeitorias realizadas pelos governos republicanos” (Abreu, 1996: 88). Porto Alegre, como “palco de encontros do meio intelectual e político do Estado”, teve naquele Congresso “o melhor exemplo” disso (Bakos, 2013: 32).

Em discurso de abertura, Vargas reiterou o entendimento do saneamento das cidades como política de Estado, conforme já era im-

11 Sobre a composição das primeiras diretorias do Rotary Club no Rio de Janeiro e em São Paulo, e sobre o seu tratamento de questões urbanas, ver Pereira (2007).

plementada desde o início das gestões do PRR. Mas citou-o juntamente aos “serviços de urbanismo”, enquanto atribuição dos municípios, com auxílio do Estado “como fiador dos empréstimos necessários ao custeio das obras” (*A Federação*, 15/07/1929: 1). Na mensagem daquele ano à Assembleia dos Representantes, Vargas relacionou, entre as conclusões do Congresso, a organização pelos municípios, “dentro do mais breve prazo e à medida de suas possibilidades econômicas”, dos

serviços de urbanismo e de saneamento, que constarão de planos de expansão das redes, estudos dos mananciais capazes de abastecê-las, distribuição de água canalizada, redes de esgotos, remoção higiênica do lixo, bem como de todas as medidas relacionadas com a higiene pública, tais como matadouros higiênicos, entrepostos de leite etc. (*A Federação*, 01/10/1929: 3)

Ainda que não especificassem planos de conjunto propriamente ditos, tais providências incluiriam o planejamento da expansão de redes que, na prática, poderiam se configurar como extensores urbanos. E, no mesmo ano, um projeto de expansão urbana da cidade de Dom Pedrito “também havia recebido a alcunha de projeto de *urbanismo* (como eram, daquele momento em diante, denominados os projetos desse gênero)” (Vargas, 2011: 231). Assim, constatamos que o urbanismo, agora combinado ao saneamento — ou subsumido pelo saneamento —, seria um coadjuvante na busca da criação de consensos e da manutenção da hegemonia do PRR, em um momento atribulado tanto na economia como na política.

Cabe, a seguir, examinar a ação do Estado pós-1930 em uma segunda “onda” da palavra urbanismo, legitimadora de sua inserção institucional, que contaria com as contribuições decisivas do meio técnico local. Mas isto somente iria ocorrer uma vez que cessassem as consequências da depressão econômica — em Porto Alegre, por exemplo, a prefeitura apenas viria a superar o déficit orçamentário no exercício de 1933 (Porto Alegre, 1934: 6).

A longa permanência no poder do Partido Republicano Rio-Grandense, renomeado Partido Republicano Liberal, sem alternâncias, colocaria dificuldades adicionais para a manutenção de sua hegemonia. Para enfrentá-las, o partido recorria, por exemplo, a “exposições grandiosas para mostrar e incentivar, com prêmios pecuniários e honrarias, a produção industrial e agropecuária”, utilizando, para “manter o culto ao passado histórico e seus heróis”, a data de 20 de setembro, “símbolo do início da Revolução Farroupilha” (Bakos, 2013: 32). As exposições, “tão bem organizadas que até mesmo opositores do partido do governo não podem deixar de elogiá-las”, tiveram sua realização

mais significativa no ano de 1935, no qual se comemorou o centenário do início daquele movimento (Bakos, 2013: 33).

A Exposição Farroupilha foi realizada no Campo da Redenção, sítio do “plano Agache”. Transcrevemos aqui duas menções a ele: a primeira relata uma visita às obras da exposição, prestes a ser inaugurada, em companhia de Alberto Bins, também presidente do Comissariado Geral daquela festividade; e a segunda, igualmente laudatória, foi dirigida a Bins na ocasião da posse de seu último mandato como prefeito:

São as exposições, como as estatísticas, os meios de tornar conhecidas as riquezas das nações. De resto para se avaliar as vantagens que a Exposição Farroupilha trará para o Rio Grande, basta atentar em que os milhares de forasteiros, que aqui hão de acorrer, farão circular milhares de contos de réis, que ficarão em nosso Estado. Acresce ainda que os trabalhos já realizados com a drenagem e preparo do terreno, a construção do grande lago e ajardinamento de novos trechos constituem um grande passo para a realização do plano Agache. (*A Federação*, 24/08/1935: 1)

Porto Alegre transformou-se em cidade jardim. Ampliaram-se as suas relações industriais, sociais e domésticas. A metrópole sulina deve-lhe muitíssimo, principalmente quanto ao amor ao progresso de seu urbanismo. O magnífico plano Agache está em vias de completa realização. Fostes [Bins] o grande criador da cidade-jardim, que aos seus títulos de valorosa e leal, devemos acrescentar Alegre, Bela e Salubérrima [...] (*A Federação*, 05/02/1936: 2).

A primeira citação manifesta expectativas em relação ao futuro do local, após o evento: a menção aos recursos econômicos trazidos pelos visitantes indica que o desenvolvimento econômico, associado ao turismo, a exemplo do Rio de Janeiro, poderia ter sido uma das motivações para a contratação de Agache¹². Na segunda citação, contudo, não há menção explícita ao local da exposição, o que nos leva a pensar que um “plano Agache”, referente apenas ao território do parque, poderia se aplicar à remodelação da cidade como um todo.

Cabe lembrar que Porto Alegre “abrigava” uma metáfora, em que o partido no poder, em seu projeto ideológico, idealizava a capital como “sala de visitas” do Estado, tendo essa expressão começado a aparecer a partir do final do século XIX (Bakos, 2013). A metáfora fora inicialmente associada aos benefícios estéticos e higiênicos que a

12 No plano de Agache para o Rio de Janeiro a prioridade ao turismo seria evidente, como o próprio urbanista afirmava, em entrevista publicada em *A Federação*, 02/05/1928: 6.

obra do cais do porto traria à cidade (Souza, 2010: 73). E seu uso ainda se mantinha ao final da gestão de Bins, afirmando-se: “Hoje, graças ao que se tem realizado, num conjunto de soberbas obras de urbanismo, a capital rio-grandense representa uma sala de visitas magnífica, cheia de encantos, do Rio Grande do Sul” (*A Federação*, 08/01/1936: 6). A “sala de visitas” também poderia comportar uma metonímia, tomando-se a parte (a capital) pelo todo (o Estado). E, em ambos os casos, o foco estava posto em partes reduzidas da cidade (o que, por sua vez, seria outra metonímia): o porto e o parque. Antes, a entrada da cidade no centro da cidade e, depois, um lugar na raiz de sua expansão, na área periférica ao centro.

O sucesso da Exposição Farroupilha e a generalização da palavra urbanismo em sua associação aos melhoramentos urbanos certamente inspiraram a realização de uma “exposição de estudos de urbanismo” em Porto Alegre, no final de 1936, por dois engenheiros da prefeitura, Luiz Arthur Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva, que, influenciados pelos planos de Agache, para o Rio, e de Prestes Maia, para São Paulo, “se tornaram os primeiros urbanistas locais, na acepção moderna da palavra” (Souza e Almeida, 2012: 205). Trata-se, efetivamente, do primeiro esforço em projetar extensões da cidade articuladas ao tecido existente, além da elaboração de um novo plano viário para a área ocupada¹³. Importa aqui destacar o valor atribuído ao urbanismo como portador de futuro. Em seguida à inauguração,

os presentes ao ato [...] percorreram toda a exposição, não escondendo sua admiração pelo bom gosto com que foram elaborados os vários projetos ali existentes e que servem para dar uma ideia do que no futuro poderá ser Porto Alegre. (*A Federação*, 24/11/1936: 3)

Por sua vez, a presença do prefeito, bem como de outros quadros políticos, na abertura e no encerramento da exposição, além da afluência de “mais de 30 mil pessoas” (*A Federação*, 04/12/1936: 2) ao longo de duas semanas, dão mostra da divulgação e generalização do urbanismo em sua vinculação estatal¹⁴. Tanto que o material da exposição seguiu para a o Rio de Janeiro, onde foi saudado por Nestor de Figueiredo, presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil, que assim

13 Ainda que o plano de 1914 tenha projetado uma expansão urbana sobre aterros ganhos ao Guaíba, constituindo um “recheio” entre a cidade existente e o porto projetado, não pode ser comparado à abrangência dos projetos da Exposição de Urbanismo, que consideraram a implantação de novos bairros inteiros.

14 Ou de mais de 50 mil visitantes, segundo os urbanistas (Faria e Paiva, 1938: 3). De qualquer forma, um número significativo, que corresponderia a mais de 10% dos habitantes de Porto Alegre.

se manifestou em ofício enviado a Bins, reputando ao urbanismo um dever de Estado:

Fazemos votos para que ainda na administração de V. S. possua a progressista cidade de Porto Alegre um plano completo de remodelação e desenvolvimento sistemático. O problema do urbanismo tornou-se na época que vivemos uma necessidade inadiável a fim de melhorar as condições de vida da coletividade. Rara é a cidade da Europa e do continente norte-americano que não possua, neste momento, o seu plano de urbanização. O Instituto [...] felicita a V. S. por ter bem compreendido as razões de ordem cívica que presidem os trabalhos de urbanismo. (*A Federação*, 03/02/1937: 3)

Contudo, um “plano completo” não seria concluído, nem na gestão de Bins, nem de seu sucessor, José Loureiro da Silva (1937-1943). O material elaborado pelos engenheiros Faria e Paiva para a Exposição de Urbanismo viria a compor, no início da administração de Silva, o volume da *Contribuição ao estudo da urbanização de Porto Alegre*, que os autores consideraram “o esboço de um Plano de remodelação, extensão e embelezamento de Porto Alegre”, feito “com a única intenção de auxiliar a criação futura de um plano completo” (Faria e Paiva, 1938: 3). A *Contribuição* combinava um plano de avenidas ao projeto de dois bairros, localizados segundo o reconhecimento da existência, em Porto Alegre, de um “*zoning* espontâneo”, mas sem avançar na proposição de uma norma de usos do solo para toda a cidade, pois, para os autores, a preparação de um “plano regulador” ainda exigiria “dados estatísticos e um estudo preparatório feito por inquéritos prévios” (Faria e Paiva, 1938: 89)¹⁵.

Se os “planos completos” ainda não eram uma realidade, nem em Porto Alegre, nem no restante do Rio Grande do Sul¹⁶, o termo urbanismo, enquanto ação de Estado, já estava fortemente associado à institucionalização da sua prática como serviço público. As matérias de *A Federação*, que divulgavam as realizações das administrações de municípios do interior, indicam que o urbanismo podia ser sinônimo tanto de obras públicas diversas como de uma rubrica orçamentária

15 Um *survey* somente seria realizado por Paiva em 1942, na forma de um *Expediente Urbano*, denominação que faz referência aos procedimentos empregados por Mauricio Cravotto, professor de Paiva em Montevidéu (Rovatti, 2001: 136).

16 O município de Iraí poderia ser considerado uma exceção, pois teria as funções urbanas dispostas em uma “zona da cidade das águas (cidade jardim)” separada por um arroio da “zona industrial” (Vargas, 2011: 284). De qualquer modo, entendemos que este seria um zoneamento sumário, correspondente a duas partes da cidade que, pela própria interposição de um acidente geográfico, tenderiam a ficar separadas.

genérica. No âmbito estadual, legitimava-se a institucionalidade do urbanismo dentro da Secretaria das Obras Públicas, o mesmo órgão responsável pela colonização e pelas cidades novas do interior. E o urbanismo ultrapassava o próprio âmbito estrito do Estado, legitimando-se como campo profissional ao ser incluído entre os temas de trabalhos de alunos que concluíam o curso superior, concorrendo a prêmios oferecidos pela Câmara Municipal de Porto Alegre (*A Federação*, 26/10/1937: 3), bem como tema das conferências públicas que seriam realizadas pela Sociedade Rio-grandense de Ciências, recém instalada (*A Federação*, 30/10/1937: 2).

A maior presença institucional do urbanismo poderia ser um sinal de que a oposição entre rural e urbano se tornava menos conflituosa ou, ao menos, de que havia um desejo de que assim fosse, por parte de quem quisesse os louros do apaziguamento do conflito. Getúlio Vargas assim retratava a situação até 1930, em seu discurso de posse como presidente eleito, quatro anos depois:

Cada setor de comunhão nacional entrou a insular-se econômica, social e administrativamente, dos demais. Contribuímos, além disso, para a crise do urbanismo, no litoral, relegando ao sertão a mercê da incultura, da miséria e das endemias pertinazes. Cindimos o homem brasileiro em sertanejos obscuros e litorâneos felizes. Este, por sem dúvida, era o panorama em 1930. A Revolução, todavia, operou o milagre de que muitos desesperavam. Uniu, de improviso, todos os brasileiros, na mesma esperança de melhores dias. (*A Federação*, 21/07/1934: 1)

O URBANISMO, A “SALA DE VISITAS” E A BUSCA DE CONSENSOS — CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se, depois de quatro anos, todos os brasileiros teriam se unido “na mesma esperança de melhores dias”, poderia também o movimento de 1930, “milagrosamente”, mudar a conotação, antes negativa, associada ao urbanismo e aos seus males? Na verdade, e ao contrário, parece-nos que estaria aí um indício da operação de desarticulação entre uma “questão social” e uma “questão urbana”, à qual se refere Pechman, colocando-se o foco da política (ainda) sobre a construção da nacionalidade, de modo a contornar o conflito rural-urbano. Pois no Brasil, diferentemente da Europa e dos Estados Unidos,

o debate sobre a “questão social” não é articulado com a “questão urbana”. Ou melhor, a compreensão urbanística dos nossos primeiros urbanistas não é capaz de dar aos “problemas urbanos” uma dimensão maior que aquela de sua dimensão técnica [...] A questão urbana jaz isolada de outras articulações, ou melhor, não se legitima como questão transdisciplinar, ficando afeita unicamente às lides do dis-

cernimento técnico, racionalista, funcional de seus profissionais. (Pechman, 1996: 339-340)

Um “novo” urbanismo que se ativesse unicamente à dimensão técnica seria, portanto, compatível com o que queriam grupos nacionalistas e católicos, que encarnavam as ideologias agraristas, para os quais a reforma das instituições brasileiras deveria se fazer “longe dos ‘problemas urbanos’ [e] despreocupada de soluções urbanísticas” (ibid.: 339). O urbanismo como técnicas e discursos, em seus primórdios no Brasil, separou-se assim de conteúdos reformadores, aos quais estava vinculado nos contextos dos quais fora tomado emprestado, consolidando-se como ferramenta de urbanismo profissionalizado e institucionalizado de Estado.

Com tal esvaziamento, a prática do urbanismo apoiou o *status quo*, conforme se expressava na metáfora e metonímia burguesa da “sala de visitas”, empregada no contexto rio-grandense e porto-alegrense, tendo a remodelação da área central da capital como uma espécie de “contrapartida local” ao reforço, pela ação do governo estadual, de sua centralidade na rede urbana e de transportes, à medida que era implementado o Plano Geral de Viação. Porto Alegre encontraria, assim, condições objetivas para prosperar e aproximar-se do ideal das cidades modernizadas e “magníficas”, mesmo porque burguesias como a sua “envergonhavam-se da humildade do ar colonial que o centro da cidade conservava”, de modo que sua reconstrução “transformou-se em uma aspiração que parecia resumir o supremo triunfo do progresso” (Romero, 2004: 310).

Tanto na forma de intervenções físicas, como em normas que também apoiariam a diferenciação socioespacial, seria o próprio urbanismo uma nova metonímia, no sentido de concentrar e resumir, em uma palavra, aspirações comuns às burguesias urbanas e ao Estado? A julgar pelo predomínio, consolidado ao longo do período, da associação do urbanismo aos melhoramentos urbanos e aos serviços públicos, parece-nos que sim: o urbanismo colaborou para a construção de “salas de visitas magníficas”, na medida em que suas intervenções de maior porte foram *reformas parciais*, tanto em um sentido de setor de atividades como em um sentido geográfico, quase sempre se restringindo às áreas centrais, enquanto a totalidade do espaço urbano ia, obviamente, muito além.

BIBLIOGRAFIA

- Abreu, L. A. 1996 *Getúlio Vargas: a construção de um mito (1928-30)* (Porto Alegre: Edipucrs).
- Andrade, C. R. Monteiro 1996 “Camillo Sitte, Camille Martin e Saturnino de Brito: traduções e transferências de ideias urbanísticas” em Ribeiro, L. C. Queiroz e Pechman, R. M. (orgs.) *Cidade, Povo e Nação. Gênese do Urbanismo Moderno* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Bakos, M. Marchiori 2013 *Porto Alegre e seus eternos intendentes* (Porto Alegre: Edipucrs).
- Bosi, A. 2007 “A arqueologia do Estado-Providência: sobre um enxerto de ideias de longa duração” em Trindade, H. (org.) *O Positivismo: teoria e prática* (Porto Alegre: UFRGS).
- Faria, L. A. Ubatuba e Paiva, E. Pereira 1938 *Contribuição ao estudo da urbanização de Porto Alegre* (Porto Alegre: Prefeitura Municipal).
- Feldman, S. 2012 “As Comissões de Planos da Cidade na Era Vargas” em Rezende, V. F. (org.) *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras* (Niterói: EDUFF / Intertexto).
- Leite, C. R. Saraiva da Costa 2016 “A Federação (1884-1937): da Abolição à República” em <www.coletiva.net/artigos/a-federacao-1884-1937-da-abolicao-a-republica,126764.jhtml>
- Leme, M. C. da Silva 2001 “Urbanismo: a formação de um conhecimento e de uma atuação profissional” em Bresciani, M. S. Martins (org.) *Palavras da cidade* (Porto Alegre: UFRGS).
- Pechman, R. M. 1996 “O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das ideias urbanísticas nos anos 20” em Ribeiro, L. C. Queiroz e Pechman, R. M. (orgs.) *Cidade, Povo e Nação. Gênese do Urbanismo Moderno* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Pereira, M. A. C. da Silva 2007 “Localistas e cosmopolitas: a rede do Rotary Club Internacional e os primórdios do urbanismo no Brasil (1905-1935)” em *Anais XII ENANPUR* (Belém: ANPUR).
- Pesavento, S. J. 1988 *A burguesia gaúcha: dominação do capital e disciplina do trabalho* (Porto Alegre: Mercado Aberto).
- Porto Alegre [município] 1926 *Relatório apresentado ao Conselho Municipal* (Porto Alegre: A Federação).
- Porto Alegre [município] 1929 *Relatório apresentado ao Conselho Municipal* (Porto Alegre: A Federação).
- Porto Alegre [município] 1934 *Relatório apresentado ao Interventor Federal* (Porto Alegre: Globo).

- Romero, J. L. 2004 *América Latina. As cidades e as ideias* (Rio de Janeiro: EdUFRJ).
- Rovatti, J. F. 2001 “La modernité est ailleurs: ‘ordre et progres’ dans l’urbanisme d’Edvaldo Pereira Paiva (1911-1981)”, tese de doutorado (Paris: Université de Paris VIII) mimeo.
- Souza, C. Ferraz 2010 *Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade* (Porto Alegre: Armazém Digital).
- Souza, C. Ferraz e Almeida, M. Soares 2012 “Modernidade e autoritarismo: urbanismo em tempos ditatoriais: Porto Alegre, 1937-1945” em Rezende, V. F. (org.) *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras* (Niterói: EDUFF / Intertexto).
- Vargas, L. F. da Silva 2011 “Saneamento e urbanização no Rio Grande do Sul durante os anos de 1916 a 1931”, dissertação de mestrado (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul) mimeo.
- Villaça, F. 1999 “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil” em Deak, C. e Schiffer, S. R. (orgs.) *O processo de urbanização no Brasil* (São Paulo: EDUSP).
- Weimer, G. 2004 *Arquitetos e construtores no Rio Grande do Sul 1892-1945* (Santa Maria: EdUFMS).
- Wirth, L. 1938 “Urbanism as a Way of Life” em *The American Journal of Sociology* (Chicago: University of Chicago) Vol. 44, N° 1, julho.

OUTRAS FONTES

Buscas por palavras em *A Federação* realizadas por meio da Hemeroteca Digital Brasileira (<<http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>>).

PARTE 2

NOTAS SOBRE O PLANEJAMENTO NO PERÍODO JOÃO GOULART¹

Fania Fridman

INTRODUÇÃO². A REVOLUÇÃO CUBANA

Se logo após a tomada do poder em 1959 foram decretadas reformas no campo e no mar “porque a revolução é humilde e cristã” (Fidel Castro, apud Haddad, 1961: 125)³, em setembro de 1960 a Declaração de Havana afirmou que a “Revolução é dos pobres, pelos pobres e para os pobres” garantindo a todos o “direito à moradia adequada e é o Estado que tornará efetivo este direito”. A Declaração de Havana também anunciou a nacionalização de todos os bancos, das usinas de açúcar e

1 Este artigo foi publicado na Revista Urbana, Vol. 6, N° 8, junho de 2014, e recebeu o VIII Prêmio Milton Santos em maio de 2015 concedido pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR).

2 Inúmeras são as contribuições de economistas, sociólogos, cientistas políticos e historiadores sobre os embates travados durante o período no Brasil, sobretudo aqueles referentes ao conflito entre os poderes executivo e legislativo, à organização de grupos políticos antagônicos a Jango e às proposições desenvolvimentistas. Ver, entre outros, Ianni (1971), Dreifuss (1981) e Bielschowsky (2000).

3 Depois de decorridos 27 meses, em abril de 1961 pela primeira vez a revolução foi denominada socialista por seu líder. Também se ouviu no comício na Central do Brasil (Rio de Janeiro) realizado no dia 13 de março de 1964 a referência cristã, quando João Goulart lembrou aos mais de 150 mil presentes que “o inolvidável papa João XXIII disse que a dignidade da pessoa humana exige normalmente, como fundamental, o direito do uso da terra e a obrigação de conceder propriedade para todos”.

de mais de trezentas grandes empresas fazendo com que 80% da capacidade industrial passasse ao controle do governo. A Reforma Agrária expropriou e redistribuiu as maiores propriedades para camponeses (cada família de cinco pessoas recebeu 27 ha) e formaram-se centenas de cooperativas para cultivar as terras das antigas usinas.

No mês seguinte foi divulgada a Reforma Urbana pondo fim à atuação de empresas privadas nas atividades imobiliárias; transformando os inquilinos em compradores de suas moradias⁴; reduzindo à metade os aluguéis urbanos e as taxas de eletricidade e de telefone; implantando um imposto para os imóveis desocupados e forçando a venda dos terrenos baldios. Além das brigadas de autoconstrução, o *Ministerio de Bienestar Social* organizou campanhas sanitárias nas quais também se inseria a erradicação dos bairros insalubres.

Para Haddad “a reforma urbana seria a novidade autêntica da Revolução Cubana” (1961: 183). Esta foi precedida por uma série de normas como a que suspendeu as ordens de despejo por 45 dias e a lei, de fevereiro de 1959, referida aos planos governamentais de construção de novas habitações pelo *Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda* (INAV). Assim declarou o presidente Osvaldo Dorticós Torrado:

E nossas perspectivas futuras estão dirigidas, no essencial, a resolver, em matéria de arquitetura, estes quatro problemas fundamentais: erradicação das favelas e das moradias inabitáveis, solução para o crescimento vegetativo da população e para os conflitos da escassez de moradias, atenção às exigências do desenvolvimento industrial e às demandas dos ambiciosos planos de desenvolvimento agrícola. (Parte do discurso no Congresso cubano em 1959, apud Segre, 1987: 41)

Em contraposição, na reunião da Organização dos Estados Americanos (Punta del Este) em agosto de 1961 os governos latino-americanos que julgaram a revolução socialista de Cuba e o comunismo como riscos ao capitalismo e à democracia receberam apoio financeiro dos EUA, através do programa Aliança para o Progresso, para a elaboração de projetos de desenvolvimento econômico, principalmente para a Reforma Agrária. Se, de acordo com Hardoy e Moreno (1972), não houve ali recomendações de levar às cidades reforma semelhante, incluíam-se entre as diretrizes para os investimentos da “revolução sem revolução” a melhoria das condições de vida das classes pobres urba-

4 Os locatários continuariam a pagar os aluguéis durante um número determinado de anos — segundo a idade da construção — e o Estado repassaria aos antigos proprietários somas até o máximo de 600 pesos por mês. Quanto mais antiga a construção, menor seria o período de pagamento, já que o governo revolucionário entendia que o proprietário original já teria recuperado o investimento sob a forma de renda.

nas com fornecimento de água potável e esgotamento sanitário; a eliminação do analfabetismo entre os adultos e a diminuição do déficit habitacional com a construção de moradias econômicas⁵. E, ainda, o incentivo à industrialização, ao controle da inflação e à criação de um mercado comum latino-americano.

Em outubro daquele ano o governo dos Estados Unidos impôs o embargo e, no início de 1962, rompeu relações diplomáticas com Cuba. No entanto um de seus cidadãos, o cientista político norte-americano Joseph P. Morray, diria que “os acontecimentos da pequena ilha de Cuba estão influenciando no destino de homens muito além de suas costas” (Morray, 1962: 113), expressando a esperança de milhões de latino-americanos no início da década de sessenta quando a revolução cubana mostrou que transformações sociais radicais eram possíveis no continente⁶.

DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO

A estratégia de desenvolvimento nacional iniciada no primeiro governo Vargas consistiu em uma perspectiva reformista que incorporava setores populares como condição *sine qua non*⁷. A industrialização brasileira via substituição de importações, facilitada pela crise dos anos trinta e pela Segunda Guerra Mundial, aparecia como “forma de superar a pobreza e diminuir a distância crescente entre a periferia e o centro” (Bielschowsky, 2010: 20) do mundo capitalista. Esta perspectiva filiava-se à da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) que no início dos anos cinquenta e de acordo com seu enfoque metodológico e analítico histórico-estrutural, propunha a catego-

5 O *Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento* (CINVA) foi um órgão de ensino, pesquisa, intercâmbio e assessoria para projetos de habitação popular e de urbanismo criado em 1952 no âmbito da OEA e de seu Programa de Cooperação Técnica (Restrepo, 2003). A questão habitacional era o tema urbano prioritário desde o início da Guerra Fria e matéria de políticas na União Soviética, Polônia, França, Inglaterra e Chile (Francisconi, 2013).

6 Ainda que diferentes posições tenham sido assumidas por grupos de esquerda brasileiros, é negável a influência da revolução cubana no “Programa Socialista para o Brasil” da Organização Revolucionária Marxista — Política Operária (Polop), fundada em fevereiro de 1961, e na perspectiva do Partido Comunista Brasileiro (PCB) nascido em 1922.

7 No período varguista a principal meta foi deslocar o eixo dinâmico da economia por meio de políticas orientadas para a industrialização e a diversificação da agricultura. Com o nacionalismo como ideologia e o Estado acima dos conflitos sociais, a administração pública desempenhou relevante papel enquanto agente da modernização, do controle da produção e do espaço mediante a criação de novos organismos — ministérios, autarquias, departamentos e institutos — e a promulgação de leis e códigos (Fridman, 2013).

ria subdesenvolvimento para entender as especificidades produtivas, sociais, institucionais e de inserção internacional dos países latino-americanos⁸. No entanto, havia sérios entraves à industrialização, como a pouca diversidade produtiva e a baixa produtividade. Incluindo também o aumento da pobreza urbana e o atraso institucional, estes foram os principais motivos que levaram a CEPAL⁹ a incorporar a proposta de reformas estruturais — agrária, fiscal e financeira — no sentido de permitir o aumento do emprego e a melhoria da distribuição de renda. “Daí em diante na agenda da instituição a questão da equidade estaria associada ao desenvolvimento produtivo” (Bielschowsky, 2000: 23).

Celso Furtado, pertencente ao grupo desenvolvimentista propagador das ideias estruturalistas cepalinas, entendia o subdesenvolvimento como um processo específico, cuja derrota resultaria do planejamento econômico e não de forças espontâneas, tal como previsto pela escola econômica liberal. Para Gunnar Myrdal, economista sueco que foi uma de suas influências, a administração pública desempenharia importante papel no programa de efetivação do progresso e das reformas sociais. O sistema produtivo planejado acabaria com a pobreza, a doença e a fome, entendendo que “o plano de desenvolvimento é um programa político”. Tal projeto também foi explicitado, mas com outras tintas, na Doutrina Truman¹⁰ de ajuda econômica e

8 Ernesto “Che” Guevara assim descreveu o subdesenvolvimento: “Um anão de cabeça enorme e tórax largo é subdesenvolvido porque suas pernas fracas ou seus braços curtos não articulam com o resto do corpo. É produto de um fenômeno teratológico que lhe deformou o desenvolvimento. É isso o que somos na realidade, nós, a que dão o nome suave de subdesenvolvidos: países coloniais, semicoloniais ou dependentes” (Guevara, 1962: 172). Entendendo o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como aspectos diferentes do mesmo processo universal, percebe-se em Guevara a influência da “teoria do desenvolvimento desigual e combinado” trotskista na qual o capitalismo deve ser interpretado como um complexo mundial.

9 Desde o final dos anos cinquenta, Hirschman (1961) e Baran (1964), entre diversos economistas, questionavam a análise de como o núcleo capitalista dinâmico impunha seus interesses nos países periféricos. Uma contribuição relevante da chamada Teoria da Dependência de Gunder Frank (1966), de Cardoso e Falleto (1969), e de Sunkel e Paz (1970) — ainda que estes autores discordem em pontos importantes —, é a responsabilidade atribuída às elites locais ao subdesenvolvimento, dada sua incapacidade de assumir um projeto nacional. Em meados da década de sessenta, o modelo cepalino passou a ser criticado pela esquerda já que a estratégia de industrialização não seria obstaculizada pelos centros hegemônicos, nem acarretaria na revolução burguesa nacional.

10 A Doutrina Truman, consagrada em um discurso no Congresso norte-americano pelo presidente em 1949, era um conjunto de ações, a partir dos desígnios dos EUA, avaliadas como indispensáveis para manter e expandir o sistema capitalista fazendo frente ao comunismo.

de assistência técnica a qualquer nação onde se verificassem ameaças comunistas. Voltarei a esta “síndrome de Cuba”.

Técnicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, uma autarquia federal criada em 1952 como o órgão formulador e executor do desenvolvimento econômico brasileiro¹¹, introduziram a ideia de planejamento (Tavares, 2009). Mas dado o forte debate ideológico naqueles tempos e face ao planejamento ser encarado por grupos empresariais como similar à temida planificação socialista, surgiram outros termos — projetamento e programação.

Ignácio Rangel, técnico do BNDE, cunhou a denominação “projetamento”. Entenda-se projetamento como o conjunto de projetos de investimentos que faria parte das decisões do plano. Rangel que assistiu ao curso “Planejamento do desenvolvimento econômico e social” na CEPAL, também acreditava que as carências das sociedades latino-americanas deveriam receber tratamento via Estado. Analisava a questão agrária como rural-urbana, ou seja, um componente da dinâmica dos interesses do capital (Pedrão, 2001), oferecendo assim uma leitura de unidade entre os setores da economia. Tal unidade tornou-se o alicerce da formulação das Reformas de Base do governo Jango¹².

Em grande parte dos países latino-americanos, os progressistas concebiam a Reforma Agrária em conjunto com a Reforma Urbana como instrumentos primordiais na implementação de planos nacionais de desenvolvimento econômico e social que permitiriam a mobilização dos recursos materiais e de toda a população; a definição de uma estrutura espacial nacional a partir dos objetivos do desenvolvimento; e a integração dos planos de desenvolvimento agrícola com os planos de desenvolvimento industrial e de serviços mediante uma rede de infraestrutura para eliminar a dicotomia social e produtiva entre o campo e a cidade (Hardoy e Moreno, 1972).

Na difusão do ideário onde o Estado, enquanto principal agente da modernização e da democratização, implantaria políticas eco-

11 O BNDE nasceu como o órgão brasileiro que daria a contrapartida aos financiamentos externos necessários ao andamento dos projetos financiados pelo Banco Mundial e pelo Eximbank a partir da definição, pela Comissão Mista Brasil-EUA, dos pontos de estrangulamento que impediam a expansão do setor privado. Deixarei este assunto para uma futura abordagem.

12 Rangel integrou o Grupo de Itatiaia, origem do ISEB citado adiante. Algumas informações adicionais: a primeira turma de economistas formou-se em 1947; até então Economia era uma cadeira no curso de Direito. Em 1954 nasceu o Clube dos Economistas fundado por progressistas de esquerda, cujo primeiro presidente foi Celso Furtado. O Clube editou a “Revista Econômica Brasileira” para divulgação do pensamento heterodoxo.

nômicas planejadas como estratégia de desenvolvimento nacional, foi fundamental o papel desempenhado pelo Instituto Brasileiro de Estudos Sociais e Políticos (IBESP). Criado em 1952 no âmbito do Ministério da Educação e transformado em 1955 em Instituto Superior de Estudos Brasileiros, o ISEB além de publicar os “Cadernos do Povo Brasileiro” tinha como objetivos o ensino das ciências sociais no intuito de propor soluções para os problemas do país¹³. Segundo Álvaro Vieira Pinto, filósofo e membro atuante do ISEB, “sem ideologia do desenvolvimento não há desenvolvimento nacional” (Pinto, 2006: 80) e “[...] a ideologia do desenvolvimento tem necessariamente de ser um fenômeno de massas” (Pinto, 1956: 81). Pode-se afirmar que esta ideologia corresponde à do planejamento ao definir desenvolvimento como

um processo que encontra a sua definição na finalidade a que se dirige. [...] uma concepção geral (geral, não abstrata) de que decorrem linhas inteligíveis de ação prática rigorosa. Com efeito, sabendo que a natureza do processo implica referência a um fim, os homens de ação pública, os homens de governo e todos os que exercem, em forma manifesta, a intervenção promotora na evolução da comunidade, perceberão que devem, previamente a qualquer iniciativa, fixar as metas futuras permissíveis pelo estado atual. (Pinto, 1956: 76-77)

Na década de cinquenta, planejamento e desenvolvimento eram, portanto, conceitos associados. Neste período de efervescência intelectual e política, o planejamento passou a ser debatido em livros, na imprensa e nos partidos políticos. Em 1958, quando o Partido Trabalhista Brasileiro aproximou-se do Partido Comunista Brasileiro e do movimento sindical, consolidou-se a discussão de propostas para vencer as contradições sociais no país, rompendo com sua condição de periferia subdesenvolvida.

No entanto, havia também uma crença que um corpo de técnicas com validade universal e independente das estruturas políticas locais, se aplicado corretamente teria o poder de atender ao interesse público. Entre as inúmeras instituições que pensavam o planejamento elaborando estudos e oferecendo cursos sobre os dilemas brasileiros, sobretudo acerca das desigualdades regionais e das lutas travadas no campo e na cidade, acha-se a Escola Superior de Guerra. Desde 1949 a ESG através da Doutrina de Segurança Nacional, ideologia nascida nos EUA durante a Guerra Fria de luta permanente e total entre o

13 O ISEB foi extinto em 12 de abril de 1964. Roberto Campos, que participou do ISEB até 1958, escreveu o artigo “O planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos” publicado na revista *Digesto Econômico* (8), abril de 1952.

comunismo e os países ocidentais, possuía uma conduta baseada no planejamento como oposição à planificação central socialista e concebido como “orientação, disposição e racionalização do conjunto de ações a determinados objetivos [...] e consiste, acima de tudo, em um sistema de escolhas ou decisões, sucessivas e hierárquicas, entre alternativas distintas” (Couto e Silva, 1955)¹⁴.

Em contraposição, para a consolidação dos conceitos subdesenvolvimento, periferia e planejamento, há que ser trazido o Movimento Economia e Humanismo (MEH), organizado na França durante a Segunda Guerra por um grupo liderado pelo dominicano Louis-Joseph Lebret. O padre Lebret, convidado para vir ao Brasil em 1947, apresentou a base teórico-metodológica do Desenvolvimento Harmônico no curso “Economia Humana e Planejamento Econômico”, com duração de um semestre na Escola Livre de Sociologia e Política (São Paulo), e em conferências na Associação Brasileira de Imprensa (Rio de Janeiro)¹⁵. Mas antes de tratar o impacto de suas ideias, caberia aqui um parêntese acerca dos economistas François Perroux, um dos mais próximos colaboradores de Lebret, e de Colin Clark, autores que influenciaram a Economia Humana.

A referência a Perroux é importante por estabelecer um elo de ligação entre a perspectiva de desenvolvimento harmônico do MEH e o planejamento do desenvolvimento econômico e social buscado pelos desenvolvimentistas, incluindo Celso Furtado. Furtado dizia que “O padre Lebret era uma usina” (apud Bosi, 2012) e na sua autobiografia afirma que François Perroux foi seu professor mais importante por

14 Tal concepção de planejamento urbano e regional “tornou-se um exercício extremamente útil não apenas à penetração mais fácil do imperialismo e do capital no Terceiro Mundo, mas também como um vínculo privilegiado das teorias subjacentes [...] [para] situações reais que se deseja modificar. Elas se apresentam muito mais como portadoras de um modelo a impor” (Santos, 1978: 37-38). Isto é, as rotinas e o conceito de planejamento não são neutros, “levam as marcas da história e da cultura que os produziu. [...] O planejamento, portanto, depende de várias práticas consideradas como racionais e objetivas, mas que, na realidade são altamente ideológicas e políticas, e é através delas que ele se desenvolve” (Escobar, 2000: 211 e 221).

15 Cito duas personalidades que mantiveram relações com Lebret. Plínio de Ardua Sampaio debateu com ele o programa da Juventude Católica Universitária e Antonio Candido que declarou em entrevista: “Fiquei amigo do padre Lebret e participei um pouco do movimento Economia e Humanismo. O padre Lebret nos disse naquela ocasião uma coisa que calou fundo em mim: ‘O futuro da humanidade está nas mãos dos socialistas independentes e dos cristãos convertidos ao cristianismo’. Ele fez em São Paulo notáveis palestras sobre o movimento operário e as teorias políticas para chegar à explicação da sua, que era uma espécie de socialismo cristão” (Candido, 1997: 42).

fazê-lo pensar a economia em seu invólucro territorial¹⁶. “As pesquisas que nessa época [Perroux] realizava conduziram-no à ideia de “polos de crescimento”, de tanta repercussão alguns anos depois. Perroux procurava introduzir conteúdo econômico no espaço físico, passar da ideia de “economia externa” à de “espaço estruturado”. E hierarquizava as decisões econômicas, distinguindo aquelas que expressavam uma vontade de poder. [...] Perroux também começava a teorizar nessa época sobre o que ele chamou de “unidade interterritorial”, ou seja, a empresa que se organizava horizontalmente em vários países...” (Furtado, 1985: 35)¹⁷.

Rios (2010) também alinha o pensamento lebreiano ao de Colin Clark, economista que defendia como finalidade da atividade econômica não a produção de riqueza, mas o bem-estar dos indivíduos, descrevendo como indispensáveis as condições de sobrevivência, de conforto e de superação (como a vida espiritual e a arte). Verifica-se em Lebreton a definição de quatro necessidades: pessoais; de dignidade; pessoais terciárias e coletivas. As pessoais estariam relacionadas à alimentação, vestuário, moradia, saúde, educação e demais serviços básicos; as de dignidade seriam o espaço para receber amigos (em torno de 15 m²) e a capacidade de compreender obras artísticas; as pessoais terciárias seriam aquelas de desenvolvimento das capacidades intelectuais e morais e finalmente as coletivas estariam vinculadas à regulação, isto é, ao planejamento.

Para a “economia libertar-se da desordem liberal” e ser regulada em função das necessidades, o método da *Jeunesse Ouvrière Catholique* (Juventude Operária Católica) e da Economia Humana de “ver, julgar, agir” precisou romper com a perspectiva tradicional do planejamento, qual seja, a de anúnciação de princípios e de normas. Passaram a ser levados em conta os dados concretos e as expectativas, ou seja, a convergência entre pensamento e ação tornou-se o instrumento de conhecimento científico do MEH¹⁸. *Aménagement du territoire*, cuja tradução em português ficou consagrada como planejamento urbano e regional, significou, portanto, um plano de desenvolvimento inte-

16 Inclusive seu orientador de doutorado na França, Maurice Byé, declarava-se discípulo de Perroux (que deu um curso de Economia em São Paulo em 1946). Byé veio ao Brasil para dar aulas de Economia na Universidade do Brasil (Rio de Janeiro) onde José Arthur Rios foi seu aluno. Permaneceu no país entre 1940 e 1942 quando retorna à França para lutar na Resistência.

17 Na Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) eram discutidos os polos de desenvolvimento de Perroux.

18 A Economia e Humanismo é “um compromisso em face da miséria no mundo, um ato político de misericórdia, entendida no sentido evangélico e etimológico da palavra [...]” (Lebreton apud Rios, 2010: 52).

gral, harmônico, levando em conta as necessidades de cada comunidade visando à elevação das condições de vida da população. Para Bosi (2012), nos anos cinquenta e sessenta Lebret “fez a distinção, hoje consensual, mas que não estava ainda difundida, entre crescimento econômico e desenvolvimento na escala humana”.

A Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica dos Complexos Sociais (SAGMACS), fundada por Lebret¹⁹ em julho de 1947 em São Paulo como um escritório de planejamento com representações nas maiores cidades brasileiras, realizou inúmeros projetos e planos urbanos e regionais no Brasil utilizando a metodologia das condições de vida com militância/ação. Ao pregar a Reforma Agrária na pesquisa realizada entre 1952 e 1955 pela SAGMACS com a participação de Antônio Bezerra Baltar²⁰, Lebret aproximou-se das teses da CEPAL. Esta aproximação redefiniu sua trajetória como “futuro perito em problemas de subdesenvolvimento e Terceiro Mundo” e os caminhos da esquerda cristã brasileira (Rios apud Venâncio Filho, 2011: 43)²¹.

É importante fazer referência aos estudos sobre as possibilidades de desenvolvimento do Estado de São Paulo realizados em 1952 onde também está presente a proposição de reforma das estruturas agrárias como base para a repartição regional e a revitalização dos municípios. Lembre-se ainda que o arquiteto Francisco Whitaker Ferreira, um colaborador direto de Lebret no Brasil, foi empossado por Jango na direção do planejamento da Superintendência da Reforma Agrária.

19 Com apoio do frei Benevenuto Santa Cruz, dos professores Luiz Cintra do Prado e Lucas Nogueira Garcez da Escola Politécnica da USP, do médico José Leitos e de André Franco Montoro que presidia a Ação Católica (Cestaro, 2009). As ressonâncias do movimento Economia e Humanismo e o papel da SAGMACS no Brasil vem sendo estudadas por professores e pesquisadores de nossa área disciplinar. Recomendo a leitura dos textos inaugurais de Lamparelli (1995), Leme e Lamparelli (2001); das dissertações e teses defendidas nos programas de pós-graduação e dos artigos publicados nos Anais dos Seminários de História da Cidade e do Urbanismo e nos Encontros Nacionais da ANPUR e da ANPARQ.

20 “Étude sur les conditions de développement et d’industrialisation d’Etat du Pernambouc” para a Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (CODEPE).

21 Sob a liderança intelectual de Alceu Amoroso Lima e a liderança política de André Franco Montoro, o “terceiro-mundismo católico” no Brasil alinhava-se, segundo Rios (2010), com Raúl Prébisch, Jacques Chonchol, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, François Perroux, Alfred Sauvy (autor da expressão “Terceiro Mundo”), Yves Lacoste, Georges Balandier, Bert Hoselitz e Karl Polanyi. Löwy (1989) aponta a influência da cultura católica francesa na esquerda cristã brasileira no começo dos anos sessenta através do padre Lebret e do filósofo Emmanuel Mounier. Apresenta ainda como circunstâncias para a confluência entre o cristianismo e o socialismo, a aceleração do capitalismo, da urbanização, da industrialização e das contradições sociais na América Latina.

O caráter selvagem do capitalismo mundial, que ele [Lebret] não hesitava em chamar de “imperialismo”, inspirava-lhe propostas de desenvolvimento humanizado, via planejamento democrático do Estado, reforma agrária e substanciais investimentos públicos em infraestrutura, habitação, saúde e educação. Seus pontos de vista maduros aproximam-no das teses da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), no Chile, e dos teóricos do reformismo desenvolvimentista no Brasil a partir do segundo governo de Getúlio Vargas, de quem recebe apoio graças à indicação de Josué de Castro, Raúl Prébisch e Celso Furtado. Lebret foi em todo esse período a ponte entre o projeto de desenvolvimento humanizado e a esquerda cristã latino-americana. (Bosi, 2007: 91-92, nota 5)

Cabe ainda citar o *Institut International de Recherche et de Formation en vue du Développement Harmonisé* (IRFED) criado pelo MEH em 1958 na França para a formação de *développeurs*, agentes do desenvolvimento que deveriam trabalhar com “espírito de cooperação” para “promover condições de vida mais humanas” (Lebret, apud Angelo, 2010: 31). Até 1966, 841 alunos de 67 países ali estudaram. Entre os brasileiros estiveram Antônio Bezerra Baltar, Maria Adélia Aparecida de Souza, Benevenuto Santa Cruz, José Arthur Rios²² e Francisco Whitaker Ferreira, considerados expoentes do planejamento brasileiro.

URBANISMO E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

O debate sobre desenvolvimento e planejamento também envolveu sociólogos, geógrafos, engenheiros, arquitetos e urbanistas. Estes profissionais dividiam-se entre duas vertentes nos anos cinquenta quanto à intervenção urbanística — a dos engenheiros que propunha reformar e regulamentar a cidade existente e aquela tributária ao movimento moderno da arquitetura pela transformação radical das estruturas urbanas²³. Em 1957, em uma conferência na cidade de Santos, o engenheiro Anhaia Mello utilizou o termo “planejamento” no lugar de “urbanismo”, substituição que aponta para a mudança de escala da cidade para a região. Percebe-se na fala de Mello, transcrita a seguir, uma aproximação à ideia de planejamento da Economia Humana.

22 José Arthur Rios e Severo Gomes fizeram parte da Comissão Organizadora do Congresso Internacional de Economia Humana realizado em São Paulo em agosto de 1954.

23 A proximidade das escolas de arquitetura com as dificuldades urgentes brasileiras já vinha ocorrendo desde os anos quarenta com a introdução da disciplina ‘Projeto de habitação de interesse social’ no currículo. Outra referência está na recomendação saída do IV Congresso dos Arquitetos, realizado em São Paulo em 1954 com mais de 400 inscritos, de criação de um Ministério de Bem Estar Social, Habitação e Urbanismo para implementação de políticas públicas para moradia e organização do território.

Recorde-se que este teria convidado o padre Lebreton em 1953 para um curso sobre Desenvolvimento na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo que dirigia.

[...] O planejamento tem função estratégica, arquitetura e engenharia função meramente tática. Esses três profissionais fazem planos que não são diferentes, são complementares. O plano dos planos, plano no qual todos os outros se encaixam é feito pelo planejador: planos municipais — nunca da cidade o que não tem sentido — planos estaduais, planos regionais, nacionais ou internacionais. (Mello, apud Leme, 2001: 87)

Para Anhaia Mello “uma galáxia de técnicos deve, portanto, participar do planejamento: engenheiros, arquitetos, paisagistas, artistas, médicos, juristas, economistas, sociólogos, políticos” (Mello, apud Leme, 2001: 89). No entanto o treinamento destes técnicos e outros assuntos foram tema de disputas no meio profissional. Verifiquemos algumas posições.

No final de abril de 1959, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) realizou o Seminário sobre Metodologia do Urbanismo no Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro. Entre seus participantes estiveram presentes Antônio Bezerra Baltar, Harry James Cole, Hélio Modesto, Stélio de Alencar Roxo e Wit-Olf Prochnik que foram entrevistados pelo jornal Diário de Notícias. Parte destas entrevistas foi publicada na revista *Notícias Municipais*²⁴ na matéria “O urbanismo e a profissão de urbanista”. Na introdução os editores da revista afirmam que

1° A cidade tem que ser planejada com subordinação a diretrizes regionais e nacionais; 2° O aspecto físico deve estar integrado em um planejamento global em que figurem, obrigatoriamente, os aspectos econômico e social no mesmo nível. [...] Ainda predomina nos meios técnicos, administrativos e mesmo universitários, o conceito de que Urbanismo é abrir ruas, fazer parques e praças, ou compor grupos arquitetônicos isolados, em pequena ou larga escala. Com o desenvolvimento de novos métodos de estudo dos problemas urbanos e regionais, em um processo dinâmico, integrando os aspectos econômico, social e físico, surgiu uma nova ciência aplicada, cuja resultante não é igual à soma de suas três partes: é uma configuração nova que propiciou o aparecimento de profissionais de nova formação cuja similitude com o *urbanista* de conceito antigo está apenas no nome. (Revista *Notícias Municipais*, 1959: 9)

24 Posteriormente denominada *Revista de Administração Municipal*, editada até hoje.

Baltar na sua entrevista reconheceu que o urbanismo — enquanto esforço para organizar a vida urbana de forma equilibrada — e o ensino para especialistas componentes das equipes polivalentes estariam na primeira infância. Explicitou ainda a necessidade de uma legislação federal atribuindo maior capacidade de intervenção dos municípios quanto ao uso e à distribuição da propriedade do solo urbano em função do interesse social. Cole reivindicou uma formação profissional adequada por meio de cursos de pós-graduação e seminários tal como teria ocorrido na Grã-Bretanha. Hélio Modesto, igualmente membro ativo da SAGMACS e partícipe em diversos trabalhos, criticou a inexistência tanto de uma mentalidade de planejamento na administração pública como de planos regionais.

O que “deixa os profissionais do Urbanismo sem uma base em que firmar as soluções a serem propostas. [...] Entre a maioria dos profissionais o problema da conceituação do Urbanismo está superado. Todos sabem que os problemas de uma cidade não podem ser resolvidos dentro dos seus limites físicos e administrativos. [...] Sabem que é necessário abranger os fatores econômicos e sociais que determinaram o desequilíbrio urbano, relacioná-los com os fatores físicos e considerá-los num mesmo nível de importância na proposição das soluções. (Revista *Notícias Municipais*, 1959: 11-12)

Ainda que não discorresse sobre o Desenvolvimento Harmônico em sua fala, insistiu na falha da capacitação dos urbanistas e na necessidade de inclusão do Planejamento Regional no currículo das faculdades de arquitetura. Por outro lado, Alencar Roxo via com otimismo a chegada em futuro próximo de “um clima propício ao planejamento”, cujo primeiro passo seria dado por meio dos cursos de pós-graduação. Finalmente, Prochnik assinalou como fatores essenciais a mentalidade de planejamento na opinião pública e profissionais treinados para ocupar os cargos na administração governamental. Reconhecia na Escola Brasileira de Administração Pública e no Instituto Brasileiro de Administração Municipal indícios nesta direção. Recorde-se que estas duas instituições desempenharam papel de destaque no movimento municipalista brasileiro capitaneado pelas elites burocráticas associadas à tradição intelectual autoritária, modernizadora e ruralista da República Velha (Melo, 1993)²⁵.

25 A EBAP da Fundação Getúlio Vargas surgiu em abril de 1952 através do programa norte-americano de cooperação técnica (o Ponto IV no âmbito da USAID) com a finalidade de oferecer um curso superior em Administração Pública além do ensino do Planejamento Regional, como o que foi ministrado por John Friedmann em 1956 (Belém) pela *U.S. Operations Mission to Brazil*. O IBAM, de dezembro do mesmo ano,

Como exemplo do paradigma de planejamento que estas instituições pregavam, de regulamentação da cidade existente considerando as condições econômicas e sociais mas sem questioná-las, note-se o pronunciamento do general Severino Sombra²⁶, um dos representantes da Associação Brasileira de Planejamento presentes ao I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros (1950).

Historicamente, no campo das realizações, é no planejamento urbano, também chamado Urbanismo, que a nova técnica vai deitar raízes. Mas, enquanto o Urbanismo dos primeiros tempos preocupava-se quase apenas com o aspecto físico, a realização artística, a paisagem, o planejamento urbano atual leva em conta principalmente as condições econômicas e sociais, de modo a proporcionar a melhor vida possível aos habitantes. (Sombra, 1950: 637)

Em um artigo posterior de Hélio Modesto foram reiteradas algumas de suas posições, sobretudo o entendimento que a orientação da urbanização seria objeto de planejamento. Dizia que os obstáculos físicos, econômicos ou sociais dos aglomerados urbanos “estão de tal forma ligados entre si, que não podem ser considerados isoladamente, nem desligados dos problemas de mesma natureza, nos níveis regional e nacional” (Modesto, 1959: 6). Para ele o urbanismo configuraria planos que observam apenas as consequências do processo e, por estarem vinculados à ordenação volumétrica das edificações e planimétrica das vias de circulação, ignoram a vida que ali se desenrola. Se por um lado negou a simples codificação de toda a legislação municipal como planejamento, por outro enfatizou a provisão da rede de serviços de utilidade pública como elemento orientador do crescimento urbano através de um “plano de desenvolvimento da cidade”. Este plano deveria também controlar os parcelamentos da terra para venda em lotes. Enfatizou ainda a desatualização do aperfeiçoamento dos profissionais²⁷ e criticou a inexistência de um planejamento nacional

se tornaria o braço técnico do municipalismo no sentido de propiciar o desenvolvimento do “interior” do país realizando pesquisas e planos.

26 Severino Sombra de Albuquerque organizou em 1932 a Juventude Operária Católica no Ceará confiando sua direção a d. Helder Câmara. Ambos pertenceram à Ação Integralista, afastando-se posteriormente. Sombra publicou em 1948 o livro “Técnica de Planejamento”, apontado como o primeiro livro em língua portuguesa sobre a temática e foi deputado federal e presidente do Partido Trabalhista Nacional (PTN). D. Helder Câmara foi bispo e depois arcebispo de Olinda, fundou a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil em 1952 e alinhou-se ao Movimento Economia e Humanismo. Chamava Lebre de “meu Almirante” e “mestre do desenvolvimento”.

