



---

# ACTAS Y COMUNICACIONES UNGS

---

## Seminario Latinoamericano “Teoría y Política sobre Asentamientos Populares”

**María Cristina Cravino (coordinadora)**

**Carla Fainstein  
Melina Ons  
(editoras)**

**Secretaría de Investigación  
Universidad Nacional de General Sarmiento**

Juan M. Gutiérrez 1150 - B1613GSX  
Los Polvorines - Provincia de Buenos Aires  
República Argentina

Tel. (54) (11) 4469-7530 – Int. 7530  
Correo electrónico: [actas@@campus.ungs.edu.ar](mailto:actas@@campus.ungs.edu.ar)  
<https://www.ungs.edu.ar/>

**ACTAS SEMINARIO  
LATINOAMERICANO “TEORÍA Y  
POLÍTICA SOBRE ASENTAMIENTOS  
POPULARES”**

**María Cristina Cravino**  
Coordinadora

**Carla Fainstein**  
**Melina Ons**  
Editoras

Abril 2018

## **Presentación:**

En esta publicación se presentan los trabajos expuestos (y que quisieron participar de estas Actas) en el Seminario latinoamericano “Teoría y Política sobre Asentamientos populares”, que se realizó en el campus de la Universidad Nacional de General Sarmiento entre los días 19 y 20 de abril de 2018. El 21 de abril se sumó una mesa debate en el Centro Cultural de la Cooperación y una recorrida en dos villas de la Ciudad de Buenos Aires (Villa 31-Retiro y 20-Lugano).

En el campo de los estudios urbanos, surgieron en los últimos años publicaciones y escritos sobre los problemas del hábitat, que aportan a la comprensión del complejo fenómeno de los asentamientos populares (también llamados “informales” “irregulares” y hasta “ilegales”). Estos trabajos nos permiten seguir muy de cerca su dinámica y transformación en tiempos de profundos cambios socio-urbanos.

No obstante, las mudanzas en los procesos y las políticas nos obligan a una reflexión teórica y a una revisión de los puntos de vista sobre nuestros conocimientos e, inclusive, a revisar teorizaciones previas. La dispersión de estudios locales y el crecimiento de análisis desde diferentes disciplinas generan un momento propicio para la reflexión latinoamericana, más aún cuando muchos de los programas implementados se basan en adaptaciones de modelos de algunas ciudades constituidos como “emblemáticos”. Es necesario también mantener el espíritu crítico y comparativo.

Nuestra región fue fértil en teorizaciones que implicaron impactos en la conformación de paradigmas internacionales. Nos planteamos diferentes preguntas, entre ellas ¿Son útiles aquellas perspectivas de las décadas de 1970 u 80? ¿Son válidas las preguntas que se vinieron planteando desde 1960? ¿Qué sucede con los nuevos fenómenos o con aspectos donde no habíamos puesto la mirada? ¿Cuáles son los nuevos aportes disciplinares e interdisciplinares? ¿Cómo se cruzan las políticas urbanas con otras como las de seguridad, de asistencia social o promoción económica conocidas como emprendedurismo?

Las políticas públicas -hoy como antes- interpelan fuertemente a las teorías, por lo que se vuelve imprescindible abordar estas cuestiones para poder superar intervenciones públicas que operan en base a falsos supuestos o hipótesis nunca corroboradas.

Por ello, nos propusimos debatir sobre la relación existente entre teoría y política y nuevas conceptualizaciones en materia de asentamientos populares, precisamente cuando a nivel latinoamericano tienen lugar importantes intervenciones socio-urbanas, se abandonan otras y algunas sufren fuertes críticas. Sin duda, se vuelve necesario realizar el esfuerzo académico teórico, a fin de contrastar e incluir los nuevos abordajes, categorías o variables que forman parte del análisis y comparecerlos con las tendencias y procesos sociales y políticos que es abordada la problemática. Es oportuno, a su vez, hacer un balance de los avances teóricos-metodológicos que se fueron dando en los espacios académicos de distintos países latinoamericanos, al tiempo que realizar un ejercicio comparativo que nos permitirá precisar en qué situación nos encontramos en relación a la resolución de la problemática. A esos debates apuntó el seminario.

De este modo, los objetivos fueron: a) analizar el estado de la investigación sobre los asentamientos populares en América Latina; b) revisar y repensar el debate teórico

sobre los procesos de urbanización popular; c) reflexionar sobre la relación existente entre la teoría y los paradigmas de intervención.

Para esto se plantearon grupos de trabajos por ejes. Estos últimos y sus coordinadores fueron los siguientes:

-Genealogía de los asentamientos populares en América Latina: origen, desarrollo y debates en torno a la historia, los barrios y sus ciudades

Los estudios sobre los asentamientos populares han conformado un campo de estudio amplio y de gran riqueza. Sin embargo, las investigaciones, provenientes de diferentes disciplinas, se han centrado primordialmente en procesos e intervenciones urbanas recientes. Esta mesa invita a la presentación de trabajos que problematicen diversos aspectos de los asentamientos en perspectiva histórica y serán particularmente relevantes las ponencias que aborden la organización territorial de los barrios, los actores sociales y las instituciones estatales.

Coordinadores: Leandro Daich Varela y Julieta Oxman.

-Conflictos ambientales y asentamientos populares

Los conflictos ambientales han ocupado un lugar creciente en la agenda pública de la región en las últimas décadas, a la vez que múltiples estudios académicos han abordado estas problemáticas desde diversas perspectivas. Se propuso analizar las vinculaciones entre segregación socio-residencial y ambiental, además de las formas en que la relación con el ambiente se presenta en los asentamientos desde las prácticas materiales y las representaciones sociales de sus pobladores. También se procuró estudios que indagaran críticamente el papel de los diversos organismos estatales en relación a esta dimensión.

Coordinadores: Carla Fainstein y Omar David Varela.

-Organización y acción colectiva en asentamientos populares

Las formas organizativas barriales son centrales para comprender las transformaciones barriales que responden a procesos autogestivos. Por otra parte, fueron los interlocutores con los organismos estatales, tanto para situaciones conflictivas como amenazas de desalojo, relocalización o para acompañar y disputar procesos de re-urbanización. En algunos momentos han desarrollado fuertes acciones colectivas contenciosas. Invitamos a la presentación de ponencias que reflexionen sobre su conformación, los modos de representación y organización y los repertorios de acción colectiva desarrollados.