27 Segundo o Anuário Estatístico do Brasil de 1957 (IBGE) existiam no Brasil apenas três cursos de pós-graduação (especialização) em urbanismo: na Universidade de

de utilização recursos naturais, de produção de energia, de localização de indústrias e de soerguimento de áreas menos favorecidas. Na citação a seguir pode-se perceber sua vinculação ao MEH ao pregar a harmonia entre as classes:

A falta de entrosamento entre a ação administrativa municipal, a iniciativa privada e a opinião pública constituem outro fator negativo do desenvolvimento de nossas cidades, crescendo em função direta do tamanho do agrupamento humano. O estabelecimento de boas relações entre estes três elementos é condição fundamental para o êxito de um planejamento. (Modesto, 1959: 16)

PLANEJAMENTO E REFORMAS DE BASE

Como vice-presidente e presidente do Senado, João Goulart²⁸ fez um pronunciamento nos seguintes termos:

A técnica moderna já se revela capaz de eliminar não apenas os grandes males físicos, mas também os males sociais, dos quais o maior de todos é a miséria. E para isso são necessárias reformas de base na estrutura econômico-social do País, pelas quais temos reclamado reiteradas vezes, e que dependem de esforço conjunto do Poder Legislativo e da administração pública. Senhores Senadores, no desempenho do meu mandato anterior, procurei assumir sempre o patrocínio das causas populares, colocar-me ao lado dos trabalhadores e dos humildes, e defender os princípios nacionalistas e os ideais de reforma social legados ao meu Partido pela palavra e pelo exemplo do imortal presidente Getúlio Vargas. (Discurso de 1º de fevereiro de 1961, 41ª Legislatura, 3ª sessão legislativa)

Depois do golpe da renúncia do presidente Jânio Quadros, Jango assume o governo em setembro sob o regime parlamentarista após manobras de grupos contrários à sua “bandeira unificadora” das Reformas de Base — Administrativa, Bancária, Fiscal e Agrária. As Reformas Urbana, Educacional e Eleitoral fizeram parte do projeto janguista posteriormente²⁹.

Minas Gerais (de 1950), Universidade do Rio Grande do Sul (de 1952) e na Universidade do Brasil (de 1953).

28 João Goulart, Leonel Brizola e San Tiago Dantas faziam parte do grupo de trabalhistas que, influenciados pela democracia liberal (e a vitória sobre o fascismo) da Europa do pós-guerra, defendiam o Estado planejador, o patrimônio público e o crescimento econômico distributivista. Na década de cinquenta caminharam em direção à esquerda contra o imperialismo norte-americano.

29 Outras medidas associadas foram as de estender o direito de voto aos analfabetos e às patentes subalternas das forças armadas e o maior controle dos investimentos estrangeiros no país.

Roland Corbisier³⁰ em seu livro “Reforma ou revolução” mostra que o agravamento dos desequilíbrios internos, entre os quais o crescimento das populações urbanas e a escassez e a carestia dos imóveis residenciais, exigia a transformação na estrutura econômica e social do país através das Reformas de Base. Também denominadas Reformas de Estrutura, elas permitiriam a realização das tarefas para a emancipação econômica “pelo poder público e não pela iniciativa privada, porque só o Estado tem condições e recursos para fazer o levantamento dos problemas do País, elaborar e executar os planos nacionais de desenvolvimento” (Corbisier, 1968: 152).

No entanto as reformas não tiveram amparo nas forças conservadoras. Segue declaração de Eugênio Gudin³¹:

Recorrendo mais uma vez à morfina, apelam os partidos políticos que apoiam o Sr. Tancredo Neves (ou o Sr. Goulart?) para o “slogan” das REFORMAS DE BASE, a saber, especialmente, a Reforma Agrária, a Remessa dos Lucros para o Exterior, a Lei Antitruste, às quais acrescentam a nacionalização (confisco?) de empresas de mineração e de serviços públicos. É preciso ser integralmente (não parcialmente) imbecil para acreditar que “essas reformas”, quase todas desaconselháveis, aliás, possam ter qualquer influência sobre o progresso econômico ou social do País. (Gudin, 1961: 2)

As Reformas de Base em um momento de radicalização e de politização das massas eram sustentadas pela Frente Parlamentar Nacionalista no Congresso Nacional, por movimentos sociais como a União Nacional dos Estudantes, o Comando Geral dos Trabalhadores, as Ligas Camponesas e por entidades de classe entre as quais o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e o Clube de Engenharia. Segue trecho do discurso de posse de Hélio Mello de Almeida³² como presidente do Clube de Engenharia, em setembro de 1961:

Não se constrói a não ser em clima de ordem, paz e tranquilidade. Para o harmônico desempenho de sua missão, precisa portanto o engenhei-

30 O filósofo Roland Corbisier foi diretor do ISEB até 1960 quando se candidatou pelo PTB a deputado federal. Sua atuação na Câmara foi marcada pela defesa às Reformas de Base.

31 O economista Gudin, defensor dos postulados liberais, foi ministro da Fazenda no governo Café Filho. Ligado à UDN, foi crítico radical de Vargas e de Jango, vindo a apoiar o golpe de 1964.

32 Mello de Almeida foi presidente da União Nacional dos Estudantes (1942-1943), presidiu o Clube de Engenharia (agosto de 1961 - agosto de 1964), foi Ministro de Viação e Obras Públicas do governo Goulart e em 1965 foi candidato do PTB ao governo da Guanabara.

ro desse clima ideal, que só se estabelece à sombra do respeito aos direitos do povo, aos preceitos constitucionais, à legalidade do regime e à plenitude das liberdades democráticas.

Apoio o governo recebeu em abril de 1962 da Associação Comercial do Rio de Janeiro e da Federação das Associações Comerciais do Brasil através de seu presidente Rui Gomes de Almeida³³:

O bom-senso e equilíbrio com que o Sr. João Goulart tem conduzido o governo criaram em torno dele uma atmosfera de confiança, que se está projetando internacionalmente, como acabamos de verificar, com o sucesso de sua visita aos Estados Unidos. [...] Os resultados práticos imediatos não são suficientes para dimensionar o êxito de sua missão. [...] Agora, mais do que nunca, é necessária a união de todos os homens responsáveis deste país em torno do Sr. Presidente da República [...]. Esta união deve ter em vista o apoio a uma direção determinada, que vise a implantação das verdadeiras reformas de base, reclamadas pelo País, a fim de que possa ser mantida e acelerada sua taxa de desenvolvimento. [...] Convém deixar claro que, dentro das reformas e dos reajustamentos que se fazem necessários, no momento, consideramos também que devem ser atendidas as reivindicações justas daqueles que vivem de salários. (Jornal *O Globo*, 12 de abril de 1962: 2)

Do lado oposto encontravam-se o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), fundado em 1959 para combater o “populismo de Juscelino e as influências comunistas” e, de acordo com seus estatutos, “fomentar o desenvolvimento da livre empresa e a promoção da assistência social”³⁴, e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), surgido em fevereiro de 1962. Esta instituição de pesquisa financiava filmes, cursos, seminários, conferências e publicou livros, folhetos e panfletos anti-Jango. O IPES foi “um complexo político-militar [...] cujo objetivo

33 *O Semanário*, porta-voz da Frente Parlamentar Nacional, em seu número 368 (16-22 jan. de 1964) mostra que Rui Gomes de Almeida já retirara a defesa ao presidente. Em 11 de março de 1964 publicou uma “Mensagem ao povo brasileiro”, na qual criticava-o por sua aliança com os comunistas. Almeida foi um dos colaboradores do IPES e aprovou o golpe de 1964.

34 Sob a direção da Agência Central de Inteligência (CIA) norte-americana e com recursos provenientes de companhias brasileiras e estrangeiras, o IBAD patrocinou, através de sua “subsidiária” Ação Democrática Popular, campanhas legislativas (muitas das quais vitoriosas) de candidatos contrários a Goulart; a Campanha da Mulher Democrática; a Frente da Juventude Democrática; a Resistência Democrática dos Trabalhadores Livres no RJ e o Movimento Sindical Democrático em SP. Manteve a revista “Ação Democrática” com tiragem de 250 mil exemplares, produziu programas de rádio transmitidos por 88 emissoras em todo o país além de cursos e conferências. O IBAD foi extinto após uma Comissão de Inquérito do Congresso em 1963.

era agir contra o governo nacional-reformista de João Goulart e contra o alinhamento de forças sociais que apoiavam a sua administração” (Dreifuss, 1987: 161)³⁵. Retornemos às proposições janguistas.

Um fato importante a ser trazido é a criação do primeiro órgão de planejamento no poder executivo. Celso Furtado, nomeado em setembro de 1962 como Ministro Extraordinário do Planejamento do gabinete parlamentarista, teve a incumbência de elaborar um plano para o país³⁶. Em dezembro apresentou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social que foi aprovado pelo Fundo Monetário Internacional, mas abandonado 5 meses após sua divulgação. Esta primeira tentativa de planejamento global (Ianni, 1971) buscava criar requisitos para que os frutos do desenvolvimento se distribuíssem de maneira mais equitativa entre a população, isto é, que os salários reais crescessem à mesma taxa da produtividade da economia e que as desigualdades regionais fossem reduzidas. A Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN)³⁷ ficaria encarregada de coordenar os estudos e levantamentos necessários ao planejamento do desenvolvimento econômico e social do país, e harmonizar em planos gerais e setoriais os programas e projetos elaborados por órgãos públicos e privados.

Quanto às reformas, observemos primeiramente a Reforma Agrária enunciada no Plano Trienal — seja pela pressão da Aliança para

35 O IPES se ligou à Escola Superior de Guerra e aos generais Golbery do Couto e Silva, Heitor de Almeida Herrera, entre tantos da ativa ou reformados (Moniz Bandeira, 1977) e contou com o amparo de empresários e de partidos políticos (União Democrática Nacional e Partido Social Democrático). Manteve contatos com a Igreja, financiou os Círculos Operários do Rio de Janeiro e de São Paulo; a Confederação Brasileira de Trabalhadores Cristãos; a União Cívica Feminina de São Paulo; o Instituto Universitário do Livro; o Movimento Universitário de Desfavelamento; a Associação de Diplomados da Escola Superior de Guerra e a Marcha da Família com Deus pela Liberdade. Em novembro de 1966 um decreto presidencial declarou o IPES como “órgão de utilidade pública”. Foi desativado no Rio de Janeiro em março de 1972.

36 Em julho de 1962 havia sido estabelecido o *Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social* — ILPES, um organismo autônomo sob a égide da CEPAL como projeto do Fundo Especial das Nações Unidas. Com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras entidades internacionais e privados, possui até hoje como finalidade “contribuir com os esforços nacionais e subnacionais orientados a melhorar a qualidade das políticas públicas e fortalecer as capacidades institucionais” através de investimentos e de serviços de capacitação, assessoria e de pesquisa sobre desenvolvimento e planejamento.

37 O Conselho de Desenvolvimento organizado na presidência de Juscelino Kubitschek foi substituído pela Comissão Nacional de Planejamento no governo Quadros. No período parlamentarista do governo Goulart regulamentaram-se as atividades da COPLAN, entre elas a de definir os princípios básicos que orientariam os levantamentos estatísticos.

o Progresso³⁸ como pelo movimento dos trabalhadores rurais — que pretendia acabar com o monopólio da terra, proporcionar assistência sanitária e de saúde, habitação, educação, apoio técnico e de crédito ao homem do campo ampliando a população consumidora. Entretanto o carro-chefe das Reformas de Base era próximo, mas não semelhante à do Plano Trienal. As Ligas Camponesas, desde os anos quarenta alinhadas com o PCB, a partir de 1960 adotam uma posição política com fortes vínculos com Cuba lutando por mudanças na estrutura fundiária do país.

Incluamos aqui um breve parêntese quanto à reforma agrária para resolver impasses no campo em uma estrutura capitalista, política já implementada na Europa Ocidental e nos Estados Unidos (através do *Homestead Act*) durante o século XIX. No livro de Henri George “Progresso e pobreza” publicado em 1879, o autor denunciava o monopólio dos latifundiários e propunha um imposto sobre a renda da terra para corrigir o que chamou de “desordem capitalista”. Defensor da propriedade coletiva dos terrenos (o solo como domínio inalienável do Estado) e de um “socialismo agrário”, explicava a miséria da sociedade como resultado da concentração de terras nas mãos de poucos proprietários. George exerceu influência sobre Joaquim Nabuco que, em 1884, escreveu o artigo “Henri George. Nacionalização do solo, apreciação da propaganda para a abolição do monopólio territorial na Inglaterra”³⁹. Neste trabalho, Nabuco discorda de parte das concepções georgistas e, no sentido de transformar o “regime territorial aristocrático” respeitando os direitos adquiridos, propõe indenização para a desapropriação de terras incultas. Esta mirada, bastante similar à reforma agrária do Plano Trienal de Celso Furtado, me levou a procurar obras de Nabuco em sua biblioteca particular⁴⁰.

Retornemos ao debate em 1961. Entre os dias 17 e 22 de abril realizou-se o Simpósio sobre Reforma Agrária no hotel Glória (Rio de Janeiro) cujo principal redator foi José Arthur Rios. O livro “Recomendações sobre a reforma agrária” de sua autoria foi publicado pelo IBAD no mesmo ano. Ali está dito que a questão não passaria apenas pela divisão da propriedade, mas por um conjunto de medidas em

38 “Jango voltou a preconizar a efetivação das Reformas de Base, especialmente a Agrária. Disse que as reformas se tornam necessárias até para aplicação dos recursos provenientes da Aliança para o Progresso” (Jornal O Globo, 17 de julho de 1962: 2).

39 Escrito na Inglaterra, foi editado no Brasil por André Rebouças, abolicionista e defensor da democracia rural.

40 Grande parte de sua biblioteca particular encontra-se no Centro Internacional Celso Furtado localizado na sede do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no Rio de Janeiro. Pelas obras ali depositadas, pude verificar que Furtado foi seu leitor atento.

vista da criação de uma classe média rural e do uso adequado da terra (inclusive com o aporte de crédito)⁴¹.

Com relação à Reforma Urbana janguista, um tema ingente discutido no Brasil desde o final dos anos cinquenta, esta vem merecendo atenção de diversos autores (ver, entre outros, Ribeiro, 1986; Bonduki e Koury, 2007; Ribeiro e Pontual, 2009), cujas análises apresentam os interesses em jogo das diversas classes sociais e os conflitos que foram travados na cena política brasileira à época. Recuperemos alguns elementos da história desta proposição no Brasil e no Rio de Janeiro.

As décadas de trinta a sessenta foram de efervescência intelectual e política. Na cidade do Rio de Janeiro e municípios vizinhos surgem pelo menos 188 organizações de massa, das quais 114 originaram-se entre os anos 1945 e 1950. Eram grupos femininos, associações de moradores, associações cívico-populares, centros culturais, centros democráticos e comitês distritais, próximos ou diretamente vinculados ao Partido Comunista (ver APERJ, Fundo DPS). Estes movimentos populares urbanos, muitos dos quais surgidos para apoiar a chapa JK-Jango nas eleições presidenciais de 1955, reivindicavam melhorias na habitação e nas condições de vida na cidade.

Quando o governo federal organizou o Conselho Federal de Habitação em junho de 1962, o governador do Estado da Guanabara Carlos Lacerda (UDN) constituiu, em contraposição, a Companhia de Habitação do Estado da Guanabara, demitiu José Arthur Rios da Coordenação do Serviço Social, extinguiu o SERFHA⁴² e anunciou a “sua” reforma urbana.

Será assinado hoje, às 10 h, o convênio entre a Fundação Leão XIII e o Ponto IV, no valor de 1 bilhão de cruzeiros, para a execução da Reforma Urbana do Rio de Janeiro. O empréstimo — do Fundo do Trigo

41 O IBAD em janeiro de 1961 organizou um núcleo de assistência social e educacional no engenho da Galileia, berço das Ligas Camponesas e, com base nesta experiência, desde o início de 1962 promoveu núcleos, planos de colonização e projetos de desenvolvimento no Rio Grande do Norte, em Pernambuco e na Bahia, além de postos volantes em João Pessoa e Maceió.

42 O sociólogo José Artur Rios, responsável pelo MEH no Rio de Janeiro, dirigiu a pesquisa sobre favelas encomendada pelo jornal Estado de São Paulo em 1960, logo assumindo a Coordenação do Serviço Social do Estado da Guanabara à qual estava submetido o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas (SERFHA), de 1956 (Pereira da Silva, 2004). “Em vez de encarar a favela como lugar do crime a ser extirpado ou removido (como propunha a política excludente e truculenta do governador do Rio Carlos Lacerda), o trabalho de Lebrecht, escorado por d. Helder Câmara e pela perícia do sociólogo José Arthur Rios, procurou de modo pioneiro, entender em termos comunitários a formação daqueles aglomerados urbanos gerados pelos desequilíbrios de um país subdesenvolvido” (Bosi, 2012: 43).

— será aplicado na construção de casas populares e na urbanização das favelas da Guanabara. O órgão estadual encarregado da execução da reforma urbana é a Fundação Leão XIII que consiste, de início, na construção de 2.250 casas [...] com financiamento de 10 anos, a juros anuais de 6%, com prestações de 15% sobre o salário mínimo. O empréstimo do Fundo do Trigo será empregado na primeira parte da reforma, da seguinte maneira: Cr\$ 458 milhões para construção de casas em terrenos comprados pela Fundação Leão XIII e para a urbanização e saneamentos de casas populares em diversas favelas; Cr\$ 187 milhões para a urbanização total de uma favela, provavelmente a da Vila da Penha [...]; e Cr\$ 155 milhões para obras urgentes em todas as favelas do Rio. [...] A urbanização e saneamento das favelas consiste, a princípio, na conclusão de diversas obras inadiáveis e imprescindíveis, tais como água, luz, esgoto, colocação de galerias pluviais, abertura de ruas, instalações de postes e meios-fios etc. Essas obras vão ser feitas nas favelas escolhidas segundo critério de densidade de população, índice de doenças contagiosas, maior facilidade de execução dos serviços e também de boa-vontade de seus moradores. (Jornal *Correio da Manhã*, 12 de junho de 1962: 2)⁴³

A Assembléia Legislativa da Guanabara aprovou no mês seguinte o projeto de lei criando o Conselho Estadual de Planejamento Urbanístico (CEPU), órgão voltado para o planejamento urbano do Estado. Em 27 de agosto de 1962 foi promulgado o decreto 911 que permitiu maior número de pavimentos nas construções desde que afastadas das divisas⁴⁴. Tal decreto acarretou em impactos no mercado imobiliário da cidade com o surgimento de grandes grupos vinculados a empresas de financiamento (Fridman, 1994).

Assinale-se a conferência de José Arthur Rios proferida no IPES em 1963 sobre a “Reforma da Política Habitacional” no curso de Atualidades Brasileiras⁴⁵. Após apresentar dados de domicílios (nas cidades e no campo), de crescimento demográfico e do ritmo de construção de moradias, afirmou que a “sub-habitação” seria um problema urbano tornando-se indispensável a intervenção nas cidades subdesenvolvidas. E afirmou que “é portanto nas cidades que se joga hoje o destino democrático do Brasil” reiterando a ideia de que “a zona rural manda para as cidades os seus resíduos”, os homens de escassa qualificação. Além

43 O decreto 1041 (de 17/6) aprovou os novos estatutos da Fundação Leão XIII, que incorporada ao Estado dedicar-se-ia à construção de habitações de baixo custo e à remoção de favelas.

44 O decreto não se aplicava às zonas que tivessem fixação de gabarito de altura inferior a 4 pavimentos e aos terrenos com limite de profundidade.

45 Ver Arquivo Nacional, Documentos Privados, Fundo: Instituto de Pesquisas Sociais, caixa 11, Pacote 1.

das sugestões consagradas como financiamento para construções, cadastro imobiliário, reforma agrária para aumentar o poder aquisitivo das populações, medidas anti-inflacionárias, bônus de habitação com 6% a/a para atrair a poupança privada, a remodelação da Lei do Inquilinato e a punição aos terrenos baldios, a Reforma Urbana deveria socializar progressivamente a propriedade privada apenas “em zonas da cidade antes da urbanização, a fim de assegurar à municipalidade um controle dessas áreas para efeito da renovação e zoneamento urbano”. Para efeito do zoneamento sugeria o imposto territorial urbano como “instrumento democrático de socialização”. E finalizou:

A cidade democrática no mundo moderno é uma cidade planejada. A desordem urbana é um índice de privilégios. A favela é um atestado urbano de profundas desigualdades sociais e econômicas que terão de resultar, em curto prazo, em subversão social. Sua extinção pelo planejamento da cidade é a grande tarefa que incumbe aos democratas de nosso tempo como é sua responsabilidade a extinção das condições de servidão e exploração do homem pelo homem no campo brasileiro. (Rios, 1963: 3-15)

O Instituto dos Arquitetos do Brasil (seção Guanabara), por entender que o problema da moradia não se reduzia à questão da casa proletária, sugeriu a criação de um Conselho Nacional de Habitação e a Lei da Casa Própria⁴⁶. Estas demandas tiveram grande repercussão na imprensa e foram encaminhadas aos candidatos à presidência, Adhemar de Barros, Henrique Lott e Jânio Quadros (Serran, 1976).

A perspectiva dos movimentos populares e de profissionais era a de tornar “o imóvel residencial acessível a todos os que residem e trabalham nas grandes cidades” (Corbisier, 1968: 149) e, “à semelhança da Reforma Agrária, exige fundamentalmente a liquidação do monopólio da propriedade urbana” (idem: 160). Suas principais reivindicações consistiam em limitar o número de imóveis urbanos de propriedade particular com a desapropriação do excedente; desapropriar por interesse social os imóveis residenciais desocupados cuja venda às classes assalariadas seria feita por organismos oficiais de crédito; e a construção pelo Estado de grandes conjuntos residenciais voltados à classe trabalhadora. Tais clamores remetiam-se às medidas implantadas pela Reforma Urbana cubana.

Foi reconhecido como um “passo positivo” o estabelecimento da Comissão Nacional de Habitação (decreto 209 de novembro de 1961)

46 Com financiamento pelas sociedades comerciais e o valor das prestações reajustado pelo salário mínimo.

que depois de 7 meses tornou-se Conselho Federal de Habitação (decreto 1.281 de 25 de junho de 1962 assinado por Tancredo Neves e André Franco Montoro). Este Conselho, subordinado ao Primeiro Ministro, possuía como atribuições “orientar e promover a política de habitação do Governo, mediante um planejamento de âmbito nacional, visando de maneira particular à habitação destinada às classes economicamente menos favorecidas”; centralizar a aplicação dos recursos destinados à moradia; indicar a criação e extinção de órgãos vinculados à política habitacional; e estimular o sistema de ajuda mútua dirigida, o treinamento de pessoal técnico habilitado e a racionalização dos processos de construção com a adoção de normas de amparo à iniciativa privada⁴⁷.

“Dada a premente necessidade de seguir em direção das Reformas”, o IAB manifestou-se a favor da fundação dos Ministérios da Habitação, da Saúde e da Educação e apoiou a Lei 4.132 (10 de setembro de 1962) de Desapropriação por Interesse Social para a “justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social na forma do art. 147 da Constituição Federal”. A norma considerava de interesse social os bens improdutivos ou explorados sem relação com as necessidades de moradia, trabalho e consumo “dos centros de população” (leia-se cidades); o estabelecimento de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; a manutenção de posseiros em terrenos urbanos cujas residências formassem núcleos com mais de 10 famílias; a construção de casas populares; as terras e águas “suscetíveis de valorização extraordinária” depois de obras públicas; e locais para atividades turísticas e a preservação do solo, de mananciais e reservas florestais.

No entanto, as propostas de transformação da estrutura social não poderiam omitir a dimensão territorial. O editorial do número 8 de sua revista *Arquitetura* ao analisar o Plano Trienal diz haver apenas uma referência à habitação — no capítulo Pré-investimentos para o Aperfeiçoamento do Fator Humano na parte referente à saúde. Ali a moradia acompanha a alimentação e o saneamento básico como essenciais para a eliminação das doenças. Ainda que concordando com a

47 A Comissão Nacional de Habitação possuía a prerrogativa de coordenar e executar a política de habitação, realizar estudos sobre habitação de interesse social, sugerir medidas de incentivo às construtoras particulares, firmar convênios com órgãos oficiais ou privados e organizar seminários e congressos sobre habitação e planejamento. Haveria uma emenda constitucional para que a indenização de imóveis urbanos desapropriados por interesse social fosse em títulos da dívida pública. Em junho de 1962 o IAB-SP realizou a 1ª Jornada Nacional de Habitação onde surgiram moções encaminhadas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana no ano seguinte (*Arquitetura*, Nº 6, 1962).

necessidade premente de melhoria das condições de saúde, os arquitetos entendiam que deveriam ser tomadas medidas para “disciplinar e ordenar o crescimento [caótico] dos núcleos urbanos” sob pena de implicar “em maiores despesas para a coletividade”. Por entenderem que

“a todo o planejamento corresponde um plano territorial”, caberia substituir o urbanismo “arcaico” do zoneamento formal pelo planejamento urbano e regional para mitigar os problemas urbanos, regionais e de habitação. E como a moradia não se reduz ao teto, mas sim ao hábitat, estabelecer-se-ia uma mudança de escala: da forma da casa popular para o seu espaço. (*Arquitetura*, 1963: 2-3)

Houve importantes projetos de lei de parlamentares. Um deles foi o de N° 87 apresentado em 4 de abril de 1963 pelo deputado Floriceno Paixão (PTB/RS) que estabelecia o Plano Nacional de Habitação e instituiu o Fundo Nacional de Habitação. O Plano de Habitação iria privilegiar a moradia para os trabalhadores que recebessem até o valor de 15 salários mínimos vigentes em sua região e a habitação de interesse social urbana ou rural custeada através de recursos da Caixa Econômica Federal. O Plano previa ainda o financiamento para aquisição de terrenos e para a indústria de materiais de construção, como também a assistência técnica e financeira aos municípios “cuja sede tenha população igual ou superior a 10.000 habitantes para elaboração dos respectivos Planos Diretores” (Diário do Congresso Nacional, abril de 1963: 1216)⁴⁸.

Face à pressão das classes populares e médias das grandes cidades brasileiras, dos movimentos urbanos, dos partidos políticos e dos sindicatos mais à esquerda, discussões acaloradas ocorreram no “Seminário de Habitação e Reforma Urbana. O homem, sua casa, sua cidade” realizado pelo IAB e pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado no hotel Quitandinha em Petrópolis (Rio de Janeiro) e São Paulo em julho de 1963. Contando com a presença de mais de 200 profissionais entre arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, advogados, economistas, geógrafos e empresários da construção civil⁴⁹, o documento final apontou o déficit de moradias como

48 O Fundo de Habitação receberia a contribuição mensal de 15% do valor das folhas de pagamentos, da contribuição mensal por um ano do acréscimo sobre o aluguel residencial e 5% sobre prêmios de sorteios, loterias e de corridas de cavalos superiores a dez mil cruzeiros. Na justificativa do projeto, Floriceno afirma que em 1960 teria apresentado o projeto 1911 para o estabelecimento de um Plano Nacional de Habitação. O projeto 87 foi arquivado em sessão de 14 de julho de 1964.

49 Compareceram também o Ministro do Trabalho Almino Afonso, representando o Presidente, e os deputados federais Franco Montoro, Fernando Santana, Rubens Paiva e Arthur Lima Cavalcanti.

resultado das condições do subdesenvolvimento, do surto industrial não disciplinado, da urbanização vertiginosa e das arcaicas relações de produção agrárias. Recomendou para “coordenar todos os esforços necessários à correção da carência habitacional e de seus problemas de aproveitamento do território [...] a criação de um Órgão Central Federal” para “fixar as diretrizes da política habitacional e de planejamento territorial do país, através da elaboração dos planos nacionais, territorial e de habitação”. E visando à maior justiça no território das cidades, “à ordenação e ao equilíbrio das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitações condignas a todas as famílias”, exigiram-se limites ao direito de propriedade e uso do solo, a adoção de regras para cercear a especulação imobiliária, a desapropriação de terrenos sem o pagamento à vista e a participação popular nos programas. Este conjunto de medidas do Estado se consubstanciaria numa Reforma Urbana entendida como vinculada à política de desenvolvimento econômico e social, “inclusive a reforma agrária” (Documento final do SHRU, apud Serran, 1976)⁵⁰.

Neste contexto, as propostas da Superintendência da Política Urbana (SUPURB), do Conselho de Política Urbana (CONPURB) e o decreto de tabelamento dos aluguéis de imóveis foram amplamente sustentadas pelos sindicatos e organizações profissionais. Vejamos:

Um segundo projeto foi o de N° 1.329 encaminhado ao Congresso em 13 de novembro de 1963 pelo deputado e arquiteto Arthur de Lima Cavalcanti (PTB-PE). Estabelecia a Superintendência da Política Urbana para “criar condições que propiciem a expansão racional dos aglomerados urbanos, tendo em vista sua integração no processo de desenvolvimento nacional”. Na justificativa, o deputado afirma a necessidade de institucionalizar o planejamento físico das cidades “de modo a entrosá-lo no esforço geral de programação da economia nacional”, instaurando condições institucionais para a construção e a melhoria dos alojamentos e para o emprego da mão de obra ociosa. À SUPURB, subordinada à Presidência da República, caberia a realização de estudos e pesquisas relativas aos aglomerados urbanos; a elaboração do Plano Nacional de Urbanização e dos Planos Regionais e Setoriais; a execução dos planos diretamente ou através de convênios com entidades públicas, privadas ou pessoas físicas; o fomento à indústria nacional de materiais de construção, o disciplinamento do mercado imobiliário e a normatização para a descentralização do parque industrial. Por este projeto também seria instituído o Fundo

50 Consta que o documento final do SHRU com o enunciado geral “Arquitetura e Subdesenvolvimento” seria apresentado no VII Congresso da União Internacional dos Arquitetos em Havana (setembro de 1963).

Especial de Urbanização e Habitação destinado a financiar a execução dos planos. De acordo com o deputado,

com essas providências, que consideramos prévias de uma necessária reforma urbana, cremos que estarão instauradas as linhas mestres de uma política urbana no Brasil. [...] A Reforma Urbana será a segunda etapa, com a revisão, atualização e restrição mesmo ao direito de propriedade, em muitos casos responsável pela falta de ordenamento no crescimento urbano, à proporção que permite as especulações com as áreas territoriais e imóveis residenciais e nada consagra em defesa das comunidades e de seus interesses. (Diário do Congresso Nacional N° 188, seção I: 9143-9144)⁵¹

Pelas mãos do mesmo deputado foi encaminhado em janeiro de 1964 o projeto de instituição do Conselho de Política Urbana (CONPURB), órgão subordinado diretamente à Presidência da República cuja competência seria elaborar as diretrizes gerais do Planejamento Físico Nacional, medida precedida por pesquisas e análises dos problemas dos aglomerados urbanos “para que se possa traçar uma correta política urbana”. E conceber o Plano Bienal de Obras de Investimentos segundo as necessidades de equipamentos públicos do país. Ainda entre as suas atribuições, o CONPURB tornar-se-ia um órgão consultivo dos governos estaduais e municipais em matéria de planejamento físico dos aglomerados urbanos e de suas áreas de influência, revelando-se aqui a mudança de escala do planejamento em direção às regiões metropolitanas⁵². Dada “a necessidade de unificar as atividades dos órgãos públicos”, seria também da alçada deste Conselho coordenar-se com órgãos e entidades regionais, estaduais e municipais cujas atividades interessassem ao planejamento físico nacional; a promoção de cursos de formação de “planejadores físicos e outros profissionais de planejamento” para gerar uma “mentalidade de planejamento em setores governamentais e privados”; providenciar levantamentos sobre o mercado imobiliário e a situação das empresas de construção civil

51 O Fundo Especial de Urbanização e Habitação teria dotação orçamentária da União, parte da arrecadação de contribuições de melhoria provenientes de obras de saneamento e de urbanização, receita patrimonial, contribuições dos governos estaduais e municipais e juros das operações realizadas. Com a criação da SUPURB, haveria em cada Estado, território e no Distrito Federal uma Delegacia Regional que providenciaria a desapropriação de imóveis urbanos por utilidade pública ou de interesse social. O projeto foi arquivado pela Mesa Diretora depois do golpe em 12 de maio de 1964.

52 Reis Filho (1996) revela que a equipe da FAU-USP havia sugerido no SHRU uma mudança na Constituição no sentido da inclusão de dispositivos para a criação das Regiões Metropolitanas, mudança à qual empenhou-se o jurista Ely Lopes Meirelles.

e de materiais para obras propondo providências de ordenamento; sugerir medidas para o crédito imobiliário e elaborar planos de ajuda mútua voltados para a população de baixa renda com financiamento de longo prazo (Cavalcanti, 1965)⁵³.

Segundo o mesmo deputado, “com o plano global urbano e traçadas as linhas mestras de uma política urbana nacional” a execução da Reforma Urbana exigiria a Reforma Administrativa; a coordenação de todos os órgãos estatais, paraestatais ou de economia mista, federais, estaduais e municipais que “interferem no equipamento urbano”; a democratização do crédito imobiliário; a atualização da Lei do Inquilinato; a criação de distritos industriais interurbanos “e das respectivas comunidades operárias”; a fundação de companhias mistas urbanizadoras nas zonas de maior adensamento metropolitano “onde fatores de conurbação exigem um plano diretor e urbano comum”; e a contribuição de melhoria para os serviços de urbanização (Cavalcanti, 1965)⁵⁴.

O CONPURB, anunciado no Comício da Central do Brasil do dia 13 de março de 1964 seria assinado pelo presidente no dia 2 de abril. Em seu discurso Jango também noticiou que em poucas horas iria subscrever um decreto “que regulamentará o preço extorsivo e abominável dos apartamentos residenciais que estão desocupados, de todos que hoje afrontam e ferem o povo”. O decreto 53.702, de 14 de março de 1964, fixou os valores dos aluguéis⁵⁵, cuja fiscalização seria exercida pelo Comissariado de Defesa da Economia Popular (CODEP) e pelas Delegacias Policiais competentes. O CODEP, vinculado ao Mi-

53 Em uma nota publicada na imprensa, o IAB-GB manifestou seu integral apoio à medida oferecendo ao Presidente “toda a colaboração dos arquitetos cariocas”, pois as “proposições constantes da referida minuta de decreto representam elementos da maior significação para a solução dos angustiantes aspectos da crise habitacional e caótico desenvolvimento dos aglomerados brasileiros” (Jornal *Correio da Manhã*, 28 de janeiro de 1964).

54 Cavalcanti era um entusiasta do método de análise e pesquisa realizado pela SAGMACS nas favelas da Guanabara “trabalho único e extraordinário [que] deveria ser realizado com amplitude nacional, [...] é o estudo mais notável neste setor jamais realizado no Brasil” (1965: 357).

55 Este decreto, que excluía as habitações de alto luxo (aquelas com custo superior ao preço médio no mercado imobiliário), as chácaras e sítios das zonas urbana e suburbana, as residências com área superior a 120 m² localizadas à beira mar, em praias de veraneio e estâncias hidrominerais, foi regulamentado pelo decreto 53.845 de 25 de março de 1964. Os valores fixados foram de até 1/5 do salário mínimo local para o imóvel com um quarto; até 2/5 com quarto e cozinha; até 3/5 com sala, quarto e cozinha; até 4/5 com sala, quarto, cozinha e dependências; até um salário com sala e dois quartos e dependências e até um salário e meio com sala, três quartos e dependências. Estes valores seriam reduzidos em 20% na zona suburbana das cidades.

nistério da Justiça, havia sido criado em 11 de março de 1964 (decreto 53.678) para realizar o levantamento dos prédios e apartamentos desocupados e enviá-lo ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores para a tomada de providências necessárias à desapropriação por utilidade social.

O Conselho Nacional de Habitação, a Lei de Desapropriação por Interesse Social, a SUPURB, o CONPURB, o CODEP e o Tabelamento dos aluguéis, cujas características assemelhavam-se às das medidas tomadas em Cuba na direção da Reforma Urbana, provocaram imediata repercussão. Atentemos para duas reações ao congelamento dos aluguéis: a primeira antes mesmo do decreto ser assinado, na qual se pode constatar o desagrado do setor da construção civil.

O Presidente do Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado da Guanabara, Sr. Félix Martins de Almeida, declarou que o incremento das construções é a única solução para o problema habitacional em todo o País, e que para tal deve ser criado um mecanismo de proteção antiinflacionária para os investimentos públicos e privados no setor. Entendemos — disse — que o tabelamento dos aluguéis acarretará paralisações na construção residencial, passando o capital a buscar, naturalmente, emprego em aplicações mais rendosas, com isso, haverá desemprego para os trabalhadores da construção civil, que na Guanabara, constitui o maior contingente operário, com cerca de 120 mil homens. (*Jornal O Globo*, dia 19 de fevereiro de 1964: 12)

No Juízo da 11ª Vara Criminal foram impetrados, ontem, os primeiros três “habeas corpus” preventivos contra o Comissariado de Defesa da Economia Popular no tocante ao tabelamento de aluguéis... Os pedidos de “habeas corpus” alegam a inconstitucionalidade do decreto presidencial; argumentando que a matéria do inquilinato é regulamentada por lei, a qual não pode ser modificada por um decreto. (*Jornal O Globo*, dia 18 de março de 1964: 1)

No Comício da Central do Brasil, reunindo centenas de milhares de pessoas convocadas por sindicatos, associações de servidores públicos, entidades estudantis e partidos políticos de esquerda, o presidente anunciou as medidas das Reformas de Base que dariam início às mudanças estruturais do país. “É hora das Reformas. [...] Para milhares de brasileiros, o caminho das reformas é o do progresso e da paz social. Reforma, trabalhadores, é solucionar pacificamente contradições de uma ordem jurídica superada pela realidade em que vivemos” (Discurso de 13 de março de 1964).

Se as Reformas de Base eram instrumentos fundamentais para a implementação de planos nacionais de desenvolvimento econômico

e social, o golpe militar de 31 de março de 1964 destruiu “os novos tempos e as novas tarefas do povo brasileiro”⁵⁶.

BIBLIOGRAFIA

- Angelo, M. R. 2010 “*Les développeurs*. Louis-Joseph Lebret e a Sagmacs na formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil”, tese doutoral (São Carlos: Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, EESC/USP).
- Baran, P. 1964 (1957) *A economia política do crescimento* (Rio de Janeiro: Zahar).
- Bielschowsky, R. 2000 *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo* (Rio de Janeiro: Contraponto).
- Bielschowsky, R. 2010 “Sesenta años de la CEPAL y el pensamiento reciente” em Bielschowsky, R. (org.) *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores).
- Bonduki, N. e Koury, A. P. 2007 “Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana” em *Anais do XII Encontro Nacional da Anpur* (Belém: Anpur).
- Bosi, A. 2007 “Da esquerda cristã à teologia da libertação” em Jinkings, I. e Peschanski, J. A. (orgs.) *As utopias de Michael Löwy. Reflexões sobre um marxista insubordinado* (São Paulo: Boitempo).
- Bosi, A. 2012 “Economia e humanismo” em *Estudos Avançados*, Vol. 26, N° 75, maio-agosto.
- Candido, A. 1997 “Entrevista” em *Rememória. Entrevistas sobre o Brasil do século XX* (São Paulo: Fundação Perseu Abramo).
- Cardoso, F. H. y Falleto, E. 1969 *Dependência e desenvolvimento da América Latina* (Rio de Janeiro: Zahar Editores).
- Carvalho, A. C. 2013 “Os jornais cariocas da rede da democracia na queda do governo Goulart” em *Histórica*, N° 58, maio.
- Cavalcanti, A. L. 1963 “Habitação terá lei específica” em *Arquitetura*, N° 18, dezembro.
- Cavalcanti, A. L. 1965 “Política urbana e habitacional. Reforma urbana” em *Revista Civilização Brasileira*, N° 2.
- Cestaro, L. R. 2009 “A Sagmacs e o Estado da Aglomeração Paulista”, tese de maestria (São Carlos: Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, EESC/USP) mimeo.

56 João Goulart. *Introdução à mensagem presidencial de abertura da sessão legislativa de 15 de março de 1964*.

- Corbisier, R. 1968 “Lógica e cronologia das reformas” em *Reforma ou revolução?* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Couto e Silva, G. 1955 *Planejamento estratégico* (Rio de Janeiro: Bibliex).
- Diário do Congresso Nacional 1963 (Brasília) secção 1, abril.
- Diário do Congresso Nacional 1963 (Brasília) secção 1, novembro.
- Dreifuss, R. 1987 (1981) *1964: A conquista do Estado* (Petrópolis: Vozes)
- Escobar, A. 2000 (1992) “Planejamento” em Sachs, W. (ed.) *Dicionário do desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder* (Petrópolis: Vozes).
- Faria, R. S. 2009 “Urbanismo e municipalismo entre a Associação Brasileira de Municípios e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal: a construção institucional do municipalismo brasileiro pós 1946 e os problemas técnicos do urbanismo” em *Anais do XIII Encontro Nacional da Anpur* (Florianópolis: Anpur, UFSC).
- Francisconi, J. G. 2013 “Seminário de Quitandinha e Q+50: resultado, avaliação e desafios atuais” em *Arquitextos*, setembro. Disponível em <www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.160/4880> acesso 23/04/2018.
- Fridman, F. 1994 “O problema habitacional do Rio de Janeiro” em *Cadernos IPPUR/UFRJ*, N° 2-3, setembro-dezembro.
- Fridman, F. 2013 “Resenha do livro Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras” em *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Vol. 15, N° 2, novembro.
- Furtado, C. 1985 *A fantasia organizada* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Goulart, J. 1961 “Discurso em 1° de fevereiro de 1961” em <<http://www.institutojoaogoulart.org.br/noticia.php?id=17&busca=&pagina=>> acesso 23/04/2018.
- Goulart, J. 1964 “Os novos tempos e as tarefas do povo brasileiro. Introdução à Mensagem Presidencial da Sessão Legislativa de 1964” em <http://www.institutojoaogoulart.org.br/upload/conteudos/120128180216_joao_goulart_mensagem_ao_co.pdf> acesso 23/04/2018.
- Gudin, E. 1961 “A Balela das Reformas de Base” em *O Globo*, 18/03.
- Guevara, E. 1962 “Cuba: ¿caso excepcional?” em Sweezy, P.; Huberman, L.; Morray, J. P.; Schleifer, M. e Guevara, E. (eds.) *Reflexões sobre a revolução cubana* (Rio de Janeiro: Zahar Editores).

- Gunder Frank, A. 1968 (1966) *O desenvolvimento do subdesenvolvimento* (São Paulo: Sinal).
- Haddad, J. A. 1961 *Revolução cubana e revolução brasileira* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Hardoy, J. E. y Moreno, O. A. 1972 “Primeros pasos de la reforma urbana en América Latina” em *Revista Eure*, Vol. 2, N° 4, março.
- Hirschman, A. 1961 (1958) *A estratégia do desenvolvimento econômico* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura).
- Ianni, O. 1971 *Estado e Planejamento Econômico no Brasil* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 1957 *Anuário Estatístico do Brasil 1957* (Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Estatística).
- Lamparelli, C. 1995 “O ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX; Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbano-regional no Brasil” em *Cadernos de Pesquisa do LAP*, N° 5, março-abril.
- Lebreton, L. J. 1963 (1960) *O drama do século XX. Miséria, subdesenvolvimento, inconsciência, esperança* (São Paulo: Livraria Duas Cidades)
- Leme, M. C. 2001 “Urbanismo: a formação de um conhecimento e de uma atuação profissional” em Bresciani, M. S. (org.) *Palavras da cidade* (Porto Alegre: Editora da UFRGS).
- Leme, M. C. e Lamparelli, C. 2001 “A politização do urbanismo no Brasil: a vertente católica” em *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR* (Rio de Janeiro: ANPUR, IPPUR) Vol. II.
- Löwy, M. 1989 “Marxismo e cristianismo na América Latina” em *Lua Nova*, N° 19, novembro. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451989000400002>> acesso 20/07/2013.
- Mattos, I. R. 1994 *O Tempo Squarema. A formação do Estado imperial* (Rio de Janeiro: Access) 3ª ed.
- Melo, M. A. 1993 “Municipalismo, *nation building* e a modernização do Estado no Brasil” em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 8, N° 23, outubro.
- Modesto, H. 1959 “Ausência de planejamento no Brasil” em *Notícias Municipais*, N° 37, novembro-dezembro.
- Moniz Bandeira, L. A. 1977 *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Murray, J. P. 1962 “Cuba e o comunismo” em Sweezy, P.; Huberman, L.; Murray, J. P.; Schleifer, M. e Guevara, E. (eds.) *Reflexões sobre a revolução cubana* (Rio de Janeiro: Zahar Editores).

- Munteal, O.; Ventapane, J. e Freixo, A. (orgs.) 2006 *O Brasil de João Goulart. Um projeto de nação* (Rio de Janeiro: Edit. PUC-RJ / Contraponto).
- Notícias Municipais* 1959 “O Urbanismo e a profissão de urbanista. Entrevistas” em *Notícias Municipais*, N° 34, maio-junho.
- O Semanário* 1964 “Editorial” em *O Semanário*, janeiro. Disponível em <<http://www.gedm.ifcs.ufrj.br/upload/documentos/29.pdf>> acesso 15 de mayo de 2013.
- Pedrão, F. C. 2001 “Ignácio Rangel” em *Estudos Avançados*, Vol. 15, N° 41, janeiro-abril.
- Pereira da Silva, M. L. 2004 “A permanência das favelas cariocas e o plano Doxiadis num contexto de mudanças (1960-1965)” em *Anais do VIII SHCU* (CD-ROM).
- Pinto, A. V. 1956 *Ideologia e desenvolvimentismo nacional* (Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura).
- Pinto, A. V. 2006 “Ideologia e desenvolvimento nacional” em Munteal, O.; Ventapane, J. e Freixo, A. (orgs.) *O Brasil de João Goulart. Um projeto de nação* (Rio de Janeiro: Ed. PUC-RJ / Contraponto).
- Pontual, V. 2011 “O engenheiro Antonio Bezerra Baltar. Política urbanística, Cepur e Sagma” em *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Vol. 13, N° 1, maio.
- Reis Filho, N. G. 1996 “Notas sobre a organização das regiões metropolitanas” em *Cadernos de Pesquisa do LAP*, N° 12, março-abril.
- Restrepo, L. F. A. 2003 “El CINVA y su entorno espacial y político” em *Mimesis*, Vol. 24, N° 1.
- Rezende, V. (org.) 2012 *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras* (Niterói: Editora da UFF / Intertexto).
- Ribeiro, C. e Pontual, V. 2009 “A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960” em *Arquitextos*, junho. Disponível em <www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.109/50> acesso 23/04/2018.
- Ribeiro, L. C. 1986 “Reforma urbana” em Abreu, H. e Ribeiro, L. C. (eds.) *Debatendo a reforma urbana* (Rio de Janeiro: Fase).
- Rios, J. A. 2010 “Lebret: profeta ou visionário” em *Carta Mensal*, N° 659, fevereiro.
- Sá Earp, F. e Prado, L. C. 2007 “Celso Furtado” em Ferreira, J. e Aarão Reis, D. (orgs.) *Nacionalismo e reformismo radical 1947-1964* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Santos, M. 1965 *A cidade nos países subdesenvolvidos* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).

- Santos, M. 1978 “A divisão do trabalho social como uma nova pista para o estudo da organização espacial e da urbanização nos países subdesenvolvidos” em *Anais do 3º Encontro Nacional de Geógrafos* (Fortaleza: UFC, AGB).
- Segre, R. 1987 *Arquitetura e urbanismo da Revolução Cubana* (São Paulo: Nobel).
- Serran, J. R. 1976 *O IAB e a política habitacional brasileira, 1954-1975* (São Paulo: Schema Editora).
- Sombra, S. 1950 “Técnica de Planejamento” em *Revista Brasileira dos Municípios*, N° 11, julho-setembro.
- Suppo, H. 1995 “Intelectuais e artistas nas estratégias francesas de “propaganda cultural” no Brasil (1940-1944)” em *Revista de História*, N° 133.
- Tavares, M. C. 2009 “Entrevista” em *Memórias do Desenvolvimento*, N° 3, outubro.
- Venâncio Filho, A. 2011 “José Arthur Rios” em *RIHGB*, N° 453, outubro-dezembro.

FONTES DOCUMENTAIS

- Arquivo Nacional — Documentos Privados, Fundo: Instituto de Pesquisas Sociais, caixa 11, Pacote 1.
- Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro — Departamento de Polícia Política Social: 1530; 1531; 1622; 1532; 1533; 6-00840; 7- 0878; 8-1.529; notação 30007. Fundo: Polícia Política Setor: informações — Pasta: 59, Folha: 156; Pasta: 9 — Folha: 85; Notação 32 — IBAD; Departamento Federal de Segurança Pública — Boletim reservado N° 167 (set. 1955); N° 170 (8/9/1955); N° 171 (9/9/1955); N° 182 (12/9/1955); N° 183 (13/9/1955); Informe: 14/9/1955 e 24/1/1956.
- Biblioteca Nacional — *Jornal Correio da Manhã*, edições de 13/5/1962, 14/6/1962, 2/9/1962, 11/9/1962, 28/1/1964. 28/1/1964, 14/3/1964, 15/3/1964; *Jornal O Globo*, edições de 5/6/1962, 12/9/1962, 7/1/1963, 18/10/1961, 12/4/1962, 17/7/1962, 21/8/1963, 2/1/1964, 6/2/1963, 16/3/1964, 18/3/1964, 19/3/1964.
- Biblioteca Paulo Santos — *Revista Arquitetura* (Instituto dos Arquitetos do Brasil) N° 5 mar./abr. 1962, N° 6 dez. 1962, N° 7 jan. 1963, N° 8 fev. 1963, N° 10 abr. 1963, N° 12 jun. 1963, N° 13 jul. 1963, N° 14 ago. 1963, N° 15 set. 1963, N° 17 nov. 1963, N° 18 dez. 1963, N° 19 jan. 1964, N° 21 mar. 1964, N° 72 jun./jul. 1968.

AS FAVELAS BRASILEIRAS NO CONTEXTO LULA (2003-2010)

O QUE MUDOU NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI?

Camila Lima e Silva de Carvalho

INTRODUÇÃO

Na primeira década do século XXI, houve uma queda significativa das taxas de pobreza no mundo. Os dados do Banco Mundial mostram que de 1990-2000 a taxa de pobreza extrema no mundo caiu 6,7%, enquanto no período 2000-2010 caiu 12,9%, quase o dobro (World Bank, 2018). A Organização das Nações Unidas (ONU) associa a queda da pobreza em alguns países em desenvolvimento com políticas de transferência de renda condicionadas à educação, saúde e trabalho. São exemplos o Bolsa Família no Brasil, *Oportunidades* no México, *Familias en Acción* na Colômbia, a Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural de Mahatma Ghandi na Índia e o Programa de Rede de Segurança Produtiva na Etiópia. Segundo a ONU, estas políticas são agora generalizadas e cobrem proporções significativas da população em vários países (United Nations, 2011).

O Brasil acompanhou esta tendência de redução da pobreza no mundo. Durante o governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), uma série de políticas públicas foram implementadas com o objetivo de diminuir a pobreza e seus efeitos no Brasil. Além do Programa Bolsa Família (PBF), outras medidas como a valorização do salário mínimo; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que teve uma modalidade concentrada nas favelas (PAC-UAP) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foram esforços do governo neste sentido.

A literatura recente sobre a “Era Lula” tem se concentrado em análises econômicas e territoriais sobre as políticas implementadas no período. No entanto, há uma lacuna referente aos trabalhos que se propõem avaliar as mudanças ocorridas nas áreas mais pobres das cidades — as periferias e favelas. Por isso, entendendo que muitas destas políticas focalizaram-se na população mais pobre do país, muitas vezes residentes nas favelas, pautamos nossa análise nestas áreas.

Partindo desta premissa, o objetivo principal deste trabalho é contribuir em duas dimensões: sincrônica (geográfica) e diacrônica (histórica). No *plano geográfico*, o objetivo foi comparar as favelas localizadas em cinco regiões metropolitanas e entender no que elas se assemelham e no que elas se diferenciam, em relação às variáveis estudadas. No *plano histórico*, o objetivo é verificar a hipótese de que, entre 2000 e 2010 — que abarca grande parte da chamada Era Lula, quando foram implementadas políticas de transferência de renda, valorização do salário mínimo, integração pelo consumo, entre outras — as condições socioeconômicas, de infraestrutura urbana e a qualidade de vida melhoraram nas favelas.

Para isto, utilizamos os dados provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ao nível dos setores censitários para o ano de 2000 e 2010. Trabalhamos com os aglomerados subnormais localizados em cinco regiões metropolitanas (RM), a saber: RM Recife, RM Rio de Janeiro, RM São Paulo, RM Salvador e RM Belém. Juntas elas somam 59,3% da população favelada do Brasil (Brasil, 2011). Comparamos variáveis socioeconômicas e de infraestrutura urbana (renda, alfabetização, dependentes, idosos, água, esgoto e lixo) para os setores considerados aglomerados subnormais pelo IBGE.

Na primeira parte deste capítulo percorremos as quatro principais políticas públicas criadas no período que tem relação com o combate à pobreza e diminuição da desigualdade. As duas primeiras são políticas públicas no âmbito econômico, como a valorização do salário mínimo e o PBF — que tiveram impactos nas áreas mais pobres do país. As outras duas políticas estão concentradas no âmbito territorial — o PMCMV (política da habitação) e o PAC-UAP (que tinha como objetivo melhorar a infraestrutura urbana nos “assentamentos precários”).

Na segunda parte, apresentamos os resultados da pesquisa. Avaliamos para cada RM os dados relativos à infraestrutura urbana, composição socioeconômica das famílias, entre outras, para entender o que mudou nas favelas brasileiras na década governada por Lula.

O CONTEXTO LULA

A política urbana no Brasil tem sofrido inconstâncias que variam com a situação político-econômica do país. A discussão sobre Reforma Urbana, iniciada ainda nos anos sessenta, foi interrompida pela Ditadu-

ra Militar (1964-1985). A partir do final da década de oitenta este tema ressurgiu e a preocupação com a questão urbana brasileira ganhou força. Isto ficou claro com algumas conquistas alcançadas em relação às legislações específicas, como a inserção do tema urbano na Constituição de 1988 e a regulamentação do Estatuto da Cidade em 2001, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

A criação do Ministério das Cidades em 2003, já no governo Lula, também foi um marco importante, fruto da luta dos movimentos sociais urbanos (Maricato, 2011). A partir de 2003 houve uma maior democratização na gestão da cidade, como a obrigatoriedade de participação popular nos Planos Diretores Participativos. Houve avanços, também, referentes à moradia, como o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social¹, criado em 2005.

No campo da ciência política, Singer (2012) inicia o seu livro *Os Sentidos do Lulismo* afirmando que o lulismo existe sob o signo da contradição. Ele defende que o governo Lula, apesar de não ter enfrentado os interesses da capital, concentrou grande parte de suas políticas públicas para a inserção de uma camada excluída na sociedade. Através do aumento do poder de consumo, das políticas de transferência de renda, valorização do salário mínimo, crescimento do emprego, acesso ao crédito, podemos aferir que Lula concentrou seus esforços no campo social com o objetivo de diminuir desigualdades, combater a pobreza e, principalmente, a miséria.