Coordinadores: Eva Camelli y Joaquín Benitez

-Judicialización de las políticas públicas y conflictos urbanos en asentamientos populares

Los conflictos urbanos y ambientales constituyen un tema de agenda pública y académica. La Justicia, a su vez, cobró un lugar preponderante en la intermediación y procesamiento de conflictos internos y por el acceso a servicios públicos, propiedad del suelo, acceso a la vivienda, etc. Se propuso analizar cómo dichos conflictos son tematizados en la esfera pública, son incorporados en los tribunales, qué impactos tuvieron estos procesos en la generación de nuevas políticas urbano-ambientales/territoriales y en la construcción o reconocimiento de derechos. Por otra parte, este grupo se interesó por los sentidos y significados sociales desde los pobladores de estos barrios de las categorías y conceptos jurídicos, así como sus tensiones.

Coordinadores: María Cristina Cravino y Carla Fainstein.



#### -Políticas habitacionales en procesos de urbanización

Los procesos de urbanización involucran políticas y programas de construcción de viviendas y/o de mejoramiento habitacional, que ponen en interacción a múltiples actores: estatales técnicos y políticos, los propios vecinos y las empresas a cargo de las obras. Se alentó la presentación de trabajos que abordaran estos procesos, considerando alguno de estos actores, varios de ellos o sus interacciones. Se llamaron a ponencias que mostraran resultados de investigaciones empíricas y sus articulaciones con problemáticas teóricas, así como propuestas conceptuales sobre esta dimensión de los procesos de urbanización.

Coordinadores: Ana Luz Abramovich y Raúl Fernández Wagner.

#### -Procesos culturales e identitarios

La crítica de la cual fue objeto el concepto de cultura en las últimas décadas ha permitido la renovación y revalorización de esta noción para las ciencias sociales y las humanidades. Ya no más concebida como una totalidad homogénea y sobre-determinante de los comportamientos, sino como una dimensión constitutiva de las prácticas sociales, la cultura remite a la producción de significados que emergen -de manera pública, dialógica y disputada- en las interacciones cotidianas. Se convocó a acercar colaboraciones que problematizaran los vínculos entre procesos de significación/prácticas culturales y configuraciones identitarias/formas de identificación que tuvieran lugar en contextos de urbanización popular.

Coordinadores: Florencia Girola y Santiago Bachiller.

#### -Mercado del suelo, vivienda y servicios en los asentamientos populares

En las últimas décadas se ha desarrollado en los diferentes barrios procesos de mercantilización de la vivienda (mercado inmobiliario secundario y alquiler), mientras que crecientemente el acceso al suelo urbano en estos espacios implica el pago de montos considerables para las familias. Por otra parte, los procesos de re-urbanización o intervención estatal han afectado los precios de los inmuebles y de los servicios públicos, con fuerte impacto en la vida cotidiana de los pobladores. Un tercer aspecto implica poner el foco en las áreas circundantes a los asentamientos populares y la dinámica urbana de las ciudades en relación a las políticas de regularización dominial o mejoramiento habitacional e intervenciones públicas. Se invitó a la presentación de trabajos que analizaran y reflexionaran sobre estos procesos en los diferentes países latinoamericanos.

Coordinadores: Melina Ons - María Cristina Cravino

Este evento académico fue abierto por la Rectora de la UNGS, Gabriela Diker, y la coordinadora del encuentro, María Cristina Cravino.

Se realizaron cuatro mesas:

La primera con título “Historia y teoría sobre los procesos de conformación de asentamientos populares”, donde expusieron; Pedro Pirez (CONICET-UBA Argentina); Rafael Soares (PUC Brasil) y Eva Camelli (CONICET-UNGS Argentina). Moderó: Melina Ons (CONICET-UNGS)

La segunda abordó el tema “Judicialización, desplazamientos y desalojos”. Allí participaron: Análida Rincón Patiño (UNC Colombia); Ana Sugranyes (Fundación Sur – Chile); Pablo Vitale (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia – Argentina) y Alex Magalhães (UERJ Brasil). Moderó: Maximiliano Duarte (CONICET-UNGS)

La tercera fue denominada “Mapeando la situación y políticas públicas sobre asentamientos populares”. Allí presentaron sus trabajos: Neiva Vieira da Cunha (UERJ)

(Brasil) y María Cristina Cravino (CONICET- UNGS- Argentina) Asentamientos en el AMBA: territorios en transformación y palimpsesto de políticas públicas. Moderó: Carla Fainstein (CONICET-UNGS)

La última giró en torno a “Arte, política y organización: voces y prácticas desde los barrios”, donde hablaron: Jailson Sousa Observatorio de favelas (UFF Brasil); Alejandro Salvatierra (Villa 15 Mataderos Argentina); Fernanda Miño (Villa La Cava Argentina) y Ary Pimentel UFRJ (Brasil). Moderó: Leandro Daich.

Agradecemos a todos los participantes de distintos países latinoamericanos y regiones de Argentina, que vinieron a escuchar, aprender, discutir y compartir experiencias con colegas. También queremos reconocer a los investigadores y referentes que vinieron desde otros países con gran esfuerzo a formar parte de las mesas de debate.

Por último, reconocer la deuda por el trabajo realizado a los que colaboraron en la organización, además de nosotras: Ana Luz Abramovich; Joaquín Benitez; Santiago Bachiller; Eva Camelli; Leandro Daich; Maximiliano Duarte; Juileta Oxman; Omar David Varela y Raúl Fernández Wagner. Al mismo tiempo, al Comité Académico Internacional: Pedro Abramo (Brasil), Adriana Parias (Colombia); Gustavo Riofrio (Perú), Jorge Barbosa (Brasil), Ary Pimentel (Brasil), Samuel Jaramillo (Colombia), Alfredo Rodríguez (Chile) Ana Sugranyes (Chile), Emanuel Giannotti (Chile), Clara Salazar Cruz (México), Rafael Soares Gonçalves (Brasil), Alex Magalhaes (Brasil), Neiva Vieira (Brasil) y Análida Rincón (Colombia)