O índice de Gini², metodologia utilizada em todo o mundo para medir a desigualdade³ de renda, mostra que a desigualdade, no go-

1 A Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005, instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social — SNHIS e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — FNHIS, com os seguintes objetivos: “viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação”. Para isso, o SNHIS centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica. A lei também cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — FNHIS, de natureza contábil, que tem o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS (BRASIL, 2005).

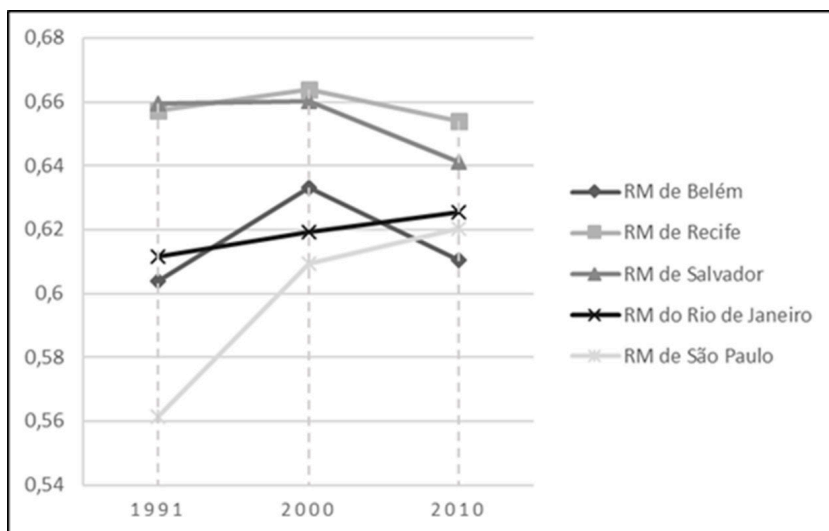
2 O índice de Gini é uma metodologia usada para medir a desigualdade social, desenvolvido pelo estatístico italiano Conrado Gini, em 1912. Os dados são expressos entre 0 e 1, onde “zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza” (Wolffenbüttel, Andrea. 2004: 80).

3 Esta análise foi baseada nos dados de renda da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD).

verno Lula, caiu de 0,58 (2002) para 0,53 (2010) enquanto no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso variou de 0,59 (1995) para 0,58 (2002), além disso, “a renda dos 10% mais pobres cresceu 456% mais do que a dos 10% mais ricos” (Singer, 2012: 181). Estes dados mostram que a desigualdade social e a discrepância de renda entre os mais pobres e mais ricos efetivamente diminuíram em algumas regiões metropolitanas.

Como pode ser observado no Gráfico N° 1, o índice de Gini teve queda mais expressiva no período 2000-2010 do que 1991-2000, nas RM Recife, Belém e Slavador. Na RM-Rio de Janeiro e São Paulo, o índice de Gini aumentou, acompanhando a tendência de aumento de desigualdade do período anterior.

Gráfico N° 1
Índice de Gini — Regiões Metropolitanas



Fonte: Elaboração própria utilizando dados do Censo IBGE para 1991, 2000 e 2010.

Apesar da contradição inerente ao período, algumas destas políticas públicas se concentraram nas áreas mais pobres, por exemplo, nas favelas e periferias. Este fato justifica que voltemos nosso olhar para tais áreas, admitindo que possam ter sido palco das mudanças mais significativas.

Elegemos quatro exemplos de políticas econômicas e territoriais que melhor representam, a nosso ver, a tentativa de combater a pobreza e a desigualdade neste período. Assim, trataremos do Programa Bolsa Família e da valorização do salário mínimo, no campo macro-

econômico; e do Programa Minha Casa Minha Vida e Programa de Aceleração do Crescimento, no campo territorial.

O Programa Bolsa Família (PBF) criado em 2004 no governo de Lula foi o primeiro programa social de transferência de renda elaborado em uma escala compatível com a escala nacional⁴. O objetivo do programa era erradicar a miséria e diminuir a pobreza e a desigualdade social. Segundo o relatório da ONU sobre Erradicação da Pobreza, o PBF é um exemplo de Política Pública neste campo, já que atingiu parte significativa dos pobres do país (United Nations, 2011).

Antes do PBF, algumas tentativas tinham sido empreendidas nos anos noventa. Entretanto, foram políticas que atendiam poucas famílias e foram insuficientes para produzir alguma mudança no problema da fome e da desigualdade social no país. Nos anos noventa, estas tentativas foram mais expressivas nos âmbitos estadual e municipal do que no federal (Sánchez-Ancochea e Mattei, 2011).

A primeira experiência de programa social que adotou a regra da condicionalidade foi o Programa Bolsa Escola criado em 1995 no Distrito Federal. E o primeiro programa criado a nível federal foi o “Comunidade Solidária” na administração do presidente Fernando Henrique Cardoso. Comunidade Solidária “foi um programa guarda-chuva para promover reformas em vários setores sociais (saúde, educação, pensões, habitação e serviços sociais) através de uma abordagem mais focada e rentável” (Sánchez-Ancochea e Mattei, 2011: 303. Tradução nossa). Em 2001, Cardoso lançou mais três programas de transferência de renda a nível federal: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Os dois primeiros tinham como regra de condicionalidade a frequência escolar mínima de 85%, vacinação periódica das crianças e *check-up* regular das mães beneficiadas.

Ao assumir a presidência em 2003, Lula manteve os três programas de seu antecessor e adicionou um quarto benefício: Cartão Alimentação. No mesmo ano, Lula ampliou e unificou os quatro programas criando o Programa Bolsa Família baseado em três princípios, segundo Sánchez-Ancochea e Mattei (2011): a) expansão da assistência médica, educação e serviços nutricionais, através de mecanismos condicionais; b) integração dos programas de transferência de renda com o resto do sistema de proteção social; c) redução da pobreza. Em janeiro de 2004 o PBF foi oficializado pela Lei Federal N° 10.836.

Kerstenetzky (2009), em sua análise de economia política do PBF, argumenta que, apesar das críticas formuladas pelos partidos de opo-

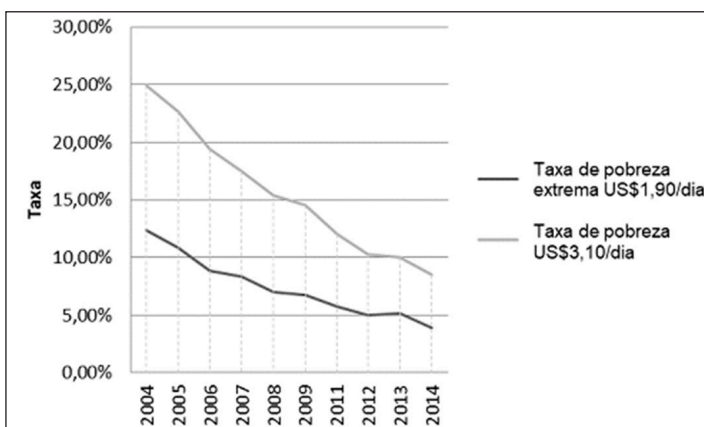
4 Até 2010 foram atendidas 12,8 milhões de famílias (Agência Brasil, 2010).

sição e pela mídia, o programa teve boa aceitação por parte da população⁵, principalmente pelas pessoas que recebiam ou conheciam algum beneficiário. Logo, o PBF foi importante para cumprir seu duplo objetivo, o de reduzir a pobreza e quebrar o seu ciclo (pelas medidas condicionais de saúde e educação). Parte da crítica feita ao programa se referia aos “vazamentos” — pessoas que recebiam benefícios indevidamente, assistencialismo e intenções eleitoreiras (ibidem, 2009).

Os dados sobre extrema pobreza no período servem de base para a afirmação de que PBF foi, de fato, uma política social importante. No Gráfico N° 2, podemos observar uma queda de 24,95% em 2004 para 8,54% em 2014 na taxa de pobreza extrema.

Gráfico N° 2

Taxa de pobreza e pobreza extrema no Brasil segundo critérios internacionais



Fonte: Elaboração própria utilizando dados da PNAD 2014 e Nota Técnica do IPEA N° 22, dezembro de 2015.

Além disso, é importante destacar o efeito multiplicador do Programa. Segundo pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a cada R\$ 1,00 gasto é adicionado R\$ 1,78 ao Produto Interno Bruto brasileiro (Neri et al., 2013).

Ainda há pouca discussão por parte dos analistas sobre os impactos territoriais do PBF. Muitos trabalhos analisam os impactos da economia e da política, mas não está no nosso escopo medir aqueles impactos. O objetivo desta seção é tão somente discutir o contexto de políticas so-

5 A autora aponta uma pesquisa na qual 72,8% das pessoas que não recebiam auxílio do PBF, mas conheciam alguém que recebia, aprovavam o governo e entre os que não recebiam nem conheciam nenhum beneficiário, a aprovação era de 46,1% (Kerstenetzky, 2009: 59).

ciais voltadas à população de baixa renda, o foco da nossa análise.

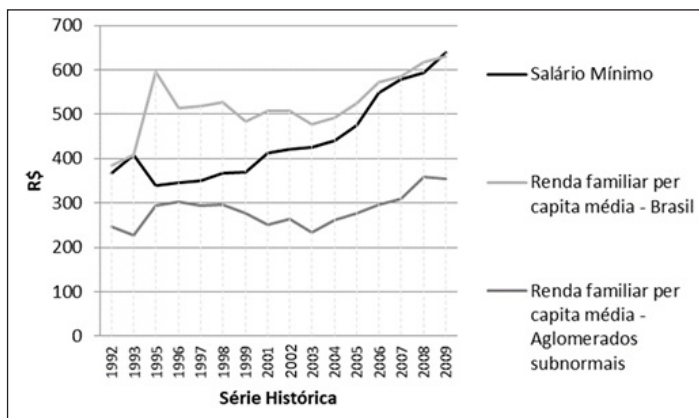
Com efeito, o PBF por si só não foi suficiente para todo este feito. Como parte da política de enfrentamento à pobreza é preciso destacar o papel da valorização do salário mínimo no Governo Lula. Segundo Jungbluth e Souen (2010), a partir de 1995 inicia-se esta política de valorização que foi mais intensa no período Lula, trazendo um impacto positivo na diminuição da pobreza.

Entre as medidas tomadas, em 2004 o salário mínimo foi vinculado ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita. Em 2005, foi instaurada a Comissão Quadripartite⁶ com o objetivo de propor um programa de fortalecimento para o salário mínimo. Além disso, em 2007 foi acordada a política de valorização até 2023, “tendo como critérios o repasse da inflação entre suas correções, o aumento real pela valorização do PIB de dois anos anteriores, além da antecipação da data base de sua correção — a cada ano — até ser fixada em janeiro” (Jungbluth e Souen, 2010: 28-29).

No Gráfico N° 3, podemos observar uma alta significativa do salário mínimo a partir de 2004, quando a renda familiar per capita média no Brasil também tem uma alta. Interessante notar, ainda, que a renda familiar per capita média dos aglomerados subnormais aumenta a partir de 2003, se comparada à tendência de queda durante quase todo o governo Fernando Henrique Cardoso, excetuando o ano do Plano Real em 2001.

6 Segundo o Decreto de 20 de abril de 2005, o objetivo da Comissão Quadripartite era propor programa de fortalecimento do salário mínimo e analisar os seus impactos no mercado de trabalho, na Previdência Social e nas políticas de assistência e desenvolvimento social no âmbito do Governo Federal e dos demais entes federativos (Brasil, 2005).

Gráfico N° 3
Evolução do salário mínimo e da renda per capita no Brasil



Fonte: Elaboração própria com base na nota técnica do Dieese N° 143 de janeiro de 2015 e CPS/FGV baseado nos microdados da PNAD/ IBGE.

Cabe destacar, também, que a política de valorização do salário mínimo foi uma medida que alterou a estrutura salarial brasileira. Para Jungbluth e Souen (2010: 33) essa alteração promoveu “uma redistribuição de renda em favor do trabalho, contra o qual sempre existiram fortes obstáculos, reforçados, ainda mais, nos tempos de prevalência da ideologia liberal”.

Portanto, em um país com altos índices de desigualdade social, a recuperação do salário mínimo permitiu uma integração dos mais pobres à sociedade pelo consumo e junto com o PBF foi um mecanismo fundamental na redução da pobreza e desigualdade social. Além disso, a mudança no mercado de trabalho neste período, que se deu pelo aumento do emprego e aumento da população assalariada, contribuiu para o aumento do consumo e a redução da pobreza no Brasil.

Juntamente com as políticas macroeconômicas, o Governo Federal implementou programas territoriais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que foi criado em 2007, no segundo mandato de Lula. O objetivo era promover “a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável” (Ministério do Planejamento, 2016).

Tratamos aqui da modalidade do PAC chamada Urbanização de Assentamentos Precários (PAC/UAP). O PAC/UAP é a categoria do PAC voltada para urbanização de assentamentos precários através de parceria com os governos municipal e estadual. O objetivo deste programa específico para assentamentos precários é, segundo o Governo Federal, “me-

lhorar as condições de habitação e mobilidade em assentamentos precários em centros urbanos, com obras de infraestrutura como construção de moradias, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública, entre outras” (Ministério do Planejamento, 2016).

É importante destacar o PAC/UAP como um marco na política de urbanização de favelas com recurso do Governo Federal. Segundo Denaldi *et al.* (2016) nos anos 2000, o principal responsável pelo investimento em urbanização de favelas, até então, havia sido o governo local (município). Os recursos do governo federal para este fim tinham sido irrisórios. Segundo os autores (ibidem, 2016: 103), a partir de 2003 Lula reorganiza o setor habitacional, “revertendo a estagnação presente no setor desde a extinção do BNH”, através do PAC/UAP e PMCMV, criado em 2009.

Outra política territorial criada no período foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o primeiro grande programa de habitação depois da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, criado durante a ditadura militar.

Para Andrade (2015) há três grandes fases desde o período governado pelos militares até hoje: a primeira se refere às políticas implantadas pelo BNH (1964-1986), o segundo período (1997-2002) seria marcado por “iniciativas habitacionais isoladas” (ibidem, 2015: 4) e o terceiro período corresponderia à gestão do Ministério das Cidades, criado pelo governo Lula em 2003, na qual foram criados o PAC e o PMCMV. Esta periodização é importante porque marca três fases na política urbana brasileira: a tentativa de estruturação de uma política voltada ao problema habitacional brasileiro na década de sessenta e setenta; a ruptura durante os anos noventa e, por fim, na ocasião do Governo Lula marca a retomada da criação de uma política nacional voltada às questões urbanas (ibidem, 2015). Para Cardoso *et al.* (2011: 3), “a partir de 2003, com o governo Lula, é possível observar o início de um movimento mais sistemático para a construção de uma política habitacional mais estável”.

Assim, o PMCMV foi criado em março de 2009 em reação à crise mundial de 2008, iniciada nos EUA. O Programa colocou-se como uma alternativa para impactar a economia através de injeção de capital na indústria da construção, desta forma estimulando a criação de empregos e investimentos neste setor (Cardoso e Aragão, 2013). Outro objetivo foi combater o histórico déficit habitacional brasileiro.

Apesar de ser um programa importante para a habitação no Brasil, vem ao longo dos anos sendo alvo de diversas críticas, entre elas: a preservação da segregação residencial, a falta de análise do perfil das famílias, a padronização das tipologias habitacionais, a carência de espaços de uso comum, entre outras. (Carvalho *et al.*, 2014; Andrade, 2015).

Cabe ressaltar que tanto a política habitacional do BNH quanto do PMCMV, apesar de estarem situadas em épocas e contextos políticos diferentes, apresentam semelhanças entre si. Um dos aspectos em comum dos programas foi que tanto no BNH quanto no PMCMV as classes de renda mais alta são mais beneficiadas. Ambos tinham como prioridade a faixa mais baixa de renda, entre 1 e 3 salários mínimos. Porém, no BNH, depois de 22 anos foram produzidas 4,5 milhões de habitações, destas apenas 33,5% foram destinadas aos setores populares. (Azevedo, 1988). Para Rolnik (2009: 33) estas moradias foram construídas, em sua maioria, em “periferias distantes e desequipadas”, situação diferente das moradias de classe média — cujo mercado “conheceu enorme expansão, gerando crescimento da verticalização residencial e constituindo novos eixos de centralidade nas cidades médias e grandes do país”.

No PMCMV as habitações para as pessoas de renda mais baixa ficam localizadas nas regiões periféricas. Segundo Cardoso et al. (2013), no Rio de Janeiro foi verificado que nos empreendimentos mais periféricos como em Queimados e Santa Cruz, a maioria dos moradores estava na faixa de renda entre 1-3 salários mínimos. Enquanto os empreendimentos localizados na faixa de renda de 6-10 salários mínimos estão 51% localizados na Zona Norte e Região de Jacarepaguá, mais próximos às áreas centrais.

Além disso, o Programa legitimou as remoções de favelas orquestradas pelos governos estaduais e municipais. Faulhaber e Azevedo (2015: 67) mostraram que, no Rio de Janeiro, a maioria das famílias reassentadas saiu das áreas centrais e foram para a periferia. Para os autores, o programa se tornou “especialmente no Rio de Janeiro, instrumento da segregação espacial. A grande maioria (67%) das unidades do programa para baixa renda (até três salários mínimos por família) está localizada na Zona Oeste”.

Apesar disso, todos os programas citados demonstram o esforço do governo federal em combater a pobreza e resolver problemas que persistem no Brasil há muito tempo, como o déficit habitacional e a situação precária de infraestrutura nas favelas. Partindo dessa discussão, este trabalho busca contribuir com a literatura sobre o planejamento urbano no período Lula, apresentando as mudanças ocorridas nas favelas neste período.

MÉTODO

ÁREAS DE ESTUDO

A maior parte da população vivendo em favelas está concentrada nas grandes cidades, cerca de 80% (Pasternak e D’Otaviano, 2016). Segundo o IBGE, 59,3% da população residente em aglomerados subnormais (6.780.071 pessoas) estão concentradas nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, de Belém, de Salvador e de Recife.

(Brasil, 2011). A partir destas informações, optamos por trabalhar com os aglomerados subnormais localizados nestas cinco RM. Assim será possível obter um panorama sobre as mudanças ocorridas nas favelas na primeira década do século XXI no Brasil.

Foi realizado o recorte dos setores censitários definidos como aglomerado subnormal pelo IBGE naquelas cinco regiões metropolitanas. O aglomerado subnormal é o que o IBGE considera equivalente às favelas — o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das seguintes características: Irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública) (IBGE, 2010b).

DADOS

A pesquisa foi realizada através do método da análise estatística com recortes longitudinal (temporal) e transversal (diferentes áreas) combinados. Neste caso, cinco regiões metropolitanas foram estudadas em dois anos distintos (2000 e 2010).

Após a seleção das áreas a serem estudadas, foi necessário eleger as variáveis que interessavam à pesquisa e estavam contidas nas bases dos dois censos. Os dados escolhidos foram obtidos ao nível do universo⁷ nos setores censitários. O setor censitário é uma área delimitada pelo IBGE com aproximadamente 300 domicílios e que pode ser coberta por um único recenseador — é a menor unidade de agregação dos dados fornecida pelo instituto.

Foram escolhidas variáveis socioeconômicas (renda, alfabetização, dependentes, idosos e densidade domiciliar) e variáveis de infraestrutura (abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo). Na Tabela N° 1 é possível observar a compatibilização das variáveis para os dois anos estudados.

Após a definição das variáveis estudadas, procedemos com a análise estatística exploratória. O objetivo foi detectar o comportamento dos dados para as diferentes variáveis e depois compará-las para os dois anos estudados. Optamos por apresentar os dados em gráfico de caixa⁸ (*boxplot*) porque desta forma seria possível obser-

7 Os dados do universo ou população são o conjunto de todos os indivíduos/ elementos que fazem parte de determinada área de estudo. No caso do Censo, isto significa que todos os domicílios foram entrevistados. Os dados da amostra são colhidos para uma parte do universo.

8 As caixas na cor mais clara representam o ano de 2000 e as mais escuras representam o ano de 2010. As regiões metropolitanas estão posicionadas lado a lado nos gráficos para que seja mais fácil avaliar a variação de um ano para o outro e entre RM.

var as diferenças entre as regiões metropolitanas, a diferença entre os anos de estudo e, ainda, a discrepância entre os setores para uma mesma região.

Tabela N° 1
Lista de variáveis utilizadas por tema

Dados 2000	Dados 2010
<i>1. Rendimento</i>	
Rendimento nominal mensal por pessoa responsável por domicílio particular permanente*	Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes (com e sem rendimento)
<i>2. Infraestrutura Urbana</i>	
Domicílios particulares permanentes	Domicílios particulares permanentes
Domicílios particulares permanentes com abastecimento de água da rede geral	Domicílios particulares permanentes com abastecimento de água da rede geral
Domicílios particulares permanentes com banheiro ou sanitário e esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial	Domicílios particulares permanentes com banheiro de uso exclusivo dos moradores ou sanitário e esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial
Domicílios particulares permanentes com lixo coletado por serviço de limpeza	Domicílios particulares permanentes com lixo coletado por serviço de limpeza
<i>3. Educação</i>	
Responsáveis por domicílios particulares permanentes	Pessoas Responsáveis
Responsáveis por domicílios particulares permanentes alfabetizados	Pessoas Responsáveis alfabetizados
<i>4. Dependentes</i>	
Pessoas (população residente no setor)	Pessoas residentes em domicílios particulares permanentes
Pessoas com idade entre 0 e 14 anos	Pessoas com idade entre 0 e 14 anos
<i>5. Idosos</i>	
Pessoas (população residente no setor)	Pessoas residentes
Pessoas acima de 70 anos	Pessoas acima de 70 anos
<i>6. Densidade Domiciliar</i>	
Média do número de moradores em domicílios particulares permanentes	Média do número de moradores em domicílios particulares permanentes

* Os valores de rendimento referentes ao ano 2000 foram corrigidos para 2010 pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA).

Fonte: Elaboração própria.

LIMITAÇÕES

O objetivo foi estudar as favelas brasileiras no contexto da criação de políticas do governo do presidente Lula. Não foi possível tecer relações de causalidade entre as políticas e as possíveis melhorias observadas na qualidade de vida das favelas e nem tampouco atribuir estas melhorias às políticas criadas pelo governo federal. Nosso objetivo foi tão somente indicar possíveis associações entre um período de governo no qual uma série de políticas foram direcionadas para a população mais pobre.

Para fins de análise neste trabalho, tanto o PAC quanto o PMCMV, criados respectivamente em 2007 e 2009, não podem ser entendidos como explicadores da mudança nos indicadores físicos e sociais. Ao utilizarmos os dados do Censo de 2010 temos a convicção que os resultados podem não significar possíveis impactos destes programas, porque foram criados muito próximos à coleta dos dados. Assim, o objetivo da discussão sobre os programas foi apenas ressaltar uma mudança na forma de intervenção do Governo Federal, concentrando investimentos nas áreas mais precárias e ilustrando o contexto socioeconômico que viveu o país neste período.

Outra limitação diz respeito à base de dados do IBGE. Segundo Pasternak e D’Otaviano (2016), com base nos Censo de 2000 e 2010, o número de pessoas vivendo em favelas passou de 6,5 milhões em 2000 para 11,4 milhões em 2010 — o que parece incompatível com os dados já apresentados que mostram a queda significativa na taxa de pobreza no período e com os dados do Banco Mundial, nos quais a população brasileira vivendo em favelas caiu de 31,5% em 2000 para 26,9% em 2009 (World Bank, 2018). Nossa suspeita é a de que a mudança na metodologia para definição dos aglomerados subnormais pelo IBGE em 2010 pode ter gerado esta distorção.

Portanto, a base cartográfica do IBGE contém variações do ano 2000 para o ano de 2010. Logo, os setores escolhidos são aproximados e não exatamente os mesmos, definidos pelo IBGE como aglomerados subnormais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

RENDIMENTO

Os dados de rendimento mostram um aumento da renda em todas as RM analisadas, exceto para a RMSP, que teve uma pequena queda no rendimento médio mensal. A RM-RJ teve um aumento de renda pouco significativo. Estes dados podem estar relacionados com os dados mostrados no Gráfico N° 1, onde vimos um aumento da desigualdade nestas regiões, expressas pelo aumento do índice de Gini.

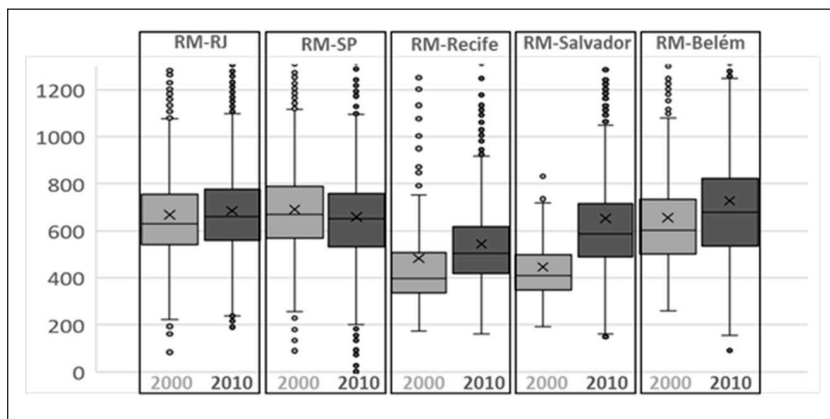
A RM-Salvador foi a que teve o maior aumento em relação a 2000, passando de R\$ 450 para R\$ 650 na média de renda. As outras RM

tiveram um aumento não tão significativo como podemos observar no Gráfico N° 4. Belém e Recife também tiveram um aumento considerável, cerca de R\$ 100.

A RM com maior renda para os aglomerados subnormais é Belém, em média R\$ 730 e os piores resultados para a renda foram encontrados na RM-Recife, cujos moradores tem rendimento médio de R\$ 550.

Pelo tamanho das caixas (intervalo interquartílico) podemos observar que os dados não apresentam uma dispersão muito grande em relação à todas as RM. Ou seja, na maioria dos casos a discrepância entre o 1° e o 3° quartil é de cerca de R\$ 200,00. Isso indica que as RM estudadas possuem valores similares com relação à renda mensal nos aglomerados subnormais.

Gráfico N° 4
Rendimento Mensal nos Aglomerados Subnormais das RM



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo IBGE para 2000 e 2010.

DENSIDADE DOMICILIAR

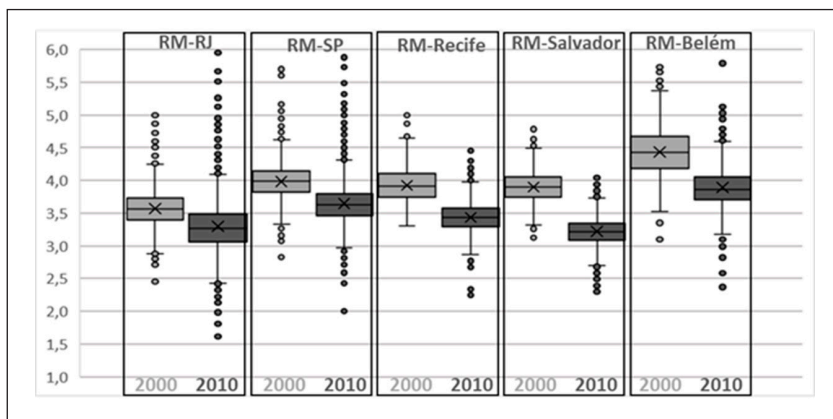
A densidade domiciliar é uma variável que se refere ao número de pessoas que vivem em um domicílio. Geralmente os domicílios com densidade domiciliar alta estão associados com uma renda mais baixa⁹.

Nos casos estudados, houve uma queda em todas as RM (Gráfico N° 5), com destaque especial ao caso da RM-Salvador — que apresentou uma queda mais significativa se comparada às outras áreas.

⁹ Em outro trabalho, mostrei que no Rio de Janeiro, as áreas de mais baixa renda têm uma maior densidade domiciliar, tanto na escala da favela quanto na escala cidade (Carvalho, 2017).

Neste quesito também verificamos que não há muita diferença em relação às RM estudadas. Na maioria dos casos, a densidade domiciliar nos aglomerados subnormais ficou em 2010 entre 3,0 e 3,5 moradores — com exceção da RM-Belém, que apresentava uma densidade muito alta em 2000, em média 4,3, e passou para 3,8 em 2010.

Gráfico N° 5
Densidade domiciliar nos Aglomerados Subnormais das RM



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo IBGE para 2000 e 2010.

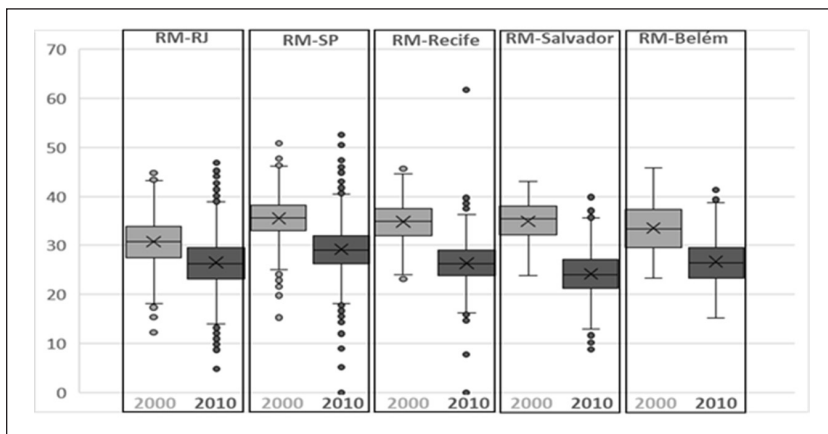
DEPENDENTES

A proporção de pessoas dependentes foi determinada considerando a população de 0 a 14 anos de idade vivendo nos domicílios. Esta variável, em muitos casos, está associada ao rendimento per capita, já que quanto maior o número de dependentes menor será este rendimento. Nos casos estudados podemos observar uma queda significativa em todas as RM.

De acordo com o Gráfico N° 6, podemos avaliar ainda que não há muita discrepância entre as RM, uma vez que todos os casos ficaram entre 20 e 40% em 2010. Para 2000, a proporção de pessoas dependentes estava entre 30 e 35% da população. A queda mais abrupta na proporção de dependentes aconteceu na RM-Salvador, passando de 35% em 2000 para 25% em 2010.

Os resultados encontrados seguem o levantamento do Ministério de Desenvolvimento Social, que mostrou que “entre 2003 e 2013, enquanto o número de filhos até 14 anos caía 10,7% no Brasil, as famílias 20% mais pobres do país [...] registravam uma queda mais intensa: 15,7%” (Ministério de Desenvolvimento Social, 2015).

Gráfico N° 6
 Proporção de pessoas dependentes nos Aglomerados Subnormais das RM



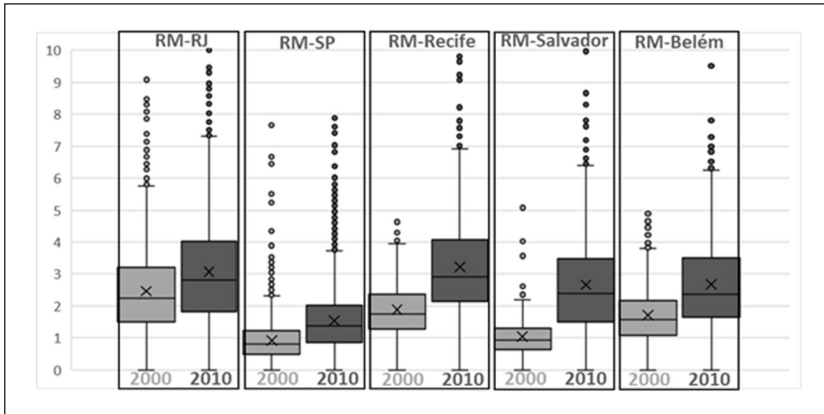
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo IBGE para 2000 e 2010.

IDOSOS

Este dado foi obtido considerando pessoas com idade igual ou superior a 70 anos. Sabendo que a proporção de pessoas idosas está associada a uma maior expectativa de vida da população, percebemos no Gráfico N° 7 que em todas as RM a proporção de pessoas idosas aumentou. Este dado também segue a tendência brasileira de aumento da expectativa de vida que passou de 70,0 anos em 2000 para 73,8 em 2010 (World Bank, 2018). É importante destacar, ainda, que as políticas de combate à fome e melhoria da infraestrutura podem ter contribuído para um aumento da proporção de pessoas idosas nas favelas.

De acordo com o Gráfico N° 7, é possível observar que em 2000 as RM SP e Salvador apresentavam uma proporção de pessoas idosas de 1%, em média — enquanto nas outras RM estudadas os resultados apontavam cerca de 2%. Para 2010, as RM estudadas apresentavam mais de 2,5% de pessoas idosas nos aglomerados subnormais, com exceção de da RM-SP que teve um aumento pouco significativo, chegando a 1,5%.

Gráfico N° 7
 Proporção de pessoas idosas nos Aglomerados Subnormais das RM

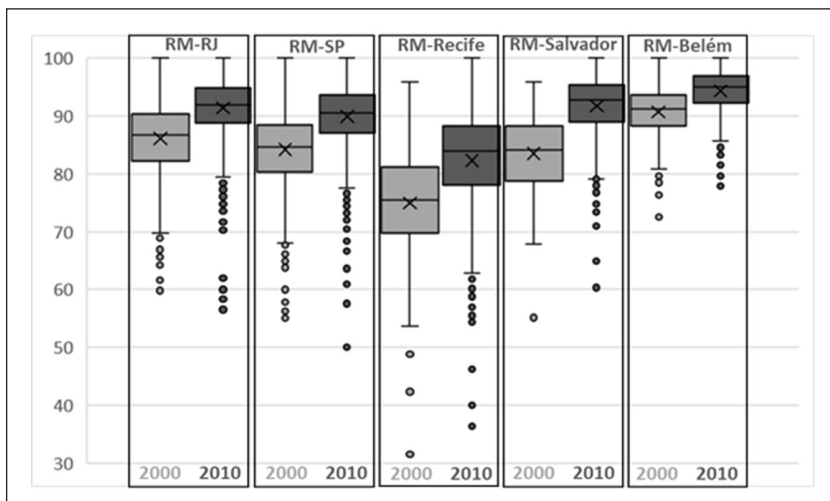


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo IBGE para 2000 e 2010.

ALFABETIZADOS

A proporção de pessoas alfabetizadas nas favelas também foi uma variável que teve alta significativa durante o período estudado. Em 2010 todas as RM com exceção do Recife tinham em média mais de 90% da população alfabetizada. A RM-Recife, apesar de ter tido uma melhora significativa, ainda tem uma taxa muito baixa, cerca de 18% da população ainda não é alfabetizada. A RM-Belém apresenta a melhor situação para esta variável, com cerca de 95% da população dos aglomerados subnormais alfabetizadas em 2010.

Gráfico N° 8
 Proporção de pessoas alfabetizadas nos Aglomerados Subnormais das RM



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo IBGE para 2000 e 2010.

INFRAESTRUTURA

ABASTECIMENTO DE ÁGUA

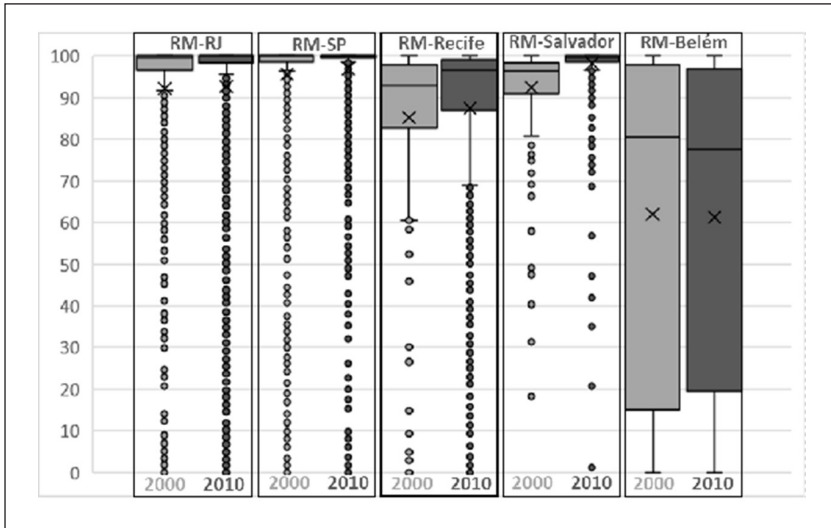
Os dados sobre a proporção de domicílios com abastecimento de água pela rede geral mostram que não houve uma melhora significativa na situação dos aglomerados subnormais. A RM-Belém tem o pior cenário nesta categoria, em 2000 tinha uma média de 62% dos domicílios com abastecimento de água e em 2010 passou para 61,2%. A situação da RM-Belém se mostrou discrepante em relação às outras regiões estudadas — que mesmo em 2000 já tinham mais de 80% de domicílios ligados à rede geral de abastecimento de água.

O intervalo interquartil da RM-Belém indica que há uma dispersão alta, mostrando que há uma variação grande entre os setores. A assimetria da caixa (com a mediana na faixa de 80%) também serve de base para afirmar que, apesar da grande variação detectada, quase metade da população tem cerca de 80% das residências com abastecimento de água.

A melhora mais significativa pode ser vista na RM-Salvador que passou de 92,4% em 2000 para 98,3% em 2010, como pode ser visto no Gráfico N° 9. No caso da RM-RJ e RM-SP, podemos observar que há pouca dispersão entre os dados, o que indica que a maioria dos setores estudados tem valores muito próximos para esta variável — apesar do grande número de *outliers* (valores atípicos) detectados.

Gráfico N° 9

Proporção de domicílios com abastecimento de água nos Aglomerados Subnormais das RM



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo IBGE para 2000 e 2010.

ESGOTAMENTO SANITÁRIO

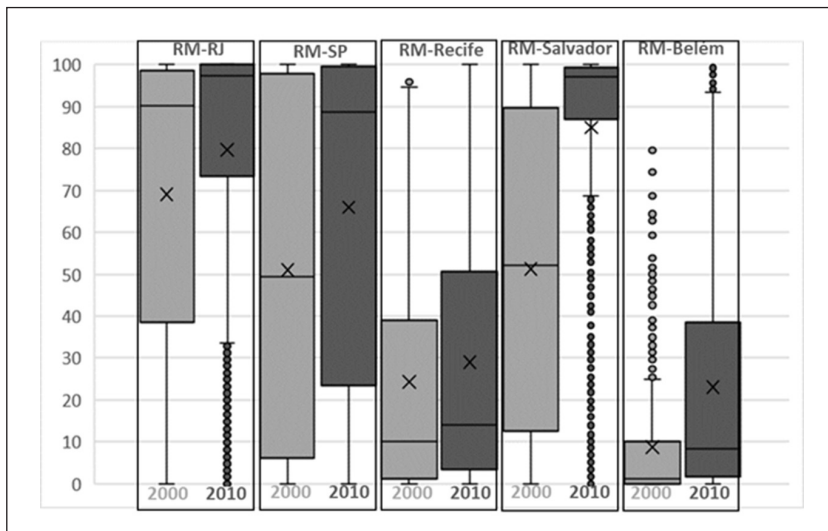
Os dados de esgotamento sanitário mostram que houve uma melhora em todas as RM. É importante destacar neste tópico a situação das RM Recife e Belém que tem taxas muito baixas de domicílios com esta infraestrutura. Em 2000 a RM-Belém tinha menos de 10% dos domicílios ligados à rede geral e a RM-Recife tinha 24,3%. Houve uma melhora significativa na RM-Belém, um aumento de quase 15% no ano de 2010 quando 23,1% dos domicílios estavam ligados à rede geral de esgotamento. Apesar desta melhora, se analisarmos a situação da RM-Belém pela mediana, veremos que a situação ainda é muito ruim, metade dos setores em 2010 possuíam menos de 10% de domicílios ligados à rede geral.

Outra melhora relevante neste quesito aconteceu na RM-Salvador, o aumento na proporção de domicílios ligados a rede geral de esgoto foi em média 35% em relação a 2010.

Cabe destacar neste tópico, que não há um padrão em relação à estrutura dos dados para as RM. Como podemos observar no Gráfico N° 10, em algumas RM como SP (2000 e 2010), RJ (2000) e Salvador (2000) a dispersão entre os dados é grande, mostrando que a situação dos setores censitários varia muito de acordo com esta variável.

Gráfico N° 10

Proporção de domicílios com esgotamento sanitário nos Aglomerados Subnormais das RM

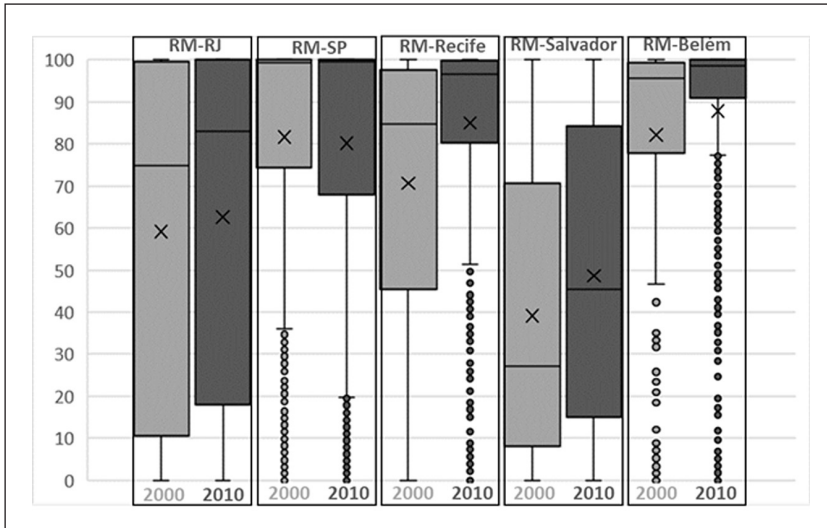


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo IBGE para 2000 e 2010.

COLETA DE LIXO

No que se refere à coleta de lixo pelo serviço de limpeza, observamos de forma geral, um avanço na situação dos aglomerados subnormais. As melhorias mais significativas podem ser vistas na RM-Salvador e Recife, que passaram de 39 para 50% e 70 para 85%, respectivamente, em 2010. Apesar disso, a situação da RM-Salvador se mostra atípica em relação às outras RM, com proporção de coleta de lixo abaixo de 50% ainda em 2010 — como pode ser visto no Gráfico N° 11.

Gráfico N° 11
 Proporção de domicílios com coleta de lixo pelo serviço de limpeza
 nos Aglomerados Subnormais das RM



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo IBGE para 2000 e 2010.

De uma forma geral, a estrutura dos dados para infraestrutura se mostra diferente dos outros dados (socioeconômicos) analisados. Neste tópico pudemos observar pela posição das caixas dos gráficos que há uma discrepância significativa entre as situações das regiões metropolitanas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que mudou nas favelas brasileiras na primeira década do século XXI? Qual era o contexto político e econômico que vivia o país neste período? Estas foram as duas perguntas principais que orientaram este trabalho. O primeiro objetivo foi apresentar um retrato das favelas brasileiras no período 2000-2010. Mas esta análise não seria completa sem mencionar o contexto político e econômico que o Brasil viveu neste período. Por isso, o segundo objetivo foi discutir a Era Lula como uma espécie de cenário, no qual houve uma mudança no tratamento da pobreza no Brasil.

Através do recorte longitudinal (temporal), podemos observar uma melhora na situação das favelas em relação às várias dimensões estudadas. A Região Metropolitana que obteve maiores avanços, em relação ao ano 2000, foi a de Salvador — que em quase todas as di-

mensões teve uma melhora significativa. Os dados mostram também que as melhorias foram mais acentuadas nas RM da região Norte (Belém) e Nordeste (Salvador e Recife).

O recorte transversal (entre áreas) indicou que a RM-Recife e Belém tem os piores cenários com relação infraestrutura se comparadas às outras RM, ainda que tenham mostrado uma melhora em relação a 2000. Para entender as situações individuais de cada RM, os dados devem ser estudados considerando o contexto de políticas locais no período.

Como dito anteriormente, o objetivo aqui não foi tecer relações de causalidade entre as políticas implementadas no período e uma possível melhora na qualidade de vida das favelas. Com os dados utilizados não seria possível fazer este tipo de relação. No entanto, o contexto do governo Lula foi apresentado porque permite associações com as mudanças encontradas nas favelas no período.

Por fim, quando consideramos todas as dimensões, podemos afirmar que a qualidade de vida nas favelas melhorou na primeira década do século XXI. O período ainda precisa ser melhor avaliado quanto a estas mudanças, no que diz respeito à situações e políticas locais. Ainda assim, este trabalho apresenta um panorama da situação das favelas no governo Lula — somando esforços às pesquisas que avaliavam mudanças territoriais nestas áreas.

BIBLIOGRAFIA

- Agência Brasil 2010 “Bolsa Família fechará 2010 com 12,8 milhões de famílias atendidas” em *Estadão*, 26/12. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsa-familia-fechara-2010-com-12-8-milhoes-de-familias-atendidas,658387>> acesso 15/11/2016.
- Andrade, E. 2015 “50 anos de Política Habitacional no Brasil (1964-2014) passos e descompassos de uma trajetória” em *Revista de Administração Municipal*, N° 283, setembro.
- Azevedo, S. 1988 “Vinte e dois anos de política habitacional (1964-1985): criação, trajetória e extinção do BNH” em *Revista de Administração Pública* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas) Vol. 22, N° 4, outubro-dezembro.
- Brasil 2005 2005 *Lei Federal N° 11.124, 16-06-2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social — SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS* (Brasília).

- Cardoso, A. L. 2007 “Avanços e Desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas” em *Caderno Metrôpoles* (São Paulo) N° 17, janeiro-julho.
- Cardoso, A. L. e Aragão, T. Amorim 2013 “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil” em Cardoso, A. L. (org.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais* (Rio de Janeiro: Letra Capital).
- Cardoso, A. L.; Aragão, T. Amorim e Araujo, F. de Souza 2011 “Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano”, trabalho apresentado no *XIV Encontro Nacional da ANPUR* (Rio de Janeiro: ANPUR).
- Cardoso, A. L.; Araujo, F. De Sousa e Jaenisch, S. T. 2013 “Morando no Limite: sobre padrões de localização e acessibilidade do Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro”, trabalho apresentado no *XV Encontro Nacional da ANPUR* (Recife: ANPUR).
- Carvalho, C. 2017 “Cidade e Favela: Transescalaridade das Disparidades Sociais?” em *Caminhos de Geografia* (Uberlândia) N° 18, Vol. 63.
- Carvalho, C.; Patricio, N. e Schuett, N. 2014 “A importância das áreas de uso comum em projetos de habitação social: O caso do Programa Minha Casa Minha Vida” em *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento* (Curitiba) Vol. 3, N° 2, pp. 24-35, janeiro-julho.
- Denaldi, R.; Moretti, R.; Paiva, C.; Nogueira, F. e Petrarolli, J. 2016 “Urbanização de favelas na região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento — Urbanização de Assentamentos Precários” em *Caderno Metrôpoles* (São Paulo) Vol. 18, N° 35, abril.
- Faulhaber, L. e Azevedo, L. 2015 *SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro Olímpico* (Rio de Janeiro: Mórula)
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2001 *Censo Demográfico 2000* (Rio de Janeiro: IBGE).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2010 *Censo Demográfico 2010* (Rio de Janeiro: IBGE).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2011 *Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais — Primeiros Resultados* (Rio de Janeiro: IBGE).

- Jungbluth, A. e Souen, J. A. 2010 “A importância da política de valorização do salário mínimo para a região Nordeste” em *Leituras de Economia Política* (Campinas) Vol. 16, junho, pp. 23-55.
- Kerstenetzky, C. Lessa 2009 “Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família” em *DADOS — Revista de Ciências Sociais* (Rio de Janeiro) Vol. 52, Nº 1.
- Maricato, E. 2011 *O Impasse da Política Urbano no Brasil* (Petrópolis: Vozes).
- Ministério do Desenvolvimento Social 2015 “Número de filhos teve maior queda entre beneficiárias” em <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/marco/numero-de-filhos-teve-maior-queda-entre-beneficiarias>> acesso 18/04/2018.
- Ministério do Planejamento 2015 “Urbanização de Assentamentos Precários — Rio de Janeiro” em <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-urbana/urbanizacao-de-assentamentos-precarios/rj/20>> acesso 24/03/2016.
- Neri, M.; Vaz, F. e Souza, P. 2013 “Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais” em Campello, T.; Neri, M. (orgs.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (Brasília: Ipea).
- Pasternak, S. e D’Otaviano, C. 2016 “Favelas no Brasil e em São Paulo: Avanços nas análises a partir da leitura territorial do censo de 2010” em *Caderno Metrópoles* (São Paulo) Vol. 18, Nº 35, abril, pp. 75-99.
- Rolnik, R. 2009 “Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil” em *Revista Brasileira de Estudos Regionais*, Vol. 11, Nº 2, novembro.
- Sánchez-Ancochea, D. e Mattei, L. 2011 “Bolsa Família, poverty and inequality: Political and economic effects in the short and long run” em *Global Social Policy*, Vol. 11, Nº 2-3, dezembro.
- United Nations 2011 “Report of Poverty eradication” em <<https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/590/98/PDF/N1159098.pdf?OpenElement>> acesso em 29/11/2016.
- Wolffenbüttel, A. 2004 “Indicadores” em *Desafios do Desenvolvimento* (Brasília: IPEA) Vol. 1, Nº 4.

- World Bank 2018a “Life Expectancy at Birth” em <<https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=BR>> acesso 15/04/2018.
- World Bank 2018b “Population living in slums” em <<https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS>> acesso 15/04/2018.
- World Bank 2018c “Poverty headcount ratio at \$1.90 a day” em <<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?end=2014&locations=1W&start=1990&view=chart>> acesso 15/04/2018.

TERRITORIOS Y POLÍTICAS

¿QUÉ PERMANECE Y QUÉ MUDA EN CUBA?

Luisa Iñíguez Rojas

INTRODUCCIÓN

Las políticas trazadas por el Estado cubano a partir del triunfo revolucionario de 1959, en el marco del proyecto de formación de una nueva sociedad, se centraron en suprimir las inequidades sociales y homogeneizar gradualmente las condiciones de vida en lo relativo al consumo material y espiritual de la población. Se desplegaban acciones encaminadas a la reducción de las desigualdades de condiciones de vida entre la parte oriental y occidental del país, entre zonas urbanas y rurales, e intraurbanas. Las políticas y su instrumentación en planes, programas, y acciones encaminadas a este objetivo, lograron una relativa homogeneidad en indicadores de salud, educación, de asistencia y seguridad social, empleo, entre otros en las provincias y municipios del país.

La crisis económica resultado de la desintegración del campo socialista y la desaparición del Consejo de Ayuda Mutua Económica, a inicios de la década del noventa del pasado siglo, provocó la paralización prácticamente absoluta de la producción y los servicios y de la atención a las desigualdades territoriales. Ante la brusca disminución de la capacidad del Estado para mantener los niveles de bienestar alcanzados, las iniciativas de los individuos y familias para detener el deterioro de sus condiciones de vida, dio inicio a un proceso que debilitó los avances alcanzados en la homogeneidad social.

Desde mediados de la década de los años noventa del pasado siglo, comenzaron a aplicarse medidas de ajuste y apertura económica, y en la primera década del presente siglo, se concibieron más de 200 programas sociales para la recuperación. El artículo se traza como objetivo documentar la relación entre tipos de territorios y políticas públicas, con énfasis en la actualización del modelo económico y social del país. Para ello se realiza un síntesis de los efectos de las políticas a partir del triunfo de la revolución cubana y los impactos territoriales de la crisis de los años noventa, las nuevas reconfiguraciones que transcurrieron como resultado de la aplicación de medidas de ajuste para la recuperación, y las transformaciones que en la actualidad emergen en el marco de la conceptualización del modelo económico y social del país y la implementación de lineamientos de la política económica y social.

PREMISAS ESENCIALES. LOS VARIOS TERRITORIOS, LAS VARIAS ESCALAS Y LOS MÚLTIPLES ACTORES

Aunque existe una abundante literatura acerca de la territorialización de las políticas o de la generación de políticas territoriales, poco se trata el hecho de que la mayoría de las políticas se implementan en un determinado tipo de territorio para toda su población o para una determinada población meta. Algunos autores han identificado varias formas de percibir o abordar el territorio. Rogério Haesbaert, uno de los geógrafos latinoamericanos que ha dado mayor énfasis a la comprensión y tipología de los territorios, identifica ejes básicos para percibirlos: el político-jurídico, donde se incluiría el territorio donde se ejerce el poder del Estado; el cultural o simbólico cultural resultado de la apropiación de una colectividad; y el económico caracterizado por ser fuente de recursos y donde priman las relaciones económicas (Haesbaert, 2004). Al aceptar varios territorios y varias territorialidades, se hace evidente la necesidad de superar la limitación de la concepción clásica que lo entiende como “exclusividad de un poder” (Souza, 1995: 94). Se considera una visión reduccionista, entender el territorio como uno solo, como espacio de gobernanza, e ignorar los otros tipos de territorios que existen en su interior (Mañano Fernandes, 2009: 203).

Tras estas sentencias estaría claro que tanto la concepción, la implementación, como la evaluación de los efectos de las políticas depende de cuál es el territorio de referencia, desde dónde se miden los éxitos o los fracasos, qué factores provocaron las fallas, qué o quiénes facilitaron la eficiencia y la equidad de su implementación. Para fines interpretativos podríamos concebir al menos tres formas de concebir el territorio en el estudio de las políticas públicas.

El primer tipo de territorio, el reconocimiento común, es el político-administrativo con límites jurisdiccionales donde el Estado delimita la tierra, la plataforma y el mar que rodea el archipiélago y fragmenta el territorio nacional, en una malla de territorios subnacionales. Desde el año 2011, cuando entraron en vigor los ajustes a la división vigente, la República de Cuba se divide en 15 provincias recortadas en 168 municipios.

Como es usual en ese tipo de división, la heterogeneidad en área y población no tiene relación. Entre los 24 municipios con más de 1000 km² está el más poblado y el menos poblado. Además de que pueden ser curiosidades o parte de la cultura geográfica, estos hechos condicionan en primera instancia la complejidad de la gestión de las políticas en los territorios. El gobierno del municipio más poblado del país atiende las necesidades de servicios básicos de una población superior a la que contienen los 25 municipios de menor cantidad de población del país. La superficie de un solo municipio supera la de otros 31, y la población al interior de un territorio político-administrativo puede tener un patrón lineal de poblamiento concentrado en ejes viales, o por el contrario, un patrón disperso en montañas. Otra de las particularidades de esta malla es la edad. Existen provincias con poco más de 100 años cuyos límites casi no han variado; otras que han cedido un área considerable de su territorio y provincias con 40 años, como las cinco del oriente del país, con menos de diez años. De forma similar existen municipios centenarios que mantuvieron sus límites originales, en la división político-administrativa de 1976, otros que asumieron partes de varios municipios o, por el contrario, cedieron áreas a sus vecinos en el 2011, territorios envejecidos y con estructura etaria joven en íntima relación con los emisores y receptores de población.

Una segunda malla de territorios continuos o discontinuos, más profusa, y con límites más variables en el tiempo, fragmenta provincias y municipios por recortes irregulares delimitados por estructuras ministeriales u otras equivalentes del Estado, los territorios sectoriales de la economía y los servicios, que se inscriben dentro o cruzan los territorios político-administrativos, donde la gestión es responsabilidad del Estado, o donde en el caso de los “no estatales”, es controlada por ella mediante normas y regulaciones estatales. Por lo general, cada uno de estos territorios se inscribe en una parte del municipio, o cruza límites de este y se desborda a otros contiguos o no. En esta segunda malla, coexisten territorios que cumplen funciones de nivel nacional, donde la gestión responde a políticas o directrices de este nivel; territorios cuya gestión se subordina al nivel municipal o provincial, y al nivel nacional en aspectos técnicos o metodológicos (doble subordinación) y territorios no estatales, en teoría los más autónomos.

Varias divisiones de la administración de sectores de servicios estatales superpuestas, procuran mayor eficiencia y eficacia de su gestión. Por ejemplo, los gobiernos provinciales y municipales gestionan los servicios de educación y de salud en la totalidad del área del territorio de su actuación, según el principio de universalidad, pero para los ministerios respectivos, su territorio es el nacional. Estas instancias son responsables por la elaboración de políticas sectoriales, controlan su cumplimiento y el suministro de insumos a sus instituciones. La autonomía de los territorios sub-nacionales para adaptar estas políticas es muy reducida, y la posibilidad de que las políticas nacionales se adapten a los territorios es aún limitada.

Aunque por definición las Asambleas Municipales del Poder Popular tienen la más alta autoridad en sus territorios y ejercen funciones estatales de gestión administrativa y financiera local, y de gestión de servicios básicos, en realidad la gestión de la producción de bienes y servicios se circunscribe al cumplimiento de los planes de las entidades subordinadas a este nivel, y el apoyo a las subordinadas a niveles superiores. A su vez, el gobierno municipal se divide en consejos populares, y se subdivide en circunscripciones donde las posibilidades de gestión de la vida territorial son aún menores.

Aunque menos evidente, múltiples servicios en el nivel local dependen de la gestión de instancias nacionales como el abasto de agua, en primera instancia gestionado por el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos. La dotación de agua potable de un municipio o parte de él, puede tener sus fuentes de abasto en territorios vecinos y hasta en distantes decenas de kilómetros; o la energía eléctrica, por lo común generada en redes, en principio no atañe al nivel local, salvo el caso de energías alternativas en pequeños asentamientos, por lo general de difícil acceso a estas redes.

Los “territorios económicos” de esta segunda malla territorial tienen una particular complejidad en su dimensión temporal, dada la yuxtaposición de los construidos antes de 1959, creados durante varias décadas de planificación del desarrollo económico del país, o creados (o en creación) por los procesos recientes que acompañan la implementación de lineamientos de la política económica y social. Son los territorios empresariales, las zonas especiales de desarrollo, los territorios agrícolas cooperativos o privados y otros, usualmente conectados en redes. Su número y sus límites son más dinámicos que los de los territorios político-administrativos, y mientras algunos mueren, otros nacen, lo cual siempre tiene efectos sociales en el municipio o la provincia donde ocurre la inscripción o la defunción.

Entre los componentes que diferencian estos recortes pueden citarse: la dotación de recursos naturales, lo cual, define, de inicio el

“capital natural” con el que cuenta el territorio que, por lo general, condiciona los usos productivos heredados o en creación; la gestión estatal y no estatal de los recursos del territorio y la subordinación a instancias extra municipales, no solo nacional sino a otros municipios de la provincia. Se reconoce que [...] “la división territorial actúa como marco de desigualdad relativa de oportunidades de creación de riquezas, y que la variedad de condiciones y recursos naturales” (Bret, 1997: 211) y a su vez facilita la diversidad y complementariedad productiva de los territorios.

El crecimiento, la productividad, los problemas y necesidades de los territorios de sectores productivos inscritos en estos, pueden ser responsabilidad de estructuras sectoriales de nivel nacional, y hasta condicionadas al nivel supranacional, con cierta independencia del gobierno municipal, o de la atención de estos, sean públicas o privadas. De forma similar, los territorios sectoriales pueden tener poder y responsabilidad de actuación en los territorios vividos, y la organización de sus procesos productivos ser independientes de la población insertada al interior de su territorio o en su vecindad. Por ejemplo, en los territorios de complejos agroindustriales azucareros —que contienen la fábrica de azúcar¹, las plantaciones de caña y su asentamiento principal², actualmente denominados unidades empresariales de base—, con frecuencia sus límites desbordan el municipio donde se localiza la fábrica, y las plantaciones se extienden hacia otro u otros municipios. En la organización tradicional de estos territorios se incluía la atención a la infraestructura y los recursos sociales de los bateyes azucareros. Al eliminarse la estructura ministerial (Ministerio del Azúcar) y crearse un Grupo Empresarial³, la responsabilidad de estos asentamientos fue trasladada al gobierno de los municipios, donde estos están localizados y se han constatado los impactos negativos de esta decisión en varias localidades.

Por su parte la estructura de base territorial de los diferentes niveles de atención a la salud define en el nivel primario el sector área que demarca la población que pertenece a un consultorio del médico y la enfermera de la familia y el área de salud territorio cuya población residente pertenece a un determinado policlínico, ambos delimitados al interior de cada municipio, mientras el nivel secundario define la región de salud cuya población pertenece a un determinado hospital y su territorio población abarca varios municipios o fragmentos de municipios.

1 Denominados en Cuba centrales azucareros.

2 Llamado batey azucarero.

3 Denominado AZCUBA.

Los territorios sectoriales y los territorios vividos se insieren, superponen o yuxtaponen a los territorios políticos administrativos, y sus múltiples actores y agentes se sitúan en una intrincada trama de relaciones donde están en juego responsabilidades e intereses de diferente naturaleza.

Una tercera forma de apreciar el territorio sería el de los territorios vividos, en la consideración de varios autores sería el territorio cultural o simbólico que incluye la apropiación y la significación que los residentes dan al lugar donde habitan, el del cotidiano compartido entre las más diversas personas. Solo para fines operacionales, y con el objetivo de avanzar en la reflexión acerca de la relación entre territorios y políticas, corriendo el riesgo, las dificultades de su delimitación, concreción, se circunscribiría de un lado a los de residencia, que pueden inscribirse dentro de un territorio político administrativo y lo rebasarían en el caso de los movimientos pendulares para estudio, trabajo, recreación entre otros, sometidos a dinámicas constante que incluyen hasta la creación de nuevos barrios o asentamientos al interior de una unidad político-administrativa. Desde una visión antropológica sería el lugar y desde la sociología se aproximaría a la comunidad.

Estas tres formas de identificar los territorios muestran que en ellos difieren las responsabilidades, las intenciones, y las aspiraciones más o menos claras o silenciadas. Vivimos insertos en una trama de recortes territoriales, cada uno de ellos con vínculos políticos, económicos, sociales y culturales de diferente intensidad y escalas de articulación. A propósito, cabe la consideración acerca de que “todo proyecto de un actor sintagmático, se realiza en varias mallas al mismo tiempo, aun cuando este ni lo sospeche. [...] Es esta con frecuencia una fuente de restricciones y contradicciones que desvían la acción” (Raffestin, 1993: 153-154).

Ello puede interpretarse como estando en el mismo territorio político administrativo o incluso en un mismo territorio sectorial; los territorios vividos por los diferentes grupos sociales o familias difieren y pueden hasta estar ajenos o al margen del funcionamiento de ambos. Todos los individuos y familias de un territorio, en realidad participan de forma desigual de los beneficios o perjuicios que aportan las políticas en el “mismo territorio” y las acciones y estrategias pueden diferir, y hasta oponerse.

Los múltiples territorios, la multi-actoralidad y las multi-escalari- dad presentes en los diferentes tipos de territorios aportan el contexto que se debate entre coherencia, integralidad y conflictos entre políticas, normas, regulaciones y resultados de su implementación. Asumir esta plataforma conceptual-metodológica facilita la exploración del laberinto las relaciones entre territorios y políticas. Aceptando estas

consideraciones, se descubren los diferentes marcos en que se despliega la territorialidad de las políticas públicas, que definen las de Estado, las sectoriales —también de Estado—, y las estrategias y acciones de la población.

A propósito, un ejemplo único de delimitación territorial atendiendo a unidades naturales es el promovido por un plan llamado Plan Turquino creado por el Estado en 1986, con una concepción integrada de atención y monitoreo del desarrollo de los sistemas montañosos del país, ampliado a otros con limitantes de uso. En los territorios que integran este plan existe la posibilidad de una gestión conjunta de los gobiernos provinciales o locales y de ellos con otros múltiples actores territoriales.

En la multi-territorialidad⁴ está presente la multi-actoralidad y la multi-escalaridad, lo cual aporta el contexto que se debate entre coherencia, integralidad y conflictos entre políticas, normas, regulaciones, y lo que es más importante, los resultados de la implementación de estas y sus efectos también múltiples.

LOS MÚLTIPLES TERRITORIOS EN LA CONCEPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Varias divisiones de la administración de sectores de servicios estatales, procuran mayor eficiencia y eficacia de su gestión. Por ejemplo, los gobiernos provinciales y municipales gestionan los servicios de educación y de salud en la totalidad del área del territorio de su actuación, según el principio de universalidad, pero para los ministerios respectivos, su territorio es el nacional. Estas instancias son responsables por la elaboración de políticas sectoriales, controlan su cumplimiento y el suministro de insumos a sus instituciones. La autonomía de los territorios sub-nacionales para adaptar estas políticas es muy reducida, y la posibilidad de que las políticas nacionales se adapten a los territorios aún más.

Aunque menos evidente, múltiples servicios en el nivel local, dependen de la gestión de nivel nacional como el suministro de agua, en primera instancia gestionado por el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos y sus estructuras provinciales. La dotación de agua potable de un municipio o parte de él, puede tener sus fuentes de abasto en territorios vecinos y hasta en distantes decenas de kilómetros; o la energía eléctrica, por lo común generada en redes, en principio no atañe al nivel local, salvo el caso de energías alternativas en pequeños asentamientos, por lo general de difícil acceso a estas redes.

4 Concepto propuesto por Haesbaert (2004: 126) para referirse a las relaciones sociales que articulan los territorios en red.

Los “territorios económicos” de esta segunda malla territorial tienen una particular complejidad en su dimensión temporal, dada la yuxtaposición de los construidos antes de 1959, creados durante varias décadas de planificación del desarrollo económico del país, o creados (o en creación) por los procesos recientes que acompañan la implementación de lineamientos de la política económica y social. Son los territorios empresariales, las Zonas especiales de desarrollo, los territorios agrícolas cooperativos o privados y otros, usualmente conectados en redes. Su número y sus límites son más dinámicos que los de los territorios político-administrativos, y mientras algunos mueren, otros nacen, lo cual siempre tiene efectos sociales en el municipio o la provincia donde ocurre la inscripción o la defunción.

De acuerdo a lo expuesto, la relativa autonomía de los gobiernos municipales en la gestión de servicios estatales, depende del presupuesto municipal que permite el mantenimiento o el incremento de determinados servicios. Si un gobierno municipal tratase de mejorar los servicios de transporte en su territorio, tendría que comenzar por mejorar la infraestructura vial —donde se combinan las de “interés nacional”, local y las vías que pertenecen a sectores económicos como el agropecuario—, en tanto el número de vehículos necesarios para la transportación intraurbana o entre asentamientos de la población que atiende, debe solicitarlo a instancias superiores. La mejora del transporte intraprovincial, pudiera proponerse desde el nivel nacional, a partir de necesidades y prioridades de la transportación de carga según ramas, o desde la intensidad de los flujos pendulares o regulares de la población desde unos territorios a otros.

Hasta aquí podemos imaginar la complicada trama de relaciones, dependencias y subordinaciones con poderes diferenciados que se entretajan al interior de provincias y municipios, de lo cual resulta una doble condición: el Estado representado por las Asambleas del Poder Popular es responsable por la gestión del desarrollo del territorio comprendidos en las provincias y los municipios, pero la malla de territorios demarcados para la administración de los servicios, superpuestos o yuxtapuestos en ellos, siempre tienen alguna dependencia a sus respectivas instancias sectoriales locales o provinciales dirigidas desde el nivel nacional.

En el camino hacia nuevas formas de concebir la pertenencia y la gestión de los territorios económicos a niveles supramunicipales, podría de inicio eliminarse el incómodo término “subordinación” por otro que contemple la necesaria innovación en las relaciones entre niveles y el equilibrio entre los poderes en el territorio. Estas innovaciones políticas permitirán sustituir la representación de “escollos para el gobierno municipal” por oportunidades y beneficios a la vida territorial.

DE LA HOMOGENEIDAD TERRITORIAL A LA AMPLIACIÓN DE LA HETEROGENEIDAD

A partir del triunfo revolucionario de 1959 se desplegaron con rapidez campañas como la de alfabetización, y la instrumentación legal de políticas como las leyes de reforma agraria, de reforma urbana, la creación de sistemas únicos de atención a la salud y educación universales y gratuitos, de empleo, así como los de asistencia y seguridad social, entre otros muchas. Según Milton Santos, “[...] junto a la revolución económica y social, se fomentaba una revolución espacial” (1980: 48).

Creado en 1960, el Instituto de Planificación Física tenía como objetivo central la reducción de las desproporciones de las condiciones de vida de la población entre el oriente y el occidente del país, entre la ciudad y el campo, y las diferencias al interior de la ciudad, encaminadas en lo fundamental a la eliminación de barrios insalubres. La institucionalización del país, acompañada de una nueva división político-administrativa en 1976, facilitaba los procesos encaminados a la reducción de los desequilibrios regionales, provinciales y municipales, y a la relativa homogeneidad social.

A finales de la década del ochenta, se mantenía como orientación de la planificación territorial fortalecer y desarrollar las capitales provinciales y consolidarlas como centros de servicios superiores para la provincia, se concretaban acciones de la planificación socioeconómica y se contaba con planes de desarrollo municipal, urbanos, y sectoriales, de corto, mediano y largo plazo, que con aciertos y desaciertos implementaban las centralizadas políticas de desarrollo territorial con equidad.

El estudio de las desproporciones territoriales de nivel de vida, realizada en 1986 por la Junta Central de Planificación, evidenció la reproducción de las distancias económicas y sociales, entre el oriente y occidente, así como entre los de mayor proporción de población urbana y rural⁵ (Franco, 1986).

La relación entre estas desproporciones y la tasa neta de migración de los municipios en el quinquenio mostraba la concentración de municipios emisores de población y con bajo nivel de vida en las provincias orientales, y en situación contraria los municipios donde se localizaban capitales provinciales o ciudades atractivas por su desarrollo industrial (Iñíguez y Morejón, 1995).

Si bien las inequidades sociales habían sido borradas gradualmente, en paralelo a los procesos de homogeneización territorial y a la igualdad de acceso al consumo de productos y servicios básicos,

5 Clasificó los municipios del país mediante un indicador sintético, construido a partir de un sistema que incluía indicadores demo-laborales, de salud, culturales, de vivienda-equipamiento y educacionales.

se incorporaban nuevas e inevitables desigualdades territoriales a las heredadas por la selección de territorios para la implantación de determinados planes y programas de desarrollo de sectores productivos, zonas de nueva asimilación industrial, dotadas de recursos naturales como los minero-metalúrgicos, de puertos, así como la creación de nuevas comunidades para apoyar el desarrollo agropecuario. Mientras, algunas inversiones se localizaban en lugares con baja productividad espacial y opuestos —para algunos— a la racionalidad económica, como vía para impulsar la homogeneidad territorial.

La crisis económica enfrentada a inicios de la década del noventa del pasado siglo con la desintegración del campo socialista y el recrudecimiento del bloqueo norteamericano estremeció la economía y la sociedad cubana. Sin abandonar el sistema social en construcción, la brusca disminución de la capacidad del Estado para mantener los niveles de bienestar alcanzados obligó a tomar medidas para contener la crisis y reorientar la economía. La prácticamente absoluta paralización de la producción y los servicios desencadenó las iniciativas de los individuos-familias para detener el deterioro de sus condiciones de vida, hecho que marcó el comienzo de un proceso que conmovía la relativa homogeneidad social de oportunidades de vida alcanzada, dando paso a la ampliación progresiva de las distancias sociales y entre territorios. La equidad territorial, paradigma del modelo de desarrollo cubano, según Pleyán 1997 “[...] fue estremecida a partir de la década del noventa cuando sus funciones esenciales fueron prácticamente anuladas, y entre ellas la atención a los desequilibrios territoriales” (Pleyán, 1997: 22).

Algunas medidas se encaminaron a la protección del consumo o servicios prestados a determinados grupos poblacionales o regiones, que pueden considerarse como el preludio de una aplicación focalizada de la política social. Entre ellas podemos citar la de restringir consumos normados a determinados grupos de edades, por ejemplo, ropas a escolares o leche a menores de siete años.

Se hicieron evidentes dos evoluciones, la de lugares en ventaja dinamizados por la localización de actores económicos emergentes de prioridad nacional, encabezados por el sector turístico, y la del resto de los territorios en desventaja que enfrentaron dinámicas lentas, ante la pérdida de capacidad de gestión del gobierno de atender tanto esferas productivas como de servicios (Iñíguez, 2012). Entraban como inductores de la diferenciación tanto la localización de recursos naturales, como las siempre riesgosas decisiones políticas, en tiempos de urgencia. Los desequilibrios de la estructura económica, social y espacial que aún permanecían, no podían ahora ser considerados para la localización de los nuevos o reanimados actores económicos estatales.

Una de las medidas de ajuste económico para paliar la crisis fue

la decisión de concentrar las inversiones, y condicionarlas a la rápida recuperación y mayor efecto multiplicador en la economía, de amplia repercusión sobre las desigualdades entre espacios y territorios del país. La implementación de planes y programas de desarrollo de distintos sectores productivos priorizados como el turístico, minero-metalúrgico o biotecnológico, entre otros, en algunos casos mediante el complemento de los recursos nacionales con capital extranjero, se producía en territorios sectoriales seleccionados que recibían asignaciones de prioridad nacional guiadas por la verticalidad y exigían de la productividad espacial, aunque no conseguían irradiar las ventajas de estos desarrollos dentro de un mismo municipio o a sus vecinos. En algunas capitales y ciudades intermedias, de forma también focal, se acogían algunas reanimaciones industriales, con la relativa mejoría de los ingresos y acceso al consumo de parte de su población.

Tanto las nuevas formas de producción y organización, como la apertura de los mercados agropecuarios, transformaban los territorios de forma selectiva y con diferentes resultados, regulados por múltiples factores entre los que cabe destacar el diferente potencial del recurso tierra, que ahora no contaba con los insumos antes usados para su mejoramiento, y las tradiciones que distinguían a los espacios de producción no cañera en ventaja con respecto a los cañeros.

La ampliación del empleo por cuenta propia, componente de las medidas de ajuste económico, propició el incremento de nuevos actores económicos no estatales, con una distribución espacial más compleja. Algunas de las actividades de ingresos netos más ventajosas, como la renta de habitaciones o restaurantes (paladares), seguía la lógica de concentración coincidente o próxima a los nuevos actores económicos promovidos por el Estado. Ello por tanto privilegiaba a algunos espacios urbanos y algunos turísticos, y hasta a esquinas de la retícula urbana de algunas ciudades, otro patrón de distribución dispersa de ellos, se apreciaba con diferentes intensidades al interior de cualquier municipio.

La localización de inversiones o las reanimaciones productivas que procuraban mayor eficiencia, debilitaron los procesos que actuaban sobre los desequilibrios provinciales, municipales y regionales heredados. El freno a los procesos de homogeneización de oportunidades de vida en los territorios del país y la consecuente reducción de los avances logrados en materia de equidad territorial de condiciones de vida no niega que estos rediseños permitieron mantener la supervivencia de la nación y de su población. La emergencia o re-emergencia de nuevos actores económicos estatales, mixtos, no estatales, formales o informales, legales o ilegales, complicaban la aprehensión de las desigualdades territoriales en el país.

POLÍTICAS Y TRANSFORMACIONES TERRITORIALES A INICIO DEL SIGLO XXI

A pesar de efectos favorables de la recuperación económica, de la permanente preocupación del Gobierno por elevar las condiciones y el nivel de vida de la población, y la mantenida proximidad de algunos indicadores territoriales de educación y salud, de forma inevitable, a inicios de la década del 2000 era apreciable el deterioro en las infraestructuras de servicios sociales, la descapitalización de las industrias, y un creciente nivel de desigualdad asociada a la crisis. El análisis de situación dio lugar a la organización de programas de recuperación de sectores sociales llamados “Programas de la Revolución”, que superaron los 200. Ellos fueron inscritos en un movimiento denominado “Batalla de Ideas”⁶, en el cual se definieron como ejes centrales los trabajadores sociales, comenzando la formación emergente de estos actores que llegaron a ser 45.000. Se consideró entonces necesario introducir políticas focalizadas a grupos sociales vulnerables, que no habían logrado amortiguar los efectos negativos de la crisis, y en paralelo mantener políticas sociales universales, en lo esencial en la educación y la salud, aunque con fuertes restricciones operacionales.

Los territorios y actores emergentes priorizados continuaron su desarrollo y en el caso del turismo fueron ampliados hacia otros espacios de grupos insulares del archipiélago. Algunos procesos que habían comenzado a actuar sobre la reformulación de los territorios se intensificaron y entre ellos se destacaron el incremento de las remesas y la vinculación formal o informal, legal o ilegal a actividades productivas y de servicios.

El continuado deterioro de las actividades del sector agropecuario, con carencias de insumos, problemas organizativos de producción y comercialización, factores climáticos, y otros, mantenía reducciones en el aprovechamiento de las tierras agrícolas, con la consecuente disminución de la producción agropecuaria. Los esfuerzos por superar estas limitantes incluyeron desde la aprobación de nuevas formas cooperativas como las UBPC⁷, hasta el establecimiento de Programas como el Alimentario, y de la Agricultura Urbana y Periurbana.

A pesar de éxitos documentados, las valoraciones positivas de la

6 La “batalla” se establece entre las tendencias al individualismo, egoísmo y otras manifestaciones que proliferaron al calor de la crisis económica de los años noventa, cuando las soluciones personales primaron por encima de las sociales para la recuperación del nivel de vida y status de individuos y familias (conseguir un empleo en el sector emergente, pasar al sector informal de la economía, emigrar para remesar a la familia), y la recuperación del papel del sector formal y estatal en la mejoría de las condiciones de vida.

7 UBPC: Unidades Básicas de Producción Cooperativas.

implementación de estos nuevos programas, ellos tuvieron efectos de diferente intensidad en familias de provincias, municipios y asentamientos humanos del país. Por otra parte, los limitados avances en la construcción, reparación o mantenimiento de las viviendas en la década por parte del Estado o por el denominado “esfuerzo propio”, mantenía uno de los más graves problemas en materia de política social del país, y que también reforzaba un aspecto menos destacado como el incremento de la percepción de desigualdad entre las familias que conseguían construir o mejorar sus viviendas y las que esperaban.

En paralelo, a inicios de la década del dos mil, la economía cubana apuntaba hacia una situación desfavorable, con grandes problemas estructurales, y atendiendo a ello, fueron reformuladas políticas y estrategias que provocaron profundos cambios territoriales.

La pérdida de prioridad de la agroindustria azucarera, en el marco de la drástica reducción de la disponibilidad de recursos, y de estímulos a los productores, y de los precios del azúcar en el mercado internacional había repercutido en el descenso en los rendimientos y en la producción, y fue tomada a decisión de iniciar un proceso de redimensionamiento de la agroindustria azucarera con amplia repercusión en las reconfiguraciones territoriales, más intensos en los años 2003 y 2006. El patrimonio azucarero industrial del país, pasó de 156 a 61 industrias azucareras para representar menos del 40% del existente. En 71 de los 97 municipios que contaban este tipo de industrias se produjeron desactivaciones más intensas en el occidente y centro occidente del país (IPF, 2003: 10).

La decisión del país de entregar tierras en usufructo, que fuera instrumentada legalmente en el 2008, se consideró una importante medida para la reducción de las tierras ociosas del país, resultado de la drástica afectación de la producción agrícola y pecuaria (Nova, 2010: 62).

En la transformación del modelo económico se visualizan tanto cambios como continuidades de las políticas que más directamente intervenían en la organización y dinámica de los territorios, ahora con multiplicados actores de varias escalas.

1. En lugares seleccionados se fomentan megaproyectos, se procura reanimar o recuperar zonas industriales, y continúa el desarrollo de polos turísticos, biotecnológicos y otros. Las decisiones estratégicas centralizadas de escala nacional, con soporte supranacional o no, prevén el incremento de las exportaciones, la sustitución de importaciones y proyectos de alta tecnología, que también incluyen el desarrollo local. Los requerimientos de estas localizaciones, imponen una concentración en luga-

res determinados por sus condiciones y recursos naturales o infraestructurales. Los límites de la Zona Especial de Mariel, la más importante de las zonas económicas en desarrollo, no coinciden con territorios político-administrativos. Son previsibles impactos indirectos, en especial sobre el empleo, fuera de estos límites, hacia varios municipios e incluso hacia la propia ciudad capital, a lo que se integra la conformación de redes entre territorios distante que le proveen insumos. La población contenida dentro de estos recortes o en los límites difusos por construir, participa en la doble condición de actor y espectador del desarrollo de este territorio sectorial. Con notable significación para la economía nacional, estos enclaves modernos con ventajas de salarios y condiciones de trabajo, beneficiarán a trabajadores y familiares de partes de los municipios próximos e incrementarán las desigualdades también con otros territorios cercanos no incluidos en las políticas de empleo ni dentro de los límites de la Zona Especial.

2. El avance de las producciones agropecuarias y de bienes y servicios con la ampliación del sector no estatal, tienen por el contrario una amplia distribución territorial y resulta mucho más difícil dimensionar sus efectos en la ampliación de las desigualdades. Los cambios en las organizaciones agrícolas no estatales, han tenido impactos positivos más intensos en el ámbito rural, en asentamientos de base agropecuaria, pueblos y pequeños asentamientos urbanos, y por el contrario en la ampliación del trabajo por cuenta propia impactos más notables en el ámbito urbano de ciudades más grandes y en especial en la capital.

La disponibilidad de tierras y la densidad de población, regula las diferencias territoriales en la vinculación a estos procesos, no obstante, la productividad de la tierra y sus limitantes pueden mediar en los éxitos para los que amplían o inician sus actividades como agricultores usufructuarios, pero pierde importancia para los dedicados a la ganadería o a la cría de cerdos u otras, donde el aseguramiento de la alimentación es decisivo y no se condiciona a la productividad de las tierras solicitadas. A ello se integra el hecho de que ni siempre el lugar de residencia legal coincide con el lugar donde se ejercen las actividades, o donde forma legal o ilegal se comercializan los productos.

En las re-configuraciones territoriales de Cuba continúan actuando las desproporciones heredadas que no pudieron ser borradas en tres décadas, las creadas en los procesos de reducción de los desequilibrios territoriales y las emanadas de los impactos negativos de la

crisis de los noventa y de los cambios y consecuencias primarios y secundarios de la recuperación. Han sido barreras permanentes, las prioridades dadas al gasto social, aún en los momentos de más agudas limitaciones de la política fiscal.

La necesidad de enfrentar estos retos es evidente, exigen aceptar la desigualdad socio-territorial, y a su vez reducir el debilitamiento de la equidad social e incrementar el nivel de ingresos individuales-familiares y el acceso al consumo, en la más amplia extensión posible, incluyendo satisfactores de autorrealización, y, en fin, y sobre todo, elevar la motivación y la confianza en las posibilidades reales de tener y percibir el bienestar en los múltiples territorios vividos.

¿CÓMO CAMBIAN LOS TERRITORIOS ANTE LOS NUEVOS PROCESOS?

Desde la segunda década del presente siglo, los recortes territoriales experimentan cambios de diferente intensidad en sus límites, funciones, y organización. Territorios de empresas agroindustriales azucareras pasan al sector cooperativo, se amplían los territorios agropecuarios y surgen nuevos vínculos de producción y comercialización entre actores estatales y no estatales. Estos procesos impactan en especial a la población de los asentamientos de base agropecuaria, pequeños pueblos y ciudades. En paralelo en la capital del país, algunas capitales provinciales y grandes ciudades de las provincias, han surgido barrios, la mayoría de ellos sin urbanización, cambian las áreas y la población que tributa a determinados servicios de salud, se esparcen actores privados por cuenta propia en las tramas urbanas, entre otros procesos, mientras son evidentes las mejoras de las viviendas, y del equipamiento en barrios donde predominan familias de altos ingresos.

En la actualidad, nuevas políticas y sus acciones han abierto caminos a la producción y reconfiguración de los territorios. A pesar del carácter reciente y dinámico de tales cambios, y de la carencia de información detallada para todo el país, los diferenciales entre impactos positivos y negativos son evidentes en los territorios vividos, tanto como al interior de los territorios político-administrativos. Mientras los cambios económicos y sociales están pautados por la línea de base, la trayectoria del perfil de los territorios en los últimos veinte años puede haber evolucionado entre la permanencia, la pérdida o la definición de nuevas funciones económicas de prioridad nacional.

Leyes, decretos leyes y otras medidas amplían de las oportunidades de acceso a créditos bancarios a agricultores y trabajadores por cuenta propia, las posibilidades de la vinculación contractuales de usufructuarios a otras formas cooperativas antes restringidas a las CCS, en tanto la autorización de la venta directa de unidades productoras al

sector turístico, la venta de inmuebles, el otorgamiento de subsidios y el incentivo a la construcción y reparación de viviendas por esfuerzo propio, han producido transformaciones territoriales intensas, o por el contrario muy débiles, como prueba de que las políticas se filtran o se frenan cuando llegan a los territorios, reconfigurando la geografía de las desigualdades territoriales.

Algunas de las nuevas organizaciones productivas, como las cooperativas no agropecuarias, se concentran en lugares donde las actividades que realizan ya eran ejercidas por cuenta propia y estaban consolidadas, como por ejemplo en municipios o parte de ellos, donde los transportistas (trabajadores por cuenta propia dedicados al transporte de pasajeros denominado alternativo) constituyen casi la única fuente de movilidad y donde las fuentes de ingresos de los que los demanden sean lo suficientemente elevadas como para acceder al beneficio de estos servicios. Un aspecto a destacar es que los perfiles de estas cooperativas son tanto de ámbitos urbanos de ciudades grandes, como de pequeños poblados urbanos o rurales para el caso de la pesca y los materiales de la construcción⁸.

Por otra parte, las redes que fueron observadas desde finales de la década del noventa, en general en condiciones de ilegalidad⁹, se reproducen en la actualidad con mayor complejidad y variedad, incluso articulados mediante estrategias de importación, como en el caso de múltiples bienes de consumo personal y equipamientos del hogar, procedentes de Guayaquil, Ecuador o Colón, Panamá, o de Moscú, Rusia que son vendidos por cuentapropistas de forma legal o ilegal, en un número no conocido de asentamientos del país, pero que por datos de fuentes informales se supone es relativamente elevado. Lo más interesante de este proceso es que fue promovido por las modificaciones a la Ley Migratoria del 2012, que facilita los viajes al extranjero, sin las autorizaciones que se exigían hasta entonces.

El capital en recursos y condiciones naturales, el capital humano, financiero o social difiere entre territorios, y de forma similar la capacidad de generar ingresos y las necesidades de gasto manifiestan amplias brechas de desigualdad construidas y reproducidas en el marco histórico, o creadas de forma súbita. Los conocimientos y la motivación por innovar, inducidas por instituciones o espontáneas, por ahora guiadas casi totalmente, por la necesidad de incrementar los ingresos individuales familiares, también tienen diferencias territoriales.

8 De forma que, aunque el capital inicial provenga del medio urbano, existirán beneficios de empleo en el medio rural.

9 Actividades que se consienten, pero no han sido reglamentadas legalmente. Concepto usado por Jordi Borja (2003).

Un patrón de selectividad territorial de inversiones de prioridad nacional instaurado, tiende a incrementarse, provocando tensiones en la equidad territorial. Aquellos “lugares” que atrajeron inversiones, se modernizaron y donde los ingresos de los trabajadores son superiores al salario medio, “espacios luminosos”, recibieron y aún reciben contingentes de población inmigrante sin condiciones para aprovechar sus ventajas reales o percibidas, creando “espacios opacos” (Santos y Arroyo, 1997: 11), barrios de condiciones precarias de habitabilidad localizados por lo general en la periferia de estos espacios luminosos.

Las políticas sectoriales se encaminan a aspectos de competencia del sector, pero de naturaleza intersectorial, y las adecuaciones según territorios y escalas aún son insuficientes. No obstante, en la búsqueda de la equidad territorial, el efecto de derrame de otras políticas con externalidades positivas o sectoriales beneficia a múltiples territorios y ejercen cierta influencia en la reducción de las brechas de ingresos. El turismo como sector priorizado, es un ejemplo de “derrames de beneficios” con la multiplicación de empleos directos e indirectos que enlazan a los trabajadores estatales vinculados de forma directa o indirecta al sector turístico, los trabajadores por cuenta propia vinculados de forma directa al turismo y los trabajadores por cuenta propia beneficiados de ambos tipos de trabajadores, que por sus ingresos, están en capacidad de demandar servicios que estos prestan. Estos enlaces de “redistribución interpersonal o interfamiliar”, no son exclusivos del sector turístico, sino de territorios, en especial urbanos, y capitalinos, donde se demanden otros servicios.

EL TERRITORIO EN LAS ACTUALES TRASFORMACIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL.

En documentos aprobados en el 2017, por el Partido Comunista de Cuba y la Asamblea Nacional del Poder Popular (PCC, ANPP) se concretan las principales direcciones del desarrollo del país: la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista; la actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución del 2016 al 2020¹⁰; y las Bases del Plan de desarrollo económico y social hasta el 2030, en elaboración.

En el primero de los documentos citados se reiteran las alusiones al territorio. El acápite referido a las principales transformaciones que sustentan el modelo se plantea

10 En el 2011 fueron aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución y sometidos a la opinión a los trabajadores de todas las instancias y a la población general en reuniones de las organizaciones barriales.

Perfeccionar el Estado, sus sistema, órganos y métodos de dirección, como rector del desarrollo económico y social, coordinador y regulador de todos los actores. Ello implica concentrarlos en las funciones que le son inherentes, entre las que destacan [...] consolidar políticas sociales universales y focalizadas con equidad y sostenibilidad, relevantes en la salud, la educación, la seguridad y asistencia sociales, la cultura, la formación de valores y la calidad de los servicios públicos. [...] Descentralizar facultades a los niveles territoriales y locales con énfasis en el municipio. (PCC, ANPP 2017: 5)

Por otra parte el acápite que se refiere a la Planificación Socialista considera que ella “[...] contribuye al fortalecimiento integral y sostenible de los territorios, en función de superar las principales desproporciones entre ellos” y en especial se destaca el despliegue de estrategias de desarrollo e iniciativas locales sobre la base de una mayor autonomía institucional (PCC, ANPP, 2017: 9). En la conceptualización se plantea el avance en el urbanismo, el ordenamiento territorial, el tratamiento diferenciado a las zonas montañosas y demás ecosistemas frágiles así como en la reducción de las diferencias entre las zonas urbanas y las rurales y el logro de una distribución territorial de las fuerzas productivas que conjugue la dimensión nacional y sectorial con la local.

De particular significado son las menciones al territorio asociado a las políticas de empleo, donde se considera que el Estado garantiza, “[...] principalmente mediante la promoción de nuevas y diversas fuentes de empleo y de políticas públicas que favorecen su generación, en función de las estrategias de desarrollo y según la particularidad de los territorios, segmentos de población, sectores, entre otros” (PCC, ANPP, 2017: 11).

En cuanto al sistema de educación se reitera que en coordinación con las entidades estatales que corresponda y otros actores, se asegura la calificación de los ciudadanos acorde con las necesidades del desarrollo del país y de cada territorio, así como la garantía de la equidad de acceso a la educación media y superior, en correspondencia con las necesidades del desarrollo del país y del territorio, la capacidad, aptitud, preparación de los aspirantes que reúnan los requisitos para cada especialidad, tomando en cuenta sus preferencias.

Se propone lograr una adecuada distribución de las fuerzas productivas que conjugue la dimensión nacional y sectorial con la local y el desarrollo de ciudades y zonas rurales, costeras y montañosas, modernas, ordenadas y prósperas.

En la construcción de la Visión de la Nación para el 2030 se coloca la demanda de la organización territorial de las instituciones estatales, de sus sistemas democrático, jurídico y de dirección económica

y social, con el propósito de lograr mayor articulación nacional, provincial y municipal a fin de potenciar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas y sus capacidades para promover el desarrollo.

Lo expuesto permite apreciar la decisión de mantener la concepción de las políticas públicas de larga data en el país, e incrementar el protagonismo de los municipios en la conducción de su desarrollo.

De forma similar, en el documento que contiene los lineamientos de la política económica y social¹¹, hay múltiples referencias al territorio de forma directa o indirecta en prácticamente todos sus capítulos. En el referido a los “lineamientos generales” de la política económica se incluye un acápite específico denominado Territorios, donde se consigna “impulsar el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, de modo que se fortalezcan los municipios, como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico-productiva y se reduzcan las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades. Elaborar el marco jurídico para ello” (PCC, ANPP, 2017: 9).

Asociado al experimento de creación de cooperativas denominadas oficialmente “no agropecuarias” iniciado en el 2013, se propone su ampliación, priorizando aquellas que desarrollen actividades que ofrezcan soluciones al desarrollo de la localidad, de forma similar se delinea la ampliación de una cartera de proyectos de oportunidades de inversión extranjera en correspondencia con actividad, sectores priorizados y territorios. En la política de transporte se proyecta el incremento de la satisfacción de la demanda de transportación de pasajeros, y carga en un ambiente multimodal con la participación de diferentes formas de gestión, en correspondencia con las características de los territorios.

Se incluye el auto-abastecimiento municipal que deberá ser emprendido mediante los programas de la agricultura urbana y periurbana en todos los municipios del país, el auto-abastecimiento de materiales de producción local, así como la atención priorizada al programa de viviendas a nivel municipal, incrementado la producción local y la comercialización de estos. Se ratifica el papel del Sistema Tributario como elemento redistribuidor de ingresos, basado en los principios de generación y equidad de la carga tributaria, teniendo en cuenta las características de los territorios. Se define que empresas y cooperativas pagarán a los consejos de la administración municipal, un tributo, definido centralmente, teniendo en cuenta las particulari-

11 Los 313 lineamientos de la política económica y social elaborada en el 2011 y sometida a una amplia consulta popular, fueron reducidos a 274 lineamientos en la versión definitiva del 2017 que se analiza.

dades de cada municipio, que sea fuente para financiar gastos corrientes y de capital.

De particular significado es el lineamiento que coloca la elevación de la calidad y jerarquía de los planes generales de ordenamiento territorial y urbano a nivel nacional, provincial y municipal, y su integración con las proyecciones a mediano y largo plazos de la economía y con el Plan de Inversiones y se cita el enfoque territorial que debe predominar en la organización de la producción agropecuaria, integrando mini industrias o a industrias.

Para el perfeccionamiento de sistema y órganos de dirección se contempla que los consejos de las administraciones provinciales y municipales cumplan funciones estatales sin intervenir directamente en la gestión empresarial, separación las funciones de ambos, así como perfeccionar la división político-administrativa para facilitar un modelo de municipios con una base económica productiva sólida, y con la autonomía necesaria.

Uno de las instrumentaciones legales innovadoras en el proceso de implementación de los lineamientos es el de la política tributaria, que en su esencia reduce potencialmente la centralización del modelo financiero de los gobiernos provinciales y municipales, amplía sus limitadas atribuciones para decidir el financiamiento para el desarrollo, y contempla tributos por actividades económicas asignadas a su territorio desde el nivel central, con la localización de empresas nacionales subordinadas o atendidas por organismos y organizaciones superiores de dirección empresarial.

La contribución territorial para el desarrollo local se inició en el 2013 de manera experimental en dos provincias, y se excluyeron algunos ministerios e instituciones y formas organizativas de estos, se amplió posteriormente a cerca del 30% de los municipios. Se trata de un tipo impositivo del uno por ciento (1%) sobre los ingresos brutos por las ventas de bienes o prestación de servicios que obtengan las empresas por sí mismas y por sus establecimientos en cada territorio, y los ingresos derivados del cobro de impuestos, tasas y contribución de los trabajadores por cuenta propia y otras formas de gestión no estatal y destinado a financiar la vida de los territorios donde los contribuyentes residen o desarrollan sus actividades, Los principales destinos de los ingresos tributarios son para los sectores de educación, salud y deporte (Instituto Cubano de Radio y Televisión, 2013).

En la actualidad se aplica en la totalidad de los municipios y en el presupuesto del Estado para el 2018 se han definido cambios a la contribución territorial, facultando a los consejos de la administración provincial para captar, en los municipios que determinen, hasta el 10% de los recursos adicionales por esta contribución, los que serán

transferidos a las provincias. Estos recursos por acuerdo del órgano de administración provincial están destinados a financiar proyectos de interés local o provincial en otros municipios. Consta en el artículo que las decisiones se informan a las asambleas municipales y provinciales del Poder Popular que corresponda.

En otro de los artículos se consigna que el cincuenta por ciento de lo planificado a recaudar por la contribución territorial, se excluye de los balances de los presupuestos locales, para respaldar gastos corrientes y de capital para proyectos de desarrollo y necesidades según prioridades de las localidades (Cuba, 2017: 1369).

Si, como era previsible, los montos de la contribución en los territorios tenían notables diferencias, esta medida constituye un paso de avance en la redistribución de las finanzas municipales hacia los territorios con menos posibilidades de recaudación.

Por último, el pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba fue convocado en marzo del presente año “[...] a revisar todas las políticas y conocer a profundidad qué ha salido bien, qué se debe rectificar y qué cuestiones obstaculizan la implementación de las medidas” (Hernández y Puig, 2018: 1). Fueron evaluadas aquellas políticas con normas jurídicas con un tiempo de ejecución que permitiera medir resultados e identificar resultados desfavorables en varios ámbitos de implementación. Al margen de limitaciones económicas y financieras que no permitieron respaldar la aplicación adecuada de determinadas medidas, se mencionaron fallas en la comisión de implementación encargada de involucrar a los órganos, organismos, organizaciones y entidades para orientar, capacitar, apoyar, controlar y rendir cuentas de su gestión desde los territorios de base (consejos populares, municipios), a lo cual se agregaron factores como insuficiente integralidad, visión limitada sobre los niveles de riesgos e incompleta apreciación de los costos y beneficios. En otros casos se destacó el limitado control de las políticas, varias de las cuales se fueron desviando de sus objetivos, sin una oportuna corrección.

CONTAR CON LOS TERRITORIOS EN TODAS LAS POLÍTICAS. BRECHAS Y EQUIDAD

Las Políticas Públicas de sectores como la salud y la educación, que conforman sistemas únicos, gratuitos y universales contienen políticas focalizadas en grupos distribuidos en todo el país, como las embarazadas, los adultos mayores, las personas con padecimientos crónicos, entre otros, incluidos en programas especiales de atención a la salud y programas para niños con discapacidad en escuelas especiales también con amplia distribución en el país. Si analizamos las políticas exitosas del gobierno cubano, asociados a sus sistemas de educa-

ción notamos que las matrículas en el nivel primario de educación alcanzan a la totalidad de los niños, y a casi la totalidad en el nivel secundario en todas provincias y los municipios del país. No obstante, la continuidad de estudios de nivel medio superior o superior aporta diferencias territoriales a nivel del país que pueden parecer insignificantes en países de América Latina.

Un estudio a partir de datos del último Censo de Población y Viviendas (ONE, 2012) mostró que el 78% de los adolescentes de 15 a 17 años se encontraban estudiando y las diferencias interprovinciales llegaban a un 9%, y entre los municipios del país se elevaba a cerca de un 25%. Al analizar los efectos de esas políticas universales en los territorios urbanos y rurales la frecuencia de los adolescentes que estudian en los rurales varía de un 50% a un 85%, y en los urbanos de un 66% a un 90%. Aunque en la mayoría de los municipios, la frecuencia de adolescentes con nivel primario terminado o sin terminar es inferior al 5%, solo en zonas urbanas de dos municipios se sobrepasa el 10% del total, y en zonas rurales, la mayoría de los municipios superan el 5% y en 16 alcanzan el 10% del total de adolescentes (Iñíguez et al., 2017: 54).

Usando la misma fuente, en los análisis para madres y padres de niños y adolescentes —cuyas edades atestiguan que la totalidad de ellos podrían haberse beneficiado de las políticas de educación en el país— se aprecian similares diferencias entre municipios, en sus zonas urbano-rurales, y entre el occidente y el centro, en relación con la parte centro-oriental y oriental del país. Mientras predominan los municipios donde la frecuencia de madres de niños y adolescentes con nivel superior o universitario en zonas urbanas es entre un 10% a un 20, y llega a superar el 30% en un municipio de La Habana, en las rurales la mayoría de los municipios alcanza frecuencias inferiores al 5% del total de madres y situación similar se reitera en los padres (Iñíguez et al., 2017: 154).

Estas observaciones permiten formular interrogantes como las siguientes: ¿las brechas urbano rurales, o entre la parte occidental y oriental del país se han cerrado todo lo que podían?; ¿las brechas que persisten representan fallas en las políticas de educación en determinados territorios?, o ¿la persistencia se debe a factores subjetivos, culturales?; ¿la accesibilidad a instituciones de segundo y tercer nivel condiciona la continuidad de estudios?

Por otra parte, sin medición podemos ilustrar efectos de políticas en el tiempo, mediante un ejemplo con toda probabilidad único en el contexto latinoamericano. La política nacional universal mantenida desde 1962 de ofertar alimentos normados subsidiados por el Estado mensualmente, para toda la población del país, ofrecía la garantía de una igualdad de consumo, y dado los procesos más recientes de heterogeneización de la sociedad cubana, se la equidad distributiva se

desvirtúa. Hace una década, se consideró que en la aplicación del racionamiento de alimentos como medida de carácter universal, se beneficiaba en igual magnitud toda la población con independencia de su situación económica y que la disyuntiva entre subsidiar productos o personas era una tema pendiente, como fórmula limitada de otorgar beneficios de política social (Ferriol, 1997: 97).

En la actualidad continúa pendiente la fórmula propuesta y en cambio, la salida del racionamiento de productos de primera necesidad, ahora ofertados a precios bajos o en pesos convertibles, tiene efectos desfavorables en la población que no se ha visto beneficiada por el incremento de salarios o pensiones, y hasta para ellas mismas. Es llamativo que a pesar de reconocerse la amplitud de los ingresos familiares en la actualidad cubana, no se conoce la existencia de familias que han renunciado a la adquisición de productos normados, pero con toda seguridad de haber ocurrido tiene carácter excepcional.

La posible complementación de esta política universal, con la que se consideraría “focalizada” exigiría de un lado la identificación de territorios vividos donde se reconocen más bajos ingresos económicos, y para el ejercicio de su más completa condición de equidad, se identificarían familias de más bajos ingresos, que deben realizar mayores esfuerzos en sus finanzas familiares para destinarla a la compra de estos productos llamados “liberados”. Aunque no se conocen estudios de familias que hayan renunciado a la adquirir alimentos por esa vía, identificar los potenciales merecedores de los beneficios de esa política, significa que los beneficios de esta protección recaerán en los que verdaderamente lo necesitan.

Por otra parte, las políticas focalizadas en favorecer grupos sociales como los ancianos, niños, y mujeres embarazadas en todo el país, no tienen en cuenta el contexto familiar y espacial en que se desarrollan, y pueden favorecer la igualdad, pero no necesariamente la equidad de la distribución. Las condiciones de vida de los adultos mayores muestra notables diferencias entre los que reciben remesas, los que se mantienen trabajando, o los que reciben sistemáticamente otras ayudas familiares, con favorables condiciones materiales de sus viviendas y las situaciones contrarias.

CONSIDERACIONES FINALES

“La política se territorializa en el encuentro entre organización y espontaneidad.”
Milton Santos (1996: 238)

Por dentro de Cuba se multiplican los actores económicos y también los sociales, o cambian de estatus o categoría. Para dar pasos a una nueva organización espacial y lograr el funcionamiento armónico de

todos, hay que desentrañar y ordenar el entramado de recortes territoriales donde actúan los tantos actores que coexisten al interior de ellos, y volver realidad los vínculos y las sinergias que tanto se predicán. Son estas condiciones indispensables para perfeccionar la implementación de los lineamientos de la política económica y social en proceso, para la reducción de las desigualdades, la promoción de la equidad territorial y para el trazado de estrategias de redistribución, como fue expuesto, ya ha comenzado a implementarse.

Se trata de transformaciones necesarias en las relaciones Estado-gobiernos territoriales; Estado-gobiernos territoriales con empresas, cooperativas y otros actores económicos; y Estado-gobiernos territoriales con los territorios de residencia y los individuos y sus familias. En especial en los territorios vividos se sintetiza Cultura en mayúscula, economía, sociedad, política y administración, y una dimensión determinante que acecha o decide: la subjetividad humana.

Los tipos de territorios evolucionan, tal vez como nunca antes, a varias velocidades, en varias direcciones, entre una multiplicación de actores irregularmente distribuidos e influencias intensas o débiles de la multi-escalaridad. Se precisa identificar a los de dinámicas productivas más veloces, y a los de dinámicas lentas, silenciosas, que requieren de un cuidadoso diseño con apoyo extra-territorial, a partir de iniciativas de los gobiernos, o de otros actores en el marco de la participación ciudadana, y en especial atender que en la aplicación de medidas, en cualquiera de las acciones, se procure la elevación de las condiciones materiales y espirituales en los territorios vividos. Para no dar paso a la “esquizofrenia territorial” se requiere de tratamientos sin recetas únicas.

Los procesos en marcha representan un reto político para el gobierno cubano que continuará financiando las políticas sociales universales, en un contexto de transformaciones económicas y sociales donde se impulsa un definido proceso de descentralización y de ampliación de territorios y actores no estatales, pero también una centralización en la esfera empresarial para su perfeccionamiento. El incremento del sector no estatal, puede evolucionar con un cierto equilibrio territorial, entre el más intenso avance de los trabajadores por cuenta propia en grandes ciudades, y de los trabajadores agrícolas privados en el medio rural, pueblos o pequeñas ciudades. Los objetos de actuación y las funciones estatales y no estatales entre y al interior de los territorios se multiplican y las vías mediante las cuales ellos se articulan o complementan están en proceso de estructuración.

Están convocados a participar todos los territorios y toda la población, pero en condiciones económicas, sociales y aspiraciones de

elevada heterogeneidad. Resulta evidente la necesidad de conocer mejor los territorios, y de vigilar sus reacciones.

El avance de las formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas integradas, que acompañan el actual proceso de actualización del modelo económico y social del país y de los lineamientos que permiten su concreción, abre nuevas preocupaciones acerca de las desigualdades territoriales y la necesidad de arbitrarlas. Se requerirá por tanto del despliegue de un arsenal teórico y práctico que logre gradualmente lo propuesto e impida que las reconfiguraciones de los territorios faciliten las desigualdades sociales injustas, y para ello los talentos serán decisivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Borja, J. 2003 *La ciudad conquistada* (Madrid: Alianza Editorial).
- Bret, B. 1997 “A partilha do território e a desigualdades frente ao desenvolvimento: um problema de geografia política” en Becker, B. y Miranda, M. (orgs.) *A Geografia Política do desenvolvimento sustentável* (Río de Janeiro: UFRJ).
- Ferriol, Á. M. 1998. “Política social cubana; situación y transformaciones” en *Temas* (La Habana) N° 11.
- García Pleyán, C. 1997 “Estrategia y territorio: Reflexiones sobre algunos temas claves en la planificación territorial” en *Cuba: Investigación Económica*, N° 2.
- Haesbaert, R. 2004 *O mito da desterritorialização do fim dos territorios á multiterritorialidade* (Río de Janeiro: Bertrand Brasil).
- Haesbert, R. 2004. “Des-caminhos e perspectivas do território” en Ribas, A. D.; Sposito, E. y Saquet, M. A. (coords.) *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens* (Francisco Beltrão, PR: UNIOESTE).
- Instituto Cubano de Radio y Televisión 2013 “Intervenciones de directivos del Ministerio de Finanzas y Precios y la Oficina Nacional de Administración Tributaria” en *Mesa Redonda* (La Habana) 22 de enero.
- Instituto de Planificación Física 2003 *Síntesis nacional del estudio territorial de apoyo al programa estratégico de la agroindustria azucarera* (La Habana: IPF).
- Iñíguez Rojas, L. 2013 “El territorio y lo local en la política económica y social de Cuba” en Everlenny Pérez, O. y Torres Pérez, R. (comps.) *Miradas a la Economía Cubana III* (La Habana: Caminos).