María Cristina Cravino- Carla Fainstein- Melina Ons

## Índice

Nombre	Autor/a/s	Pág.
<b>Presentación</b>	<b>-María Cristina Cravino</b>	<b>2</b>
<b>- Eje 1: Genealogía de los asentamientos populares en América Latina: origen, desarrollo y debates en torno a la historia, los barrios y sus ciudades</b>		<b>10</b>
Expansión urbana, desplazamiento y periferización popular. Breve diagnóstico de la evolución de los nuevos asentamientos informales periféricos de la región metropolitana de Buenos Aires.	- Ricardo Apaolaza - Juan Pablo Venturini	<b>11</b>
El proceso de urbanización en la periferia noreste de Montevideo: análisis sobre el crecimiento de los asentamientos irregulares del Municipio F	- Ana Bajac - Valentín Trinidad Dos Santos	<b>32</b>
A favela e o urbano no jaguaré	- Miguel Bustamante F. Nazareth	<b>48</b>
La reescritura del mito sobre el origen de los asentamientos informales en Bogotá	- Clara Gómez - Daniel Hernández	<b>69</b>
La genealogía velada villas de buenos aires y nuevos repertorios de acción política	- Valeria Snitcofsky	<b>88</b>
<b>- Eje 2: Conflictos ambientales y asentamientos populares</b>		<b>94</b>
Habitar la inundación: sentidos construidos por los/as habitantes de un asentamiento de Ringuelet (La Plata) en torno a la catástrofe de 2013. El rol de las organizaciones sociales y del Estado	- María Sofía Bernat	<b>95</b>
La complejidad de los asentamientos irregulares en contexto de Áreas Naturales Protegidas, un enfoque biorregional Microcuenca Mascuala, Zona Metropolitana de Guadalajara, México	- José de Jesús Calderón Antón	<b>111</b>
A má-fé institucional: A desigualdade e discursos ambientalistas nos conflitos urbanos de Belo Horizonte/Mg/Brasil	- Tiago Castelo Branco Lourenço	<b>139</b>
Riesgos y contaminación en la vida cotidiana de Villa Inflamable	- Tamara Damonte	<b>161</b>
Saúde Urbana e Favelas - por uma agenda prioritária e intersetorial com eixo na saúde	- Luis Carlos Madeira Domingues	<b>180</b>
Questão ambiental e assentamentos precários na metrópole cearense. O caso da comunidade do Lagamar	- Marcela Monteiro dos Santos - Thaís Oliveira Ponte	<b>195</b>
Periferia de la ciudad, entre la	- Fernando Vanoli	<b>213</b>

segregación urbana y el agronegocio		
¿Ciudad o yacimiento? El petróleo y su impacto en las desigualdades de acceso al suelo urbano: Un análisis desde la ecología política urbana	- Letizia Vázquez	226
<b>Eje 3: Organización y acción colectiva en asentamientos populares</b>		<b>241</b>
Acción colectiva: participación de mujeres líderes en las organizaciones de los asentamientos populares de la ciudad de Posadas, Misiones (Arg.)	- Barone, Myrian E - Wagner Eliana Belén	242
Desde la asamblea: sentidos, organización e imaginarios colectivos en una toma de tierras	- Florencia Musante	251
Entre los modos colectivos de acción y las tácticas cotidianas de urbanización: hacia una comprensión relacional de la política en barrios populares de la zona norte del Gran Buenos Aires	- Lucila Moreno	265
Riesgo socio-territorial de los procesos organizativos en los asentamientos populares en el contexto actual colombiano	- Karen Stella Velásquez Garcés	286
Autoprodução do espaço urbano: questões dadas pelo paradigma eurocéntrico	- Viviane Zerlotini da Silva	300
<b>Eje 4: Judicialización de las políticas públicas y conflictos urbanos en asentamientos populares</b>		<b>327</b>
Os conflitos territoriais urbanos e a judicialização da política habitacional: Reflexões a partir do despejo da ocupação lanceiros negros - Porto Alegre, Brasil	- Nanashara D'Ávila Sanches - Paulo Roberto Rodrigues Soares	328
<b>Eje 5: Políticas habitacionales en procesos de urbanización</b>		<b>358</b>
Ocupaciones de tierras y producción de hábitat. Análisis de los factores que posibilitaron la formalización dominial en Viedma	- Julián Arribas	359
Los actores en la implementación del Promeba. El caso de los barrios Santa Brígida y Haras Trujui del Municipio de Moreno (2015-2018)	- Elina Bordón	378
Políticas habitacionais financiadas pelo Banco Interamericano De Desenvolvimento (Bid) Um estudo de caso sobre São José Dos Campos – Sp (Brasil)	- Marcel Fantin - Guilherme Nelli Zaratine	388
La Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat y su instrumentación para la	María Jimena Irisarri Arq. Luis M. Pites	405

reestructuración de la periferia urbana de la ciudad de Bahía Blanca.		
La integración urbana desde una perspectiva de Derechos Humanos. Un análisis sobre el Registro Nacional de barrios Populares	Tomás Guevara Pablo Marigo	<b>421</b>
La urbanización del barrio 31, políticas de desigualdad y exclusión	Eugenia Jaime Julián Salvarredy	<b>439</b>
<b>Eje 6: Participación en el marco de políticas de intervención en asentamientos informales</b>		<b>451</b>
Estrategias de mejora colectiva y participativa del hábitat popular en el Gran San Miguel De Tucumán	- Paula Boldrini - Matilde Malizia - Paz Hernández	<b>452</b>
Estrategias habitacionales de sectores populares en los asentamientos informales en el marco de las políticas de urbanización y del hábitat en la ciudad de Posadas, Misiones	- Jonas Dumas	<b>476</b>
El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) como política social frente a la problemática habitacional en la ciudad de Córdoba	- Ana Laura Elorza - Mónica Alvarado Rodríguez - Maria Virginia, Monayar	<b>487</b>
Assessoria técnica à ocupação Gregório Bezerra: Reflexões teóricas na discussão uma política habitacional de autogestão	- Lucas Gognac Lessa	<b>499</b>
Assistência técnica em assentamentos precários de sorocaba: o caso do Nova Esperança	- Laís Granado Ferreira Coelho - Tiago da Guia Oliveira - Thaís Pompeu Cleto -	<b>524</b>
O projeto urbanístico comunitário da Ocupação Esperança: Uma experiência autogestionária de construção do território	- Carolina Laiate	<b>541</b>
<b>Eje 7: Procesos culturales e identitarios</b>		<b>546</b>
As práticas cotidianas e a identidade dos sem teto nas lutas por moradia em Belo Horizonte/MG/Brasil	- Tiago Castelo Branco Lourenço	<b>556</b>
La resignificación del barrio popular autoconstruido a partir de su espacio vivido	- Andrea Marulanda Montes - Lina María Zuluaga Giraldo	<b>580</b>
Habitar la “ciudad informal” Un estudio sobre el acceso diferencial al hábitat en contextos de precariedad socio urbano habitacional	- Valentín Trinidad Dos Santos	<b>597</b>

<b>Eje 8: Mercado del suelo, vivienda y servicios en los asentamientos populares</b>		<b>613</b>
Assentamentos precários urbanos na região metropolitana de belo horizonte. Estimativa, identificação e perspectivas	- Hamilton Moreira Ferreira - Maria Luisa Machado Martins	<b>614</b>
Empreendimentos habitacionais e assentamentos de origem informal: dinâmica do mercado formal / informal de terras nas experiências do bairro Planalto, Natal, Brasil e da Localidade USME, Bogotá, Colômbia	- Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha - Alexsandro Cardoso Ferreira da Silva - Carlos Alberto Torres Tovar.	<b>638</b>
Mercados habitacionales en asentamientos populares: Las particularidades del caso del arrendamiento residencial	- Hernando Sáenz Acosta	<b>650</b>
Urbanismo popular en la parte oriente de la Zona Metropolitana del Valle de México	- Ana Lourdes Vega	<b>669</b>
La planificación “pasito a pasito”: al son de las políticas dirigidas a villas de localización central en la Ciudad De Buenos Aires (Argentina)	- María Cecilia Zapata - María Soledad Arqueros - María Carla Rodríguez - María Florencia Rodríguez	<b>684</b>
Mercado imobiliário na favela de Paraisópolis: Da autoconstrução à produção mercantil	- Maria De Lourdes Zuquim - João Fernando Pires Meyer - Ângela Luppi Barbon - Gustavo Marques Dos Santos	<b>696</b>
As Favelas no caminho do capital imobiliário	Paulo Emilio Buarque Ferreira	<b>717</b>

## **EJE 1**

# **Genealogía de los asentamientos populares en América Latina: origen, desarrollo y debates en torno a la historia, los barrios y sus ciudades**

EXPANSIÓN URBANA, DESPLAZAMIENTO Y PERIFERIZACIÓN POPULAR. BREVE DIAGNÓSTICO DE LA EVOLUCIÓN DE LOS NUEVOS ASENTAMIENTOS INFORMALES PERIFÉRICOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Ricardo Apaolaza  
Instituto de Geografía – UBA  
[ricardo.apaolaza@filo.uba.ar](mailto:ricardo.apaolaza@filo.uba.ar)

Juan Pablo Venturini  
Instituto de Geografía – UBA  
[venturinijuanpablo@gmail.com](mailto:venturinijuanpablo@gmail.com)

## I. Introducción

El presente trabajo representa parte de un estudio de tesis doctoral (Apaolaza, 2018) y se inscribe en los debates sobre lo que la literatura internacional denomina genéricamente “asentamientos informales” o “asentamientos irregulares” (ONU, 2015; HIC, 2017; WB, 2017; IADB, 2007; etc.), es decir, un conjunto diverso de modalidades de hábitat popular caracterizadas por la alta informalidad en la tenencia del suelo (producto de ocupaciones ilegales), la frecuente irregularidad en el acceso a los servicios esenciales y la fuerte precariedad urbana.

Es fundamental comprender el sentido histórico y social particular que presenta este fenómeno, destacando su creciente importancia en la agenda urbana mundial. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) estimaron que casi mil millones de personas (un tercio de la población urbana mundial) vivía en asentamientos informales en 2010 (OMS y ONU-Hábitat, 2010). Se trata de un fenómeno de escala planetaria, que se asocia a cambios estructurales en los modos de desarrollo económico y social, y que plantea cruciales interrogantes a la viabilidad de la sociedad urbana. La acelerada proliferación de los asentamientos informales en casi todas las grandes ciudades del Sur Global cada vez con más frecuencia es entendida como una manifestación espacial de la exclusión social, y es interpretada como una fuente de profunda inestabilidad política y social urbana, que a nivel macro tendería a evolucionar hacia lo que se ha dado en llamar un “planeta de ciudades miseria” (Davis, 2006).

En el ámbito nacional, el problema de los asentamientos informales ha tendido a incrementarse vertiginosamente durante las últimas décadas. La importancia de esta modalidad de hábitat popular –y sus consecuencias sociales y urbanas– fue recientemente reconocida desde la autoridad política, a través del llamado Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP). Estos relevamientos, ya de carácter oficial, reconocieron la existencia en Argentina de 4.100 asentamientos informales (con más de 810.000 familias), de los cuales aproximadamente un 35% se concentraban en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

En términos generales, los asentamientos informales periféricos se muestran como un fenómeno silencioso y fuertemente invisibilizado, pero que en definitiva representa una de las formas más masivas –y a la vez problemáticas– mediante las cuales la ciudad ha tendido a expandirse en los últimos 35 años. A nivel urbano, la expansión acelerada y precaria asociada a este fenómeno configura profundos pasivos del hábitat y la movilidad, que tarde o temprano terminan por ser internalizados por el Estado o las familias. A nivel social, el cambio de residencia hacia este tipo de entorno



conlleve elevados costos extraeconómicos, que no han sido tenidos en cuenta de manera sistemática dentro de los estudios sociales: destrucción de los sistemas residenciales originales; desarticulación o constreñimiento laboral, educativo, recreativo o sanitario; reducción del tiempo libre por incremento de tiempos de viaje; erosión del capital social por confinamiento a espacios de proximidad de fuerte homogeneidad social; e incluso el desencadenamiento de situaciones de estrés y vulnerabilidad psicofísica e identitaria (Apaolaza, 2016).

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es dimensionar y caracterizar la evolución reciente (2000-2015) de los asentamientos informales periféricos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), atendiendo tanto a sus características socioterritoriales internas como a las de sus entornos urbanos.

La metodología es cuantitativa de base territorial, y se vale de dos procesos. El primero de ellos, expuesto en el punto IV, propone un recuento exhaustivo y caracterización de los asentamientos informales conformados en el período de interés. Para ello, se partió de las bases disponibles (Infohábitat, 2012; Techo, 2013) y se depuraron todos los polígonos a la luz de la secuencia completa de imágenes satelitales disponibles, que en algunas zonas contenía más de 50 imágenes. Posteriormente, se procedió a revisar y ajustar la delimitación de estos polígonos, de manera de poder contar con datos certeros sobre superficies. Este reajuste de la superficie de los polígonos se realizó siguiendo la metodología propuesta por Vapñarsky (1998) para la determinación censal de localidades físicas (aglomeraciones), adoptada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) desde el censo de 1991. Por último, se procedió a realizar una búsqueda sistemática de nuevos asentamientos no relevados por las bases de Techo o Infohábitat. Esta tarea conllevó la engorrosa tarea de revisar todos y cada uno de los bordes, intersticios y grandes áreas vacantes de la aglomeración al momento de mayor antigüedad permitido por las imágenes satelitales, con la complementaria revisión de las imágenes posteriores disponibles mes a mes. Estas tareas permitieron una nueva geobase de nuevos asentamientos informales, con un grado de precisión medianamente aceptable en cuanto a extensión y superficie.

Posteriormente, mediante una serie de técnicas espaciales se dedujeron las grandes áreas vacantes al interior de los polígonos (enclaves y hendiduras) y se realizaron estimaciones de ancho de vialidad y tamaño promedio de lotes en cada caso, arribando así a estimaciones aceptables sobre total de lotes y pudiendo realizar imputaciones de población en los mismos. Complementariamente, se registraron otras cuatro variables descriptivas del fenómeno: a) la estrategia espacial de la ocupación; b) el grado de colindancia con el tejido urbano preexistente; c) los usos del suelo inmediatamente previos a la ocupación; y d) la distancia a cuerpos de agua y riesgo de inundación.