- Iñiguez Rojas, L. y Morejón Seijas, B. 1995 “Marco geo-ambiental del país” en *Documento: Proyección para la cooperación internacional en el sector salud* (La Habana: OPS).
- Iñiguez Rojas, L. y Ravenet Ramírez, M. 1999 *Desigualdades espaciales del bienestar en Cuba* (La Habana: Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humanos, Universidad de La Habana).
- Iñiguez Rojas, L.; Figueroa Fernández, E. y Rojas Martínez, J. 2012 *Atlas de la Infancia y la Adolescencia en Cuba* (La Habana: Ed. Universidad).
- Lacoste, Y. 1982. «Différentes niveaux d’analyse geopolitique: du planétaire au local et du local au planétaire» en *Latin American Regional Conference* (Río de Janeiro: IGU) Vol II, pp. 241-244.
- Lacoste, Y. 1988 *A geografia isso serve em primeiro lugar para fazer a guerra* (Campinas: Pairus).
- Mançano Fernandes, B. 2009 “Territorio, teoría y política” en Calderón, G. y Efraín, L. (comps.) *Descubriendo la espacialidad en América Latina* (México DF: Ítaca) Colección Cómo pensar la geografía, Vol. 3.
- Pérez Franco, X. 1986 *Análisis preliminar sobre las diferencias municipales en el nivel de vida caracterizadas por un conjunto de indicadores específicos* (La Habana: IPF / JUCEPLAN).
- Raffestin, C. 1993 *Por uma geografia do poder* (San Pablo: Atica).
- Santos, M. 1980 “Reformulando a Sociedade e o Espaço” en *Geografia e Sociedade* (Río de Janeiro: Vozes) Año 74, Vol. LXXIV, N° 4.
- Santos, M. 1996 *A natureza do espaço* (San Pablo: Hucitec).
- Santos, M. y Arroyo, M. 1997 “Globalização Regionalização: A proposta de Mercosul” en *Caderno Técnico. Indústria, Globalização e Economia* (Brasília: CNI / SESI) N° 24.
- Souza, M. L. de 1995. “O território sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento” en Castro, I. E. de; Gomes, P. C. da C.; Corrêa, R. L. (orgs.) *Geografia: conceitos e temas* (Río de Janeiro: Bertrand Brasil).

FUENTES DOCUMENTALES

- Gaceta Oficial de la República de Cuba 2017, N° 48, Ordinaria, 29 de diciembre.
- Hernández, L. M. y Meneses, Y. P. 2018 “Analizó V Pleno del Comité Central del Partido importantes temas de la actualización del modelo económico y social” en *Granma. Disponible* en <http://

www.granma.cu/cuba/2018-03-31/analizo-v-pleno-del-comite-central-del-partido-importantes-temas-de-la-actualizacion-del-modelo-economico-y-social-cubano-26-03-2018-22-03-07> acceso 28-03-07.

Ministerio de Justicia 2011 *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (La Habana) N° Extraordinario 038, 15 de noviembre.

Oficina Nacional de Estadística e Información — ONE 2012
Censo de Población y Viviendas – Informe Nacional — Resultados definitivos de indicadores seleccionados en Cuba, provincias y municipios. Disponible en <<http://www.one.cu/informenacional2012.htm>> acceso 03-2018.

Partido Comunista de Cuba / Asamblea Nacional del Poder Popular 2017. “Documentos dddel 7mo Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del Partido y respaldado por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio del 2017” en *Tabloides I y II* (La Habana, UEB). Disponible en <<http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/%C3%BAltimo%20PDF%2032.pdf>>.

CENTRALIDADES Y MOVILIDAD: UN DESAFÍO PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Sonia Vidal-Koppmann

INTRODUCCIÓN

La dinámica de expansión y crecimiento acelerado de regiones metropolitanas en Latinoamérica ha puesto en evidencia la transición hacia un nuevo paradigma donde la fragmentación socio-territorial de las periferias y el desarrollo urbano desigual (Harvey, 2008) de las ciudades englobadas en estas grandes áreas urbanizadas, conforman un patrón común que se va acentuando, dejando a la vista situaciones de polarización urbana.

La región metropolitana de Buenos Aires (RMBA)¹, la más austral del continente americano, participa de estas características mostrando en las últimas tres décadas la dinámica pujante de una lógica capitalista de intervención en los territorios y las deficiencias de un marco de ordenamiento urbano-territorial que va proponiendo alternativas de planificación y gestión, con posterioridad a las transformaciones. Como consecuencia de estos procesos en paralelo, pero con diferentes velocidades, puede visualizarse en la RMBA un espacio altamente po-

1 La RMBA está constituida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (capital de la República Argentina) y 42 municipios, también denominados partidos. Ocupa 19.680 km² y concentra según el Censo Nacional de 2010 el 37% de la población total del país (más de 14,8 millones de habitantes).

larizado donde conviven cuñas de riqueza en vecindad con bolsones de pobreza, y donde las localidades urbanas producidas a lo largo de décadas por una espontánea suburbanización tentacular (Vidal-Koppmann, 2015), se confrontan con nuevas urbanizaciones de carácter privado emergentes de un proceso bastante reciente de suburbanización insular (Ciccolella, 2011) generadas por el mercado inmobiliario.

Obviamente ambos procesos co-existen en forma desintegrada tanto en la escala urbana como en la escala metropolitana, y remarcan la falta de un ordenamiento territorial que contemple de manera conjunta la planificación de usos del suelo con la planificación de infraestructuras —en particular, de movilidad y comunicaciones— y de equipamientos básicos.

El territorio “quebrado” (Muñoz, 2008) y estructurado en función de archipiélagos urbanos en la periferia presenta características de hibridez en una interfase urbano-rural poco definida y menos aun incorporada en una planificación estratégica y en una normativa, que permita controlar y gestionar los procesos de expansión urbano-metropolitanos. De tal forma que aparecen nuevos desafíos para el ordenamiento territorial tales como la emergencia de áreas de centralidad (básicamente concentradoras de usos comerciales, de servicios y de espacios de amenidades) por fuera de las localidades pre-existentes y como respuesta a una nueva organización del uso del suelo residencial en urbanizaciones cerradas y ciudades privadas.

La relación entre estos emprendimientos privados de gran envergadura, la “financiarización” de lo urbano (De Mattos, 2015) y la fragmentación socio-territorial constituyen una tríada indisoluble que no es exclusiva de la región metropolitana de Buenos Aires, sino que con similares características es reconocible en las áreas metropolitanas de San Pablo, Santiago de Chile, México y Bogotá, entre otras.

En nuestro caso, nos centraremos en el análisis de los desequilibrios producidos en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, utilizando un enfoque comparado en dos de los corredores metropolitanos, que en los últimos decenios han sufrido este fenómeno de urbanización: el corredor Norte (Acceso Norte-AU Panamericana) y el corredor Sudoeste (AU Ricchieri - AU Ezeiza-Cañuelas). En ambos ejemplos se observan procesos de la dinámica del mercado inmobiliario y de las importantes transformaciones, no solo territoriales sino también en lo relativo a la segregación socio-residencial. A este paisaje de “multi-territorialidades”² (Haesbaert, 2010) hay que agre-

2 Es aplicable esta denominación desarrollada por R. Haesbaert para dar cuenta de una superposición de territorios conformados por zonas con territorios estructurados en base a redes tridimensionales.

garle, para poder elaborar una interpretación válida, la generación de nuevas prácticas urbanas y la consolidación de un paradigma metropolitano basado en la segmentación y la dispersión; y con la evidente carencia de políticas y estrategias metropolitanas.

Resumiendo, pensar y gestionar el territorio bajo una nueva perspectiva que contemple las cuestiones multi-escalares, multi-actorales y la alta complejidad de los procesos dinámicos de urbanización, forma parte del desafío a encarar por el ordenamiento urbano-territorial y constituye un punto clave de intercambio entre la esfera académico-científica y la esfera político-institucional.

MUTACIONES SOCIO-TERRITORIALES EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Las transformaciones socio-territoriales en la región metropolitana de Buenos Aires se remontan a más de tres décadas, presentando como corolario una periferia expandida, donde los límites entre lo urbano y lo rural son difusos y la alternancia entre enclaves de riqueza y bolsos de pobreza domina el paisaje.

Las inversiones en la región durante los años noventa marcaron un punto de inflexión en el desarrollo metropolitano; y así como en ese decenio la segunda y tercera corona se poblaron de urbanizaciones privadas, desde sus postrimerías hasta el presente, la concentración del capital en emprendimientos de comercio y servicios de gran envergadura ha venido acompañando el nuevo estilo de vida de la suburbanización insular.

El denominado “efecto country”³ (Vidal-Koppmann, 2014) ha conducido a una diversificación de productos inmobiliarios que van asociados a una variación de las prácticas cotidianas de los nuevos habitantes suburbanos (Duhau y Giglia, 2008). La demanda inducida en una clase media-alta de población ha favorecido el asentamiento de centros comerciales, áreas de amenidades, polos gastronómicos y servicios administrativos asociados, fuera de los tradicionales centros urbanos de las ciudades cabeceras de los municipios metropolitanos.

La concentración de inversiones ha generado polígonos de actividades terciarias en vinculación directa con las vías de circulación rápida, recortados del resto del territorio y de los usos del suelo colindantes. De tal forma que en determinados lugares de la región, es posible observar *shopping centers* vecinos a asentamientos precarios o conjuntos residenciales cerrados próximos a basurales a cielo abierto.

3 Denominación utilizada por los medios masivos de comunicación y los emprendedores inmobiliarios para aludir al impacto provocado por la localización de barrios privados y clubes de campo (*country-clubs*).

En la mayoría de los casos, la localización de actividades urbanas en áreas semi-rurales ha requerido de ordenanzas de excepción a las zonificaciones vigentes, alterando el ordenamiento territorial.

En relación con el tema de las centralidades, es interesante destacar la presencia de dos patrones urbanísticos en muchos de los municipios bonaerenses. El primero de ellos está vinculado a una morfología urbana de “ciudad tradicional” (Vecslir, 2012), cuyo diseño se remonta al trazado colonial, característico especialmente en los municipios de la región pampeana y en algunas provincias del interior del país⁴. Las actividades comerciales y de servicio se disponen a lo largo de una arteria principal, o bien rodeando la plaza central del municipio y los espacios adyacentes. En la segunda mitad del siglo XX, lo más similar a los centros comerciales son las galerías comerciales que siguen existiendo en muchos casos, próximas a vías peatonales del centro de la ciudad.

El segundo patrón posee una estrecha relación con el fenómeno de dispersión urbana y la aparición de urbanizaciones cerradas, localizadas en zonas semi-rurales. Este nuevo patrón engloba centros comerciales, *malls*, hipermercados y vastas superficies de estacionamiento de vehículos particulares. El modelo estadounidense del *mall* asociado a tiendas por departamentos, hipermercados y centros de amenidades requiere importantes extensiones de suelo para su emplazamiento, y por ello, debe asegurarse varias condiciones:

1. El costo de la tierra.
2. La demanda potencial.
3. Las formas de vinculación física con los usuarios.

Indudablemente estas tres condiciones se cumplen en determinadas zonas de la periferia metropolitana; vale decir, en las cuñas de urbanización estructuradas a lo largo de los corredores viales. En este sentido, los corredores Norte (Acceso Norte-AU Panamericana-Ramales Tigre, Pilar y Escobar); Oeste (Acceso Oeste - Ruta 7); Sudoeste (AU Ricchieri - AU Ezeiza-Cañuelas) y Sur (AU Buenos Aires-La Plata) permiten observar el proceso de suburbanización insular relacionado con el uso intensivo del automóvil (Blanco, 2005) y la aparición de las centralidades emergentes.

No obstante, es preciso preguntarse hasta qué punto esa aglomeración de centros comerciales hipermercados, edificios de oficinas inteligentes, centros de amenidades, etc., constituye un área de cen-

4 La descripción de este modelo de ciudad propio de la conquista hispánica ha sido definido con profundidad por P. Randle en su obra *Ciudades pampeanas* (1977).

tralidad. La cuestión clave consistiría en definir si se trata de un cambio en los patrones de usos del suelo, o si estamos asistiendo a una transformación del concepto de área central. Esta cuestión nos remite a analizar la evolución de la noción de centralidad y a plantear si la concentración de inversiones en este tipo de usos del suelo, más allá de ser centros de atracción de flujos de personas y actividades, adquiere el estatus de una nueva área de centralidad.

En la RMBA, los diagnósticos más recientes⁵ reconocen la existencia de patrones diferenciados en los municipios de la segunda y tercera corona, destacando que el fenómeno aparece en forma incipiente en el corredor Norte en la década de los ochenta con la construcción del Unicenter (Proyecto de la empresa chilena CENCOSUD), en la localidad de Martínez (Municipio de San Isidro). Al *shopping center* luego se le sumaron las tiendas Falabella, el hipermercado Jumbo, un *home center* y complejos de cines y gastronomía. A diferencia de los emprendimientos de similares características más recientes, el emplazamiento de este nodo comercial se ensambló dentro del tejido urbano existente.

En el caso de los centros comerciales de principios de los noventa, los mismos se construyeron en áreas totalmente consolidadas dentro de la Ciudad de Buenos Aires y en los municipios de la primera corona, generando nodos de atracción pero no nuevas centralidades. Más allá del impacto urbano de su localización, en lo que se refiere a la sobrecarga de las infraestructuras de servicio, el consumo amplificado de energía y la alteración de las condiciones de transporte y movilidad, su implantación generó un espacio de atracción de población y actividades, pero no puede decirse que el mismo tenga entidad de una sub-centralidad.

Por el contrario, es distinta la posición de los grandes espacios para el consumo, el ocio y algunos servicios asociados a ellos (bancos, oficinas corporativas, etc.), que comenzaron a construirse a fines de los noventa y siguieron instalándose a principios del nuevo siglo en la segunda y tercera corona de la región, particularmente en los municipios en donde se encontraba la mayor cantidad de urbanizaciones cerradas. En estos casos la localización de *shoppings centers* (junto con hipermercados, complejos de cines y polos gastronómicos) no se relaciona con las áreas centrales de los municipios y en muchos de ellos representa una situación de competencia.

El municipio de Pilar en la tercera corona metropolitana, uno de los distritos con mayor cantidad de urbanizaciones privadas (ac-

5 Pueden consultarse los *Lineamientos estratégicos para la RMBA, 2007*; trabajo elaborado por la Secretaría de Vivienda y Urbanismo del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

tualmente más de doscientas), es un buen ejemplo de esta situación. Allí aparecen los dos tipos de centralidad a los que nos hemos referido; por un lado, el centro de Pilar en donde alrededor de la plaza se ubican comercios, galerías comerciales, un alineamiento comercial a lo largo de una arteria peatonal y los principales edificios institucionales. Por otro, fuera de la ciudad y en relación directa con la autopista Panamericana, se han ido construyendo edificios de grandes dimensiones, destinados al comercio y al ocio, a los que es difícil acceder si no se cuenta con un medio de locomoción particular. Este aglomerado de “artefactos de la globalización” (De Mattos, 2004) se denomina Kilómetro 50, aludiendo al punto de localización con respecto a la autopista.

Como ha sido señalado por los desarrolladores privados que han intervenido en esta zona, la llegada de los nuevos formatos comerciales se encuentra estrechamente relacionada con el aumento de población residente en clubes de campo y barrios cerrados.

La localización de centros comerciales y de amenidades sumados a otras actividades del sector terciario presenta una fuerte concentración de capitales, ya analizado en investigaciones precedentes (Vidal-Koppmann, 2010; Ciccolella, 2011); una transformación en la morfología urbana (Vecslir, 2012) y una forma de movilidad asociada al uso intensivo del automóvil (Blanco y san Cristóbal, 2012) que además se relaciona con procesos de fragmentación territorial.

Cabe observar que estos emprendimientos no aumentan las superficies destinadas a espacios públicos, porque si bien han sido destinados para el uso de los ciudadanos son espacios gestionados y explotados por actores privados; y por ende, se puede ejercer una admisión selectiva de público. En los mismos es imposible concebir ninguna expresión masiva espontánea, ni otro tipo de actividades que no sean las vinculadas al consumo y las amenidades, aunque algunos estudios (Duhau y Giglia, 2008; Abba, 2010) los vinculan con las nuevas prácticas de los habitantes urbanos y suburbanos y de determinados grupos etarios. Es necesario destacar en este punto que de por sí solo un hipermercado o un centro comercial en la periferia metropolitana, no posee suficiente entidad como para devenir en un área de nueva centralidad; sin embargo, cuando en un mismo territorio van emergiendo otras actividades asociadas (hoteles de alta gama, edificios corporativos, bancos, establecimientos educativos privados, etc.), el conjunto puede ser considerado como una sub-centralidad caracterizada por una tipología urbanística diferente a la tradicional (Vecslir y Ciccolella, 2011). En casos estudiados en investigaciones anteriores, se ha constatado la tensión que se genera entre este nuevo concepto y las áreas centrales intra-urbanas.

Quedaría por plantear una tercera modalidad de sub-centro asociado a las ciudades privadas que también se están consolidando dentro de la región. En efecto, en algunas de ellas que ya cuentan con una población con residencia permanente considerable (en Nordelta en el Municipio de Tigre se estima que habitan aproximadamente 40 mil personas), la localización de usos de comercio y servicios se concentra en una incipiente área central, destinada en principio a los habitantes de los barrios cerrados pero propuesta como un área de consumo y recreación para el resto de la población del partido. Por otra parte, hay que destacar que en este distrito se han concretado dos ciudades privadas y lo dicho para Nordelta es válido también para Villa Nueva, otra ciudad privada localizada en el mismo municipio, que se encuentra en franco crecimiento.

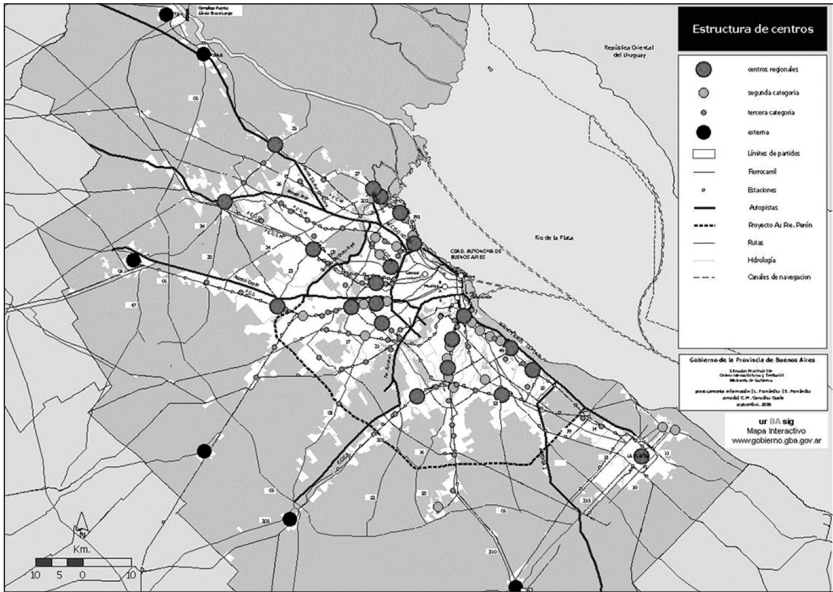
Por último, hay que señalar que aún puesto en discusión el concepto de centralidad, en la RMBA es posible observar los distintos formatos descriptos que, a su vez están reflejando lógicas diferentes dentro de la morfología urbana.

La estructura de la mega-región de Buenos Aires presenta una superposición de territorios. Por un lado, los centros tradicionales localizados en las ciudades cabecera de los municipios se relacionan con la noción de "área". El área central concentra comercios de todo tipo, edificios institucionales, administrativos y equipamientos comunitarios que son utilizados por los residentes de la ciudad abierta en función de su accesibilidad, medida por los recorridos a pie o en transporte público. Por otro, los centros nuevos que concentran principalmente actividades de consumo y ocio, se insertan en una impronta reticular donde las vías rápidas de transporte constituyen los nexos indiscutibles para su interconexión. Dentro de este encuadre pueden también integrarse las ciudades privadas, que localizadas en zonas periféricas a la trama urbana conforman nuevos centros vinculados exclusivamente a corredores viales.

NUEVAS CENTRALIDADES EN LOS CORREDORES METROPOLITANOS

Así como la red de ferrocarriles suburbanos tuvo una incidencia fundamental en la formación y consolidación de los sub-centros de la periferia metropolitana (Scobbie, 1977; Torres, 1993; Chiozza, 2000); las autopistas radiales han servido para la consolidación de nuevas áreas de centralidad, con características diferenciales en relación con las localizadas en las ciudades cabeceras de los municipios (Figura N° 1).

Figura N° 1
Centralidades en la RMBA



Fuente: Secretaría de Vivienda y Urbanismo, Lineamientos estratégicos de la región metropolitana de Buenos Aires (2007).

El trazado ferroviario y los loteos populares fueron extendiendo la suburbanización en forma poco planificada, favorecidos por un transporte público subsidiado (Torres, 1993) en tanto que la ampliación de la red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires y la construcción de autopistas dieron pie a un redituable negocio inmobiliario, llevado a cabo por actores privados. Dentro de esta producción especulativa de suelo urbano, los corredores de transporte metropolitanos han jugado un rol preponderante. Por este motivo, nos centraremos en el análisis de dos de ellos en donde la localización de megaproyectos ha adoptado una implantación diferenciada.

El corredor Norte es el que ha concentrado la mayor cantidad de desarrollos urbanísticos (más del 70%), favorecidos por la traza del Acceso Norte y las posteriores ampliaciones en los ramales de Pilar y Escobar. Esta franja de emprendimientos inmobiliarios de envergadura, incorpora a la RMBA municipios de la tercera y cuarta corona, extendiendo sus límites y favoreciendo el proceso de dispersión urbana, con la incorporación de tres ciudades privadas con diferente grado de consolidación (Puertos del Lago, Pilar del Este y Estancias del Pilar). El mencionado eje está integrado por un conjunto de siete municipios

con una extensión total de 2.060 km² y una población de 1.937.200 habitantes (INDEC, 2010). La disposición de los centros comerciales y de amenidades se observa alrededor del kilómetro 50 de la AU Panamericana, en las bajadas de la misma como puede verse en la Figura N° 2. Por otra parte, en forma incipiente se está reproduciendo una centralidad similar alrededor del kilómetro 42 de la misma vía.

Según lo expresado por Blanco (2005) para caracterizar esta nueva área de centralidad:

[...] el estilo de conformación urbana de estas funciones es “automóvil-intensivo”. todo el conjunto de transformaciones desarrolladas en Pilar supone consumidores poseedores de, al menos, un automóvil por grupo familiar, y las enormes playas de estacionamiento son la postal de presentación de estas construcciones. Para ir de uno a otro de los emprendimientos situados en la misma intersección hay que atravesar puentes y playas de estacionamiento. Y no hay ninguna organización de la circulación peatonal que permita, favorezca o estimule el desplazamiento a pie entre estos emprendimientos y los situados en la anterior “bajada” del Acceso Norte. Las distancias se miden por bajadas de la autopista denotando formalmente el carácter lineal no continuo, con instalaciones puntuales que adquieren esta configuración del centro comercial y de servicios. Una diferencia más que notoria con respecto a las centralidades tradicionales de la RMBA. (Blanco, 2005: 289).

Figura N° 2

“Km 50”: nueva centralidad en el corredor Norte



Fuente: Google Earth (2014).

El corredor Sudoeste puede considerarse como una zona de la región metropolitana de Buenos Aires que se extiende a lo largo de un eje vial de alta velocidad, conformado por la Autopista Ricchieri, la Autopista Ezeiza-Cañuelas y la prolongación de esta última a través de las rutas provinciales 52 y 58. En este eje se alinean un conjunto de municipios metropolitanos, que con mayor o menor grado de consolidación urbana, muestran una dinámica propia en materia de desarrollo urbano. Los partidos de la provincia de Buenos Aires que integran este eje son los siguientes: Ezeiza, Esteban Echeverría, Presidente Perón, San Vicente, Cañuelas y La Matanza. Este conjunto concentra 2.433.008 millones de habitantes (INDEC, 2010) y ocupa una extensión de 2.929,58 km². De todos estos municipios, el único que no posee grandes emprendimientos de urbanizaciones privadas (solo algunos barrios cerrados o condominios) es La Matanza; aunque conviene destacar que dicho distrito es el más poblado de la región (1.775.816 habitantes) y el que presenta los porcentajes más elevados de población en situación de marginalidad, asentada en villas de emergencia.

En este segundo caso, la localización de los megaproyectos se dispone a lo largo de la ampliación de las rutas provinciales 52 y 58 que se conectan con la AU Ezeiza-Cañuelas. Esta disposición lineal de edificios de grandes superficies que alojan marcas globalizadas, cadenas de hoteles internacionales, hipermercados, complejos de amenidades también globalizados, etc., presenta una topología distinta de nueva centralidad, aunque funcionalmente sea bastante similar a la anterior, ya que para ir de uno a otro de estos centros hay que contar con un medio de transporte particular. La imagen del peatón circulando entre ellos es imposible (Figura N° 3).

Figura N° 3
Megaproyectos en el corredor Sudoeste



Fuente: Google Earth (2014).

Las nuevas centralidades poseen en común una importante concentración de inversiones, en particular de capitales extranjeros, y su vinculación con las zonas de radicación de emprendimiento residenciales privados.

A pesar de que los corredores descriptos obedecen a dos momentos de la historia reciente de nuestro país, previo y posterior a la crisis de 2001, las características funcionales de los mismos se repiten. En efecto, el corredor Sudoeste, cuyos comienzos pueden rastrearse a partir de la finalización de las obras e inauguración de la AU Ezeiza-Cañuelas (segundo tramo inaugurado en agosto de 2001), intenta replicar el esquema del corredor Norte que fue el primero en consolidarse en la región.

Con respecto a lo enunciado, se ha podido verificar que las fechas de inauguración de los grandes proyectos destinados al comercio y al ocio o turismo, se registran desde el año 2005 en adelante. Este momento también coincide con el auge de importantes proyectos inmobiliarios que van recalando en la zona en los municipios de Ezeiza, Echeverría, San Vicente y Cañuelas. Es importante señalar que dicho corredor se volvió altamente dinámico en los inicios del presente siglo. Desde la construcción del primer club de campo en 1964 (Mi Refugio en la localidad de Canning, municipio de Ezeiza) se han concretado más de sesenta urbanizaciones cerradas, están en marcha más de quince proyectos y otros veinte más de edificios comerciales e

industriales (Vidal-Koppmann, 2006). Fundamentalmente este crecimiento de las áreas residenciales ha generado un efecto de multiplicación del sector de comercio y servicios pero con el nuevo formato de megaproyectos.

Tanto el corredor Norte como el Sudoeste constituyen un visible ejemplo del cambio en el paradigma de la expansión metropolitana, conformado por un proceso de construcción de suburbios insulares, netamente diferenciados de la trama urbana por sus características socio-territoriales. La ciudad metropolitana dispersa concebida y planificada por los mecanismos de mercado, es el resultado de una mutación territorial, en donde no solo se esparcen fragmentos de ciudad dentro de ámbitos rurales; sino que también aparecen estas nuevas áreas de concentración de comercios y servicios organizadas en función de la movilidad, y diferenciadas de los usos de suelo pre-existentes.

La incidencia de estas transformaciones en el ordenamiento territorial es evidente. En la generación de estos nuevos escenarios el rol del Estado, en los noventa, se inclinó a favorecer las tendencias del mercado, en lugar de controlar los procesos liderados por los agentes privados. Con posterioridad, y ya en los inicios del presente siglo la acción oficial comenzó a perfilar nuevos escenarios, mediante planes de construcción de viviendas sociales e infraestructura. De tal forma que al presente, la expansión metropolitana muestra una impronta de desarrollo urbano desigual:

1. La urbanización privada donde sobresalen los emprendimientos de gran envergadura que concentran importantes inversiones en las cuñas urbanas desarrolladas a lo largo de los corredores viales.
2. El tejido urbano en mancha de aceite en el que se insertan los centros y subcentros “tradicionales”, poco abastecidos por infraestructuras de servicio y los sistemas de transporte público.
3. El crecimiento de asentamientos informales, desabastecidos por completo de servicios básicos y equipamientos y con muy baja conectividad con el resto de la ciudad formal.

Estas tres lógicas co-existen en los territorios de la periferia metropolitana aumentando la fragmentación, con formas de accesibilidad diferenciada a las áreas de centralidad que dependen estrechamente de las condiciones de movilidad urbana y que en las prácticas cotidianas de los habitantes muestran circuitos diferenciados con respecto al consumo y al ocio. Lo que ha quedado verificado en anteriores investigaciones en los dos corredores estudiados, es la proximidad en el espacio de estos diferentes modelos de desarrollo, evidenciando la

condición de multi-territorialidad de la periferia metropolitana. Por ende, puede deducirse que la yuxtaposición de estas formas de desarrollo urbano no garantiza un crecimiento sustentable en el mediano y largo plazo.

FRAGMENTOS SOCIO-TERRITORIALES Y ESPACIO PÚBLICO

En los apartados precedentes se ha remarcado que la urbanización de la periferia está conformada por fragmentos con diferentes niveles de desarrollo, y las centralidades asociadas a los mismos, presentan una morfología en cuanto a su diseño y función, también diferenciada. La ubicación, la tipología de usos del suelo y el dominio (público o privado) de estos espacios, distingue centros tradicionales o sub-centros, de nuevas áreas de centralidad o nodos de actividades terciarias. Esta situación lleva, a su vez, aparejadas otras formas de fragmentación.

Según lo expresado por Abba (2010), la fragmentación da visibilidad a la segmentación de la población en cuanto a sus hábitos de consumo y de utilización de sus tiempos de ocio. A esto habría que sumarle la auto-exclusión de determinados estratos de población (clases media-alta y alta) que optaron por residir en las urbanizaciones privadas de la periferia, buscando una mejor calidad de vida; en las cuales ya aparece el diseño de un centro propio (el área comercial de Nordelta, de Villa Nueva, de Puertos del Lago y “El Pueblo” en Estancias del Pilar, por ejemplo).

Asimismo la fragmentación se acrecienta al incorporar las variables de movilidad y accesibilidad. En este sentido hay que volver sobre las investigaciones de Blanco (2005) acerca del uso intensivo de vehículos particulares para moverse en el circuito de las nuevas centralidades, poniendo de relieve en muchos de los casos la inexistencia de un sistema eficaz de transporte público para llegar hasta los nodos de actividades comerciales. También se desprende de la cita de este autor la imposibilidad de transitar de un sitio a otro libremente, puesto que sus localizaciones puntuales rodeadas de autopistas, vías de alta velocidad sin cruces peatonales y todo tipo de barreras, condicionan al usuario en sus movimientos. Esta situación es la antítesis de lo que sucede en las áreas centrales abiertas, donde la combinación de espacios construidos y libres, de locales comerciales de todo tipo y de diversos servicios permiten que el peatón pueda deambular alternativamente.

Las centralidades periféricas han desarrollado su propia lógica en cuanto a morfología y funcionalidad:

La lógica de este formato se fundamenta en la estructura de vinculaciones basada en el automotor privado, la alta segmentación de la oferta (dirigida a población de niveles socio-económico altos y medio-

altos), el menor costo del suelo suburbano y la mayor rentabilidad de las actividades localizadas. El cambio pareciera originarse en el tipo de relación espacial con la demanda: los nuevos lugares centrales no se apoyan en una demanda fijada a un territorio, sino que se trata de una demanda ligada a flujos masivos de agentes poseedores de automóvil particular que circulan por las nuevas redes de movilidad (autopistas). (Abba, 2010: 19)

Por otra parte, en párrafos anteriores se ha señalado que una de las diferencias entre las áreas centrales intra-urbanas y las nuevas áreas de centralidad (extra-urbanas) radica en la pérdida de espacios públicos. Si bien estas últimas se han convertido en nuevos espacios para el encuentro y para canalizar el tiempo de ocio, en ningún caso pueden albergar la complejidad de funciones de los espacios abiertos. En estos casos la actividad predominante es el consumo minorista y la variedad de productos es semejante en cualquiera de los *shopping centers* de la región; ya que se trata de un tipo de comercio basado en las marcas globalizadas.

Esta condición de homogeneidad se pudo verificar en los dos corredores analizados. En efecto, solo se observaron actividades bastante limitadas (*shopping centers*, hipermercados, *home centers*, hoteles internacionales, multi-cines, etc.), que han demandado importantes inversiones. Tal es el caso de la concentración de estos emprendimientos en el Km 50 del corredor Norte, municipio de Pilar (Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1
Emprendimientos comerciales en el Km 50

Proyecto	Inversión (dólares)	Ubicación
Sheraton Hotel	20.000.000	Km 50
Bureau Pilar I	13.000.000	Km 50
Jumbo-Easy	60.000.000	Km 50
Village Cinema	17.000.000	Km 50
Bingo Oasis	6.000.000	Km 50
Office Park	35.000.000	Km 42
Supermercados Norte - Carrefour	8.000.000	Prox. Km 50
Universidad y Hospital Austral	100.000.000	Prox. Km 50
Shoppings Torres del Sol - Palmas del Pilar	20.000.000	Km 50
Arcos del Pilar (comercios)	1.000.000	Km 42

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Blanco (2009) e información del Suplemento Economía del diario *La Nación* (2016).

De manera similar, en el corredor Sudoeste se localizaron *shoppings* (Las Toscas), hipermercados (Coto y Disco), centros de diseño (Canning Design), un hotel internacional (Plaza Central), etc., siguiendo el alineamiento de las rutas 52 y 58 que fueron ampliadas y remodeladas. Esta franja de megaproyectos se encuentra mayormente concentrada en Canning (a unos 30 kilómetros del centro de Buenos Aires), localidad que hasta fines del siglo XX no superaba los 5000 habitantes (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2
Emprendimientos en el corredor Sudoeste

Proyecto	Inversión (dólares)	Ubicación
Hipermercado Coto	—	RP 205 y RP 52 Canning
Brisas Shopping	—	RP 58 Canning
Supermercado Disco + Easy Home Center + locales comerciales	7.000.000	RP 58 Canning
Shopping Las Toscas + Bingo + Cines	8.000.000	Av. Castex y Formosa Canning
Canning Design	4.500.000	RP 58 Canning
Hotel Plaza Central	15.000.000	RP 58 Canning

Fuente: Elaboración propia (2014).

Es interesante destacar que en una década el mismo fenómeno se ha replicado, no solo en los dos corredores descriptos en este trabajo; sino también en mayor o menor medida en los otros ejes de la región (corredor Oeste y corredor Sur). A través de entrevistas con promotores inmobiliarios se ha constatado que existe una firme expectativa, en el caso de la zona sudoeste, de alcanzar los logros de los emprendimientos de la zona norte que entran en su evaluación en la categoría de “proyectos exitosos”.

REFLEXIONES ACERCA DE LAS TERRITORIALIDADES EMERGENTES

Los emprendimientos de gran envergadura que concentran actividades del terciario superior se encuadran dentro de una nueva lógica de desarrollos inmobiliarios que obedece a la consigna de “hacer ciudad”. Desde la perspectiva de la iniciativa privada “hacer ciudad” parecería entenderse como la concepción voluntarista de un grupo de actores en respuesta a un proyecto ambicioso de avanzar con un nuevo capítulo en materia de “*real estate*”.

En el ejemplo de los corredores metropolitanos, la creación de equipamientos de envergadura concentrados en las proximidades de

autopistas y vías de alta velocidad, estaría respondiendo a las condiciones de demanda de las urbanizaciones privadas. Asimismo, la relación entre el crecimiento de estas nuevas centralidades emergentes y el conjunto de urbanizaciones privadas, no solo queda plasmado por su conexión a través de vías de comunicación, sino por la posibilidad de acceso dependiente de las modalidades de transporte privado.

Esta situación marca una ruptura no solo en el territorio sino en el medio social. Una parte de la comunidad puede desplazarse con movilidad propia hacia cualquier área de centralidad, ya sea dentro del municipio o fuera de él; mientras que la otra solo puede acceder a algunos lugares mediante el transporte público.

Volviendo sobre el concepto de *hacer ciudad* se podría inferir, que estamos en presencia de un nuevo urbanismo que marca una tajante diferencia entre áreas “luminosas y opacas” (Santos, 2004); y entre la heterogeneidad propia de la ciudad tradicional y la homogeneidad de usos del suelo y de segmentos de población alojados en los conjuntos residenciales cerrados.

Indudablemente, el suburbio insular demanda espacios que permitan complementarlo recreando la imagen urbana. Las nuevas centralidades estarían apuntando a estos requerimientos de espacio público, pero con una propuesta diferente: el “aparente” espacio de encuentro ya no es totalmente abierto, queda estructurado en base a la seguridad privada y a las condiciones de accesibilidad.

Por otra parte, no resulta evidente que los equipamientos (cines, comercios minoristas, locales gastronómicos, etc.) en las *áreas* periféricas de nueva centralidad, hayan sido proyectados como complementarios de lo que puede encontrarse en la ciudad abierta; probablemente, su localización ha sido pensada en función de acercar un conjunto de amenidades a los residentes de los barrios cerrados, para animar la vida cotidiana de estas urbanizaciones.

Si el objetivo de las ciudades intermedias fuera que las nuevas centralidades conformen con ellas un sistema articulado, sería necesario pensar en una gestión del espacio integrada, que contemple desde los sistemas de comunicaciones hasta las cuestiones de re-zonificación, pero siempre se debería pensar en forma conjunta la planificación de usos del suelo con el sistema de transporte. Entre tanto, estas ciudades de escala mediana, sus suburbios empobrecidos, sus urbanizaciones privadas de lujo y las *áreas* de nueva centralidad constituyen una superposición de tramas diferenciadas y forman parte de ese desarrollo urbano desigual.

Los sub-centros urbanos generados alrededor de los “artefactos de la globalización” (*malls*, hipermercados, etc.) separados en forma tangible de la estructura de las ciudades vecinas compiten con ellas.

Las zonas periféricas semi-rurales concentran los nuevos flujos de inversiones mientras van adquiriendo una imagen que podría definirse como post-urbana o post-moderna. Paralelamente, la falta de redistribución de las rentas municipales en obras públicas, deja de lado los centros urbanos tradicionales, aumentando los problemas de baja cobertura de servicios de infraestructura y de deterioro y obsolescencia del patrimonio edilicio.

En consecuencia, el desafío del ordenamiento urbano-territorial no consistirá solo en abocarse a la elaboración de normas que mediante sucesivas re-zonificaciones vayan dando cabida a los nuevos emprendimientos; sino que el *énfasis* debería estar puesto en los modos de articular los diferentes espacios y de lograr la máxima inclusión de la población en los mismos. Resumiendo, las metas a seguir deberían tender, en primer término, a integrar espacios dispersos en la periferia a través de políticas urbanas y sectoriales de conectividad entre áreas y de real acceso para todos los ciudadanos; y en segundo lugar, a la revitalización de los centros tradicionales para generar complementariedad y no competencia con los nuevos emprendimientos.

BIBLIOGRAFÍA

- Abba, A. 2010 *Metrópolis Argentinas. Agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales* (Buenos Aires: Café de las Ciudades).
- Blanco, J. 2005 “Urbanización y movilidad: contradicciones bajo el modelo automóvil intensivo” en *Anais do X Encontro de Geógrafos de América Latina* (San Pablo: Editorial de la Universidad de San Pablo).
- Blanco, J. y San Cristóbal, D. 2012 “Reestructuración de la red de autopistas y metropolización en Buenos Aires” en *Revista Iberoamericana de Urbanismo* (Barcelona: riURB Editores) N° 8, septiembre-diciembre.
- Chiozza, E. 2000 “La integración del Gran Buenos Aires” en Romero, J. L. y Romero, L. A. (comps.) *Buenos Aires: historia de cuatro siglos* (Buenos Aires: Altamira).
- Ciccolella, P. 2011 *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización* (Quito: OLACCHI / Municipio Metropolitano de Quito).
- De Mattos, C. 2004 “Santiago de Chile de cara a la globalización ¿otra ciudad?” en Aguilar A. (coord.) *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países* (México DF: H. Cámara de Diputados de la LIX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México,

- Instituto de Geografía, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).
 De Mattos, C. 2015 *Revolución urbana. Estado, mercado y capital en América Latina* (Santiago de Chile: RIL Editores).
- Duhau, E. y Giglia, Á. 2008 *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli* (México DF: Siglo XXI Editores).
- Haesbaert, R. 2010 *Regional Global* (San Pablo: Bertrand Brazil).
- Harvey, D. 2008 *Géographie de la domination* (París: Les Prairies Ordinaires).
- Muñoz, F. 2008 *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales* (Barcelona: G. Gili).
- República Argentina, Ministerio de Economía 2010 *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010* (Buenos Aires: INDEC).
- Santos, M. 2004 *A Natureza do Espaço* (San Pablo: EDUSP).
- Scobbie, J. 1977 *Buenos Aires del centro a los barrios* (Buenos Aires: Ed. Del Solar / Hachette).
- Torres, H. 1993 *El mapa social de Buenos Aires. 1940-1960* (Buenos Aires: Ediciones FADU, Universidad de Buenos Aires).
- Vecslir, L. 2012 “Nuevas centralidades del ocio y del consumo, ámbitos, modalidades e instrumentos de regulación de las grandes superficies comerciales en la región metropolitana de Buenos Aires” en *Revista Iberoamericana de Urbanismo* (Barcelona: riURB Editores) N° 12, septiembre-diciembre.
- Vecslir, L. y Ciccolella, P. 2011 “Relocalización de las actividades terciarias y cambios en la centralidad en la región metropolitana de Buenos Aires” en *Revista de Geografía Norte Grande* (Santiago de Chile: Instituto de Geografía-Pontificia Universidad Católica de Chile) N° 49. Disponible en <<https://scielo.conicyt.cl/rgeong.htm>>.
- Vidal-Koppmann, S. 2006 “La articulación global-local, o cuando los actores privados construyen una nueva ciudad” en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* (Barcelona: Universitat de Barcelona) Vol. X, N° 218. Disponible en <www.ub.edu/geocrit/nova.htm>
- Vidal-Koppmann, S. 2010 “Nuevas centralidades en la región metropolitana de Buenos Aires ¿complementariedad o competencia con los centros tradicionales vecinos?” en Perahia R. y Vidal S. (comps.) *Cuestiones territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires* (Buenos Aires: Ediciones FADU / Nobuko).

- Vidal-Koppmann, S. 2014 *Countries y barrios cerrados. Mutaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires* (Buenos Aires: Dunken).
- Vidal-Koppmann, S. 2015 “Desarrollo desigual y combinado en la periferia metropolitana de Buenos Aires. Grandes emprendimientos privados y generación de cuñas de riqueza” en Vidal-Koppmann, S. (comp.) *Metrópolis en mutación* (Buenos Aires: Café de las Ciudades).

DIFERENCIACIÓN SOCIO-TERRITORIAL EN LA CONURBACIÓN DE NEUQUÉN HACIA COMIENZOS DEL SIGLO XXI

UN APORTE PARA EL ESTUDIO DE ÁREAS METROPOLITANAS DE RANGO MEDIO

Joaquín Perren, Laura Lamfre y Germán Pérez

INTRODUCCIÓN¹

Hacia comienzos de 2018, un periódico regional publicó dos artículos que hacían referencia a los contrastes que surcaban la ciudad de Neuquén. El primero de ellos llamaba la atención sobre un hecho que, aunque de público conocimiento, no dejaba de sorprender por su crudeza: “La capital provincial no es solo la ciudad más poblada de la Patagonia, sino también la que más asentamientos irregulares tiene” (*Río Negro*, 14/02/2018). Con cerca de 46 asentamientos relevados, y una población cercana a 23 mil habitantes, Neuquén sacaba varios cuerpos de distancia a sus competidores más cercanos, Comodoro Rivadavia y Bariloche. El segundo, en cambio, traía luz sobre un fenómeno que se encontraba en las antípodas del anterior: el crecimiento en altura. Tomando en consideración datos suministrados por la municipalidad capitalina, el texto hacía referencia de cerca de un millar de edificios, la mayoría de ellos de reciente construcción, que

1 Este trabajo fue realizado en el marco del proyecto “Segregación residencial en las ciudades intermedias argentinas. El caso de Neuquén (1991-2010)” (Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional del Comahue) y del PICT “La calidad de vida en las ciudades intermedias argentinas. El caso de Neuquén (1991-2010)” (Agencia de Promoción Científica y Tecnológica).

se concentraba en distrito central de la localidad. Esas nuevas torres, que apuntaban a la parte más encumbrada de la sociedad, “había delineado un nuevo contorno de la ciudad que se asoma entre las bardas” (*Río Negro*, 14/02/2018).

Ambos artículos, casi sin quererlo, abordaron un tema de enorme importancia en el concierto de las ciencias sociales: aquel vinculado a la diferenciación socio-espacial en escenarios urbanos o, lo que es igual, a la estructura de ciudades de diversa envergadura. Con este trabajo pretendemos abordar esta problemática, no en clave impresionista, sino a partir del uso de herramientas estadísticas y cartográficas. Para dar cuenta de este propósito, el trabajo propone un recorrido que cuenta con cuatro momentos claramente diferenciados. En el primero de ellos, realizaremos un repaso de la literatura dedicada al estudio de la diferenciación socio-espacial. Visitaremos allí algunos autores que, a partir de una crítica de los postulados clásicos de la sociología urbana de Chicago, pretendieron dar cuenta de las particularidades de las ciudades latinoamericanas. En el segundo apartado, analizaremos el proceso histórico que condujo a la formación de una incipiente área metropolitana de carácter bi-provincial, desde sus orígenes ligados a la actividad frutícola hasta un presente asociado —directa o indirectamente— a la explotación de recursos energéticos. En las dos últimas secciones, abordaremos las desigualdades socio-espaciales que, hacia comienzos del siglo XXI, daban forma a un sistema urbano cuyos límites se confundían con la confluencia de los ríos Neuquén y Limay. En ese segmento del artículo, y partiendo de información sociodemográfica a escala de radio correspondiente al Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, daremos curso a un análisis de componentes principales; esto es, una técnica a la que se le reconoce “la capacidad de describir asociaciones múltiples entre fenómenos, asociaciones que en la cuestión que nos ocupa pueden ser específicas de una determinada sociedad y consecuencia, por lo tanto, de un proceso particular de desarrollo urbano” (Díaz Muñoz, 1989: 699).

PRIMERA PARADA: UN RECORRIDO POR LOS MODELOS DE ESTRUCTURACIÓN SOCIO-ESPACIAL DE LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS²

La primera escala de este recorrido nos conduce a Schnore (1965), quien, hacia mediados de la década del sesenta, señaló que las ciudades latinoamericanas presentaban algunas particularidades que difícilmente podían ser explicadas a partir de las herramientas teóricas

2 En esta sección se retoman y complejizan reflexiones realizadas en Perren, 2010 y 2017.

desarrolladas por Burgess. Tomando como ejemplos ciudades mexicanas, centroamericanas y andinas, dicho autor llamaba la atención sobre un aspecto: a diferencia de las ciudades anglosajonas, las situadas en la América Hispana presentaban a los grupos poblacionales de mayor poder económico en el centro de la ciudad, más precisamente en las proximidades de la plaza central. Del mismo modo, los sectores populares, lejos de ocupar las áreas centrales degradadas e invadidas por la “mala vida”, se extendían en abanico hacia la periferia. A la hora de buscar explicaciones a esta disparidad, este reconocido cientista no centró su atención en las diferencias culturales, idiosincrásicas usando sus palabras, sino, más bien, se aferró a un esquema gradualista. Desde su perspectiva, que podríamos ubicar en el casillero del evolucionismo ecológico, la pauta tradicional latinoamericana era, en realidad, un caso particular de la pauta preindustrial, que de estar dadas las condiciones tomaría la apariencia del modelo de Burgess. Las palabras del propio Schnore son elocuentes al respecto:

Suponiendo como dados el crecimiento urbano y la expansión del centro, y dadas también mejoras apropiadas en el transporte y las comunicaciones, puede esperarse que los estratos altos se trasladen de la localización central a la periférica y que los estratos bajos tomen posesión del área central abandonada por la elite. (1965: 359)

El intento de analizar la experiencia latinoamericana como una escala intermedia de un recorrido que culminaba en las ciudades anglosajonas fue objeto de numerosas críticas. Es cierto que ese esquema ayudaba a entender lo que, hacia mediados del siglo XX, estaba sucediendo en algunas urbes de la región cuyas estructuras eran sacudidas por el arribo de una multitud de migrantes y por una decidida huida de las élites hacia la periferia (por caso, La Habana pre-revolucionaria y Bogotá) (Garnier, 1973 y Amato, 1968). Sin embargo, eran tantos los aciertos como las refutaciones a las que podía ser sometido el evolucionismo ecológico de Schnore. El temprano estudio de Torres (1975) sobre la ecología urbana de Buenos Aires es una buena muestra de ello. Haciendo uso de un análisis cuantitativo, en buena medida inspirado en los sugestivos ensayos de Romero (2007), este renombrado urbanista sostuvo que el caso de Buenos Aires no solo presentaba algunas contradicciones insalvables respecto al modelo de Burgess, sino que además su experiencia podía utilizarse como contraprueba. Advirtiendo el hecho de que el nivel socio-ocupacional de la población disminuía a medida que nos internábamos en el conurbano, Torres afirmaba que Buenos Aires había adquirido las notas distintivas de las ciudades preindustriales en el momento en que la industria estaba

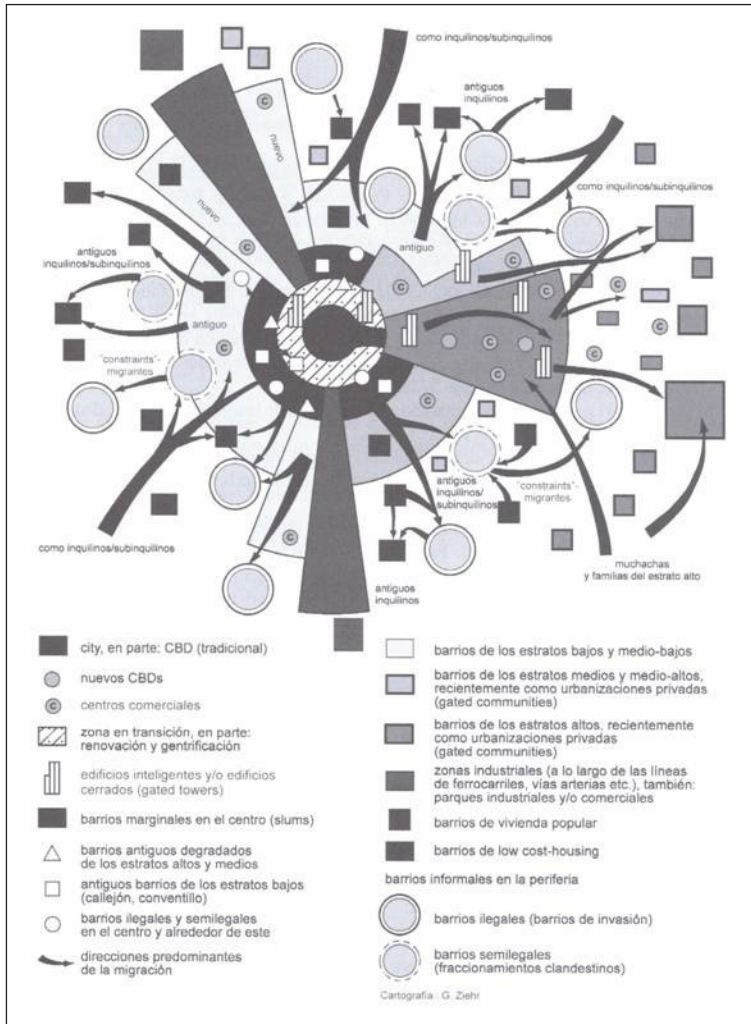
desplegando sus alas. En otras palabras, la capital argentina, “a pesar de ser, dentro de las metrópolis latinoamericanas, la que más tempranamente accedió a un proceso de industrialización, es también la que más se aparta del llamado tipo ecológico industrial” (1975: 30).

En parte por el desfase que algunos científicos descubrieron con relación a los modelos tradicionales y en parte por la búsqueda de una mayor complejidad, vemos cómo fue madurando la necesidad de generar modelos que, desde la diversidad, pudieran explicar las principales características de las ciudades latinoamericanas. Esta valiosa inquietud intelectual funcionó como disparador de numerosas reflexiones que intentaron incorporar al análisis aspectos tan propios de la región como la aparición de áreas metropolitanas de enorme peso demográfico, una aguda segregación socio-económica, el bizantino problema de la pobreza, el fuerte impacto de las migraciones (primero transoceánicas y luego internas), el impacto de la herencia arquitectónica hispánica y el papel desempeñado por la industrialización por sustitución de importaciones. Fue precisamente sobre estas grandes líneas de problemas que, en los ochenta, comenzó a construirse un campo de saberes interdisciplinario interesado en estudiar la configuración espacial de las ciudades latinoamericanas y los efectos que esta morfología imprimió en las acciones e identidades de los actores sociales.

Abanderados de esta nueva manera de pensar la ciudad latinoamericana fueron Bähr y Mertins (1981), quienes estudiaron las urbes de la región durante la década de los ochenta, justo cuando sus industrializaciones comenzaban a mostrar rendimientos decrecientes. Con la mira puesta en estos cambios, los geógrafos teutones alertaron sobre la existencia de tres patrones espaciales que habían modelado la expansión urbana del subcontinente. El primero de ellos pareciera seguir una lógica concéntrica, tal como observaba Burgess para el caso de Chicago (Figura N° 1). Debido a su distinta valoración económica, producto de su mayor o menor accesibilidad, los anillos resultantes eran dueños de funciones específicas: el distrito central de negocios concentraba la actividad del sector terciario, un primer anillo era destinado para usos múltiples —allí convivían residencias, industrias livianas y comercios minoristas— y, por último, el segundo anillo alojaba las zonas residenciales para la población de bajos recursos. Junto a esta configuración concéntrica se apreciaba una segunda que parecía inspirarse en el modelo sectorial de Hoyt (1939): la explosión de los límites originales de la ciudad tomaba la forma de cuñas que avanzaban hacia la periferia (Figura N° 4). Esos sectores que albergaban, en direcciones opuestas, a la élite socioeconómica y al grueso de los recién llegados de bajos recursos, siguiendo respectivamente la dirección de los centros comerciales y de las áreas industriales. Por último,

Bähr y Mertins descubrieron una estructura celular que caracterizaba a la periferia (Figura N° 1). Estos enclaves, que señalaban el desarrollo urbano en dirección a los suburbios, estaban conformados por barrios informales, proyectos habitacionales oficiales y por opciones residenciales de las clases acomodadas.

Figura N° 1
Modelo de ciudad latinoamericana de Bähr y Mertins (1981)



Fuente: Winter (2002).

Escapar de la rigidez propia del evolucionismo ecológico, expresado en la propuesta de Schnore, fue también una bandera enarbolada por algunos geógrafos estadounidenses. Este fue el caso de Griffin y Ford (1980), quienes propusieron, hacia comienzos de los ochenta, un modelo de análisis alternativo para el desarrollo de las ciudades latinoamericanas. En principio, estas últimas combinaban, en dosis variables, elementos tradicionales ligados a la herencia hispánica con otros que podríamos ubicar en el casillero de la “modernidad”. Esta ambigüedad se plasmaba en dos principios de estructuración que Griffin y Ford identificaron en las ciudades que habían servido de laboratorio a sus hipótesis (Tijuana en México y Bogotá en Colombia): por un lado, existía un distrito central de negocios, del cual se desprendía un eje de negocios; mientras que, por el otro, era visible una morfología basada en la sucesión de anillos concéntricos.

Desde la óptica de la geografía norteamericana, el centro comercial constituía un foco en el que se concentraban las funciones culturales, laborales y comerciales de las ciudades de la región. Este sector reunía todas las características que los sociólogos de Chicago habían descubierto para el caso norteamericano, pero albergaba un rasgo distintivo cuyo origen debía rastrearse en la etapa colonial: una plaza central que se encontraba rodeada de los edificios públicos de mayor relevancia. El carácter limitado de esta área de la ciudad, algo que ya había sido marcado por Hoyt, volvía indispensable una expansión de esta en forma de columna (Figura N° 2). Quedaba así delineada una franja de la ciudad en la que sobresalían los negocios de alto *standard*, la oferta de entretenimientos y espacios recreativos de enorme valor paisajístico (por ejemplo, parques, jardines botánicos y zoológicos). Esta columna dorsal, *spine* en palabras de Griffin y Ford, albergaba a su alrededor un sector residencial de élite que se desplegaba en dirección a la periferia, donde se edificaban los suntuosos suburbios de los que hablaban Bähr y Mertins (Figura N° 2).

Por fuera de esta configuración sectorial, el resto de la ciudad seguía una lógica concéntrica cuya traducción en el territorio eran tres anillos sucesivos (Figura N° 2). El primero de ellos constituía un “área de madurez” en la que se localizaban las residencias de mayor prestigio, a excepción de las ubicadas alrededor del eje comercial. El elevado grado de consolidación de esta zona aparecía como una respuesta espacial a la limitada movilidad social y geográfica al interior del espacio urbano. No es extraño que allí se asentara una población estable en términos ocupacionales que tenía a su disposición servicios como desagües, pavimento, iluminación y escuelas. El segundo anillo, al que los autores denominaron “zona de acrecentamiento *in situ*”, se parecía mucho a un área de transición entre los espacios residenciales

de clase media y el anillo externo de la estructura urbana. A diferencia de la homogeneidad que caracterizaba al primer anillo, en esta zona convivían diferentes configuraciones habitacionales que iban desde viviendas edificadas por sus propios moradores hasta proyectos oficiales de construcción (Buzai, 2003: 91). Cualquiera posibilidad de acceder a una mejor condición de vida dependía de la extensión de la red de servicios desde la zona de madurez hacia allí. Nada de ello sucedía en el tercer anillo que se caracterizaba por la ausencia de servicios y una menor calidad en la edificación. En ese cuadrante de la ciudad, dice Buzai, “existían calles de tierra, el agua se obtenía generalmente de forma manual a través de pozos o grifos públicos”, al tiempo de distinguirse “un déficit muy importante en el sistema de recolección de basura y una falta de alumbrado público” (2003: 91). En términos sociales, estos asentamientos periféricos albergaban a una población que se desempeñaba en los escalones inferiores de la estructura ocupacional, especialmente de aquellos que llegaban de áreas rurales y que no estaban habituados a la lógica del funcionamiento urbano.

Figura N° 2
Modelo de ciudad latinoamericana de Griffin y Ford (1981)

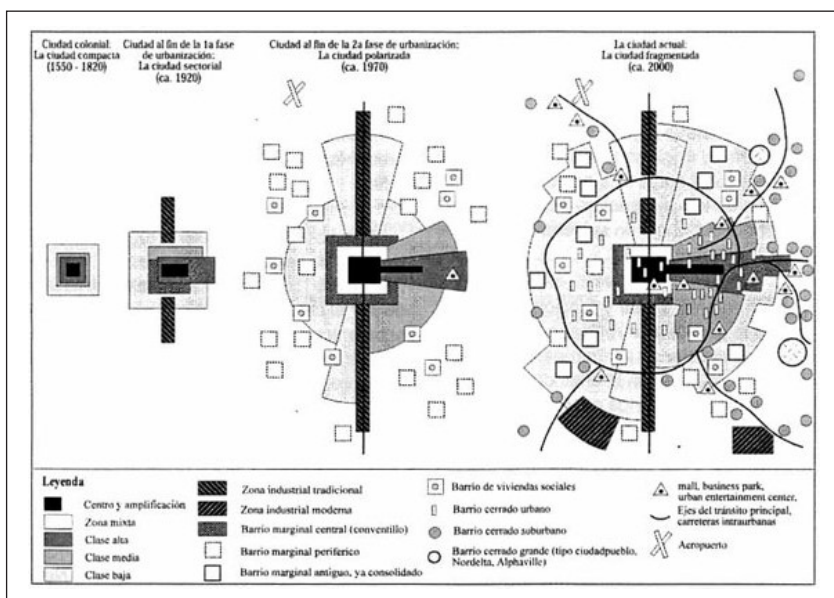


Fuente: Knox, Maston y Nash (2002).

La geografía germana colaboró en la construcción de un modelo de ciudad latinoamericana en un segundo sentido. Así como el descubrimiento que la realidad de la región difícilmente encajaba en las plantillas elaboradas para la experiencia anglosajona preparó el terreno para los aportes de Bähr y Mertins primero y de Griffin y Ford después, la necesidad de dotar a este esquema interpretativo de una perspectiva diacrónica prestó las bases para un cruce entre geografía e historia urbanas. Axel Borsdorf (2003) fue quien enfrentó este desafío

con mayor solvencia. Tomando la vasta producción alemana y norteamericana como insumo, así como los aportes de la historia urbana, este autor planteó una secuencia de modelos urbanos que comenzaba con las ciudades coloniales de principios del siglo XIX y concluía con las ciudades fragmentadas de fines del siglo XX. Cada uno de estos modelos, que eran de algún modo reflejos de las actividades económicas que daban vida a las urbes del continente, estaba caracterizado por un principio básico en la estructuración espacial. Pensado de esta manera, el estudio de las ciudades latinoamericanas tenía mucho de arqueológico, por cuanto el análisis de la estructura urbana debía considerar el elemento que la modelaba en el presente, pero, también, aquellos que lo habían hecho en el pasado (y que todavía estaban contenidos en su morfología).

Figura N° 3
Modelo de desarrollo estructural de las ciudades latinoamericanas de Borsdorf



Fuente: Borsdorf (2002).

Este recorrido por la diferenciación espacial de las ciudades latinoamericanas comenzaba en la época colonial, en la que el principio de estructuración urbano estaba dado por el contraste centro-periferia (Borsdorf, 2003: 138-139). Quedaba así definida una morfología concéntrica, solo que en el sentido inverso al señalado por Burgess: al-

rededor de la plaza central se ubicaba la élite y, a medida que nos alejábamos de ese punto, ganaban terreno los sectores populares. La segunda escala del recorrido propuesto por Borsdorf era la referida a las ciudades post-independentistas. La singularidad de este período, además de la llegada de una ingente masa de inmigrantes transoceánicos, estaba dada por la aparición de un nuevo principio vertebrador del espacio urbano: una diferenciación sectorial basada en estructuras lineales (Borsdorf, 2003a: 40). El buque insignia de este nuevo modelo fue el desarrollo de sectores de clase alta cuya orientación corrió paralela al *boulevard* principal. Asimismo, siguiendo el mismo principio ordenador, se desarrollaron las primeras zonas industriales, especializadas en la producción de bienes de consumo, cuya localización siguió la dirección de las líneas ferroviarias que conectaban la ciudad con su entorno más cercano.

La segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones, aquella inspirada en las recetas de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), no hizo más que amplificar las tendencias del periodo anterior. De acuerdo con el esquema de Borsdorf, en esta tercera fase de la estructuración urbana se aprecia una creciente polarización de las ciudades del subcontinente. Por un lado, hicieron su aparición los barrios marginales periféricos que, dependiendo del país, fueron bautizados con nombres tan diversos como callampas, barriadas, villas miserias o favela. Estos espacios de segregación socioeconómica, donde se asentó la mayoría de quienes habían llegado para abastecer de mano de obra al sector secundario, estaban localizados en una franja estrecha del ejido original o, como sucedió en la mayoría de los casos, en lotes aislados fuera de la ciudad. Por el lado de la élite, notamos un fenómeno de las mismas características: una fuerte periferización de sus pautas residenciales. Las décadas centrales del siglo XX fueron testigos de la aparición de barrios exclusivos ubicados a cierta distancia del casco histórico, con calles amplias y no necesariamente siguiendo una lógica de damero, pero, también, de los primeros centros comerciales, émulos de los *shopping centers* estadounidenses, alrededor de los cuales comenzaron a asentarse los sectores de mayor poder adquisitivo. Fue, sin embargo, el surgimiento de los *country club*, barrios cerrados alejados del ruido de ciudad, aquella novedad que tendría consecuencias más duraderas en la estructuración de las urbes latinoamericanas. Esto debido a que representaba, quizás como ningún otro componente del paisaje urbano, el decidido encapsulamiento de un sector de la población. De esta manera, el contraste entre una “ciudad rica” y una “ciudad pobre” pareció tomar un camino que, en lo inmediato, no tenía retorno: el principio de estructuración espacial fue, en consecuencia, un crecimiento

celular por fuera del perímetro urbano ya sea protagonizado por la élite o por los sectores populares (Borsdorf, 2003: 139).

Por último, Borsdorf hablaba de una cuarta etapa en la que la ciudad polarizada se volvía un verdadero mosaico. Aunque con antecedentes en los setenta y en los ochenta, este nuevo modelo de desarrollo urbano alcanzó su versión más acabada en los noventa. Si el deseo de impulsar la industria sobre la base de políticas proteccionistas había generado una ciudad que mostraba componentes celulares, el desembarco del recetario neoliberal fue la piedra de toque de una nueva transformación: “La estructura urbana otra vez cambió a un organismo totalmente fragmentado” (Borsdorf, 2003: 139). Una afirmación de este tenor pone en discusión uno de los supuestos que con mayor insistencia se ha instalado en la bibliografía especializada: aquel que nos avisa de la emergencia de “ciudades globales”, tal como las denomina Sassen (1991) en un trabajo clásico, que van en camino hacia una “dualización”, reflejando en el espacio urbano un mercado de trabajo crecientemente dividido entre un personal altamente calificado con elevadas remuneraciones y la enorme mayoría de la población que se desempeña en empleos precarios y con muy bajas remuneraciones. Tomando distancia de este planteo, Borsdorf entiende que la evolución no es en dirección hacia un esquema bipolar, sino hacia un escenario mucho más complejo. De ahí que podamos ubicar su postura al interior de esa corriente que tiende a caracterizar a las grandes metrópolis post-fordistas como ciudades fractales, como las definió alguna vez Soja (2000), o como ciudades organizada en múltiples planos superpuestos en el tiempo y en el espacio (una *layered city* en términos de Marcuse y Van Kempen (2001)).

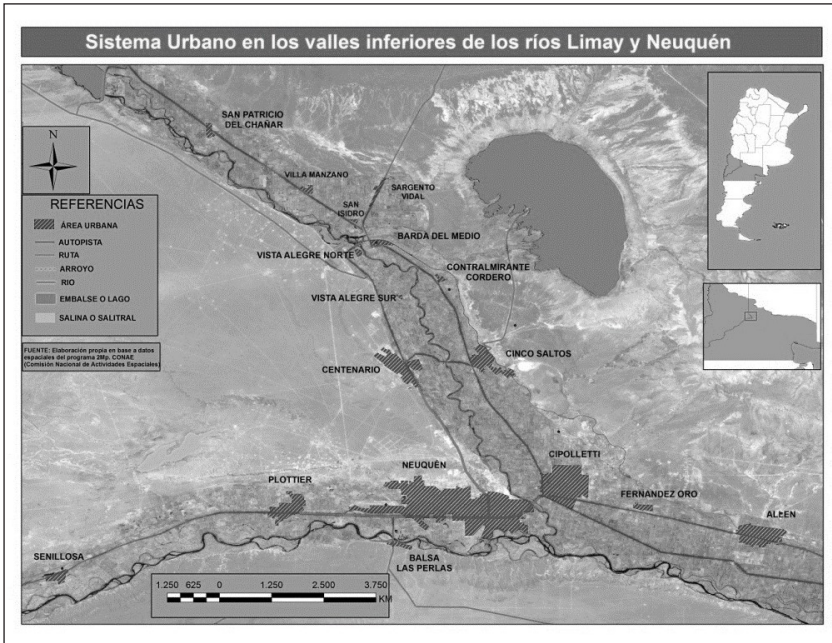
La fragmentación de la que habla Borsdorf resulta de una combinación de cambios y continuidades en relación con la morfología urbana dominante en las décadas centrales del siglo XX. En el casillero de las continuidades, el geógrafo alemán destaca dos principios estructurales que aparecían en el modelo de Bähr y Mertins: la tendencia sectorial-lineal y el crecimiento celular. Claro que cada uno de ellos fue objeto de profundas transformaciones en los años noventa. El ferrocarril y las autopistas centrífugas perdieron la relevancia que habían tenido en el pasado. Su lugar fue ocupado por autopistas intraurbanas que fueron fundamentales en la aceleración del tránsito y en la puesta en valor de zonas periféricas para la residencia de las clases medias y altas. Estos dispositivos tuvieron, en palabras de Borsdorf, una doble función: “Por una parte, la extensión de las autopistas acentuó las estructuras lineales, y por otra, constituyó un antecedente

para la formación de estructuras de nodos fragmentados que hoy son las más notables en el perímetro urbano” (2003a: 43). Así, este proceso de urbanización tuvo una naturaleza multiforme y se expresó en elementos tan variados como complejos de vivienda amurallados, centros comerciales dotados de barreras, áreas industriales de acceso restringido y *Business Parks* cerrados. Para resumir los procesos que caracterizaron las dos últimas décadas podríamos hablar, junto a Cabrales Baraja (2002), de países que abrieron sus economías y de ciudades que cerraron su estructura.

EL ESCENARIO: NEUQUÉN Y SU PROCESO DE CONURBACIÓN. UNA MIRADA HISTÓRICA

Con una idea clara de los alcances teóricos de la propuesta aquí esbozada, conviene ahora echar un vistazo al contexto que sirvió de escenario del fenómeno de diferenciación socio-espacial que pretendemos abordar. En este sentido, no estaría mal si dijéramos que el proceso de urbanización, aquel que fue formando un área metropolitana en torno a la ciudad de Neuquén, es uno de características recientes, máxime si tenemos en cuenta que el inicio del asentamiento urbano de la población en la Norpatagonia no tiene más de un siglo de historia. Si bien se trata de procesos diferentes en cuanto a su escala territorial, a los actores intervinientes y al contexto histórico en sí, no podemos hablar de una conurbación neuquina sin hacer referencia, aunque sea mínimamente, del surgimiento y desarrollo de las ciudades de todo el Alto Valle del río Negro y de los valles inferiores de los ríos Neuquén y Limay.

Mapa N° 1
Sistema urbano en los valles inferiores de los ríos Limay y Neuquén



Fuente: Elaboración propia.

Este conjunto de localidades se erigió a partir de un actor de suma importancia para la estructuración del territorio argentino durante los siglos XIX y XX: el ferrocarril. Las características técnicas del transporte ferroviario exigían que, cada 7 a 10 kilómetros, existiera una estación para abastecer de agua a la locomotora. Pronto, la mayoría de estas estaciones fueron rodeadas por áreas pobladas de mayor o menor importancia. Se fue configurando así un conjunto de manchas edificadas y discontinuas que se recortaron sobre un fondo de tierra agrícola (Vapnarsky, 1982), donde cada aglomeración presentó, durante gran parte del siglo XX, una autosuficiencia limitada debido a la variedad de servicios que todas ofrecían en conjunto. Esta situación fue la que llevó a Cesar Vapnarsky a considerar a las ciudades del Alto Valle como una verdadera área metropolitana e, incluso, a entenderla como una ciudad dispersa; una de características lineales que se extendía por alrededor de cien kilómetros, siguiendo el curso de las principales vías de comunicación de la región.

Claro que esta ciudad dispersa, este embrión de área metropolitana, no funcionó como un sistema urbano equilibrado. Durante la primera mitad del siglo XX, las ciudades más cercanas a los valles inferiores del río Neuquén y Limay mantuvieron un desarrollo incipiente, sobre todo si se las compara con el crecimiento del resto de las ciudades rionegrinas emplazadas en el valle superior del río Negro. Esto se debe, principalmente, a que la parte neuquina del sistema urbano, durante la primera mitad del siglo, fue solo una mera extensión de la iniciativa fomentada por los capitales ingleses en relación con la actividad frutícola (De Jong y otros, 2009). Prueba de ello es el hecho que, para una fecha muy avanzada como 1950, poco más de un cuarto de la población altovalletana residía en las aglomeraciones neuquinas del sistema urbano (Neuquén, Plottier y Centenario) (Vapnarsky y Pantelides, 1987). A pesar de esto, el origen de estas ciudades, así como su posterior desarrollo, no puede desvincularse de esa actividad emblemática para el norte de la Patagonia.

En las últimas décadas del siglo XX, las características del sistema urbano del Alto Valle fueron cambiando, situación que ya vislumbraba Vapnarsky (1982) en sus pioneros trabajos. De la mano de una actividad hidrocarburífera en franca expansión y de un Estado provincial que amplió su radio de acción, la ciudad de Neuquén comenzó a tener una mayor importancia relativa, lo cual influyó directamente en los centros más cercanos a ella como Plottier, Cipolletti y Centenario. Esta área de gran desarrollo actual mantiene una importante concentración de servicios, capital, tecnologías, transportes, infraestructura en general, modelando los límites de una auténtica conurbación. Así, el peso de las actividades económicas se trasladó desde General Roca, Villa Regina y Allen, las áreas valoradas inicialmente, a la capital neuquina y sus ciudades satélites. En resumidas cuentas, la relativa democracia urbana altovalletana fue relevada por un sistema crecientemente descompensado, en el que su área primada fue concentrando un progresivo número de funciones.

El mayor dinamismo económico del sector occidental del sistema, como no podía ser de otro modo, tuvo su reflejo en materia poblacional. Si bien en el crecimiento demográfico es evidente en todas las áreas urbanas, no podemos dejar de señalar que ha sido mucho más pronunciado en Neuquén y sus alrededores. Puede que algunas cifras nos ayuden a entender las crecientes asimetrías que atravesaron al norte de la Patagonia durante la segunda mitad del XX. En 1960, justo cuando los antiguos territorios nacionales se convertían en provincias, existían nueve localidades con más de 1000 habitantes en todo el Alto Valle (Vapnarsky y Pantelides, 1987). Dichas localidades se encontraban espacialmente distribuidas de una manera bas-

tante equitativa en toda el área. Poco de este panorama se mantuvo en pie cincuenta años después. Hacia comienzos del siglo XXI, encontramos que, entre las 10 ciudades más pobladas del Alto Valle, la mayoría de ellas se encontraba cercana a Neuquén capital. Y no solo ello: la población de la capital neuquina, que superaba holgadamente los doscientos mil habitantes, era superior a la suma de las dos ciudades con más habitantes en el extremo este del Alto Valle: General Roca y Villa Regina. En términos espaciales, esto significa una mayor concentración poblacional sobre los márgenes inferiores de los ríos Limay y Neuquén. Si sumáramos la población de Neuquén capital y sus principales ciudades vecinas (Centenario, Plottier y Cipolletti) obtendríamos un total de 374.229 habitantes; esto es, un número muy superior a la sumatoria de los habitantes de General Roca, Cervantes, Mainqué, Ingeniero Huergo, General Godoy y Villa Regina, que totalizaban un total de 126.000 habitantes para el año 2010 (INDEC, 2010).

Este conjunto de cambios, evidentes a simple vista en este comienzo del siglo XXI, tuvo como consecuencia necesaria la ampliación de las plantas urbanas de las localidades cercanas a Neuquén capital, aunque también ha fomentado el surgimiento de nuevas áreas urbanas en franco crecimiento espacial y demográfico, lo cual le va otorgando una forma particular al conjunto de las ciudades. Centrándonos en lo que podemos reconocer como la conurbación neuquina, se observa que la ciudad de Neuquén se ha expandido hacia el oeste y también a través de las principales rutas que la unen con las ciudades de Plottier, Cipolletti y Centenario. Este despliegue, sin embargo, trajo aparejados inconvenientes para este conjunto de ciudades, entre los que se destacan la pérdida de suelo agrícola ante la expansión urbana, la creciente especulación del negocio inmobiliario, el asentamiento de personas en áreas de riesgo y problemas ambientales que todo ello trae consigo. A esto se le suman las características del medio natural que son condicionantes del funcionamiento del sistema urbano. La mayor parte de las áreas urbanas en crecimiento encuentran limitantes al mismo debido a que se encuentran emplazadas en los valles. Aquí los cauces de los ríos, las áreas productivas (previamente constituidas) y las fuertes pendientes que marcan a los valles, son barreras físicas, al desarrollo de las ciudades. Estas especificidades en el crecimiento y en las características hacen de la conurbación neuquina un área urbana dinámica compleja difícil de abordar para la investigación y para la planificación.

Llegados a este punto, es preciso que formulemos dos preguntas cuya respuesta modelará nuestras reflexiones en las siguientes páginas: ¿Cómo aproximarnos a las desigualdades socio-espaciales en una conurbación de las características de la incipiente área metropolitana

neuquina? ¿En qué medida los modelos de diferenciación que examinamos en la sección anterior resultan adecuados para explicar la diferenciación de un sistema urbano situado en el “sur del sur”?

DE LOS MODELOS A LA REALIDAD EMPÍRICA (PARTE 1):

SELECCIÓN DE VARIABLES³

Para el análisis cuantitativo de la diferenciación socio-espacial en la conurbación neuquina, debemos, en primer lugar, escoger un conjunto representativo de variables. Esta no es una tarea menor en la medida que, como bien indican Checa Olmos y Arjona Garrido, “una incorrecta selección puede llevar a conclusiones lejanas a la realidad medida” (2006: 8). Por esa razón, y para dar un paso adelante respecto de la mera aplicación de fórmulas prescriptivas, hemos optado por explicitar los criterios que guiaron el diseño de catálogo de variables, mostrando sus limitaciones, pero también poniendo de manifiesto el potencial que albergan para el estudio del espacio social-urbano.

Este listado, compuesto por quince variables extraídas a escala de radio censal, máximo nivel de desagregación ofrecido por el Censo Nacional de 2010, puede dividirse en siete subgrupos (Cuadro N° 1). El primero de ellos se encuentra relacionado con las características etarias de la población, dentro de las cuales contamos con la proporción de niños y ancianos en relación con el total. Por medio de estas podremos aproximarnos al momento del ciclo familiar que transitaban los hogares examinados: un porcentaje alto de población anciana y bajo de población infantil nos pondría frente a una situación de madurez; mientras que lo contrario nos indicaría un ciclo familiar que estaba dando sus primeros pasos. Gracias a este tipo de información podremos examinar aquello que Ocaña denominó en términos de “segregación demográfica”; esto es, “la yuxtaposición de áreas de peculiaridades en su estructura demográfica, bien por el alto índice de envejecimiento, por la abundante población infantil o bien por la escasez de ambos extremos” (Ocaña Ocaña, 2005: 26).

³ Para ganar en comparabilidad longitudinal, hemos seguido la metodología que aplicamos en otros dos trabajos de nuestra autoría: Perren, 2012; y Perren, Lamfre y Pérez, 2016.

Cuadro N° 1
 Catálogo de variables seleccionadas a nivel de radio censal.
 Conurbano de la ciudad de Neuquén, 2010,

	Variable	Definición	Tipo
1	<15	% de personas menores de 15 años	Etaria
2	>65	% de personas mayores de 65 años	Etaria
3	Hacinamiento	% de hogares con más de 2 personas por cuarto	Hogares/Vivienda
4	Ocupante	% de hogares habitados por personas que no son propietarias.	Hogares/Vivienda
5	MNI Secundaria Incompleta	% de jefes de hogar cuyo máximo nivel de instrucción alcanzado es la primaria incompleta	Educación
6	MNI Superior Completo	% de jefes de hogar cuyo máximo nivel de instrucción alcanzado es terciario o universitario completo	Educación
7	Extranjeros	% de personas nacidas en otro país	Origen
8	Tiene Baño	% de hogares con baño o letrina	Vivienda
9	Descarga a red	% de hogares con inodoro con descarga y desagüe a red pública	Vivienda
10	Baño exclusivo	% de hogares con baño utilizado solo por ese hogar	Vivienda
11	CALMAT III y IV	% de hogares con calidad de la vivienda tipo III o IV	Vivienda
12	Desempleados	% de jefes de hogar en edad económicamente activa que no trabaja y busca trabajo.	Ocupacional
13	Conexión a servicios Insufic	% de viviendas con conexión a servicios insuficientes	Vivienda
14	Gas Red para cocinar	% de hogares que usan gas de red para cocinar	Vivienda
15	NBI	% de hogares con al menos un indicador de NBI	Pobreza

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

Un segundo conjunto de variables se vincula a la relación existente entre hogar y vivienda. En primer término, hemos empleado la proporción de hogares que presentan más de dos personas por habitación; indicador que nos brinda información sobre el grado de hacinamiento de las familias. En segundo lugar, y para aproximarnos a la presión ejercida por la población al parque habitacional, hemos añadido indicadores relacionados con la tenencia de la vivienda. Esto debido a que un porcentaje alto de ocupantes nos estaría evidenciando ciertas dificultades a la hora de obtener una vivienda en propiedad. Esta decisión, claro está, no nos permite identificar un déficit habitacional de tipo cualitativo o, dicho de una manera más sencilla, no nos brinda pistas sobre aquellos problemas derivados de viviendas que deberían ser reemplazadas debido a sus malas condiciones de habitabilidad.

Alrededor del nivel de instrucción de la población se conforma un tercer agregado de variables. La elección del máximo grado de formación alcanzado por el jefe de hogar se ha realizado partiendo de la idea que constituye un indicador indirecto de nivel ocupacional. Tomando esta afirmación como punto de partida, nos hemos inclinado por dos indicadores: el porcentaje de población que no concluyó los estudios primarios y el correspondiente a la población con educación superior completa. El supuesto que atraviesa podría resumirse de la siguiente manera: quienes no habían terminado el primario tenían, hacia comienzos del siglo XXI, menores posibilidades de obtener un empleo bien remunerado y ubicado en la parte formal de la economía; mientras que los que habían finalizado el nivel terciario o universitario no solo tenían mayores posibilidades de alcanzar los mejores trabajos, sino también de sortear los momentos de crisis. Pero no podríamos pensar la relación entre instrucción y pobreza en términos unilaterales. Como bien ha señalado Kessler (2014: 115) en un texto reciente, los vínculos entre instrucción y pobreza funcionan en un doble sentido:

Los sectores de bajos ingresos tendrán menos acceso a la educación, y luego un menor nivel educativo solo posibilitará posiciones laborales peor remuneradas, contribuyendo a la reproducción intergeneracional de la desigualdad. En consecuencia, impactarán en forma negativa en la igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

El cuarto grupo de variables se relaciona con el origen de la población y las incorporamos, más allá de su elevado grado de generalidad, para saber a ciencia cierta si tienen capacidad explicativa como tales o bien si se hallan subsumidas dentro de alguna otra súper-variable. Esta no es una cuestión menor en el caso de la conurbación de Neuquén. Recordemos que fue, a lo largo del siglo XX, una de las ciudades argenti-

nas de mayor crecimiento relativo; fenómeno que se explica, en buena medida, por el impacto que diferentes flujos migratorios tuvieron en su estructura demográfica. Si, en las primeras décadas del siglo pasado, despuntaron trasandinos y europeos, desde los años cuarenta cobraron relieve los llegados del interior provincial y, especialmente, de otras provincias argentinas. En las dos últimas décadas, justo cuando la ciudad redujo su velocidad de crecimiento, advertimos la emergencia de nuevos patrones migratorios (por caso: la llegada de migrantes de origen boliviano), sin por ello desaparecer formas de movilidad que tiene un largo recorrido en la región. Precisamente para medir el impacto del origen migratorio en la distribución espacial de la población, sumamos al catálogo variables como el porcentaje de habitantes nacidos en el extranjero.

Una quinta serie de variables se refiere a las características de la vivienda. Este grupo nos suministra indicios alrededor de lo que algunos autores han denominado “calidad de vida”. Este concepto, profundamente histórico, se refiere a la capacidad de la población de alcanzar “un nivel de vida establecido como óptimo teniendo en cuenta dimensiones socioeconómicas y ambientales” (Velázquez, 2004: 174). No deberíamos confundir “calidad de vida” con “nivel de vida”: si el primero se vincula a la satisfacción de una serie de necesidades pensadas como techo y no como piso; el segundo se vincula, ante todo, con la posibilidad de consumir, por lo que, muchas veces, la adquisición de bienes no siempre implica una mejora de la calidad de vida (Velázquez, 2004: 174-175). Para el caso que nos ocupa podemos establecer ese umbral en la posibilidad de acceder a una vivienda que contase con conexión a los más básicos servicios (agua potable, electricidad y gas), descarga al sistema de desagüe y baño exclusivo. A fin de redondear nuestra aproximación a lo que Auyero y Lara de Burbano (2012) denominaron “destitución infraestructural” hemos sumado una variable ligada a la falta de robustez de las unidades habitacionales estudiadas: la proporción de residencias que fueron erigidas utilizando materiales poco resistentes o, en el peor de los casos, de desecho (CALMAT IV) (Dirección General de Estadística y Evaluación de Programas Especiales, 2001: 49).

Un sexto grupo de variables se vincula a las características ocupacionales de la población. Lamentablemente, y a diferencia de lo ocurrido en 2001, no podremos atender a indicadores que nos proporcionen evidencias directas sobre el sistema de clases que daba vida al área metropolitana neuquina⁴. Para sortear este escollo metodoló-

4 En un trabajo previo que detuvo su atención en 2001, incorporamos dos indicadores que nos proporcionaban información sobre los extremos de la clasificación

gico, decidimos sumar el índice de desocupación a nuestro catálogo. Con su concurso podremos dar cuenta de esa reconfiguración de las relaciones entre capital y trabajo tan propia de la década pasada, que modeló los límites de lo que Taranda (2005) definió en términos de un “torbellino ocupacional”, pero también de los límites de ese “polo marginal”, impermeable a la activa política social de la post-convertibilidad que nos habla de la persistencia de un cuadro de “heterogeneidad estructural” (Salvia, 2012).

El último agrupamiento de variables se refiere a ese “yacimiento de subjetividades muy diversas” (González, 1997: 285) que conocemos como pobreza. Sobre este maleable concepto existen dos líneas de análisis que, si bien no son mutuamente excluyentes, se han disputado por largo tiempo la centralidad dentro del campo académico. La primera postura, a la que podríamos denominar relativa, se sostiene en una idea muy sencilla: las necesidades que se consideran esenciales y cuya satisfacción marca el umbral de la pobreza, varían en el tiempo y en el espacio de acuerdo con los valores de diferentes sociedades (Bolsi y Paolasso, 2009: 18). La forma de operativizar esta definición es por medio de un análisis de los ingresos o, lo que es igual, utilizando al gasto en consumo como medida de bienestar, tal como propone el método de línea de pobreza (Marcos y Mera, 2010: 141). La segunda posición centra su atención en las manifestaciones materiales de la pobreza. Debido a que los censos estudiados no brindan información sobre la primera de las variantes de la pobreza, parece razonable aproximarnos a la pobreza estructural en la conurbación neuquina calculando proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI).

DE LOS MODELOS A LA REALIDAD EMPÍRICA (PARTE 2). ANÁLISIS FACTORIAL DE COMPONENTES PRINCIPALES⁵

Para alcanzar nuestro objetivo de apreciar la diferenciación socio-espacial en la ciudad de Neuquén, utilizaremos un análisis factorial de componentes principales. Sabido es que este método estadístico trata de condensar la información para cada una de las variables seleccionadas en un número mínimo e imprescindible de nuevas variables (Natera Rivas y Gómez, 2007: 106). Para ello, primero resulta esencial proceder a una estandarización de las variables que dé como resultado un conjunto de puntuaciones en las diferentes unidades espaciales de media 0 y desviación estándar 1. Cuando el conjunto de la infor-

ocupacional. Por “arriba” habíamos incluido a los patrones; mientras que por “debajo” al porcentaje de ocupados no calificados (Perren, Lamfre y Pérez, 2016).

5 En términos de procedimiento seguimos ideas planteadas en Perren, 2014.

mación resulta comparable, es preciso agrupar las variables de similar distribución espacial en componentes que, como dijimos, concentran la información de manera sintética. El punto de llegada de este procedimiento, alcanzado por medio de un instrumento estadístico, queda a la vista en los Cuadros N° 2 y 3.

Cuadro N° 2
Solución factorial de conurbación de Neuquén en 2010 (15 variables)

Componente	Autovalores iniciales		
	Total	% de la varianza	% acumulado
1	8,009	53,392	53,392
2	1,943	12,956	66,347
3	1,525	10,185	76,533

Fuente: Elaboración propia.

Una lectura superficial de la información nos ofrece una primera constatación: las quince variables que conformaban nuestro catálogo se convirtieron en tres componentes. El indicador que pone de manifiesto el grado de síntesis de la información es el porcentaje de la varianza del total de variables iniciales contenidas en cada una de estas “súper-variables”: cuanto mayor sea este número, mayor es la capacidad explicativa de los componentes. En nuestro caso, los tres componentes que el análisis rescató explican cerca del 76% de la varianza (Cuadro N° 2). Dicho en términos más sencillos, gracias a estas nuevas variables podemos caracterizar la realidad que nos interesa de una forma muy similar a como lo haríamos con las quince originales. Claro que no todos los componentes contienen la misma capacidad de explicativa. La primer súper-variable explica por si misma poco más de la mitad de la varianza; mientras que la segunda y la tercera cerca de un sexto y un quinto de la misma respectivamente. En el presente estudio, y por la enorme brecha que existe entre los pesos, solo posaremos nuestra mirada en el primero de los componentes. Basta un dato para justificar esta decisión: la capacidad explicativa de este componente es tres veces superior al segundo y quintuplica la del tercero.

Cuadro N° 3
Matriz de pesos del componente principal⁶

N°	Variable	Puntuación del componente
1	% 15 años	0,789
2	% 65 años	-0,634
3	Más de 2 personas por cuarto	0,912
4	Ocupante	-0,532
5	MNI_BajoyMedioBajo	0,762
6	MNI_Alto	-0,671
7	% Extranjeros	-0,490
8	Desagüe a cloacas	-0,719
9	Baño_exclusivo	-0,524
10	% CalmatlillyIV	0,825
11	Desocupado	0,604
12	Conex_Serv_Insuf	0,808
13	GasRedCocinar	-0,846
14	ConNBI	0,890
15	Tiene baño	-0,773

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

Procedamos ahora a interpretar el principal componente que emergió del análisis factorial (Cuadro N° 3). En este caso, son once las variables que le aportan significado. El puntaje más alto fue obtenido por el porcentaje de viviendas que presentaban, al menos, dos personas por cuarto, lo cual pareciera brindarnos indicios sobre una realidad de hacinamiento y sobre la creciente dificultad de los hogares para hacerse de una vivienda, ya sea en carácter de propietario o bien de inquilino. Luego, tenemos dos indicadores que nos hablan de un bajo nivel de instrucción; algo fácilmente comprobable a partir de la puntuación positiva del porcentaje de población no había completado el nivel primario y de la negativa de quienes podía acreditar un paso exitoso por la educación superior. También se destacan variables relacionadas con un déficit de equipamiento urbano. En ese casillero debemos ubicar el puntaje positivo del porcentaje de viviendas construidas con

6 La matriz muestra el coeficiente por el que se multiplican las distintas variables para obtener las puntuaciones del componente. Cuanto mayor es el valor de este coeficiente (en valor absoluto), mayor es el peso de la variable en la formación del componente.

materiales deficientes y de hogares con problemas de acceso a los servicios públicos, así como los negativos en la proporción de domicilios provistas de desagües y con suministro de gas. Algo no muy diferente notamos en relación con las variables que asociamos a la pobreza: la puntuación obtenida por el porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas es particularmente alta y la que corresponde a la desocupación, aunque no es una de las más significativas, era todo menos desdeñable. Este *set* de indicadores podría ser interpretado como *población expuesta a situaciones de vulnerabilidad*.

Dentro del mismo componente se destaca la presencia de dos indicadores de naturaleza etaria: el puntaje positivo del porcentaje de la población menor de 15 años y el negativo de la mayor de 65 años constituyen pruebas que nos ponen frente a un ciclo familiar inicial. Por último, y a diferencia de lo que habíamos visualizado en los censos nacionales de 1991 y 2001, debemos mencionar el escaso impacto de la variable de origen migratorio. En el plano explicativo, existen diferentes factores que ayudan a entender esta circunstancia, algunas de ellas de orden metodológico y otras que responden a la dinámica demográfica que asumió la conurbación en los últimos años. Entre las primeras advertimos la parquedad de la información censal a la hora de revelar el peso relativo de los flujos migratorios inter e intra-provinciales; mientras que, entre las segundas, debemos destacar la menor incidencia de las corrientes históricamente asociadas a la pobreza estructural como las originadas en Chile y la creciente envergadura de colectivos migratorios que se encuentran sobrerrepresentados en la parte alta de la pirámide ocupacional (brasileños, venezolanos y colombianos, todos ligados a la actividad hidrocarbúrfica) y otros vinculados a la nueva ruralidad como es el caso de los bolivianos. En conjunto, las ocho variables agrupadas nos permiten definir al componente que nos interesa como *población expuesta a situaciones de vulnerabilidad con ciclo familiar inicial*.

Una vez identificado el contenido del componente, el paso siguiente consiste en volcar al mapa de la ciudad los puntajes que los mismos alcanzan para cada uno de los radios censales⁷. Un análisis visual básico es suficiente para distinguir que las unidades espaciales que presentaban bajos puntajes poseían una disposición en forma de enclaves que, en la década pasada, no hicieron más que aumentar en

7 Pero antes de cartografiar, resulta necesario construir intervalos iguales que vuelvan comparables los resultados obtenidos. En el presente trabajo, y retomando buena parte de la literatura disponible sobre el tema, hemos empleado cinco intervalos que abarcan situaciones que oscilan puntuaciones muy bajas y muy altas. Ente ambos extremos, hemos incorporado tres intervalos: puntajes bajos, medios y altos. Cfr. Buzai, 2003; y Natera Rivas y Gómez, 2007: 99-124.

número y en dimensión. El caso de Neuquén nos brinda suficientes pistas de un proceso que se registraba a menor escala en otros sectores de la conurbación. Si, en 1997, la capital provincia albergaba un total de 21 “asentamientos ilegales” que reunían una población aproximada de quince mil habitantes (La Revista de Calf, 1997: 15), dieciséis años más tarde pasó a tener 45 “villas de emergencia”, algunas regularizadas y otras en una situación de incertidumbre, en las cuales residían más de veinte mil personas (TECHO, 2013: 15). Este cambio de escala que tuvo la segregación en la aglomeración primada no hizo más que incrementar su “malignidad”, pues “cuanto mayor es el tamaño de las áreas homogéneas en pobreza, los problemas urbanos y sociales para sus residentes se agravan” (Sabatini, 2001: 7).

Este polo marginal espacial, que resultó impermeable a las políticas sociales de la pasada década, se localizaba a una considerable distancia de áreas centrales de cada una de las ciudades del sistema urbano. Dicho de otro modo, entre las áreas “ricas” y “pobres” no solo existía un abismo en materia de cobertura de servicios, sino que además existía una importante distancia física entre ambas. Esto vale para asentamientos que surgieron en las décadas centrales del siglo XX en los intersticios del sistema frutícola, entre las que podemos contar las colonias Confluencia y Valentina (Neuquén), Villa Obrera (Centenario), Chacay (Plottier), Puente 83 (Cipolletti), Costa Sur y Norte (Cipolletti), pero también en aquellos “asentamientos espontáneos” (La Revista de Calf, 1995: 14), nacidos en las últimas tres décadas, que alojaron a una población a la cual no dudaríamos en ubicar en el casillero de la “pobreza estructural” (oeste de Neuquén, noreste de Cipolletti, suroeste de Centenario y norte de Plottier). Esta lejanía relativa es clave para explicar lo que algunos teóricos llaman “desajuste espacial” (Klein, 2004): la distancia creciente entre las oportunidades de trabajo y la ubicación residencial de las minorías desventajadas es un factor clave a la hora de explicar las tasas de desempleo diferenciales al interior del tablero urbano. Esto a causa de la excesiva duración de los viajes, la discriminación de los empleadores o bien la falta de acceso a la información acerca de los empleos disponibles (Linares, 2012: 9-10).

Junto a la negación de una infraestructura adecuada y la lejanía respecto de las oportunidades laborales, resulta advertible “la rutinaria ausencia de protección contra los riesgos y peligros ambientales”, usando las palabras usadas por Auyero y Burbano para explorar el caso del Gran Buenos Aires (2012: 14). Esta afirmación es especialmente válida para ese agrupamiento de radios censales que se abrió paso en sentido a la periferia, en el confín noroccidental del trazado urbano neuquino y hacia el noreste de Plottier. Registramos allí el

asentamiento de los recién llegados en áreas caracterizadas por escarpes abruptos y oblicuos. En una entrevista realizada por un diario regional, el propio presidente de la Comisión Vecinal de “Esfuerzo”, en la ciudad de Neuquén, señalaba que “la mayoría de las nuevas familias se instalan en zonas que están libres dentro de las tomas que ya existen, pero que están libres porque no son aptas para vivir, ya sea porque son cañadones, pozones o incluso porque están debajo de una línea de alta tensión” (*Río Negro*, 26/12/2010).

A este riesgo ambiental, traducible en periódicos aluviones que llevaban todo a su paso, debemos sumar un segundo: el desarrollo de actividades extractivas dentro de los límites del ejido de Neuquén, en compañía con la expansión de la mancha urbana, expuso a la población que habitaba en los mencionados asentamientos a una nueva amenaza. Después de todo, “cerca de 1700 personas convivían con el único yacimiento que en la provincia de Neuquén se encuentra en medio de una ciudad”, configurando un paisaje en el que sobresalían “construcciones muy precarias, hornos de ladrillos y pozos petroleros” (*Río Negro*, 30/07/2011). Pese a la firma en 2010 de un convenio entre el Municipio y la empresa encargada de la explotación de los recursos a fin de relocalizar las piletas de oxidación, dos años después de la rúbrica del acuerdo las labores de remediación no se habían realizado. Además, los hidrocarburos estaban “en contacto con el suelo porque se había roto la membrana que hace de aislación”, tal como rezaba la denuncia realizada por un concejal de la ciudad (*Río Negro*, 28/02/2012). Todos estos elementos parecieran ubicar a la conurbación neuquina en la senda de una creciente fragmentación, tal como imaginaba Borsdorf en la cuarta etapa de su secuencia, tomando distancia de esa polarización que había caracterizado su estructura durante buena parte del siglo XX (Perren, 2011 y 2016).

Rodeando esta suerte de “archipiélago de la pobreza”, que reforzó el carácter celular de la estructura urbana, visualizamos un área compuesta por una heterogénea lista de barrios que presentaban puntajes intermedios al interior del componente *población expuesta a situaciones de vulnerabilidad con ciclo familiar inicial*. Aunque no se trataba de los barrios residenciales de clase media, tampoco eran “villas de emergencia” que carecían de los más básicos servicios públicos o complejos habitacionales edificados por los Estados provinciales. En caso de usar el modelo de Griffin y Ford (1981) no dudaríamos en pensar a aquellas en términos de “zonas de madurez”; es decir, espacios habitados por una población estable que, en gran medida, tenía a su disposición servicios como desagües, pavimento e iluminación. Esta estructura sectorial resulta identificable en cada una de las ciudades del sistema y, en términos estructurales, supuso una primera expan-

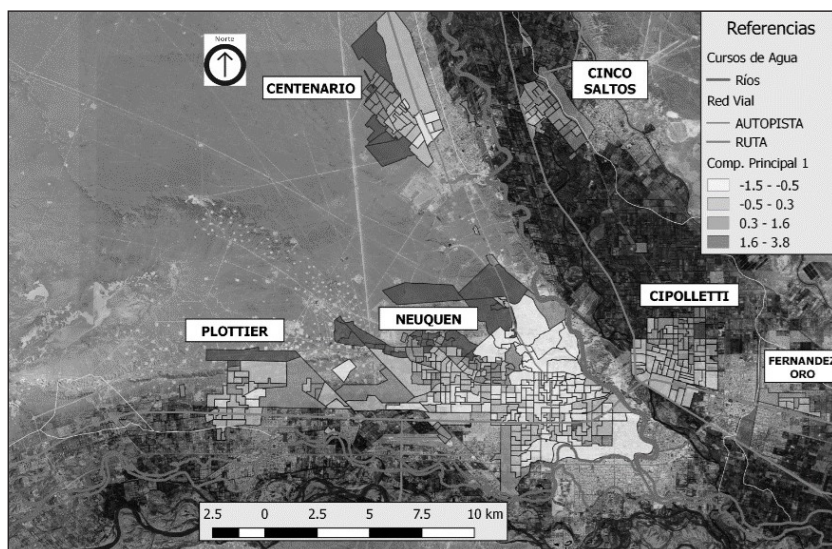
sión del trazado original que, en la mayoría de los casos, se dio en las décadas centrales del siglo XX (Vapnarsky y Pantelides, 1987).

A este marco general debemos añadirle un aspecto que es distintivo de la capital neuquina. Esta última, además de ostentar una franja de puntajes intermedios bastante más extensa que el resto, presentaba un conjunto de radios que seguía una configuración claramente sectorial. Se trataba de un área que se extendía, en forma de abanico, hacia la periferia y en la que convivían diferentes configuraciones habitacionales que iban desde viviendas edificadas por sus propios moradores hasta proyectos oficiales de construcción. Más allá de este variopinto panorama, existía un denominador común que atravesaba las unidades espaciales involucradas: se trataba de un contexto de viviendas en las que no se observan carencias materiales significativas, aunque si era evidente un fenómeno de cohabitación, tal como demostramos en otro trabajo (Perren y Lamfre, 2017). Con la grilla de Griffin y Ford en la mano podríamos imaginar este sector como un área de *acrecentamiento in situ* que, debido al fenomenal crecimiento que Neuquén experimentó en las tres últimas décadas, era mayor que el de otras ciudades intermedias argentinas (por caso: Tandil, Azul y Olavarría, estudiadas por Howell en un trabajo clásico).

Veamos finalmente cómo se disponen los radios censales que obtuvieron bajos puntajes en el componente *población expuesta a situaciones de vulnerabilidad con ciclo familiar inicial*. En cada una de las seis aglomeraciones tales unidades espaciales tienden a situarse en el centro (Mapa N° 2). Al igual que otras ciudades latinoamericanas, los grupos sociales de situación socioeconómica más favorable evidenciaban a simple vista una clara segregación a “gran escala”. O, en términos más sencillos, los sectores más encumbrados residían en un área específica de la ciudad, cuyos límites se confundían con lo que en otro trabajo denominamos “continente de la riqueza” (Perren, 2011). En las ciudades que, hacia comienzos del siglo XX, nacieron como cabeceras de colonias frutícolas notamos una articulación del distrito central a partir de una plaza alrededor de la cual se aglomera los edificios administrativos, el comercio y población de altos ingresos. Esta característica, que resulta visible en Cipolletti, Centenario, Cinco Saltos y, en menor medida, en Plottier, cuadra a la perfección con aquello que Borsdorf incluía en la segunda etapa de su modelización de la dinámica urbana latinoamericana.

Mapa N° 2

Puntajes del factor “Población expuesta a situaciones de vulnerabilidad con ciclo familiar inicial”. Conurbano de la ciudad de Neuquén, 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de QGIS 2.6.1.

En el caso de Neuquén resultan evidentes tres aspectos que no advertimos en el caso de las ciudades satélites. En primer lugar, notamos una expansión de las pautas residenciales de las clases medias que se extiende de forma lineal, siguiendo las direcciones de tres vías de comunicación fundamentales (la calle San Martín hacia el oeste, la avenida Olascoaga hacia el sur y la Ruta Provincial N° 7 hacia el norte). Estas franjas, que concentran funciones comerciales y poseen un buen equipamiento urbano, podrían pensarse como esa *spine* de la que hablaba Griffin y Ford en su propuesta de abordaje de las metrópolis del subcontinente. Lo que no resulta apreciable en el caso neuquino, al igual que en Santa Fe (Gómez y Velázquez, 2014: 179), es la presencia de un *mall* como corolario de esta columna vertebral, aunque sí visualizamos la constitución de un área comercial, alrededor de la calle Godoy, en el confín occidental de la ciudad.

En segundo término, es de destacar un acelerado crecimiento en altura que ha provocado una transformación del perfil social de la población residente en ese cuadrante de la ciudad. En el plano explicativo, podríamos decir que este proceso tuvo como punto de partida la salida del régimen de convertibilidad. La devaluación de la moneda, que multiplicó la rentabilidad de los tenedores de dólares

no hizo más que incrementar el volumen de operaciones inmobiliarias, estimulando especialmente la construcción en altura: durante la segunda mitad de la década de 2000 se tramitaron 122 proyectos, un tercio de los cuales correspondió a 2010, año que marca el inicio de un proceso de amesetamiento (*Río Negro*, 27/12/2010). Este creciente dejó su huella en lo que al precio del suelo urbano se refiere: entre 2005 y 2010, el valor promedio del metro cuadrado un departamento de dos dormitorios en la zona céntrica casi se duplicó. Al mismo tiempo, la necesidad de los propietarios de hacerse de una renta que guardase relación con la inversión realizada hizo que los valores de los alquileres siguieran una parábola ascendente: el valor de arrendamiento de un departamento de dos ambientes en la zona céntrica aumentó, en promedio, un 30% en 2007 y un 20% en 2008 (*Río Negro*, 22/08/2010: 2). Frente a incrementos de esta envergadura, se produjo un desplazamiento “por goteo” por parte de la población de menores ingresos y, al mismo tiempo, un decidido proceso de elitización del perfil de los residentes del área central (Perren y Cabezas, 2018).

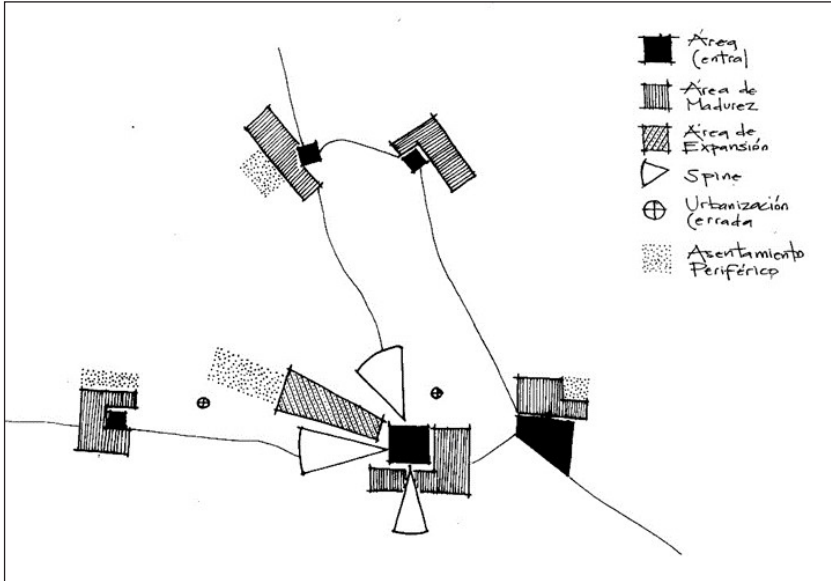
Por último, es de notar un proceso de periferización de las pautas residenciales de la élite. Este fenómeno, que podría ser pensado como uno de auto-segregación, privilegió áreas que reunían una característica cada vez más valorada: un indiscutido atractivo paisajístico, ya sea debido a su cercanía a la zona ribereña o bien por presentarse como una suerte de oasis verde en el corazón de un área dedicada a la fruticultura. Lo que en los noventa se resumía a dos *countries*, se convirtió en una miríada de urbanizaciones cerradas localizadas mayormente en la Colonia Valentina Sur. Para comprender esta transformación de la morfología de la ciudad es preciso destacar un cambio en el uso del suelo en cuya génesis advertimos la interacción entre las autoridades municipales y el *real estate*. La puesta en marcha del “Plan Maestro Paseo de la Costa” en 2004, junto al incremento del valor de los lotes en el centro de la ciudad, generó las condiciones para que numerosos propietarios se desprendieran de sus chacras para su reconversión en urbanizaciones cerradas. Fue así como “una zona ribereña que históricamente era considerada marginal, inundable, con presencia de reservorios de vivienda social o asentamientos precarios [...] comenzó a disputarse como territorio para las urbanizaciones de privilegio” (Romero y Goycochea, 2016). No es casual que, resultado de esta conjunción de factores, comience a ser advertible una línea ribereña que presenta elevados puntajes en el componente *población expuesta a situaciones de vulnerabilidad con ciclo familiar inicial*.

CONSIDERACIONES FINALES: NUEVAMENTE, LOS MODELOS

Efectuado el análisis multivariado y explorada la potencia de los recursos cartográficos, pasemos ahora al momento de síntesis. Se trata de delinear un modelo urbano que, tomando en consideración lo abordado en la primera sección, dé cuenta de la estructuración socio-espacial de la conurbación neuquina. La apuesta consiste en utilizar una ciudad de mediano porte como laboratorio para poner a prueba la capacidad explicativa de plantillas que mostraron solvencia para retratar lo sucedido en las grandes ciudades del continente. En resumidas cuentas, el desafío no reside tanto en ver cuánto la conurbación de Neuquén se ajustaba o distanciaba de lo enunciado por autores clásicos como en hacer propia una actitud problematizadora que permita “trazar raíces y rutas más complejas” (Roy, 2013: 175), preparando el terreno para narrativas que tengan a la heterogeneidad como punto de partida.

La Figura N° 4 nos brinda valiosas pistas en esa labor. Un primer elemento que estructura el paisaje urbano es el que se refiere a la centralidad: en todas las ciudades de la conurbación, los distritos centrales son dueños de una mayor accesibilidad y de una mejor dotación de servicios. Ambos aspectos nos ayudan a entender el elevado valor del suelo en este cuadrante y la tendencia a la densificación por vía de la construcción en altura, especialmente en la aglomeración primada del sistema. Al mismo tiempo, y en buena medida resultado de la importancia dada al centro, observamos una disposición en forma concéntrica. Tal como desliza la geografía alemana y la norteamericana, advertimos en cada una de las aglomeraciones una suerte de *degradé* en dirección a la periferia, aunque en el sentido contrario al que enunciaba Burgess para el caso de Chicago. Si tuviéramos que marcar un denominador común, este sería una direccionalidad común relacionada con el espacio de las tierras productivas. En Neuquén, Plotter, Centenario, Cinco Saltos y Cipolletti se aprecia un asentamiento inicial que, a principios del siglo XXI, gozaba de un buen puntaje y una expansión direccionada hacia las áreas menos valoradas para la producción. Este proceso de crecimiento definió los límites de diversas áreas de madurez y, en el caso de Neuquén, de una de “acrecentamiento in situ”, aunque no asumió la forma de sucesivos anillos, tal como prescribían las propuestas de Bahr y Mertins, Ford y Bordorf. La existencia de barreras físicas y el desarrollo de actividades frutícolas nos ayuda a entender esta suerte de “concentricidad incompleta” tan propia del sistema urbano estudiado.