El segundo proceso metodológico, expuesto en el punto V, consistió en el análisis de las desigualdades metropolitanas, con énfasis en los entornos inmediatos de los asentamientos informales periféricos. Para ello, se analizaron los valores de diferentes variables sociales, territoriales y de transporte para cada una de las coronas de la RMBA, comparándolos con dos mosaicos de micro-territorios asociados a la presencia de los nuevos asentamientos informales. Estos mosaicos se conformaron a partir de la identificación y selección de, por un lado, radios censales del Censo de Población, Hogares y Vivienda 2010 y, por otro, localidades muestrales de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria de Buenos Aires (ENMODO), de localización periférica dentro de la RMBA, y que fueron asiento de nuevos asentamientos informales. Es decir, se aislaron aquellos micro-territorios de la segunda y tercera corona cuyas superficies contenían en su interior al menos una porción –sin importar el tamaño de la misma– de

la superficie de al menos un asentamiento conformado durante el período 2000-2015. El resultado de este procedimiento permitió conformar un mosaico analítico de 206 radios censales y 42 localidades muestrales que permite tener una rápida pero precisa imagen de la performance de los micro-territorios en los que se instalaron los nuevos asentamientos periféricos, y compararlos con el conjunto del área metropolitana, sus coronas y partidos.

## II. Una distinción de las modalidades de asentamientos informales

La definición de “asentamiento informal” adoptada por los organismos internacionales se caracteriza por una gran amplitud, intencionalmente buscada en el intento de aprehender un fenómeno con múltiples expresiones y variantes a nivel regional y nacional. Como es de esperarse, bajo este gran rótulo de “asentamientos informales” se agrupan diversas modalidades de hábitat popular que, si bien comparten muchos rasgos en común, también presentan importantes diferencias procesuales y morfológicas. Sólo por referir a los ejemplos más conocidos en América Latina, los asentamientos informales engloban fenómenos urbanos tan variados como las “*favelas*” en Brasil, los “pueblos jóvenes” en Perú, las “callampas” o “campamentos” en Chile, los “cantegriles” en Uruguay o las “invasiones” en Colombia. En Argentina, engloban dos modalidades principales, claramente diferenciadas: villas y asentamientos (“*secas*”). Según Clichevsky, las villas

*...son ocupaciones no organizadas de una o varias familias, a las cuales se van agregando, en un tiempo más o menos largo, otras, hasta configurar algunas de más de 50.000 habitantes; sus densidades son muy altas; producen tramas urbanas muy irregulares, con intrincados pasillos, donde por lo general no pueden pasar vehículos [...], los pobladores las consideraban en sus orígenes un hábitat transitorio hacia un «posible» y anhelado ascenso social, expectativa que no logró concretarse para la mayoría de sus habitantes (Clichevsky, 2003: 351).*

*Los asentamientos, por su parte, serían*

*...ocupaciones organizadas de tierra de propiedad del Estado o privada, con asesoramiento técnico [...]; [que] poseen un trazado regular de terreno y se desarrollan con un patrón urbano similar a los barrios de loteos legales; pueden llegar a poseer 20.000 habitantes (Clichevsky, 2003: 351).*

*El reciente Relevamiento Nacional de Barrios Populares retoma la propuesta metodológica de Techo Argentina, donde los asentamientos informales son clasificados en tres tipos: villas, asentamientos y una categoría extra, los “barrios informales”. Estos últimos serían barrios que*

*...presentan diferentes grados de precariedad [y] que si bien tienen características muy similares a las de un asentamiento [...] en la búsqueda de mantener la trama urbana de la ciudad formal, fueron barrios originados con intervención del Estado, generalmente a partir de loteos (Techo, 2013: 164).*

Según estas perspectivas, las diferentes expresiones de los asentamientos informales (villas, asentamientos, barrios informales), compartirían atributos habitacionales vinculados a la precariedad y el hacinamiento, al tiempo que se diferenciarían entre sí fundamentalmente por la estrategia de formación y trazado, es decir elementos morfológicos y de emplazamiento. Estos atributos compartidos llevan a que en la mayoría de los estudios sobre el tema el análisis de villas y asentamientos se realice conjuntamente, como dos modalidades de un mismo proceso. Sin embargo, en el presente trabajo se considera relevante distinguir los sentidos específicos que estas formas de producción del espacio urbano adquieren en sus contextos históricos de génesis y desarrollo. Es decir, se defiende la idea de que la principal diferencia entre las

villas y los asentamientos no es morfológica, locacional o funcional, sino, fundamentalmente, de sentido histórico, intentando poner así el acento en los procesos estructurales que subyacen la aparición y reproducción de cada una de estas formas urbanas.

### **III. En búsqueda del origen (y sentido) histórico de los asentamientos en la RMBA**

Según Van Gelder y otros (2013), el origen de las villas puede rastrearse hasta mediados de la década del treinta, cuando la llegada a Buenos Aires de nuevas oleadas de inmigrantes europeos que huían de la crisis se combinó con la disminución del número de conventillos, producto de la adopción de políticas urbanas higienistas y represivas que buscaban evitar la propagación tanto de enfermedades como de ideologías de izquierda. En ese contexto de escasez de oferta residencial, muchos de los inmigrantes más pobres recién llegados se instalaron en precarias viviendas improvisadas o vagones abandonados de ferrocarril, en las proximidades del puerto o las cabeceras ferroviarias, a la espera de conseguir un trabajo que les permitiera acceder a un alquiler regular (Van Gelder *et al.*, 2013).

A partir de las décadas del cincuenta y sesenta, en sintonía con la adopción del modelo de sustitución de importaciones y la expansión del mercado interno, se intensificaron notablemente las migraciones hacia Buenos Aires provenientes del interior del país. En este contexto, y a pesar del elevado nivel de inversión pública en vivienda social, la creación formal de nuevas unidades fue ampliamente sobrepasada por el volumen de la migración. De este modo, las villas rápidamente se poblaron de migrantes internos y, algo después, de países limítrofes (Bolivia, Paraguay), desapareciendo casi por completo el componente europeo que originalmente las conformaba (Van Gelder *et al.*, 2013).

A lo largo de estas décadas el fenómeno tendió a crecer de manera sostenida, aunque conservando siempre un emplazamiento urbano central o pericentral. La prensa de la época bautizó como “villas miseria” a este tipo de hábitat (Verbitsky, 1957), en alusión irónica a las elegantes villas en las que por entonces veraneaba la elite porteña.

A pesar de esta ineludible vinculación entre villas y pobreza, en sus orígenes estos asentamientos informales representaron –al menos potencialmente– espacios urbanos de transición social ascendente, un *locus transitorius* desde donde las familias podían aspirar al “progreso” económico y social. Este rasgo de transitoriedad es factible de ser rastreado aún hasta nuestros días (ver por ejemplo Van Gelder *et al.*, 2013).