Figura N° 4
Estructura urbana de la conurbación de Neuquén (2010)



Fuente: Elaboración propia.

Esta configuración semi-concéntrica convivía con un elemento claramente sectorial. Como ya adelantamos, en la ciudad de Neuquén y, en menor medida, en las restantes aglomeraciones, visualizamos la formación de cuñas, poseedoras de bajos puntajes del componente población expuesta a situaciones de vulnerabilidad y con ciclo familiar inicial, que siguen la dirección de las principales vías de comunicación de la incipiente área metropolitana. Esta expansión “hacia afuera” poseía una dinámica que era contrapuesta a aquella que estructuraba el centro: este último, por la elevación del valor de la tierra había comenzado a experimentar una densificación que le daba un carácter compacto; aquella, por su parte, estaba regida por una lógica centrífuga que desdibujaba los límites del área metropolitana, dando a la urbanización un carácter disperso o, usando términos más técnicos, de tipo *fuzzy*.

Por último, no podemos dejar de notar algunas estructuras celulares que redondean los límites de una morfología a todas luces compleja. Entre ellas, debemos mencionar los asentamientos periféricos, todos ellos con puntajes muy altos, que mostraban una fuerte concentración

de la pobreza y una homogeneidad social que nos permite pensar en la ocurrencia de lo que algunos autores han denominado “efecto vecindario”. Pero estos procesos de encapsulamiento no solo se dieron “por debajo”. Lejos de ello, podemos visualizar una tendencia que se iría profundizando a medida que nos acercamos al presente: urbanizaciones cerradas habitadas por los miembros más encumbrados de la sociedad. No vemos aun esos “enclaves fortificados” de los que habla Caldeira (2008), pero sí prácticas de auto-segregación que combinaban, en dosis equilibradas, el deseo de parte de las élites de tomar contacto con la naturaleza, el de habitar en espacios basados en el principio de la “afinidad social” y una cada vez más relevante preocupación por la seguridad. La conjunción de ambos fenómenos, *countries* y asentamientos, nos permite hablar de un proceso de fragmentación, en el que se da una excesiva distancia social en pequeñas distancias geográficas.

BIBLIOGRAFÍA

- Amato, P. 1968 “An analysis of the changing patterns of elite residential areas in Bogotá”, tesis de doctorado (Vernon: Cornell College).
- Arriagada Luco, C. 2000 *Pobreza en América Latina. Nuevos escenarios y desafíos de política para el hábitat urbano* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Auyero, J. y Burbano de Lara, A. 2012 “In harm’s at then urban margins” en *Ethnography*, Vol. 13, N° 4, pp. 531-557.
- Bahr, J. y Mertins, G. 1981 “A model of the social and spatial differentiation of Latin American metropolitan cities” en *Applied Geography and Development* (S/D: Institute for Scientific Cooperation) Vol. 21.
- Bolsi, A. y Paolasso, P. 2009 *Geografía de la pobreza en el norte grande argentino* (Tucumán: IIGHI-PNUD / ISES).
- Borsdorf, A. 2003 “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana” en *EURE* (Santiago de Chile) Vol. 29, N° 86.
- Buzai, G. 2003 *Mapas Sociales Urbanos* (Buenos Aires: Del Lugar Editorial).
- Cabrales Barajas, L. 2002 *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas* (Guadalajara: UNESCO / Universidad de Guadalajara).
- Caldeira, T. 2008 *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo* (San Pablo: Edusp).
- Checa Olmos, J. y Arjona Garrido, Á. 2006 “Ecología factorial en Roquetas del Mar (Almería). La importancia de las migraciones

- en la configuración socioespacial” en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 219, pp. 1-22.
- De Jong, G.; Solorza, R.; Salcedo, A. y Pérez, G. 2009 *Proyecto Mejora de la Competitividad, Desarrollo y Ordenamiento del Sistema Urbano Nacional- Estudio del Caso: Alto Valle del Río Negro y Valles Inferiores de los Ríos Limay y Neuquén* (Neuquén: inédito).
- Díaz Muñoz, M. 1989 “Los estudios de ecología factorial urbana en España. Una aproximación al análisis comparativo” en *Norba. Revista de Geografía*, Vol. 8-9, pp. 697-708.
- Dirección General de Estadística y Evaluación de Programas Especiales, Centros comunales, La Plata S/F (La Plata: Municipalidad de La Plata).
- Garnier, J. 1973 *Une ville, une revolution: La Havane* (París: Editorial Anthropos).
- Griffin, E. y Ford, L. 1980 “A model Of Latin American City Structure” en *Geographical Review*, Vol. 7, N° 4.
- Hoyt, H. 1939 *The structure and growth of residential neighborhoods in American cities* (Washington DC: Federal Housing Administration).
- INDEC 2010 *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010* (Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación).
- Johnson, J. 1974 *Geografía urbana. Elementos de Geografía* (Barcelona: Oikos-Tau).
- Kaminker, S. 2015 “Descentrar el estudio de la segregación residencial. Cargas, legados y reflexiones para su estudio en ciudades intermedias de América Latina” en *Bifurcaciones. Revista de Estudios Culturales Urbanos*, Vol. 19, pp. 1-14.
- Kessler, G. 1997 “Algunas implicancias de la experiencia de desocupación para el individuo y su familia” en Beccaria, L. y López, N. (comps.) *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina* (Buenos Aires: UNICEF / Losada).
- Kessler, G. 2014 *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Klein, J. 2004 “A pioneer’s perspective on the mismatch literature” en *Urban studies*, Vol. 41, N° 1, pp. 7-39.
- La Revista de Calf* 1995 “Una de cal y cuatro de arena” en *La Revista de Calf*, N° 193, septiembre, pp. 13-14.
- La Revista de Calf* 1997 “Vivir al margen” en *La Revista de Calf*, Vol. 212, noviembre, pp. 14-15.

- Linares, S. 2012 “Aportes de la ecología urbana y modelos neoclásicos para analizar la diferenciación socioespacial en ciudades medias bonaerenses: Pergamino, Olavarria y Tandil (2001)” en *Huellas*, N° 16, pp. 11-35.
- Marcos, M. y Mera, G. 2010 “Pobreza Estructural y migración limítrofe: aportes para pensar su articulación espacial en la aglomeración Gran Buenos Aires” en *Estudios Socioterritoriales*, N° 8, pp. 137-155.
- Minujin, A. 1997 “En la rodada” en Minujin, A. y otros *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina* (Buenos Aires: UNICEF / Losada).
- Natera Rivas, J. y Gómez, N. 2007 “Diferenciación socio residencial en el aglomerado del Gran Santa Fe (Argentina) a comienzos del siglo XXI” en *Cuadernos del Sur. Revista Universitaria de Geografía*, Vol. 21, N° 1, pp. 11-26.
- Ocaña Ocaña, C. 2005 “Microanálisis sociodemográfico de espacios urbanos” en *Boletín de la A.G.E.*, N° 40, pp. 5-34.
- Pérez, G. 2016 “Incremento poblacional y expansión urbana en la conurbación neuquina. ¿hacia un modelo monocéntrico” en Pérez, G. A. e Higuera, A. L. *Geografías por venir* (Neuquén: EDUCO / Universidad Nacional del Comahue) pp. 617-632.
- Perren, J. 2010 “Radiografiando las ciudades. Una arqueología del estudio de la diferenciación socio-espacial” en *Revista de la Facultad. Estudios Sociales*, N° 16, pp. 161-192.
- Perren, J. 2011 “Segregación residencial socioeconómica en una ciudad de la Patagonia. Una aproximación al caso de Neuquén (1991)” en *Estudios Socio-territoriales*, N° 10, pp. 103-124.
- Perren, J. 2012 *Las migraciones internas en la Argentina contemporánea. Una mirada desde la Patagonia (Neuquén, 1960-1991)* (Buenos Aires: Prometeo).
- Perren, J. 2014 “Diferenciación socio-residencial en las ciudades intermedias argentinas. El caso de Neuquén hacia comienzos de los noventa” en *Revista Geográfica Digital*, Vol. 11, N° 21, pp. 1-18.
- Perren, J. 2017 *Segregación residencial en las ciudades intermedias argentinas. El caso de Neuquén (1980-1991)* (Neuquén: EDUCO).
- Perren, J. y Lamfre, L. 2015 “La segregación residencial en tiempos de la “gran transformación neoliberal. Una aproximación al caso de la ciudad de Neuquén, 1991-2001” en *Cuadernos de Economía*, Vol. XXXIV, N° 66, pp. 569-603.

- Perren, J., Lamfre, L. y Pérez, G. 2016 “Diferenciación socio-espacial en las ciudades intermedias argentinas. Una aproximación a la conurbación de Neuquén en el cambio de siglo” en *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos* (Mendoza: IMESC-IDEHESI / Conicet, Universidad Nacional De Cuyo) N° 13.
- Romero, J. L. 2007 *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Romero, M. y Goycochea, M. 2016 “Tensiones ambientales, desigualdades e imaginarios en la expansión urbana. El caso Neuquino” en <http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/romero_goycochea_gt_27.pdf>.
- Roy, A. 2013 “Las metrópolis del siglo XXI. Nuevas geografías de la teoría” en *Andamios. Revista de Investigación Social*, Vol. 10, N° 22, pp. 149-182.
- Salvia, A. 2012 *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina (1993-2003)* (Buenos Aires: Eudeba).
- Sassen, S. 1991 *The Global City. New York, London, Tokyo* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Schnore, L. 1965 “On the spatial structure of cities in the two Americas” en Hauser, P. y Schnore, L. (eds.) *The Study of urbanization* (Nueva York: John Willey and Sons).
- Soja, E. 2000 *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions* (Oxford: Basil Blackwell).
- Taranda, D. 2005 “Torbellino ocupacional en el conglomerado Neuquén-Plottier. 2003-2004” en 7° *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo “Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades* (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA).
- TECHO Argentina 2013 *Relevamiento de asentamientos informales 2013* (Buenos Aires: TECHO). Disponible en <<http://www.techo.org/paises/argentina>>.
- Torres, H. 1975 “Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de la ciudad de Buenos Aires”, *Desarrollo Económico*, n° 58, Vol. 15.
- Van Kempen, R. 2005 “Segregation and Housing Conditions of Immigrants in Western European Cities” en Kazepov, Y. (org.) *Cities of Europe. Changing Context, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion* (Oxford: Blackwell) pp. 190-209.
- Vapnarsky, C. 1982 *Un área metropolitana singular: el Alto Valle de Río Negro y Neuquén* (Buenos Aires: CIFCA / CLACSO).

- Vapnarsky, C. y Pantelides, E. 1987 *La formación de un área metropolitana en la Patagonia. Población y asentamientos en el Alto Valle* (Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales).
- Velázquez, G. 2004 “Calidad de vida en la Argentina. Elementos para su diferenciación socio-espacial” en Otero, H. (dir.) *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX y XX* (Buenos Aires: Siglo XXI).

PARTE 3

TOTALIDADE E TRÍADES: COMPREENDENDO O PENSAMENTO DE LEFEBVRE¹

Sandra Lencioni

INTRODUÇÃO

Em *O Direito à Cidade*, livro publicado em 1970, Henri Lefebvre aponta para a esperança, para a utopia que as virtudes humanas poderão realizar de forma completa após a desumanização da cidade capitalista. Trata-se de um verdadeiro manifesto político, uma esperança no humano, nas suas possibilidades e um grito indignado contra o horror que nos assombra dia a dia.

Sonhar... fazer do impossível, o mundo possível. Essa é a perspectiva de Lefebvre, que segue as trilhas de Marx, um pensador do possível. Não seria inteiramente correto dizer que essa é a perspectiva lefebvriana, talvez porque seja a nossa, a de seus leitores. A dele é uma perspectiva marxiana. Expressamos essa ideia inspirados em Lacan, por ocasião de uma palestra que ele fez em Nova York para um grande público ávido em ouvir suas ideias. Ele disse que seus ouvintes poderiam ser lacanianos, mas ele queria dizer que ele não o era; ele era mesmo freudiano. Nesse sentido, talvez seja mais correto dizer que

1 A versão em espanhol desse texto tem como referência: Lencioni, S. 2015 "Totalidad y tríades: comprendiendo el pensamiento de Lefebvre" em De Mattos, C. y Link, F. (eds.) *Lefebvre revisitado: capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad* (Santiago: Ril Editores / Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, UC) pp. 57-77.

Lefebvre apresenta uma perspectiva marxiana e seus leitores e seguidores, esses sim, uma perspectiva lefebvriana, a qual, evidentemente, contém uma concepção marxiana.

Embora advogue uma utopia e indique caminhos para resgatar a dignidade do homem, Lefebvre é bastante amargo, duro e radical quando busca desvendar a sociedade e, o que nos interessa mais de perto, a problemática do espaço contemporâneo. Analisa a urbanização do espaço e da sociedade mostrando indignação e revelando a perversidade da forma de viver em que estamos mergulhados. É de se perguntar: por que chegamos e como chegamos a essa dura realidade? Como podemos nos desvencilhar dos grilhões que nos aprisionam?

Como não se comover ao ler um trecho de Lefebvre que diz que é muito comum se ouvir dizer que o “capitalismo produz as classes, os senhores e os homens comuns, os ricos e os pobres... O que não é falso, mas não é suficiente para medir a potência maléfica do capital. Ele se constrói e se edifica sobre o desprezo pela vida e de seu fundamento: o corpo, o tempo de viver. O que não para de espantar: que uma sociedade, uma civilização, uma cultura possa se reconstruir a partir de tal desdém” (Lefebvre, 1992: 72).

Seria o dinheiro o culpado de tudo? Não. Para Lefebvre tal responsabilidade cabe ao funcionamento do capital, que tudo “mata ao redor de si, em escala planetária. O capital não constrói. Ele produz. Ele não edifica; ele se reproduz. Ele simula a vida” (Lefebvre, 1992: 73). O desprezo pela vida é universal e compreender o mundo como totalidade dialética conduzirá Lefebvre a conceber a ideia de urbanização planetária.

Utilizando de forma rigorosa o método dialético, impregnado com a noção de totalidade Lefebvre antevê que a universalidade da reprodução do capital é, também, a do urbano. De forma pioneira ele fala, nos anos setenta, em planetarização do urbano.

Compreender o que Lefebvre defende, discutir suas ideias exige compreender, pelo ao menos um pouco e, ainda que de forma apenas aproximativa, seu pensamento, suas referências teóricas e metodológicas, suas escolhas e paixões. Por isso, iniciamos a discussão colocando em relevo a preocupação de Lefebvre com a noção de totalidade, que serviu de ancoradouro para abrigar e desenvolver suas reflexões. De um lado, permitiu-lhe perceber o processo de planetarização do urbano quando ninguém se referia a isso. De outro, orientou metodologicamente suas análises constituindo parâmetro para conceber uma forma de pensar assentada em tríades, as quais permitem compor um universo de infinitas totalidades. A bem dizer, de totalidades dialéticas. Tomamos como momento dessa discussão, duas tríades teóricas e metodológicas, bastante comuns quando se discute o espaço urbano.

A formada pelas noções de forma, função e estrutura e a constituída pelas noções de homogeneização, fragmentação e hierarquização que finaliza esse texto.

A NOÇÃO DE TOTALIDADE E A PRECOCIDADE DE LEFEBVRE EM FALAR DE PLANETARIZAÇÃO DO URBANO

A ideia de totalidade é universal, faz parte das reflexões feitas desde tempos imemoriais e é usual na abordagem filosófica. Nesse texto queremos apenas lembrar algumas das contribuições de Lefebvre acerca do tema, porque permitem, dentre outros aspectos, compreender sua ideia de planetarização do urbano. Essa ideia, entendida como universalização do urbano, é importante para o entendimento do “manifesto” *O Direito à Cidade* e da sua hipótese sobre uma sociedade completamente urbanizada.

Em seu texto *La notion de totalité dans les sciences sociales*, de 1955, Lefebvre deixa claro que a noção de totalidade pode ser compreendida de duas maneiras. A primeira, como totalidade fechada e, a segunda, como totalidade aberta e em movimento. A totalidade fechada pode ser compreendida como única, mas também pode ser apreendida como contendo várias totalidades fechadas, em que cada totalidade é considerada em si mesma. Não importa o número de totalidades, o que vale é que cada uma delas se coloca exterior às outras. A imagem que podemos construir como representação é a de um círculo ou de vários círculos. No caso de serem várias totalidades, temos a representação de vários círculos, sendo cada um exterior e independente em relação aos outros.

Na segunda forma de compreensão, a totalidade é aberta e em movimento, incluindo outras totalidades, igualmente abertas e em movimento. Nesse caso, é mais próprio imaginarmos uma figura em espiral, uma vez que ela não constitui uma representação fechada, permitindo representar a ideia de uma totalidade aberta e em relação com outras totalidades, igualmente abertas e em movimento. Essa segunda forma de compreensão assenta-se na lógica dialética, enquanto que a primeira, na lógica formal.

A compreensão da totalidade como sendo uma totalidade fechada é bastante comum. Com esse sentido aparece na ideia de holismo e de sistema. No caso da perspectiva holística a preocupação é com a integração dos fenômenos e o todo, embora entendido como uma totalidade fechada, não é concebido como sendo uma soma das partes e isso é positivo. Nessa concepção, se faz presente o rompimento com a ideia de que o todo não poderia ter qualidades diferentes das partes que o contém. Um exemplo pode ser esclarecedor, sem muitas delongas: a soma do número 1 e do número 5 é 6. O número 1, como

sabemos, não é divisível por 3, tampouco o 5, mas a soma de 1 e 5, que é 6, é divisível por 3 e por 2. A soma, tem, portanto, qualidades diferentes das partes que a compôs. Constitui um todo que é mais que uma simples soma das partes.

A ideia da totalidade como uma totalidade fechada também aparece com força na ideia de sistema. Em geral, um sistema se refere a um todo organizado formado por um conjunto de elementos que se integram, constituindo uma totalidade fechada. Se essa integração for boa, se diz que há sinergia e entende-se que a integração entre os elementos se dá meio de relações causais que se retroalimentam.

Essa concepção de sistema relacionada à ideia de totalidade fechada sob o império de relações causais é que tem levado à rejeição da palavra sistema por aqueles que buscam desenvolver um pensamento dialético e que recusam, portanto, a ideia de totalidade fechada. Mas, devemos advertir que a questão não está no uso da palavra sistema, mas no conteúdo que ela possa ter; ou seja, o nó da questão não está no emprego do vocábulo sistema. Também, aproveitamos para advertir que a relação de causa e efeito na análise dos elementos que se integram numa totalidade, concebida como totalidade aberta e em movimento, não deve ser objeto de abjuração, uma vez que as relações de causa e efeito, de fato, são reais. O cuidado que se deve ter é de não tomar a causa e o efeito como absolutos e incondicionais.

Com isso, queremos dizer que a palavra sistema não tem um pecado original e que falar em causa e efeito não é, em si, referência limitante ao pensamento. Em relação a essa segunda observação, o importante é compreender que as relações que se estabelecem entre os elementos, sejam eles objetos, fatos, fenômenos ou processos, não se estabelecem de forma absoluta, pois não são independentes e soberanos, como se constituíssem cada um deles, uma causa absoluta de um ou vários acontecimentos.

A perspectiva de análise relacionada à concepção da totalidade como sendo uma totalidade aberta e em movimento considera as relações causais como condicionantes, uma vez que existem em relação com outras relações menos essenciais, não sendo absolutas e independentes umas das outras. Dizendo de uma outra maneira, causa e efeito são momentos de interdependência universal e só a perspectiva de análise que entende a totalidade como aberta e em movimento pode compreendê-las na sua dimensão de condicionantes, sem tomá-las de modo absoluto, de modo completo. Considerando a referência às condicionantes e à ideia de uma totalidade aberta e em movimento, cabe dizer que a apreensão da totalidade está longe de significar apreensão de todos os elementos ou de todas as partes, mas, sim, a apreensão de uma lógica teórica e histórica.

A ideia de interdependência universal é fundamental na concepção da totalidade como totalidade aberta. “Estudar um fato, querer conhece-lo, é — depois de o ter discernido, isto é, isolado pelo ao menos parcialmente — restituí-lo num conjunto de relações, que se estende paulatinamente a todo o universo” (Lefebvre, 1979: 198).

Lefebvre adverte que discernir um fato, um fenômeno ou um processo exige penetrar nele. Não com o sentido de descobrir o que se esconde atrás da sua aparência, mas para descobrir o que se esconde nela, pois só assim, se chega ao essencial. Por isso, o conhecimento deve “partir da unidade de dois aspectos contraditórios do universo: o fenomenal e o essencial, intimamente e objetivamente mesclados” (Lefebvre, 1955: 61).

A visão de Lefebvre é a de que o “Universo (que envolve a Natureza, o homem e a história) se apresenta como Totalidade infinita de totalidades parciais, círculos de círculos, ou melhor, esferas de esferas (a imagem é defeituosa, evocando figuras fechadas). E esse Universo é lá, diante de nós, presente em todos acontecimento, todo ato, todo fenômeno da natureza ou da sociedade. A análise nos obriga a separar, mas por outro lado, a reencontrar o todo, a penetrar nas ‘esferas’ mais e mais profundas, amplas e escondidas” (Lefebvre, 1955: 77).

Entender essa perspectiva universalista de Lefebvre sobre a totalidade como sendo uma totalidade infinita de totalidades parciais em movimento, igualmente abertas e que se relacionam a outras totalidades, permite compreender porque tão antecipadamente, nos idos dos anos setenta, Lefebvre já falava em urbanização planetária. Traz luzes para entender seu pioneirismo e sua precocidade ao falar do desenvolvimento de uma urbanização completa da sociedade, que naquela década apenas se anunciava e que hoje encontra-se plenamente desenvolvida.

Ao dizer que a constituição dessa sociedade urbana possui uma zona crítica referida como de implosão-explosão da cidade, resultado da concentração (de pessoas, atividades, riqueza, objetos...) e, simultaneamente, da explosão da realidade urbana em múltiplos fragmentos (periferias, subúrbios, cidades satélites... ele reforça a imagem da cidade se desenvolvendo ao mesmo tempo não só densa, mas também dispersa (Lefebvre, 1970: 24).

Para ele, as contradições do espaço e sua produção caminham para o aprofundamento. Diz que “a contradição principal se situa entre o espaço globalmente produzido, em escala mundial, e em suas fragmentações e pulverizações que resultam das relações de produção capitalistas (da propriedade privada dos meios de produção e da terra, quer dizer, do espaço em si mesmo)” (Lefebvre, 1972: 167).

Pelos quatro cantos do mundo desenvolve-se essa sociedade urbana como imanência universal dos tempos atuais. Planeta favela, cidade global, megacidades expressam, como dito linhas acima, o

“Universo... que se apresenta como Totalidades infinita de totalidades parciais” (Lefebvre, 1955: 77).

Anos mais tarde, em 1989, em entrevista ao jornal *Le Monde Diplomatique*, Lefebvre falando das formas novas do urbano levanta 3 hipóteses relativas às mudanças em curso. A primeira, a hipótese de que estaríamos diante de formas novas que se impõem no mundo inteiro e que se impõem sobre as cidades. A segunda, a de que se trataria de um novo modelo urbano que se estenderá aos poucos em escala mundial. E, a terceira hipótese, a de que estaríamos assistindo às mudanças relativas a um período transitório em que o urbano e o mundial se mesclam um no outro e se perpetuam reciprocamente (Lefebvre, 2004: 22). Nas três hipóteses sobre as formas novas do urbano, a ideia de urbanização planetária se faz presente.

Uma outra observação pode ser útil para se compreender a posição de Lefebvre ao falar em zona crítica e, por extensão, em urbanização crítica. Ele enxerga a reprodução do capital na sua universalidade, o que significa dizer, como reprodução crítica, uma vez que entende que o movimento de reprodução do capital contém em si, como imanente, (ou seja, que está inseparavelmente contido na sua própria natureza) a própria crise de sua reprodução.

Para ele essa planetarização do urbano se constitui numa ameaça e se nada se fizer para controlar esse movimento, essa planetarização urbana se estenderá pelo mundo inteiro, homogeneizando o espaço e fazendo perecer as diversidades ou mesmo se fazendo acompanhar de uma fragmentação intensa. Não se trata só de homogeneização e fragmentação, mas também de hierarquização, uma vez que o espaço é dividido em parcelas que se compram e se vendem e o preço dessas parcelas depende do lugar relativo que cada uma delas ocupa numa dada hierarquia (Lefebvre, 2004: 23). Enfrentar essa ameaça é proclamar o direito à cidade, primeiramente reconhecendo o urbano como um problema do mundo atual.

A preocupação com a totalidade dialética acompanhou Lefebvre a vida toda e iluminou o conjunto de suas reflexões. Como disse, “tudo é um tudo — e tudo é no todo” (Lefebvre, 1955: 63). Por isso, advoga que a totalidade dialeticamente concebida deveria se tornar a chave, não só da teoria do conhecimento, dentre outras, mas das ciências sociais em particular (Lefebvre, 1955: 77). Ele se contrapôs ao conhecimento urbanista parcializado desenvolvendo a noção de “campo cego” (Lefebvre: 1970).

O PENSAMENTO TRIÁDICO DE LEFEBVRE

Na leitura dos textos de Lefebvre o leitor é sempre conduzido a pensar em tríades na construção do todo. As noções de forma, função

e estrutura é um exemplo dessa apreensão da totalidade. Ou ainda o exemplo: homogêneo, fragmentado e hierarquizado, ao se referir ao espaço urbano capitalista. Ou, também em relação ao espaço, na consideração de que esse é concebido, produzido e vivido ou mesmo quando fala em prática espacial, representação do espaço e espaço de representação, ou ainda em espaço construído, produzido, projetado... Há, não resta dúvida, um encantamento com as tríades, com a ideia de conjunto, de totalidade formada por 3 elementos e, que como totalidade dialética não se encerra em si mesma e se relaciona a outros totalidades.

Mas o número 3 não só aparece nas inúmeras tríades às quais se refere. Surge, também, no título de um dos seus livros. Precisamente, no livro intitulado *Hegel, Marx e Nietzsche* (ou o reino das sombras), no qual discute a contribuição genial desses pensadores para “decifrar o mundo moderno em toda a sua terrível complexidade. Com todas as suas contradições” (Lefebvre, 1976: 68).

Toma esses 3 autores porque considera que o mundo moderno é hegeliano, marxista e nietzschiano. Argumenta que o mundo moderno é hegeliano porque foi Hegel quem “afirmou a realidade e o valor supremo do Estado” (Lefebvre, 1976: 1). Diz que o mundo moderno é marxista, porque “as preocupações essenciais dos poderes denominados públicos são: o crescimento econômico, considerado como base da existência e da independência nacional e, portanto, a industrialização, a produção (Lefebvre, 1976: 2). Alega que o mundo é nietzschiano porque foi Nietzsche quem destacou que “o viver e o vivido individuais se reafirmam contra as pressões políticas, contra o produtivismo e o economicismo” (Lefebvre, 1976: 2-3). O que Lefebvre está querendo dizer é que o pensamento desses 3 autores é perpassado pela modernidade e ao mesmo tempo em que suas obras esclarecem a modernidade, ela é, também, esclarecedora das obras desses autores.

Três autores, numerosas tríades concebidas. Por que seria recorrente a menção ao 3? Por que esse fascínio pelo número 3? De forma simples podemos dizer que isso decorre de sua visão triádica do mundo. E, indo mais além, da sua adjunção à visão dualista do mundo em que dois termos se contrapõe: o bonito ao feio, o bom ao mal, o capital ao trabalho, o pobre ao rico, Deus ao diabo, o saber popular ao saber erudito... Essa visão dualista, binária, contrapõe dois princípios antagônicos e irreduzíveis e resvala com frequência para o maniqueísmo. Essa forma de ver impregnou a visão marxista concorrendo para a sua vulgarização.

Contra essa vulgarização é que Lefebvre se rebela, contra o simplismo deletério é que ele se indispõe. Ao recuperar Hegel, Marx e Nietzsche para a compreensão da modernidade, o faz trazendo à luz

a forma de pensamento em tríades. Por exemplo, em Hegel, temos a natureza, a ideia e o conceito; em Marx, o trabalho, o capital e a terra e, em Nietzsche, as três metáforas do espírito.

Não é à toa esses 3 autores, como não é à toa, sem razão ou fundamento, sua perspectiva triádica. Lefebvre se insere numa tradição triádica de pensamento, como muitos autores, como Hegel, Marx e Nietzsche. Essa tradição se funda no pensamento do abade Joaquim de Fiore, filósofo do século XII. Vale mencionar que Lefebvre leu, com pouca idade, aos vinte e dois anos, em texto original, em latim, alguns textos Joaquim de Fiore. Nessa tradição joaquimista o ponto de partida — inferindo-se, aqui, do conhecimento — está na unidade e só a posteriori é que se passa à examinar a composição dessa unidade. Outro aspecto importante dessa visão joaquimista é a ideia de uma expectativa de transformação radical da realidade.

Lefebvre considera que as tríades têm um alcance inestimável. Sobre a potência de uma tríade, diz que como “esquema da realidade e modelo de pensamento deve ser lembrado que possui maior flexibilidade que um esquema binário ou unitário. Compreende ritmos, corresponde a processos” (Lefebvre, 1976: 41). Vale lembrar, ainda, que o fato de se inspirar num marxismo hegeliano faz com que as contradições examinadas não se estanquem na negação dos termos, ou seja pelo conflito entre o primeiro e o segundo termo, se chega à negação de um e outro. Vai além, não se situando na negação em si, mas a ultrapassando pela negação dela, ou seja, pela negação da negação (no sentido hegeliano trata-se de uma negação absoluta) que tem positividade. Ou seja, que tem um conteúdo positivo, que contém um caminho para um novo começo. Essa posição, de um caminho novo, é que marca sua produção intelectual que jamais deixará de entrever o devir, jamais deixará de conter o possível, jamais deixará de vislumbrar a possibilidade de um novo começo. Persegue assim, as trilhas de Marx, um pensador do possível.

A PRIMEIRA TRÍADE: FORMA, FUNÇÃO E ESTRUTURA

Na produção intelectual de Lefebvre podemos encontrar, como dissemos, várias tríades. Escolhemos tratar de duas delas, porque os termos que as compõem são muito recorrentes na discussão sobre o espaço. Iniciamos pela discussão da forma, função e estrutura porque consideramos adequado chamar atenção para um fato: o devir, que acabamos de discutir, necessita de momentos relativos de estabilidade para que ele se realize.

O que é o devir? Nada mais do que um momento do vir a ser, um momento do começar a ser o que não era antes. Chama atenção para o seguinte: para que o devir se constitua é necessário haver

momentos de estabilidades, momentos que o estruturam, mesmo que essas estruturas que dão suporte à sua constituição sejam provisórias (Lefebvre, 1971: 161). Acrescenta que no “devir há estruturas que se constituem: depois o futuro dissolve gradualmente ou as destrói bruscamente. Mas dissolução ou a ruptura dos equilíbrios momentâneos, a *desestruturação* não vem após a constituição das estruturas. No seio dos equilíbrios, no coração das estruturas é que elas agem, desde o início, as forças que as dissolverão ou as romperão, produzindo a *desestruturação*” (Lefebvre, 1971: 162). Isso significa dizer que a “desestruturação opera no seio das estruturas, desde seu nascimento, antes mesmo de sua plena e inteira maturação. Jamais as estruturas podem se consolidar e se afirmar. O negativo opera e trabalha no coração do positivo. O possível não é exterior ao real, nem o futuro ao presente: eles já são presentes e atuantes. Na sociedade, como na natureza há *germes* que portam o amanhã, *virtualidades* que se desprendem segundo as conjunturas” (Lefebvre, 1971: 162).

A ênfase nas estruturas passou a ser central de uma forma de pensamento, o estruturalismo. Mas, no interior desse pensamento é concebida como sendo formada por um conjunto de elementos que mantém relações entre si constituindo um sistema; portanto, relacionada à concepção de totalidade como totalidade fechada, muito distante da compreensão de Lefebvre. É digno de nota dizer que o estruturalismo enfatizou a estrutura, o funcionalismo ressaltou a função.

A perspectiva de Lefebvre é outra e segue as trilhas de Marx que além de analisar a estrutura, enfatiza a forma e a função atribuindo a cada uma dessas noções a mesma importância. Para Lefebvre, ao se privilegiar um dos termos, ou a estrutura, ou a forma, ou a função, a análise não fica impune, pois “se opera uma redução do conhecimento que o mutila ao torná-lo unilateral; o conhecimento só apreende uma parte da realidade” (Lefebvre, 1971: 165). Dizendo de uma outra maneira, ele diz que em primeiro lugar as três noções: forma, função e estrutura devem ser utilizadas igualmente, com o mesmo peso para analisar o real. Em segundo lugar, essas noções permitem conceber estabilidades provisórias e equilíbrios momentâneos. Em terceiro lugar, elas revelam um conteúdo às vezes resguardado, implícito e dissimulado nas formas, estruturas e funções analisadas. Através do emprego lógico desses conceitos para a análise se chega à um movimento mais profundo, mais real: o movimento dialético da sociedade e da história” (Lefebvre, 1971: 189).

Na análise do real além das noções de forma, função e estrutura Lefebvre chama a atenção para o fato de que “a análise deve distinguir, mas não separar os momentos de um todo. Esses momentos são momentos de produção, quer de produção de bens, de relações so-

ciais, de idéias. Todos esses momentos não devem estar separados e apresentados na forma de articulação de uns em relação aos outros. A abstração necessária para os distinguir não deve os isolar, pelo contrário, deve revelar as contradições que se desenvolvem historicamente entre eles” (Lefebvre, 1971a: 105).

Não só os momentos não devem ser separados, também há que se perceber na realidade a diversidade e coexistência de tempos históricos. Não precisa ser dada prioridade absoluta a nenhuma das noções de forma, função e estrutura também porque em alguns momentos a função pode ser relativamente mais relevante para a análise, em outros, a estrutura ou a forma.

Como a forma é mais aparente é esperado um esforço de superação do aparente, que pode cair no seu oposto, um desprezo pela forma. Para demonstrar a importância da forma, Lefebvre discute um trecho do antropólogo Morgan, comentado por Engels em *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* Nesse trecho a família aparece como sendo o elemento ativo da sociedade e os sistemas de parentescos como sendo passivos; pois só ao longo de um certo período é que os sistemas de parentesco passam a registrar os progressos feitos pela família. É, portanto, na família, na forma, e não no sistema de parentesco, que reside a dinâmica social; ou seja, na forma (família) e, não no sistema, na estrutura (Lefebvre, 1971a: 105).

Gostaríamos ainda de destacar que os momentos não se colocam como articulação de níveis de análise, como se fossem instâncias separadas e em simples relação umas com as outras, mas devendo ser analisados nas contradições que engendram e nas tensões de sua coexistência. Isso significa dizer que a realidade não pode ser encarada como sendo a expressão de um momento histórico, que contém apenas um tempo; pelo contrário, deve ser examinada como contendo várias temporalidades, algumas residuais, advindas de outro tempo, outras indicando as virtualidades, ou seja, as possibilidades futuras, redimensionando a ideia de passado, presente e futuro.

Um outro ponto importante é o de se procurar localizar onde reside a contradição, onde habita as tensões nos processos, pois são elas que imprimem o movimento da história. Aí reside uma das possibilidades de se perceber os descompassos entre forma, função e estrutura, pois os descompassos possibilitam ver o descolamento entre a forma e a função, bem como a estrutura, rompendo com a falsa ideia de sincronia entre eles.

Isso é importante quando se busca analisar o espaço, pois transposições redutoras podem mais mascarar do que revelar, criando campo para ideias simplistas, como a que enxerga a necessidade de harmonia entre a produção social e a produção espacial, ou melhor

dizendo, a uma dada estrutura social corresponderia uma estrutura espacial. Um exemplo pode bem esclarecer o que queremos dizer.

Imaginemos um estabelecimento de consertos de aparelhos televisão em que o dono trabalha com dois ajudantes remunerados pelo número de consertos feitos no final do dia. Imaginemos que haja uma mudança, uma nova estruturação das relações de trabalho, na qual esses dois ajudantes não receberão mais a remuneração pelo número de televisões consertadas, mas sim pela jornada de trabalho de 8 horas, independentemente do número de consertos efetuados. Ou seja, receberão ao final de um mês um pagamento em função da jornada diária de oito horas. Deixaram de ser remunerados pelo número de televisores consertados (remuneração por peça) para serem empregados pagos por tempo de trabalho (tornaram-se assalariados).

Esse exemplo ilustra uma reestruturação das relações de trabalho, uma nova organização das relações sociais nesse estabelecimento. Isso é um fato. Mas se esse estabelecimento continuar funcionando com o mesmo número de trabalhadores e equipamentos instalados, sem nenhuma expansão da loja, cerrando as portas no mesmo horário e localizado no mesmo lugar, no mesmo endereço, estamos diante de um caso em que embora tenha havido uma reestruturação social, essa não se fez acompanhar de uma reestruturação espacial. Ou seja, não há uma relação direta, causal e absoluta entre estrutura social e estrutura espacial.

Esse exemplo ainda permite apontar para um outro aspecto em discussão. As mudanças havidas nas relações de trabalho significam mudanças sociais de peso, não sendo uma mudança qualquer. Dizemos que se constituem em mudanças significativas porque imprimem um sentido social novo às relações estabelecidas. E é esse sentido novo que faz com que as relações sociais se coloquem com forma e conteúdo diferentes e renovados, significando uma nova estrutura social.

O que importa reter é que as estruturas, nem são fixas e nem estáveis. Elas têm um equilíbrio provisório e quando esse equilíbrio intermitente é abalado pode ocorrer uma desestruturação-reestruturação, que se gestam no seio da própria estrutura, pois esta tem uma dinâmica que não só a constitui, mas que, também, busca romper os movimentos e equilíbrios provisórios. Portanto, estruturação-desestruturação-reestruturação se constituem num único movimento.

Como último aspecto queremos salientar que nem todas as formas são formas capazes de produzir uma estruturação; ou seja, em determinados momentos as formas podem ser estruturantes, mas em outros, não. Neste caso, ela pode simplesmente desempenhar uma função numa determinada estrutura. Para que essa ideia de momentos estruturantes e estruturados fique esclarecida, tomemos um exemplo de Lefebvre que é muito ilustrativo.

Ele parte da consideração de que a primeira forma de capitalismo, o concorrencial, durou na Europa, do século XVI ao XIX, tendo sido superado pelo capitalismo industrial. Isto significou que esse período, fundado na concorrência comercial das mercadorias acabou por conduzir ao desenvolvimento da forma de concorrência entre capitais sem, contudo, ter eliminado a primeira forma de concorrência. Nesse movimento a primeira forma de concorrência foi superada pela segunda. Aquela estrutura comercial, enquanto forma superada, deixou de ser determinante na estruturação da sociedade industrial, mas, nem por isso, deixou de desempenhar uma função. (Lefebvre, 1971: 182-183).

Finalizando esses apontamentos a respeito da forma, função e estrutura, como totalidade, parece adequado uma síntese. Primeiro, as noções de forma, função e estrutura constituem uma tríade e assim compõem momentos de um todo, que a análise deve distinguir, mas não os separar; segundo, não há necessariamente uma concordância entre forma e função; em terceiro, nem toda mudança na estruturação social leva a uma reestruturação espacial e vice-versa; em quarto, algumas formas desempenhando funções podem ser, também, estruturantes.

O que dá movimento à totalidade desses 3 termos é o movimento da história, são os processos contínuos e descontínuos que a dinamizam e que a fazem se relacionar com o pretérito e com o futuro, tanto quanto com outras totalidades abertas e em movimento.

A SEGUNDA TRÍADE: HOMOGENEIZAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E HIERARQUIZAÇÃO

Se é comum na análise do espaço o uso das noções de forma, função e estrutura, igualmente é comum, a análise do espaço que incorpora a discussão sobre o espaço como sendo homogêneo, fragmentado e hierarquizado. Mas, devemos fazer uma ressalva: essa abordagem vem a *posteriori* da primeira, já sob a influência do pensamento de Lefebvre, enquanto que a primeira tríade apresentada é clássica no pensamento ocidental.

Para Lefebvre o espaço está longe de significar um reflexo da sociedade e embora o espaço não seja sujeito, ele tem ação. Se fosse um reflexo o espaço seria sincrônico à sociedade e não permitiria compreender as temporalidades diferentes entre sociedade e espaço e os descompassos e disjunções entre forma, função e estrutura espacial. Também, não permitiria entendermos o espaço como ativo, como tendo ação, pois a ação está na coisa e não no reflexo da coisa. Um simples exemplo é ilustrativo: na cidade os congestionamentos urbanos ou a valorização imobiliária são produzidos e também produzem efeitos, nesse sentido são produtores de ação, de dinâmicas.

O espaço não tem uma lógica própria, sua lógica é social, a da sociedade que o produz e de como é produzido. Essa sociedade, sob o signo do capital se constitui numa sociedade que disciplinou o tempo, instaurando o tempo do cotidiano com suas exigências de horários e repetições desenvolvendo uma forma de organização social repetitiva. Capturou o espaço, pois sua produção vinculada à ideia de propriedade subtraiu sua condição de ser imprescindível para a vida.

A disciplina do tempo se constitui numa necessidade da reprodução social do capital. Tanto é que medir o tempo e torna-lo subordinado ao tempo do dinheiro passou a ser imprescindível a ele. Nada mais lógico que o relógio mecânico, como representação do tempo e como o conhecemos hoje, medindo o transcurso do tempo em 24 horas, tenha sido outrossim uma invenção da revolução industrial. Impossível imaginarmos o desenvolvimento do capitalismo sem a difusão do controle do tempo associado a essa poderosa invenção. Como diz Lefebvre, o relógio subordina “o tempo cíclico ao tempo social linear, relacionado ao espaço social. Com ele se preside, não só se reina sob o tempo de trabalho, mas sobre a totalidade das coações e obrigações sociais. O relógio permitiu a produção e o trabalho generalizados, também permitiu o pleno desenvolvimento do capitalismo, com seu adágio: ‘O tempo é dinheiro’” (Lefebvre, 2006: 38).

O tempo de trabalho se constitui uma das chaves abertas do enigma do capital, na obra de Marx. O trabalho, o centro. Por isso, Lefebvre vai fazer uma introjeção na obra de Marx buscando apreender como ele desenvolve o tema do trabalho; de maneira precisa, como ele desenvolve a temática do trabalho social buscando compreender porque o trabalho se constituiu na categoria central do pensamento de Marx. Lefebvre expõe suas conclusões no texto *Le Schéma Général*, do seu livro *Faut-il abandonner Marx?* (Lefebvre, 1980).

A leitura de Lefebvre ressalta uma tríade presente na discussão que Marx faz do trabalho: a homogeneização, a fragmentação e a hierarquização. Essa tríade vai inspirar e conduzir Lefebvre a abordar o espaço como sendo homogêneo, fragmentado e hierarquizado. Inicia essa discussão dizendo que é “na escala mundial que o espaço engendrado na segunda metade do século XX se repete: aeroportos, auto-estradas, cidades verticais de concreto, cidades horizontais com grandes conjuntos... [em que] os elementos são conhecidos e reconhecidos... (Lefebvre, 1980: 151). Diz que os poderes homogeneizantes têm estratégias potentes, tais como as ideologias do produtivismo, do crescimento ilimitado, de modelos, dentre outras tantas.

O espaço apresenta a mesmice, paisagens se assemelham, cidades se parecem... *Resorts* pelos quatro cantos, com paisagens naturais diferentes mantém o mesmo cenário onde se desenvolve o poder do dinhei-

ro. As soluções, projetos e intervenções urbanas repetem umas as outras. A criatividade fica enredada nos liames do homogêneo que sufocam as diferenças em potencial. Mas essas diferenças, que se “mantêm em estado latente, se manifestam nas irredutibilidades” (Lefebvre, 1970a: 50).

As modernas cidades contemporâneas se assemelham cada vez mais. E as classes sociais de maior renda se assemelham a outras mundo a fora, não importando quanto distantes estejam, em quilômetros ou em horas de voo, umas das outras. Ao mesmo tempo, na mesma cidade, as classes sociais de distanciam. A distância entre as classes sociais não é, e nunca foi exclusivamente topográfica, ela é, sim, social. As cidades do Brasil, em especial as grandes metrópoles, são um exemplo nítido, no qual as habitações de renda alta se avizinham dos mais pobres, das inúmeras favelas, mas guardam anos luz de distância social.

As diferenças fragmentam o homogêneo. O espaço parece logicamente e historicamente fragmentado porque é imanente a essa sociedade, a fragmentação. Essa fragmentação se apresenta em tudo, incluindo-se aí e, como razão originária, a fragmentação do trabalho. Somente pela compreensão dessa profunda fragmentação, em todos os níveis e esfera dessa sociedade, que é possível compreender as contradições dessa sociedade. Como bem lembrou Lefebvre, a sociedade capitalista tende a separar tudo, inclusive suas próprias condições de existência. “O efeito de separação é inerente a essa sociedade, à sua eficácia; ela se funda, praticamente, sobre a divisão do trabalho... A separação manifesta as contradições internas, inacessíveis aos sentidos, da sociedade (Lefebvre, 1972: 135).

A fragmentação do espaço é nítida quando analisamos a cidade da perspectiva das funções urbanas, quando a vemos como um mosaico de zonas. Adverte que

a separação dos elementos e seus componentes é, por sua vez, fictícia, pois não se pode completamente separar as funções, os “equipamentos” (ainda que cada função localizada se represente e mesmo se efetue em si e para si, como dizem os filósofos), mas por outro lado, é real (pois todos os fragmentos do espaço com suas funções, assim divididos como os trabalhos nas empresas, obtêm e guardam uma autonomia). O espaço — como o trabalho — se torna fragmentado... Absolutamente quantificado, medido em metros quadrados como em dinheiro, esse espaço dividido se coloca livre para a troca (compra e venda), precisamente em parcelas, frequentemente mínimas. Antigamente sagrado e, mesmo inalienável, como bem patrimonial e coletivo, o espaço se torna uma mercadoria como as outras, sem privilégio particular, salvo o de ser submetido às formalidades previstas de proteger a propriedade. (Lefebvre, 1980: 154)

Cada fragmento se hierarquiza em relação aos outros fragmentos e é, nesse sentido, que o espaço se apresenta hierarquizado. Nessa hierarquia se produz dominação e subordinação, bem como valorização e desvalorização. Espaços de ricos na cidade, espaços de pobres; espaços nobres e espaços populares... Guetos, espaços de classe média, espaços com a repetição de casinhas próprias das soluções arquitetônicas para os mais pobres ou de grandes monumentos arquitetônicos revelam as posições estratégicas dos estratos sociais, dos interesses imobiliários e do *design* urbano.

A hierarquia é como um cimento que amalgama os fragmentos garantindo a unidade pela relação dominação-subordinação. Esse terceiro termo da tríade significa a expressão da espacialização do poder e, também, da economia e da política. Isso significa dizer que o “processo que subordina as forças produtivas do capitalismo se reproduz visando a subordinação do espaço submetido ao mercado de investimento de capitais, quer dizer, ao lucro e à re-produção das relações de produção capitalistas...” (Lefebvre, 1972: 155). É nesse sentido que a compreensão dessa sociedade passa pela compreensão do espaço, tanto como as utopias sociais passam pelas utopias espaciais, como a do direito à cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Lefebvre descreve com tintas carregadas e com paixão as iniquidades, as injustiças da vida urbana contemporânea. Como dissemos, seu pensamento é radical, bastante amargo e duro, mas não é desesperanço. Isso se deve porque ele é um pensador do possível, um pensador do momento da prática que tem no horizonte um devir, um vir a ser. Essa perspectiva teórica e prática se coaduna com sua noção de totalidade, enquanto totalidade dialética que não se encerra em si mesma abrindo-se e se integrando a outras totalidades, num movimento infinito do vir a ser.

Para Lefebvre, essa esperança no futuro não é atributo apenas da classe operária como demiurgo com poderes de fazer avançar a história. Ele fala que no “início do século [referindo-se ao século XX], se imaginava que seria a classe trabalhadora que realizaria a unificação do mundo. Mas, já não é assim. “O capitalismo e o mercado produziram a mundialização. A revolução está por se reinventar e o partido por se refazer... Isso não é fácil” (Lefebvre, 1992: 111).

Pensar o futuro requer a crítica radical do presente. Utilizar o pensamento triádico, como chave que desvenda os segredos atrás das portas, se constitui instrumental prático para se compreender a produção e reprodução do espaço urbano.

Resgatar o pensamento de Lefebvre é atualizar, sim, o pensamento de Marx. Mas, é mais do que isso, é atualizar esse pensamento e

avançar na reflexão crítica do urbano, o qual se coloca, progressivamente, estratégico para a reprodução do capital.

Com o sentido de sustentar a posição de que a obra de Lefebvre é indispensável para a compreensão da sociedade urbana contemporânea é que escolhemos elaborar uma interpretação circunscrita noções essenciais de seu pensamento, buscando nos seus textos originais, o que é imprescindível reter de suas ideias. Talvez, assim, possamos contribuir para revelar a riqueza de seu pensamento e o colocar como um autor indispensável para se compreender o espaço e a sociedade contemporânea.

BIBLIOGRAFIA

- Lefebvre, H. 1955 «La notion de totalité dans les sciences sociales» em *Cahier Internationaux de Sociologie (Nouvelles Série)* (Paris) Nº 18, janeiro-junho.
- Lefebvre, H. 1970 *La révolution urbaine* (Paris: Gallimard Éditions).
- Lefebvre, H. 1970a *Le manifeste différentialiste* (Paris: Gallimard Éditions).
- Lefebvre, H. 1971 *L'idéologie structuraliste* (Paris: Éditions Anthropos).
- Lefebvre, H. 1971a “O conceito de estrutura em Marx” em Bastide, R. (comps.) *Usos e Sentidos do Termo “Estrutura”* (São Paulo: Edusp / Heder).
- Lefebvre, H. 1972 *La pensée marxiste et la ville* (Paris / Tournait: Casterman Éditions).
- Lefebvre, H. 1973 *Le droit à la ville, suivi de Espace et politique* (Paris: Éditions Anthropos).
- Lefebvre, H. 1976 (1975) *Hegel, Marx y Nietzsche (o el reino de las sombras)* (México / Madrid / Buenos Aires: Siglo XXI Editores).
- Lefebvre, H. 1979 (1969) *Lógica formal/lógica dialética* (São Paulo: Civilização Brasileira).
- Lefebvre, H. 1980 *Une Pensée devenir monde... Faut-il abandonner Marx?* (Paris: Fayard).
- Lefebvre, H. 1992 *Éléments de rythmanalyse. Introduction à la connaissance des rythmes* (Paris: Messidor).
- Lefebvre, H. 2004 «Quand la ville se perd dans la métamorphose planétaire» em *La Somme et le Reste* (s/d). Disponível em <http://www.lasommeetlereste.com/pages/LaSommeetleResteN°03_fevrier_2004-1307403.html> acesso 14/07/2005.
- Lefebvre, H. 2006 (1980) *La presencia y la ausencia. Contribución a la teoría de las representaciones* (México: FCE).

DE CATEGORIA DE ANÁLISE A CATEGORIA DA PRÁTICA

A MULTIPLICIDADE DO TERRITÓRIO NUMA PERSPECTIVA LATINO-AMERICANA

Rogério Haesbaert

ESTE ARTIGO TEM como principal objetivo problematizar a categoria “território” a partir da multiplicidade de suas manifestações dentro do contexto espaço-temporal e da perspectiva de análise latino-americana. Como todo conceito é geograficamente situado, conforme enfatizaram Deleuze e Guattari (1992), torna-se fundamental definir o lugar de enunciação em que nosso debate é instaurado. Na América Latina, até o ponto em que é possível generalizar para um continente tão diverso, cabe problematizar as condições histórico-geográficas que levaram à emergência e à centralidade do território — não apenas como categoria de análise, ferramenta intelectual acionada para compreender a realidade (como no caso da obra do geógrafo Milton Santos), mas também como instrumento político, dispositivo estratégico tanto na afirmação hegemônica de inúmeras políticas públicas quanto na resistência de vários grupos sociais subalternos em suas lutas “por território”.

Não irei me deter nessa contextualização temporal, até porque ela já foi realizada por outros autores, como Maristela Svampa (2016) em seu livro “Debates Latino-Americanos”. Trata-se nesse caso de um trabalho (quase) exaustivo em torno das práticas sociais, políticas e intelectuais que marcaram a especificidade de interpretações do espaço-tempo latino-americano, seja através do debate sobre o “indianis-

mo” e a “indianidade”, o desenvolvimento (e o “desenvolvimentismo” que o acompanha, hoje de padrão extrativista), o pensamento sobre dependência e as políticas “populistas”. Svampa localiza a “ascensão fulgurante” do território nas lutas indígenas por autonomia a partir dos anos noventa:

... 1990 parece marcar uma inflexão de corte organizativo, pois neste ano se levou a cabo o Primeiro Encontro de Povos Indígenas em Quito, no qual se chegou à conclusão de que “sem governo índio e sem controle dos territórios não há autonomia”. [...] Nunca antes os indígenas haviam aparecido como “atores influentes da política equatoriana” (Pajuelo, 2007: 133). Ainda em 1990, a Confederação de Povos Indígenas da Bolívia (CIDOB), uma das organizações mais importantes das terras baixas bolivianas, [...] realizou uma marcha de trinta e quatro dias até La Paz, denominada “Marcha pelo Território e a Dignidade”, que assinalou uma inflexão nas reivindicações das organizações indígenas da Bolívia. (Svampa, 2016: 104-105, tradução livre)

A partir daí “quem diz autonomia diz também território, o qual se refere a um conjunto de dimensões (espacial, econômica, simbólica e cultural)” (Svampa, 2016: 105). Nesse sentido, outra afirmação emblemática é a do povo mapuche, no sul do Chile, quando afirmam: “A autonomia, como projeto de liberação do povo mapuche, não se limita [...] à reivindicação de uma simples autonomia cultural, sem base territorial nem direitos políticos; ela é uma autonomia territorial política do povo mapuche” (Marimán, 2017: 53).