Un intento de descripción tipológica de las villas debería indicar entonces que se trata de un hábitat popular inicialmente surgido como transitorio, pero devenido en permanente, producido casi en la totalidad de sus aspectos por fuera de las formas capitalistas, basándose en la edificación por autoconstrucción y, originalmente, en la reutilización de insumos de desperdicio. Por lo general, el proceso constitutivo de las villas depende de acciones individuales agregadas a lo largo del tiempo, lo que en cierta medida lleva a que el barrio nunca termine de estabilizarse, pudiendo ampliarse poblacional y territorialmente a lo largo de años con la sola condición de la existencia de terrenos disponibles en derredor. Esta atomicidad genética determina también la falta parcial o total de planificación del espacio más allá de lo individual (irregularidad del trazado, inexistencia de avenidas, falta de espacios verdes, etc.). Según un clásico trabajo de Dávolos y otros (1987), las villas se caracterizan originalmente por la casi total ilegalidad, esto es, ilegalidad en la ocupación del terreno, en la construcción de la vivienda, en el aprovisionamiento de servicios, y frente a cualquier disposición sobre usos del suelo y edificación.

Asimismo, derivado de los procesos genéticos ya mencionados, su localización ha tendido a ser central o pericentral, desarrollándose sobre lotes libres, por lo general del Estado. Esta localización central en gran medida explica la alta densidad habitacional y los notables niveles de hacinamiento, así como los curiosos procesos de verticalización de sus precarias viviendas. Al mismo tiempo, debido a que en nuestro país la ubicación central tendió a estar monopolizada por sectores de altos y medios ingresos, así como por diversos emprendimientos productivos y comerciales, las villas tendieron a disponerse territorialmente en forma de enclave o bolsón (Dávalos *et al.*, 1987), hecho que se vio favorecido por las diferentes barreras físicas que solían rodear estos terrenos.

Por su parte, el origen de los asentamientos (“a secas”) se ubica hacia principios de los ochenta, en un contexto de importantes cambios urbanos impulsados por el gobierno de facto que permaneció en el poder entre 1976 y 1983. Como está bien registrado, durante este período se favoreció una distribución regresiva del ingreso que redujo notablemente el poder adquisitivo de los sectores de medios y bajos recursos, a la vez que se pusieron en marcha una serie de políticas fuertemente expulsivas, que limitaron la posibilidad de acceso al suelo y permanencia de los sectores populares en el centro de la ciudad (Carrera y Podestá, 1989; Oszlak, 1991).

Según Oszlak (1991), entre estas políticas expulsivas se destacó el proceso de erradicación de villas, iniciado en 1977. Se trató de un conjunto de acciones de desalojo y demolición de villas dentro de la Capital Federal, que conllevó el desplazamiento compulsivo de la enorme mayoría de sus residentes. Cuenya (1993), estimó que el número de habitantes en villas pasó de más de 200.000 al iniciarse el proceso, a poco más de 10.000 a comienzos de la década del ochenta. Varios autores coinciden en cifras similares (Yujnovsky, 1984; Fara, 1985, Aristizábal e Izaguirre, 1988). El principal destino de esta enorme masa de desplazados fueron los partidos más pobres del Área Metropolitana de Buenos Aires. El Equipo Pastoral de Villas de la Arquidiócesis de Buenos Aires afirmaba que “la inmensa mayoría de estos 123 mil desalojados [habían] ido a parar a los municipios del Gran Buenos Aires, llevándose consigo su ilegalidad y su miseria” (citado en Yujnovsky, 1984: 250).

En paralelo, en 1977 el gobierno militar promulgó el Decreto Ley 8.912, sobre usos del suelo de la Provincia de Buenos Aires. Este instrumento se caracterizó por establecer nuevos requerimientos para la subdivisión de tierras, prohibiendo los loteos para usos urbanos sin infraestructura apropiada o que se emplazaran en sitios inapropiados (e.g. zonas inundables). Esta medida frenó la autorización de nuevos parcelamientos y determinó un aumento sensible en los precios del suelo. El resultado fue la casi total interrupción de los loteos populares, modalidad de acceso al suelo urbano que hasta entonces resultaba predominante entre los sectores populares, favoreciendo así su inmersión en la informalidad urbana (Van Gelder *et al.*, 2013).

Fara (1985) identifica otros dos factores de expulsión y/o constreñimiento del mercado habitacional popular formal durante el mismo período. Primero, la sanción de la Ley de Locaciones Urbanas (1976), que conllevó el progresivo descongelamiento de los alquileres, de modo que al cabo de dos o tres años se produjo su total liberalización. Segundo, la sanción del Código de Planeamiento Urbano (1977) de la Capital Federal, que planteó una drástica limitación a la utilización de los terrenos urbanos aptos para edificación, estableció nuevos distritos y dedujo los espacios requeridos para autopistas. Aristizábal e Izaguirre (1988) añaden también el Plan de Autopistas Urbanas de la Capital Federal (desde 1977) como un posible quinto elemento, debido a la destrucción compulsiva de numerosas viviendas.

La combinación entre la expulsión (o imposibilidad de acceso) al suelo y la vivienda en los centros urbanos y el constreñimiento de la oferta de lotes formales baratos en las periferias, estimuló el surgimiento de dos modalidades de hábitat popular no usuales en la Argentina, pero comunes en otros países latinoamericanos. Por un lado, los llamados “loteos piratas”, es decir loteos irregulares y clandestinos, muchos de ellos realizados en terrenos no aptos para la localización residencial (inundables, sobre basurales, etc.). Por otro lado, la aparición de masivas invasiones colectivas de tierras (llamadas “tomas” u “ocupaciones”), dando lugar así a los primeros asentamientos (“a secas”) (Clichevsky, 2003).

Resulta imposible rastrear el origen exacto de esta última modalidad, ya que es probable que muchas acciones de baja escala y fuerte invisibilidad no hayan sido captadas por la prensa ni la academia. La literatura especializada en el tema coincide en identificar las llamadas “tomas de Quilmes” de 1981 como el primer caso registrado de asentamiento (Cuenya *et al.*, 1984; Aristizábal e Izaguirre, 1988; Fara, 1985; Merklen, 1992). Se trató de la primera gran ocupación colectiva de terrenos, impulsada por ciertos sectores de la Iglesia ligados al Padre Jorge Novak, que involucró 213 hectáreas dentro de la localidad de San Francisco Solano (partidos de Quilmes y Alte. Brown), con unas 4.600 familias y más de 20.000 personas. Estas acciones se desarrollaron con extrema rapidez (88 días, entre el 3 de septiembre y el 2 de diciembre), dando lugar a seis barrios específicos: “La Paz” (14 manzanas), “Santa Rosa” (5 manzanas), “Santa Lucía” o “Los Tucumanos” (4 manzanas), “El Tala” (20 manzanas), “San Martín” (20 manzanas) y, quizá el más emblemático, “Monte de los Curas” o “2 de Abril” (76 manzanas) (Aristizábal e Izaguirre, 1988).