De um caráter puramente técnico (como ainda hoje predomina nas chamadas geografias anglo-saxônicas), o território se transforma numa “espécie de noção-fetiche e um conceito em disputa, tanto para as organizações indígena-camponesas quanto para outros movimentos — urbanos ou rurais” (Svampa, 2016: 105). Essa “ascensão fulgurante” e espécie de panaceia do território (Haesbaert, 2010) alcançou o território não apenas como uma categoria da prática (ou mesmo nativa, numa abordagem antropológica), vinculada a seu uso no senso comum, mas também como categoria normativa, no âmbito das políticas oficiais do Estado. Trata-se assim de mais uma demonstração do caráter múltiplo com que o território é proposto no contexto latino-americano: sua ampla utilização tanto como categoria de análise quanto como categoria da prática e normativa, considerando a distinção muitas vezes bastante sutil entre elas.

Ainda que não destaquemos aqui a condição do território enquanto categoria normativa, é interessante lembrar sua ampla difusão nesse âmbito. Nos anos 2000 diversos governos latino-americanos adota-

ram políticas de base territorial e/ou regional¹. No caso da pretendida “revolução bolivariana” do governo Hugo Chávez, na Venezuela, esta afirmação é bem representativa:

[...] o território e sua organização político-territorial têm um peso sumamente grande no momento de se pretender realizar mudanças revolucionárias. Uma revolução não pode ser realmente uma revolução se não enfoca o problema geográfico e da distribuição do poder político, econômico, social, militar sobre o espaço. (Chávez, 2007: 4, tradução livre)

No caso brasileiro, entre diversas políticas ditas territoriais, é interessante mencionar aquela relacionada à segurança, mais especificamente na criação das UPPs — Unidades de Polícia Pacificadora, na cidade do Rio de Janeiro. Essa política de segurança, que chegou a ser associada a um projeto mais amplo denominado “Territórios da Paz”, é um bom exemplo para ilustrar, no âmbito latino-americano, a confrontação entre uma territorialização normativa proposta pelo Estado — neste caso, através do controle militarizado de espaços favelados — e aquela efetivamente partilhada pelos grupos sociais em seus espaços cotidianos, efetivamente vividos.

Na expressão do próprio secretário de segurança do município do Rio de Janeiro, José Maria Beltrame, por ocasião da instalação das UPPs, tratava-se de um programa que não visava erradicar o tráfico, mas retirar de seu poder o controle territorial sobre determinadas áreas da cidade. O discurso normativo sobre o território estava sempre presente: o território das favelas deveria ser “ocupado” ou “retomado”. A melhor evidência dessa razão política constituiu-se no ato simbólico de hastear a bandeira do Brasil em pontos estratégicos das favelas quando da entrada da corporação militar.

Por outro lado, a ação militarizada da “polícia pacificadora” acabava muitas vezes difundindo práticas autoritárias semelhantes às do próprio narcotráfico, como no caso do toque de recolher. A imposição desse mecanismo de controle acabou gerando movimentos de resistência como o “Ocupa Borel” e o “Ocupa Alemão” que resultaram em reações populares representativas de uma inversão da lógica territorial dominante: à medida em que a polícia falava em “retomada” do território a população reagia com sua própria “reocupação” do território, contrariando o toque de recolher. Bem sintomática dessa resistência é a afirmação da ativista Mônica Simões: “O projeto de segurança nas favelas do Rio de Janeiro tem como discurso do governo e do secretário

1 Para um balanço, no caso brasileiro, especialmente das políticas regionais, ver Afonso, 2016.

de Segurança Pública a devolução dos territórios aos favelados; então, se o território é dos favelados, o território é nosso [...], a rua é nossa”².

Desse modo, o território como categoria de análise adquire uma especificidade latino-americana por ser construído no bojo de uma realidade profundamente marcada por políticas estatais e movimentos populares com forte compromisso “territorial”. Muitas dessas lutas podem ser identificadas claramente como lutas territoriais, a começar pela tradição dos movimentos organizados em defesa da terra — como no movimento dos Trabalhadores Sem Terra no Brasil, desde os anos oitenta, ou, mais ampla e diretamente, em defesa do território, como ocorre nos movimentos dos chamados povos originários ou, no Brasil, dos povos tradicionais. Nem sempre é fácil, portanto, estabelecer limites entre essas múltiplas abordagens, frequentemente reformuladas através de processos de mútua retroalimentação.

Esse jogo entre o território como categoria de uso prático no cotidiano da população e/ou como categoria a serviço da normatividade construída pelo Estado nos coloca frente a outra grande questão: em que medida o acionamento do conceito de território como categoria de análise por intelectuais, sobretudo geógrafos, está ancorado ou dialoga com a força do uso prático dessa categoria. É o que buscaremos verificar através da análise de obras de alguns geógrafos que se dedicaram ao debate sobre território como categoria de análise a partir de uma perspectiva que, de algum modo, podemos caracterizar como latino-americana.

O TERRITÓRIO COMO CATEGORIA DE ANÁLISE NUMA PERSPECTIVA LATINO-AMERICANA

No debate intelectual sobre território, isto é, no tratamento do território como categoria de análise, temos já acumulada certa tradição no contexto latino-americano onde, sem dúvida, o principal expoente foi o geógrafo brasileiro Milton Santos. Farei aqui uma leitura sintética de contribuições conceituais relevantes sobre território à luz da especificidade latino-americana ou, de modo mais amplo, “periférica”, em relação aos chamados “centros” de produção do conhecimento geográfico — sem com isso estabelecer nenhuma valoração a priori, colocando em questão, portanto, a visão moderno-colonial hierárquica e estabilizada de centros e periferias. Incluirei, além de Milton Santos, abordagens geográficas que traduzem de modo mais explícito esta leitura, digamos, latino-americana sobre território, como a de Carlos Walter Porto-Gonçalves e a minha própria³.

2 Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=WK2t7Q-Zlk>> acesso 02/2013.

3 Sem ignorar, contudo, o papel também relevante de outros geógrafos nesse debate como, por exemplo, na Geografia brasileira, Marcelo Lopes de Souza, Bernardo Mançano e Marcos Saquet.

Milton Santos (1926-2001) foi um geógrafo único pela riqueza de sua trajetória acadêmica. O acúmulo de experiências em diversos países “periféricos”, da Tanzânia à Venezuela, permitiu-lhe construir um olhar geográfico de algum modo “terceiro-mundista”. Isso fica evidente, por exemplo, em sua teoria dos dois circuitos da economia urbana (Santos, 1979b) e no próprio título de livros como “O papel do geógrafo no Terceiro Mundo” (Santos, 2009 [1971]). A envergadura e a multiplicidade de sua obra, tanto em termos temáticos quanto teóricos⁴, dificulta, entretanto, um balanço mais amplo de suas propostas, mesmo se nos restringirmos ao enfoque territorial. No que se refere ao território, felizmente contamos com uma síntese já produzida, pelo menos no que diz respeito a suas publicações em livro (acrescidas de um artigo considerado chave, “O retorno do território” [Santos, 1994]): o livro “Território na Geografia de Milton Santos”, de Antonio Carlos Robert de Moraes (2013).

Segundo Moraes, o conceito de território vai gradativamente tomando proeminência sobre o conceito de região na obra de Milton Santos e um marco divisor se encontra no livro “O espaço do cidadão” (Santos, 1987), considerado o “primeiro trabalho do autor no qual o conceito de território emerge com grande centralidade na estruturação do argumento apresentado” (p. 59). Embora em momentos iniciais Santos associe mais o território com a materialidade ou com o conjunto (ou “sistema”) de objetos e o espaço geográfico mais com as relações sociais (ou o “sistema de ações”), aos poucos essas noções de espaço e território vão se aproximando e culminam, em suas últimas obras, com a sinonímia entre espaço geográfico e território — ou, pelo menos, o que ele denomina “território usado”.

Assim, se nasce como simples materialidade, como “forma” ou como dimensão do espaço vinculada mais aos “objetos”, o território logo adquire conotações mais amplas, até ser considerado como nosso “quadro de vida”. Já na análise do livro “Espaço e Método”, de 1985, Moraes identifica de modo mais explícito o destaque dado por Milton Santos à configuração do território pelas empresas ou firmas, cujo poder suplantaria o dos Estados, e pelos fluxos, em detrimento dos objetos ou “fixos”. A “fluidez” do território a partir daí passaria a ser uma preocupação recorrente.

Com “O espaço do cidadão” Santos amplia seu enfoque territorial introduzindo uma dimensão, a dimensão cultural, que só será retomada com mais ênfase uma década depois, em “A natureza do

4 Moraes (2013: 12) fala que “um ecletismo genérico permeia toda a sua produção” e que há uma constante “convivência de posturas metodológicas díspares”, “variedade de influências” esta que é defendida pelo próprio autor.

espaço”. Num item denominado “Territorialidade e cultura” ele afirma que “cultura e territorialidade são, de certo modo, sinônimos”, podendo associar-se “desterritorialização” com “desculturização” (p. 61), processo que depois (p. 62) ele irá associar também às migrações. Embora possamos alegar que se trata de territorialidade mais do que de território, logo adiante ele acrescenta:

O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional [aqui regional parece surgir como uma perspectiva territorial] faz parte desse mundo de símbolos, e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não se pode falar de territorialidade. (Santos, 1994: 61)

Em um dos textos mais reveladores sobre território, “O retorno do território”, de 1994, Milton Santos critica a concepção moderna de “conceitos puros”, a-históricos, e considera o território como um conceito “híbrido” e historicamente mutável. Assim, de maneira ampla e numa concepção problemática do “território em si”, “o que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida” e “o que faz dele objeto de análise social” é seu uso, “e não o território em si mesmo” (p. 15). É neste mesmo trabalho que o autor associa de maneira explícita “território usado” e espaço — o território — “forma” (“território em si”) seria substituído pelo território usado como “objetos e ações, sinônimo de espaço humano” (p. 16)⁵.

Uma perspectiva latino-americana do pensamento de Milton Santos sobre território — ou, mais amplamente, sobre espaço — fica clara quando percebemos, no conjunto de sua obra, as propostas de uma leitura “periférica” — ou, em suas palavras “terceiro-mundista” — e o diálogo, ainda que muitas vezes sutil ou contestador, com autores considerados hoje “decoloniais”, como Franz Fanon, Aníbal Quijano e Pablo González Casanova. Já em “O trabalho do geógrafo no Terceiro Mundo”, publicado originalmente na França em 1971, ele procura pensar a especificidade do espaço nos países “subdesenvolvidos” (termo comum à época):

... a definição de espaço nos países subdesenvolvidos, mesmo tomado-se como base sua natureza íntima, não é comparável às definições

5 Sobre essa sinonímia problemática entre território e espaço ele também afirma: “Na verdade eu renunciei à busca dessa distinção entre espaço e território. [...] Eu uso um ou outro, alternativamente, definindo antes o que eu quero dizer com cada um deles” (Santos, 2000: 26).

adotadas nos países desenvolvidos, as quais frequentemente aparecem como alguma coisa geral. (Santos, 2009 [1971]: 122)⁶

Suas referências a Quijano e Casanova em “A periferia está no polo, o caso de Lima, Peru” (Santos, 1979a) e em “O espaço dividido” (Santos, 1979b), no entanto, é para contestá-los:

A nível do país, a associação muitas vezes feita entre o que se decidiu chamar de “colonialismo interno” (P. González Casanova, 1969) [aqui, numa nota, ele cita autores da “extensiva bibliografia” sobre o tema, onde inclui F. Fanon e A. Quijano] e a “troca desigual” (A. Emmanuel, 1969) só serve para embaralhar as cartas. Se existe a troca desigual entre países, tal conceito não é transferível às relações internas, entre subespaços de uma mesma nação. (Jalée, 1969: 161). (1979a: 61)

Sem dúvida, na situação atual dos países subdesenvolvidos, os lucros acumulados pelos grupos dominantes constituem um obstáculo a que os grupos dominados aumentem sua participação nos resultados do trabalho coletivo. Mas, esse “colonialismo interno” vai buscar sua explicação no “colonialismo externo”; este é responsável pela seleção das regiões capazes de polarizar e das firmas ou indivíduos capazes de se beneficiarem com essa polarização. Esses indivíduos não são obrigatoriamente estrangeiros, como afirma Gonzalez Casanova (1969), [...]. Entretanto, o importante a ser ressaltado é a filiação direta do que é chamado de colonialismo interno em relação à dependência externa. (Santos, 1979b: 232)

Fica nítida aqui a abordagem ao mesmo tempo de pretensão “totalizante” e reconhecedora da especificidade periférica ou latino-americana no que concerne à organização espacial da sociedade. A ampliação do conceito de território ao longo de sua obra, incorporando diferentes dimensões, faz dele uma categoria de análise cada vez mais central na “família” de conceitos construída pelo autor. No final de sua trajetória, Milton Santos volta a destacar a dimensão vivida e praticada do território. Em “Brasil: território e sociedade no início do século XXI” (Santos e Silveira, 2001) ele afirma:

Por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada. Mas o sentido da palavra *territorialidade* como sinônimo de *pertencer* àquilo *que nos pertence...* esse sentimento de exclusividade e limite ul-

6 A partir daí ele identifica diversas características — os espaços dos “países subdesenvolvidos” seria derivado [na associação com ‘uma vontade longínqua’], aberto [desocupado ou desprezado], seletivo, descontínuo/fracionado, menos fluido, mais instável e diferenciado (no jogo entre “tempos externos” e “tempos internos”).

trapassa a raça humana e prescinde da existência do Estado. [...] Mas a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, a construção do futuro, o que, entre os seres vivos, é privilégio dos homens.

Num sentido mais restrito, o território é um *nome político* para o espaço de um *país*. [...] pode-se falar de territorialidade sem Estado, mas é praticamente impossível nos referirmos a um Estado sem território. (Santos e Silveira, 2001: 19, ênfase do autor)

Santos expressa aqui um certo titubeio que permeia sua obra, entre o território como espaço político do Estado-nação e a leitura mais ampla que envolve todo o espaço apropriado, “usado”. Em diversas ocasiões ele defende a dupla conotação do território não somente como recurso, mais funcional, mas também como abrigo (comportando ainda “uma parcela de emoção”), sem, entretanto, explicitar a origem dessa caracterização na obra do geógrafo francês Jean Gottman (1973).

Essa visão ampla de território, ao mesmo tempo vinculada à funcionalidade material econômico-política e aos referenciais simbólicos de uma cultura, de alguma forma é uma marca do pensamento latino-americano sobre o tema, expressando práticas territoriais densas, sobretudo aquelas vivenciadas pelos chamados povos originários. Essa abordagem será ainda mais enfatizada em obras como as de Carlos Walter Porto-Gonçalves e a minha própria, analisadas a seguir.

Carlos Walter Porto-Gonçalves⁷ é outro geógrafo brasileiro que tem dado uma relevante contribuição ao debate territorial, com repercussões em toda a América Latina, principalmente pelo seu envolvimento mais direto com diferentes movimentos sociais de resistência (ou de r-existência, como ele propõe) e com o chamado pensamento decolonial, através do diálogo com autores como Aníbal Quijano, Walter Mignolo, Edgardo Lander, Enrique Leff e Boaventura de Sousa Santos.

A obra de Porto-Gonçalves não tem uma proposta de fundamentação teórico-sistemática, como a de Milton Santos, mas, por outro lado, aproxima-se da realidade das lutas sociais e, com isso, do território — e dos processos de des-territorialização — como categoria da prática, através de um olhar mais atento para sua utilização no cotidiano desses movimentos de resistência/r-existência.

Provavelmente, em grande parte por estar envolvido com essas lutas, ele também expande a concepção de território, que se aproxima assim da de espaço geográfico, embora mantendo sua matriz política,

7 Agradeço ao autor (também grande amigo e parceiro intelectual) pelo diálogo sempre enriquecedor e pelas sugestões feitas a esta parte do texto.

principalmente ao enfatizar as “grafias da terra” ou os limites territoriais como “essência da política”:

O espaço geográfico e o território se colocam como conceitos-chave para a compreensão dos complexos que ora põem em crise o mundo moderno-colonial [...]. Afinal, uma das questões centrais que se apresenta nos dias de hoje diz respeito, exatamente, às novas grafias da terra, aos novos limites territoriais e, como a definição de limites é a própria essência da política, é toda a questão dos protagonistas que está em jogo. (Porto-Gonçalves, 2002: 309)

Inspirando-se em Pierre Bourdieu e Hannah Arendt, lembra-nos que protagonista é aquele que principia a ação e que, numa sociedade democrática, não cabe somente ao Príncipe a prerrogativa de principiar a ação. Grafar a terra, geo-grafar, para o autor, não está apenas vinculado ao soberano, ao Estado, mas a todo grupo/classe que procura dar um sentido à vida prática conformando territórios.

“Dessubstancializando” o território (em sua condição de simples “recurso”, poderíamos dizer), o autor afirma que se trata de uma “categoria *espessa* que pressupõe um espaço geográfico que é apropriado”. Apropriação, aqui, equivale a territorialização e “enseja identidades — territorialidades — que estão imersas em processos sendo, portanto, dinâmicas e mutáveis, materializando em cada momento uma determinada ordem [...]” (2002: 310-311). Assim, devemos sempre trabalhar numa tríade entre território, territorialidade e territorialização. O conceito de território, até há pouco naturalizador da figura do Estado, teria sido “desnaturalizado” por grupos como os camponeses, os indígenas e os afrodescendentes, assinalando o convívio de múltiplas territorialidades dentro do mesmo território estatal.

Dialogando com Milton Santos, Porto-Gonçalves faz questão de enfatizar ao mesmo tempo a dimensão material e simbólica do território em sua “geograficidade” (concepção recorrente cujas origens, em um geógrafo como Eric Dardel, merecia ser mais aprofundada). Essa materialidade inclui, obviamente, as “condições naturais”, dimensão que o autor sempre enfatizou ao desenvolver diversos trabalhos discutindo as relações sociedade-natureza — desde “Paixão da Terra”, de 1984 (que abre com a expressão “o conceito de natureza não é natural”), numa linha mais claramente marxista, e “Os (des)caminhos do meio ambiente”, de 1989, onde se identifica a influência de filósofos como Castoriadis (em sua crítica a postulados marxistas) e Edgar Morin (em seu pensamento sobre a complexidade).

Enfatiza-se a composição do território através de suas delimitações e dos “protagonistas” responsáveis pelo estabelecimento de fronteiras. Assim:

As fronteiras, enquanto limites, trazem nelas mesmas o *front*, seja ele diplomático ou militar, que as instituem. A fronteira é, quase sempre, a consagração de uma determinada correlação de forças políticas e, como tal, tende a estender o *front* que a engendrou, naturalizando-a. E não olvidemos o *front* interno, onde as lutas pela definição dos limites se fazem mais sutis [...]. (2002: 323, ênfase do autor)

Esse olhar tanto sobre os “fronts” externos quanto internos ao Estado-nação leva o autor a criticar o persistente “rechaço a pensar o território mais além da visão eurocêntrica, profundamente impregnada pelo Direito Romano [ou por sua leitura seletiva] e sua legitimação do direito de propriedade (melhor seria dizer, dos proprietários)” (2013 [2006]: 139, tradução livre). Trata-se, contudo, como já salientamos, da leitura ainda dominante em geografias de matriz anglo-saxônicas, que enfatizam sobretudo o território na sua perspectiva mais estritamente político-funcional. Até mesmo um autor inspirador de pensamentos libertários e com uma concepção muito aberta de poder, como Michel Foucault, acaba utilizando o termo território apenas em sua vinculação com o poder soberano, com a soberania do Estado. (Foucault, 2008)

Porto-Gonçalves trabalha também com a concepção de “tensão de territorialidades”, com a qual analisa exemplos como o da Colômbia, onde o fenômeno que melhor representa esse embate seria o dos “desplazados” (deslocados). Processos como esse colocariam em xeque a atual “geopolítica do mundo moderno-colonial”. Neste caso se trata muito mais dos “sem-território” do que simplesmente dos “sem-terra”. A principal tensão de territorialidades se desenha assim entre a lógica hegemônica e as lógicas ou saberes subalternos, onde se contrapõem, por exemplo, o coletivo/comunitário frente ao privado.

Ainda que não dialogando explicitamente com a concepção já posta (especialmente em Haesbaert, 2004), emerge, também, a noção de multiterritorialidade — com exemplos tanto no que se refere à produção de coca e cocaína (em suas diversas dimensões — histórico-culturais, econômicas e geo/políticas) quanto em relação aos grupos migrantes subalternos em suas múltiplas mobilidades territoriais. Preocupado com a situação dos “dominados”, Porto-Gonçalves fala tanto da “reinvenção” dos territórios em termos hegemônicos quanto das territorialidades de r-existência, construídas de baixo para cima. “Tenhamos sempre em mente”, diz ele, “que o dominado potencial-

mente *pode* viver sem dominação”. Num diálogo com as lutas concretas pelo território, mais especificamente em relação ao povo miskito, na Nicarágua, ele afirma:

[...] vemos o protagonismo dos povos originários e dos afrodescendentes reconfigurando as lutas camponesas que passam cada vez mais a incorporar novas dimensões, como a natureza, a cultura e o território. Ou melhor, o território enquanto natureza e cultura, enfim, enquanto territorialidade. (Porto-Gonçalves, 2013 [2008]: 167, tradução livre)

Assim, Porto-Gonçalves busca reavaliar o conceito de território à luz da realidade latino-americana e, em especial, da força de *r-existência* dos grupos subalternos:

Não compreenderemos a emergência de movimentos sociais com forte potencial emancipatório na América Latina e no Caribe se permanecermos prisioneiros de categorias analíticas pensadas a partir de uma realidade específica como Europa, por mais que tenhamos nos acostumado, com o eurocentrismo, à ideia de um pensamento universal e, assim, válido em qualquer circunstância. [...] entre nós, a colonialidade sempre foi parte de nossa formação moderna [...]. Assim, dizer colonialidade é dizer, também, que há outras matrizes de racionalidade subalternizadas resistindo, *r-existindo* [...]. Aqui, mais que resistência, que significa retomar uma ação anterior e, assim, é sempre uma ação reflexa, o que temos é *r-existência*, isto é, uma forma de existir, uma determinada matriz de racionalidade que atua nas circunstâncias, inclusive re-atua a partir de um topoi, enfim, de um lugar próprio, tanto geográfico como epistêmico. Na verdade, atua entre duas lógicas. (Porto-Gonçalves, 2013 [2006]: 169)

Porto-Gonçalves muda o foco, do território enquanto categoria de análise genérica forjada a partir de uma matriz hegemônica europeia (e norte-americana) “moderno-colonial”, para um território como categoria *também* da prática, produzido em meio às múltiplas lutas de *r-existência* dos diferentes grupos subalternos que, do espaço rural ao urbano, marcam a diversidade geo-histórica latino-americana.

A proposição que pretendi trazer ao debate sobre território, por sua vez, têm a marca da multiplicidade. Diante de uma realidade tão desigual e/ou diferenciada como a da América Latina, e do Brasil em particular, não haveria como não reconhecer a multiplicidade de manifestações territoriais. Assim:

É importante reenfatizar que, mesmo nas sociedades tradicionais, como as sociedades indígenas [...], existem várias formas de incorporar no seu mundo os referentes espaciais. O grau de centralidade do

território na concepção de mundo dos grupos sociais pode ser bastante variável. A própria diferenciação de formas que adquirem as fronteiras entre essas sociedades, ora mais nítidas e fechadas, ora muito mais abertas e flexíveis, atesta bem esta diversidade de papéis dos referentes espaciais na definição do grupo. Por isso deve-se ter sempre muito cuidado com o “transplante” e a generalização de conceitos, como o de território, moldados dentro da nossa realidade, para contextos distintos, como o das sociedades genericamente denominadas de tradicionais. Além da nossa distância em relação a elas, trata-se de sociedades muito diversificadas e também distantes entre si, onde muitas vezes o único contato entre elas é aquele que fazemos através de nossos conceitos. (Haesbaert, 2004: 73)

Outro indicador de uma contextualização latino-americana ou a partir da “periferia” desse debate sobre o território está no fato de que o conceito emerge, antes de tudo, através do reconhecimento dos processos de desterritorialização, tão aviltantes em nosso continente. Aqui, eles aparecem muito mais associados à “perda de controle” sobre o espaço ou à precarização social dos grupos subalternos do que à simples mobilidade dos grupos hegemônicos, como é frequente em muitos discursos eurocentrados. Assim:

Surpreendentemente, [...] a perspectiva mais especificamente social, que o debate sobre a desterritorialização deveria priorizar, praticamente não é abordada. Provavelmente esta negligência, vinculada à leitura crítica que a questão geralmente implica, ligada por sua vez à crescente exclusão (ou inclusão precária) promovida pelo capitalismo contemporâneo, deve ser associada ao fato de esses discursos serem moldados fundamentalmente a partir dos países centrais. Pois é justamente a partir de um outro ponto de vista, “periférico”, que gostaríamos de destacar aqui a abordagem que vincula desterritorialização e exclusão [...]. (Haesbaert, 2004: 312)

Diante de uma realidade latino-americana onde a desterritorialização como precarização territorial e a instabilidade socioespacial são tão evidentes, foi possível identificar também o que denominei “aglomerados humanos de exclusão”. Nesses espaços de profunda exclusão — ou, na leitura sociológica de José de Souza Martins, de inclusão precária — percebe-se que a luta por território é uma luta ao mesmo tempo por acesso à terra, enquanto base de reprodução material, e luta por reconhecimento e/ou manutenção de uma identidade cultural — que, neste caso, pode ser também territorial. Frente a tamanha desigualdade e precarização identifiquei ainda os processos de contenção territorial (Haesbaert, 2009 e 2014) em que se tenta, se não confinar os “precarizados” (vistos como indesejáveis),

pelo menos barrar e/ou conter sua mobilidade e/ou proliferação em certos espaços.

O primeiro trabalho empírico de maior fôlego em que trabalhei a concepção de território foi minha tese de doutorado (Haesbaert, 1997), onde enfoquei justamente os complexos processos de des-territorialização referidos à dinâmica migratória “gaúcha” (como, na migração, são conhecidos genericamente os habitantes da região Sul) nos cerrados da região Nordeste do Brasil, mais especificamente no oeste baiano. Através dessa análise desenvolvi uma concepção de território relacionada a uma leitura bastante ampla de poder. Assim, reportando-me à distinção proposta por Henri Lefebvre (1984) entre processos de dominação e apropriação do espaço, afirmei:

A dominação tende a originar territórios puramente utilitários e funcionais, sem que um verdadeiro sentido socialmente compartilhado e/ou uma relação de identidade com o espaço possa ter lugar. Dessa forma, o território deve ser visto na perspectiva não apenas de um *domínio* ou controle politicamente estruturado, mas também de uma *apropriação* que incorpora uma dimensão simbólica, identitária e, porque não dizer, dependendo do grupo ou classe social a que estivermos nos referindo, afetiva. (Haesbaert, 1997: 41, ênfase do autor)

Desse modo, havia a proposta de trabalhar tanto com o “controle” ou o poder da apropriação simbólica quanto com a dominação política em sentido mais estrito:

O território envolve sempre, ao mesmo tempo mas em diferentes graus de correspondência e intensidade, uma dimensão simbólica, cultural, através de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, como forma de “controle simbólico” [logo adiante mencionaria o “poder simbólico”] sobre o espaço onde vivem (sendo também, portanto, uma forma de apropriação), e uma dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinar: a apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos. (Haesbaert, 1997: 42)

Ou, em outras palavras:

[...] o território, relacionalmente falando, [...] resulta da interação diferenciada das múltiplas dimensões do poder, desde sua natureza mais estritamente política [vinculada ao poder do Estado] até seu caráter mais propriamente simbólico, passando pelas relações dentro do chamado poder econômico, indissociável da esfera jurídico-política. (p. 93) Poderíamos dizer que o território, enquanto relação de dominação e apropriação sociedade-espaço, desdobra-se ao longo de um continuum que vai da dominação político-econômica mais “concreta”

e “funcional” à apropriação mais subjetiva e/ou “cultural-simbólica”. (Haesbaert, 2004: 95-96)

Visto como um “híbrido” entre sociedade e natureza, entre materialidade e simbolismo, “numa complexa interação espaço-tempo, como nos induzem a pensar geógrafos como Jean Gottman e Milton Santos” (2004: 79), o território é ao mesmo tempo fixação, área delimitada, controlada, e mobilidade, rede. Sob inspiração de Deleuze e Guattari (1980), admite-se a territorialização também pelo controle de redes, expressa na própria repetição do movimento. Enfim, “o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material[izável] das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural” (Haesbaert, 2004: 79).

Dessa forma, “dependendo da dinâmica do poder e das estratégias que estão em jogo” (2004: 96), os grupos, classes ou instituições sociais se territorializam ora apoiando-se na maior força de um poder simbólico proporcionado pelo acionamento de uma identidade, por exemplo, ora pautados em um poder político-econômico de caráter muito mais funcional do que simbólico. Assim:

Historicamente, podemos encontrar desde os territórios mais tradicionais, numa relação quase biunívoca entre identidade cultural e controle sobre o seu espaço, de fronteiras geralmente [?] bem definidas, até os territórios-rede modernos, muitas vezes com uma coesão/identidade cultural muito débil, simples patamar administrativo dentro de uma ampla hierarquia econômica mundialmente integrada. Poderíamos dizer que hoje, na “pós” ou “neo” modernidade, um traço fundamental é a multiterritorialidade humana, onde, de acordo com o espaço/tempo em que estamos e os interesses em jogo, determinadas identidades são ativadas em detrimento de outras. (Haesbaert, 1997: 42)

Outra característica territorial identificada e que tem relação com um contexto brasileiro e latino-americano mais múltiplo e/ou desigual em termos de configurações territoriais, levou à proposição da noção de multi ou transterritorialidade. Por isso:

O mundo “moderno” das territorialidades contínuas/contíguas regidas pelo princípio da exclusividade (cada Estado com seu espaço e suas fronteiras bem delimitadas [...] estaria cedendo lugar hoje ao mundo das múltiplas territorialidades ativadas de acordo com os interesses, o momento e o lugar em que nos encontramos. Percebe-se aí ao mesmo tempo um ângulo positivo (a vivência concomitante de múltiplos “territórios” e identidades) e negativo (a fragilidade e a instabilidade de nossas relações com os outros e com o meio). (Haesbaert, 1997: 35)

As críticas feitas ao prefixo “multi”, como aquela realizada pelos “interculturalistas” ao multiculturalismo, também têm todo um viés específico no debate latino-americano. Foi assim que propus associar o crescente trânsito entre territórios — a transterritorialidade — a processos culturais que tanto marcam a história latino-americana e que dizem respeito ao fenômeno da transculturação (Ortiz, 1973 [1940]). No caso brasileiro, eles também podem ser trabalhados na perspectiva da “antropofagia” cultural (Haesbaert e Mondardo, 2010). O destaque para o caráter híbrido (Milton Santos) ou múltiplo (Porto-Gonçalves e Haesbaert) do território é, assim, pode-se afirmar, uma marca ao mesmo tempo do pensamento e das práticas políticas latino-americanas sobre a questão.

O TERRITÓRIO NA AMÉRICA LATINA ENTRE CATEGORIA DA PRÁTICA E CATEGORIA DE ANÁLISE

A leitura sobre o território de autores como Milton Santos, Carlos Walter Porto-Gonçalves e, sem pretensão, a minha própria, constituem abordagens que compõem um olhar (também) “periférico” ou latino-americano na medida em que, primeiro, ainda que de modo diferenciado em cada uma dessas perspectivas, promove uma concepção integradora e não funcional ou tecnicista de território. Ainda que Milton Santos enfatize a dimensão técnico-informacional, hegemônica, não deixa de reconhecer, especialmente em seus últimos trabalhos, a dimensão “vívida” e mesmo afetiva do território. Porto-Gonçalves, por sua vez, promove uma visão de território ampla e integradora a partir de um diálogo mais próximo com os movimentos e as lutas sociais, revelando também sua abertura para o intercâmbio de ideias com os outros autores. Meu trabalho, por fim, embora mantendo o foco conceitual nas relações de poder, amplia essa concepção ao incorporar de modo muito explícito a dimensão simbólica do poder. Enfatiza, ainda, o caráter complexo dos processos de des-territorialização que podem ser lidos, muitas vezes, como multi ou transterritorialidades.

Neste item final gostaria de destacar os diversos sentidos com que se aborda o caráter múltiplo do território e das territorialidades na especificidade de uma perspectiva latino-americana. Em primeiro lugar, como acabamos de comentar, é importante destacar a maior amplitude com que frequentemente o território é lido nesse contexto. Enquanto nas geografias anglo-saxônicas — ou, como prefere a geógrafa equatoriana Sofia Zaragocin, “anglocêntricas”⁸ — o território ainda

8 Onde se incluiriam outros países europeus “latinos” mas de grande influência da Geografia anglófona (agradeço à autora pela informação pessoal a partir de trabalho ainda não publicado).

adquire forte conotação estatal e/ou técnica (por exemplo, em Elden [2013], ao conceber território como “tecnologia política”), nas geografias “latinas” (ou, mais propriamente, latino-americanas)⁹, ele se amplia para um “modo de vida”, como propõe Milton Santos, ou mesmo toda uma “ontologia política”, como quer Arturo Escobar (2015).

Isso se deve em grande parte, principalmente no caso de Escobar — ao refletir sobre os afrodescendentes do litoral Pacífico da Colômbia — à força do território “integral” como categoria da prática nos movimentos sociais latino-americanos. Um exemplo que sintetiza bem essa força do território, mais do que como categoria de análise, ao mesmo tempo como espaço integralmente vivido e como ferramenta prática de luta, encontra-se na concepção dos índios mapuche, no sul do Chile, integradora de tempo e espaço e sociedade e natureza. Para eles:

O território não deve ser visto desde uma concepção positivista, como faz o olhar ocidental, entendendo a terra em medições concretas, como mais ou menos hectares, mas sim como um espaço vital integral no qual estamos relacionados com os demais elementos do entorno natural e espiritual, e onde tem grande relevância a espiritualidade tanto de nossos ancestrais quanto dos *nguen mapu*, que no fundo são considerados vitais, já que nos outorgam um vínculo [arraigo] com nosso passado, com um território, com uma linhagem, com uma história comum. Isso entendemos como o *nag mapu*, o território do meio [de en medio], no qual habitamos todos os seres vivos. (Llaitul e Arrate, 2014: 48, tradução livre)

Contudo, em termos analíticos — que neste caso podem ser incorporados numa leitura ontológica — falar do território mais como “ser” do que como um “ter”, não é exclusividade nem propriamente um pioneirismo do pensamento latino-americano. Trata-se, talvez se possa afirmar, do produto de uma visão de mundo a partir de contextos ditos periféricos em sentido mais amplo, envolvendo diversas culturas dos chamados povos originários. Isso porque um autor francês como Joel Bonnemaïson já antecipava essa abordagem a partir de sua profunda investigação sobre os “*manples*” na ilha de Tanna, na Oceania, nos anos setenta¹⁰. Trata-se de reconhecer a importância da

9 Em Haesbaert (2013) defino “geografias latinas” como aquelas de língua espanhola, portuguesa, francesa e italiana, onde um dos conceitos geográficos centrais é o de território, e com conotações bastante amplas (às vezes aparecendo mesmo como sinônimo de espaço).

10 “*Man ples*”, em idioma Bislama, significa que os homens provêm de toda a cadeia de seus ancestrais a partir do lugar em que vivem e em Tanna, de modo ainda mais

não dissociação entre a construção do território como categoria de análise e o uso feito pelo território como categoria da prática no cotidiano desses grupos sociais — um pouco como se o caráter de “território usado” enfatizado por Milton Santos se estendesse das práticas e “ações” concretas para o âmbito de sua incorporação simbólica e/ou prático-discursiva.

As lutas territoriais latino-americanas têm muito a nos ensinar, mas obviamente não basta tomarmos o conceito como uma simples transposição de seu uso prático, sua construção “nativa” — até porque ele também pode ser enganoso ou excessivamente múltiplo e mutável, dificultando nosso processo de entendimento. Como intelectuais, ainda que reconhecendo a nossa como *uma entre diversas* formas de conhecimento, é preciso constatar também a especificidade desse saber e em que ele pode contribuir para a própria releitura e/ou fortalecimento dessas lutas e dos processos sociais aí envolvidos. Além do campo das ideias sobre território não ser um simples reflexo do campo das ações concretas, estas também podem ser refeitas à luz de novas concepções sobre o território. A verdade é que as fronteiras entre categorias de análise, da prática e normativa são sempre relativas e, ainda que dotadas de especificidades, estão sempre abertas à sua mútua reconfiguração.

A construção de conceitos, como já enfatizamos, também tem sua especificidade analítica considerando o contexto espaço-temporal em que é gestada. No caso da América Latina, ela parece se dar justamente no entrecruzamento e, muitas vezes (com destaque para a abordagem de Porto-Gonçalves), intensa interlocução entre proposta “acadêmica” e experiências de luta. Desse modo, a proliferação de lutas que fazem do território uma ferramenta estratégica de ampla mobilização no âmbito latino-americano leva-nos a reafirmar o vínculo estreito entre o conceito de território e o binômio espaço-poder.

Na busca por um maior rigor teórico-conceitual e uma maior operacionalização metodológica, é importante não pensar o território no sentido excessivamente amplo em que ele se torna praticamente sinônimo de espaço — esta que, em outro artigo, reconheci como uma das “armadilhas do território”¹¹. Por outro lado, ainda que, inspirados

profundo, “‘man ples’ é também o verdadeiro homem, [...] aquele que retém sua completa identidade”, suas raízes (inclusive — e talvez sobretudo — com o território) (Bonnemaison, 1984: 127).

11 Identifico essas “armadilhas” em referência “aos grandes debates filosóficos e/ou científicos em torno de dualismos bem conhecidos, como aqueles entre espaço e tempo [...], material e ideal [...], teoria e prática, sujeito e objeto, indivíduo e grupo social e fixação e mobilidade” (Haesbaert, 2016: 20-21). A partir daí abordei as seguintes “armadilhas”: “do ‘território deshistoricizado/naturalizado (o “território sem

na força das lutas e das “ontologias” territoriais, tenhamos uma leitura um pouco mais restrita de território, envolvendo questões ligadas à dimensão política do espaço, também não se pode limitar a concepção de poder ao poder hegemônico (ou político-estatal) que durante tanto tempo foi o alicerce das conceituações sobre território. Trata-se de ampliar essa concepção de poder a ponto de incluir as resistências (para Foucault, inerentes a toda relação de poder) e o chamado poder simbólico. Incorpora-se, assim, a dimensão cultural com que o poder também é construído, “empoderando” grupos sociais a partir do acionamento de uma identidade, por exemplo.

Tudo isso implica igualmente reconhecer o território na multiplicidade de feições com que o poder é acionado/produzido através de diferentes sujeitos sociais. Como afirmamos:

Se territorializar-se envolve sempre uma relação de poder ao mesmo tempo concreta e simbólica, [...] é evidente que, como toda relação de poder, a territorialização é desigualmente distribuída entre seus sujeitos e/ou classes sociais e, como tal, haverá sempre, lado a lado, [...] territorializados que desterritorializam por uma reterritorialização sob seu comando e desterritorializados em busca de uma outra reterritorialização, de resistência e, portanto, distinta daquela imposta por seus desterritorializadores. Esta constatação [...] implica identificar e colocar em primeiro plano os sujeitos da des-re-territorialização, ou seja, quem des-territorializa quem e com que objetivos. (Haesbaert, 2004: 259)

Como afirma Porto-Gonçalves, é necessário superar a lógica dicotômica, “lógica do isto *ou* aquilo e, definitivamente, aceitarmos as lógicas relacionais, plurais e que apontemos para territorialidades de outros tipos” (2013: 182). Por isso, ele conclui:

Não se trata de reificar nenhuma conformação territorial a priori, seja ela qual for. Já vimos que os territórios não existem a não ser pelas relações sociais e de poder que os conformam e, assim, sempre afirmam os sujeitos sociais que por meio deles se realizam. Por isso, mais que a idealização de qualquer territorialidade é preciso verificar as relações que as conformam. (Porto-Gonçalves, 2013: 185)

Finalmente, vale a pena destacar que essas territorialidades plurais, efetivamente construídas ou potencialmente acionáveis, de que o es-

tempo”); do ‘território desmaterializado’; do ‘território analítico [como mera categoria de análise], sem prática; do ‘território do poder [apenas] estatal’ e do ‘território-zona, sem rede” (p. 21).

paço latino-americano é pródigo, não compõem uma realidade estanque e/ou passadista. Não se trata, em hipótese alguma, de alimentar o pensamento sobre território numa ótica “decolonial nativista”, auto-centrada e/ou purista. Devemos pensar também nas múltiplas e enriquecedoras possibilidades de diálogo que se abrem, por exemplo, quando nos deparamos com o contexto territorial subalterno — e/ou de resistências — nos espaços africano ou sul-asiático, um pouco na linha de “epistemologias do Sul” (Sousa Santos e Meneses, 2010). Trata-se de uma ampla agenda de pesquisa que também não pode prescindir da continuidade do fértil diálogo com o pensamento crítico dos ditos países centrais.

Um exemplo muito interessante desse intercâmbio intelectual em termos de uma “hermenêutica diatópica” (Sousa Santos, 2006) Norte-Sul foi aquele empreendido pelo governo Chávez, na Venezuela, com relação ao pensamento da geógrafa inglesa Doreen Massey, especialmente sua concepção de geometrias de poder (da compressão espaço-tempo)¹². Embora ela não trabalhasse diretamente com a categoria território, seu tratamento do “lugar”, conforme discutido em outro artigo (Haesbaert, 2013), envolvido em múltiplas “geometrias de poder”, aproxima-se muito dessa concepção, ou seja, o que muitas vezes os anglo-saxões nomeiam como lugar pode estar próximo do que na América Latina se denomina território — o que implica não nos fixarmos tanto nas designações mas nos conteúdos que de fato constituem os nossos conceitos.

A esse alinhavo de abordagens intra e interperiféricas se soma, portanto, aquele entre centros e periferias, de modo a contestar a visão hierárquica construída a partir do centro. Deve-se admitir, assim, não só que o “centro” pense sua combinação com as “periferias”, impondo sua leitura de mundo, mas também que as periferias pensem o centro e sua articulação mundial/globalizada. Não se trata, então, de “cobrar autenticidade” da periferia, mas de reconhecer a pertinência e relevância de sua própria leitura híbrida de mundo. Foi assim que autores como Milton Santos ousaram ler o mundo à luz, por exemplo, do “meio técnico-científico informacional”, ou que eu mesmo tenha feito uma crítica das concepções eurocentradas de desterritorialização e proposto uma análise que, sem ignorar o sentido mais amplo de desterritorialização (como genérica saída ou destruição de um território), enfatiza os processos de precarização territorial que atingem os grupos subalternos — ou, inversamente, sobretudo para os grupos

12 Para Chávez (2007) “a geografia [...] tem um peso muito grande [...], o esquema geográfico da geometria de poder ou geopolítico intenso que herdamos [...] do século XIX, está intacto com algumas pequenas mudanças [...]” (Chávez, 2007: 4).

hegemônicos, propusesse sua leitura muito mais pelo viés da multi ou transterritorialidade.

Encerrando, gostaria de enfatizar justamente esse caráter múltiplo do território e a importância de transitarmos entre sua condição enquanto categoria de análise, categoria da prática e categoria normativa. Estas provavelmente sejam as principais lições a serem aprendidas a partir de uma leitura “latino-americana” do território: sua multiplicidade (a ponto dos próprios povos originários reclamarem o reconhecimento de seu caráter transterritorial, como ocorre hoje com os guarani entre Paraguai, Bolívia, Brasil e Argentina), a imbricação de seu uso analítico, prático e normativo e a abertura para o diálogo com outras formas de conceber e vivenciar o território. A capacidade “antropofágica” latino-americana talvez ajude a explicar esses hibridismos, mas nem só de hibridização vive o território no contexto latino-americano — muitas são também as formas de “resguardo” ou retraimento territorial, às vezes como condição de sobrevivência num espaço tão marcado pela desigualdade e pela violência.

Territorializar-se nem sempre implica estar aberto a novas conexões, transitando por múltiplas redes e escalas geográficas — territorializar-se é também, pelo menos em certos momentos ou situações, resguardar-se no relativo fechamento garantidor de nosso aconchego — esta bela palavra da língua portuguesa. Para esse resguardo e aconchego precisamos ter o poder de controlar a abertura e o fechamento de nossos territórios, e que o (re)façamos quando o necessitarmos ou desejarmos, sem que isso afete a autonomia de outros grupos sociais. Talvez por isso povos originários como os purépechas das montanhas de Michoacán, no México, tenham aprendido que somente conseguiriam efetivamente construir — e controlar — seu território se impedissem o acesso a narcotraficantes e/ou contrabandistas de madeira. Exemplos como esse permitem concluir que é fundamental prestar muita atenção ao que as reflexões (o território como categoria de análise) e, mais ainda, as múltiplas vivências do território (o território como categoria da prática) vinculadas a ou diretamente provenientes das lutas sociais na América Latina têm a nos dizer.

BIBLIOGRAFIA

Affonso, S. 2016 *O planejamento regional brasileiro pós-constituição federal de 1988* (São Paulo: Annablume).

Bonnemaison, J. 1984 “The tree and the canoe: roots and mobility in Vanuatu societies” em *Peasant Studies*, Vol. 25, N° 2, outubro.

- Chávez, H. 2007 *Presentación del Proyecto de Reforma Constitucional ante la Asamblea Nacional, por parte del presidente Hugo Chávez* (Caracas: Palacio Federal Legislativo) 15/08. Disponível em <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=55013>> acesso 10/2011.
- Deleuze, G. y Guattari, F. 1980 *Mille Plateaux: capitalisme et schizophrénie* (Paris: Minuit).
- Deleuze, G. y Guattari, F. 1992 *O que é a filosofia?* (São Paulo: Ed. 34).
- Elden, S. 2013 *The Birth of Territory* (Chicago e Londres: Chicago University Press).
- Escobar, A. 2015 “Territorios de diferencia: la ontología política de los ‘derechos al territorio’” em *Cuadernos de Antropología Social*, N° 41.
- Foucault, M. 2008 *Segurança, território e população* (São Paulo: Martins Fontes).
- Gottman, J. 1973 *The significance of territory* (Charlottesville: University Press of Virginia).
- Haesbaert, R. 1997 *Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste* (Niterói: EdUFF).
- Haesbaert, R. 2004 *O mito da desterritorialização: do “fim” dos territórios à multiterritorialidade* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).
- Haesbaert, R. 2009 “Dilemas de conceitos: espaço-território e contenção territorial” em Saquet, M. e Sposito, E. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos* (São Paulo: Expressão Popular).
- Haesbaert, R. 2010 “Território e região no desafio dos conceitos para uma política de ordenamento territorial” em Coelho Neto, A. et al. (org.) *(Geo)grafias dos movimentos sociais* (Feira de Santana: UEFS Editora).
- Haesbaert, R. 2013 “A global sense of place and multi-territoriality: notes for dialogue from a ‘peripheral point of view’” em Featherstone, D. e Painter, J. (org.) *Spatial Politics: essays for Doreen Massey* (Chichester: Wiley-Blackwell).
- Haesbaert, R. 2014 *Viver no Limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).
- Haesbaert, R. 2016 “As armadilhas do território” em Silva, J. et al. (org.) *Território: modo de pensar e usar* (Fortaleza: Edições UFC).
- Haesbaert, R. y Mondardo, M. 2010 “Transterritorialidade e antropofagia: territorialidades de trânsito numa perspectiva brasileiro-latino-americana” em *GEOgraphia*, N° 24.

- Lefebvre, H. 1984 (1974) *La production de l'espace* (Paris: Anthropos).
- Llaitul, H. y Arrate, J. 2012 “Weichan: conversaciones con un weychafe” em *La prisión política* (Santiago: Ceibo).
- Marimán, J. A. 2017 *Awkan tañi mülean Mapun kimüm. Mañke ñi pu kintun* [Combates por una historia mapuche. La perspectiva de un cóndor] (Santiago: Centro de Estudios Rumtun / Fundación Heinrich Böll).
- Moraes, A. 2013 *Território na obra de Milton Santos* (São Paulo: Annablume).
- Ortiz, F. 1973 (1940) *Contrapunteo cubano del tabaco y del azúcar* (Barcelona: Ariel)
- Porto-Gonçalves, C. W. 2002 “Da Geografia às Geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades” em Ceceña, A. E. e Sader, E. (org.) *A guerra infinita: hegemonia e terror mundial* (Petrópolis: Vozes).
- Porto-Gonçalves, C. W. 2013 (2008) “La reinvencción de los territorios: la experiencia latino-americana y caribeña” em *Territorialidades y lucha por el territorio em América Latina* (Lima: Unión Geográfica Internacional).
- Santos, M. 1979a *Economia Espacial: críticas e alternativas* (São Paulo: Hucitec).
- Santos, M. 1979b *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos* (Rio de Janeiro: Francisco Alves).
- Santos, M. 1987 *O espaço do cidadão* (São Paulo: Nobel).
- Santos, M. 1994 “O retorno do território” em *Território: Globalização e Fragmentação* (São Paulo: Hucitec).
- Santos, M. 1996 *A natureza do espaço* (São Paulo: Hucitec).
- Santos, M. 2000 *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos* (São Paulo: Fundação Perseu Abramo).
- Santos, M. 2009 (1971) *O trabalho do geógrafo no Terceiro Mundo* (São Paulo: Edusp) 5ª ed.
- Santos, M. y Silveira, M. 2001 *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI* (Rio de Janeiro: Record).
- Sousa Santos, B. 2006 *A gramática do tempo: por uma nova cultura política* (São Paulo: Cortez).
- Sousa Santos, B. y Meneses, M. P. (org.) 2010 *Epistemologias do Sul* (São Paulo: Cortez).
- Svampa, M. 2016 *Debates Latino-Americanos* (Buenos Aires: Edhasa).

SOBRE OS AUTORES E AUTORAS

MARÍA ROSA CARBONARI

Doutora em Historia (Universidade Federal Fluminense). Docente Pesquisadora (Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina), diretora do “Proyecto de Investigación: Río Cuarto, la ciudad y la región: Procesos y actores en perspectiva histórica”.

VALTER LUIZ DE MACEDO

Geógrafo, Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), Professor Adjunto do Departamento de Geografia Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Professor do Colégio Brigadeiro Newton Braga (Comando da Aeronáutica) e Pesquisador do Grupo de Estudos do Território e História Urbana (GESTHU/IPPUR/UFRJ).

LUCIANA ALEM GENNARI

Doutora em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), Professora adjunta do Departamento de Construção Civil e Transportes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), pesquisadora do Grupo de Estudos do Território e História Urbana (GESTHU/IPPUR/UFRJ).

CLEANDRO KRAUSE

Arquiteto e urbanista, doutorando em Planejamento Urbano e Regional e pesquisador do Grupo de Estudos do Território e História Urbana (GESTHU/IPPUR/UFRJ). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

FANIA FRIDMAN

Professora Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordenadora do Grupo de Estudos do Território e História Urbana (GESTHU/IPPUR/UFRJ) e do GT CLACSO “Políticas públicas y territorios”.

CAMILA LIMA E SILVA DE CARVALHO

Arquiteta e urbanista, doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense, pesquisadora do Grupo de Estudos do Território e História Urbana (GESTHU/IPPUR/UFRJ), é professora do curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Redentor.

LUISA IÑIGUEZ ROJAS

Professora Titular do Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humanos da Universidad de La Habana.

SONIA VIDAL-KOPPMANN

Doutora em Ciências Sociais (FLACSO). Pesquisadora Principal (CONICET, Argentina). Professora Titular da Universidad de Buenos Aires. Membro da Red de Investigadores Iberoamericanos Sobre Globalización y Territorio (RII) e da Red de Investigación de Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (RIDEAL).

JOAQUÍN PERREN

Doutor em História (UNCPBA), Pesquisador de carreira (CONICET), Professor na Universidad Nacional del Comahue (Argentina).

LAURA LAMFRE

Licenciada em Economia pela Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) y docente na Universidad Nacional del Comahue (Argentina).

GERMÁN PÉREZ

Doutor em Geografia pela Universidad Nacional de La Plata (Argentina), pesquisador bolsista (IPEHCS-CONICET-UNCo), docente na Universidad Nacional del Comahue (Argentina).

SANDRA LENCIONI

Professora titular sênior. Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (Brasil).

ROGÉRIO HAESBAERT

Geógrafo, Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF, Brasil). Autor, entre outros livros, de *O mito da desterritorialização* (2004, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. Edição em espanhol: *El mito de la desterritorialización*, 2011, México DF: Siglo XXI).

SOBRE AS ORGANIZADORAS

FANIA FRIDMAN

Professora Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordenadora do Grupo de Estudos do Território e História Urbana (GESTHU/IPPUR/UFRJ) e do GT CLACSO “Políticas públicas y territorios”.

SANDRA LENCIONI

Professora titular sênior do Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Brasil.

LUCIANA ALEM GENNARI

Doutora em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), Professora adjunta do Departamento de Construção Civil e Transportes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), pesquisadora do Grupo de Estudos do Território e História Urbana (GESTHU/IPPUR/UFRJ).

Esta coletânea reúne trabalhos de acadêmicos e especialistas componentes do Grupo de Trabalho “Políticas públicas y territorios” do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO). Apresentam-se aqui os resultados de nove pesquisas acerca de experiências de políticas públicas em distintos recortes temporais e seus impactos territoriais e duas contribuições teóricas. Investigar e refletir em torno das políticas públicas implica em aproximar-se do “Estado em ação” ou dos modos que as ações dos governos foram e são levadas a cabo. Significa igualmente considerar que as esferas do Estado (municipal, metropolitano, estadual/provincial, nacional/federal) encontram-se em constante mutação. Neste sentido, historicizar as políticas públicas adquire relevância porque permite estabelecer suas continuidades e discontinuidades como também revelar os projetos políticos que as conceberam. As políticas (policies) — instrumentos de governo que classificam os indivíduos e as populações coletivizando modos de ação e formas de expressão — podem resultar na via de acesso a estudos comparativos entre os diversos Estados latino-americanos.

A perspectiva de organização deste livro surgiu também a partir das mudanças de paradigmas nas Ciências Sociais que convidam à busca de nexos e vínculos para compreender o urbano e o regional na trama das relações sociais e territoriais.

Patrocinado por



Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional

ISBN 978-987-722-343-9



9 789877 223439