Si bien las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs) jugaron un papel muy importante en la gestación y desarrollo de las tomas de Quilmes (Cuenya *et al.*, 1984; Fara, 1985; Aristizabal e Izaguirre, 1988; Merklen, 1992), el accionar colectivo y organizado que caracterizó estos primeros asentamientos ya refleja una estrategia defensiva de los sectores populares frente a la represión estatal, que respondía a las invasiones con acciones orientadas hacia su erradicación (Merklen, 1997). Este accionar colectivo, organizado en el llamado “frente externo” (Merklen, 1992: 120), no sólo se expresaba en la capacidad de defensa o búsqueda de solidaridades políticas, sino también en la posibilidad de producir planificadamente el espacio urbano, facilitando su mimetización con la trama urbana regular.

Tal cual indica Fara (1985), el carácter colectivo y organizado otorgaba mejores posibilidades de resistencia a la erradicación, a través del accionar político y legal conjunto o la generación de solidaridades con los vecinos de los barrios populares circundantes, al tiempo que, una vez consolidado el proceso de ocupación, el carácter planificado del espacio facilitaba la llegada de servicios urbanos esenciales y la regularización dominial.

Además, el sólo hecho de emplazarse en las periferias urbanas también confluía a la estrategia de resistencia

*...en tanto hay menos incentivos para reaccionar de parte de los propietarios de los terrenos (ya sean estatales o privados), ya que [...] por lo general los terrenos no eran aptos para el loteo, debido a estar cercanos a basurales, en áreas inundables o simplemente muy alejados de los medios de transporte (Van Gelder et al., 2013: 126).*

El emplazamiento periférico en terrenos bajamente valorizados o disputados representaba en este caso una estrategia espacial, algo que se mantiene hasta nuestros días.

Persiguiendo una finalidad de síntesis, una descripción tipológica indicaría entonces que los asentamientos (“a secas”) son producto de acciones colectivas que se organizan alrededor de algún elemento político aglutinador (parroquia, movimiento social, partido político) en función de una toma de tierra inicial, realizada en un momento específico y por lo general acotado. Suelen involucrar algunas decenas o cientos de familias que, tras la invasión inicial, demarcan sus lotes y construyen rápidamente viviendas de emergencia para buscar afirmar una tenencia que, en caso de consolidarse, dará lugar a construcciones de mejor calidad. Esta organización por lo general va acompañada de la previsión de un trazado y formas urbanas que asegura menores densidades y respeta las disposiciones legales, de manera tal de facilitar su futura inserción en la trama de la ciudad, el acceso a servicios y la futura regularización catastral. Si bien son inicialmente ilegales, suelen tener más posibilidades de regularizar su situación, no sólo por sus atributos de diseño y traza, sino también por su inserción casi exclusivamente periférica, en zonas urbanas populares. Por último, la delimitación simétrica de cada lote se explica también por la búsqueda de justicia y equidad al momento de distribución de parcelas entre los ocupantes, reduciendo además así el conflicto interno.

De todas maneras, más allá de estos atributos, no debe pasar desapercibido un hecho histórico fundamental. Los asentamientos comienzan a aparecer con las transformaciones económicas y políticas estructurales sufridas a partir de la última dictadura: una nueva situación en la cual amplios sectores de la población no sólo fueron expulsados del centro de la ciudad, sino que además se vieron desafectados del aparato productivo formal. Este confinamiento periférico de una pobreza “no friccional” lleva a que algunos autores describan el sujeto social de los primeros asentamientos como “proletarios repelidos a la posición de población «sobrante»” (Carrera y Podestá, 1989: 7), algo que religa la situación de los asentamientos con las discusiones sobre exclusión social.

Resulta imprescindible entonces destacar que los asentamientos no se explican únicamente por las políticas expulsivas llevadas adelante por el gobierno militar (que anticipaban por cierto un cambio en el modelo urbano), sino que se relacionan de manera directa con las reestructuraciones económicas y el surgimiento de un nuevo tipo de pobreza en nuestro país. De esta manera, se conceptualiza el asentamiento (“a secas”) como producto de un proceso estructural diferente al que dio origen a las villas, que favorece el desplazamiento de la población pobre hacia unas periferias frágiles y precarias que tienden a visualizarse como destino residencial final por parte de sus habitantes (ver por ejemplo Apaolaza, 2016).

Así, a diferencia de las primeras villas, los nuevos asentamientos ya no podrían interpretarse como un lugar provisorio y un –potencial– espacio de transición ascendente para las familias, sino más bien como una suerte de *locus finalis* que surge tras una sucesiva cadena de desplazamientos y expoliaciones (Blanco y Apaolaza, 2016). Por ello, podría sostenerse que si el surgimiento de las villas arquetípicamente representó la manifestación espacial de la pobreza de la época, el de los asentamientos representó la de la exclusión social.

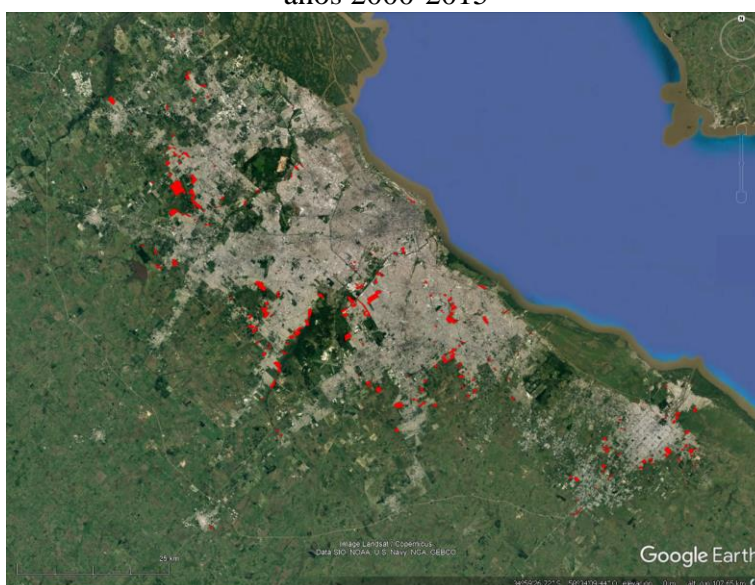
Asimismo, si se acepta que la producción del espacio urbano consiste básicamente en el fraccionamiento de tierra rural, la dotación de servicios (Torres, 1975) y, posterior o simultáneamente, la implantación de población que hará un particular uso de estos nuevos espacios y los investirá de sentidos y simbolismos (Correa, 1993), podría sostenerse que los asentamientos –a diferencia de las villas, que ocupan terrenos normalmente insertos dentro de la trama urbana de la ciudad– no sólo imponen a sus pobladores la necesidad de autoconstrucción de sus viviendas, sino

también la de autoproducción del espacio urbano. Dicho de otro modo, podría sostenerse que en el caso de los asentamientos esta exclusión se expresa a nivel territorial como una literal expulsión de la ciudad.

#### IV. Hacia un dimensionamiento y caracterización de los nuevos asentamientos informales

El recuento de asentamientos informales realizado para el período 2000-2015 arrojó totales de 307 nuevos casos, con superficies de unas 3.250 hectáreas y una población estimada en el orden de los 345.000 habitantes. Esto significa un promedio de unos 19 nuevos asentamientos informales, unas 200 has y unas 21.000 personas por año. El siguiente mapa muestra la ubicación del conjunto de estos nuevos asentamientos informales:

Figura IV-1. Ubicación de los nuevos asentamientos informales en la RMBA, años 2000-2015



Fuente: elaboración propia.

En la Figura IV-1 puede observarse que la mayoría de estos nuevos asentamientos se emplazan en bordes de expansión o zonas intersticiales de la aglomeración, zonas muchas veces frágiles desde el punto de vista ambiental.

Tabla IV-1. RMBA. Número, superficie, lotes, población y densidad estimada en los nuevos asentamientos informales, por corona

Corona	Casos		Superficie (has)		Estimación Lotes		Estimación población		Densidad (hab/ha)	Sup. prom. del caso (ha)
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%		
CABA	13	4%	42,5	1%	6.521	7%	31.842	9%	749,2	3,3
Primera	65	21%	619,8	19%	25.228	27%	102.947	29%	166,1	9,5
Segunda	152	50%	1996,5	62%	49.739	53%	167.469	49%	83,9	13,1
Tercera	77	25%	584,6	18%	12.486	13%	43.548	13%	74,5	7,6
Segunda + Tercera	229	75%	2581,1	80%	62.225	67%	211.017	61%	81,8	11,3
<b>Total</b>	<b>307</b>	<b>100%</b>	<b>3.243</b>	<b>100%</b>	<b>93.974</b>	<b>100%</b>	<b>345.806</b>	<b>100%</b>	<b>106,6</b>	<b>10,6</b>

Fuente: elaboración propia.

La tabla IV-1 muestra que la densidad de lotes y población por hectárea tiende a disminuir sensiblemente hacia las coronas externas. A pesar de esto, la notable cantidad de asentamientos en la segunda y tercera corona (75% de los casos) lleva a que a pesar de esta menor densidad, estos casos concentren aproximadamente el 80% de la superficie (unas 2.580 has) y un 61% de la población estimada (unas 211.000 personas).

Cabe destacar igualmente que en los casos de asentamientos informales de la primera corona, una gran cantidad (en especial de los más extensos) se emplazaron en zonas intersticiales, con condiciones socioterritoriales bastante parecidas a la de los casos de la segunda y tercera corona: Campo Tongui (113 has), Aeródromo CUA (50 has) o 30 de Agosto (16 has) en zonas bajas e inundables de Lomas de Zamora; o bien La Matera (75 has), El Tanque (20 has), Finecor (15 has) o 15 de Mayo (10 has) en el borde interno de Quilmes sobre el arroyo de las Piedras, son buenos ejemplos.

En cuanto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la mayoría de los nuevos asentamientos informales se correspondieron a avanzadas y “tomas-satélite” desde villas preexistentes: las “ampliaciones” de la Villa 31bis; los sectores 2 de Abril, San Blas, Loma Alegre y Alegre Pavimento en la Villa 21-24; o los sectores San Pablo, Santa Lucía y San Cayetano en la Villa 15 son ejemplos de ello. A pesar de algunas excepciones, se trata en estos casos predominantemente de modalidades de urbanización tipo villa, lo cual explica las altas densidades.

Un detalle de los mismos valores por partido puede observarse en la siguiente tabla:

Tabla IV-2. RMBA. Número, superficie, lotes, población y densidad estimada en los nuevos asentamientos informales, por partido

Partido	Casos		Superficie (has)		Estimación Lotes		Estimación población		Densidad (hab/ha)	Sup. prom. del caso (ha)
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%		
Moreno	28	9%	646,7	20%	14.186	15%	49.721	14%	76,9	23,1
La Matanza	40	13%	539,2	17%	12.415	13%	43.936	13%	81,5	13,5
Lomas de Zamora	15	5%	268,9	8%	10.090	11%	40.736	12%	151,5	17,9
Quilmes	26	8%	230,2	7%	8.722	9%	35.375	10%	153,7	8,9
CABA	13	4%	42,5	1%	6.521	7%	31.842	9%	748,7	3,3
La Plata	47	15%	299,5	9%	6.409	7%	22.589	7%	75,4	6,4
Varela	25	8%	175,0	5%	5.631	6%	20.313	6%	116,0	7,0
Esteban Echeverría	12	4%	193,6	6%	5.270	6%	19.863	6%	102,6	16,1
Brown	24	8%	189,1	6%	5.283	6%	19.835	6%	104,9	7,9
José C. Paz	12	4%	136,2	4%	3.721	4%	14.153	4%	104,0	11,3
Lanús	6	2%	25,6	1%	2.311	2%	10.216	3%	398,9	4,3
Berisso	8	3%	86,5	3%	1.798	2%	6.636	2%	76,8	10,8
San Martín	4	1%	26,0	1%	1.491	2%	5.979	2%	230,2	6,5
Pilar	5	2%	90,2	3%	1.648	2%	5.965	2%	66,2	18,0
Escobar	10	3%	56,3	2%	1.599	2%	5.815	2%	103,2	5,6
San Miguel	4	1%	31,3	1%	909	1%	3.466	1%	110,7	7,8
Avellaneda	5	2%	8,7	0%	577	1%	2.545	1%	291,3	1,7
Merlo	6	2%	137,4	4%	3.752	4%	1.880	1%	13,7	22,9
Ensenada	3	1%	10,7	0%	431	0%	1.429	0%	133,2	3,6
Cañuelas	3	1%	20,5	1%	351	0%	1.113	0%	54,2	6,8



Berazategui	4	1%	2,9	0%	222	0%	846	0%	291,0	0,7
Tigre	1	0%	1,8	0%	181	0%	761	0%	430,9	1,8
Tres de Febrero	2	1%	0,8	0%	100	0%	384	0%	491,2	0,4
Hurlingham	1	0%	1,8	0%	57	0%	215	0%	119,2	1,8
Morón	1	0%	0,7	0%	31	0%	122	0%	171,6	0,7
Malvinas Argentinas	1	0%	0,4	0%	18	0%	72	0%	200,3	0,4
Presidente Perón	1	0%	20,9	1%	249	0%	0	0%	0,0	20,9

Fuente: elaboración propia.

A partir de la Tabla IV-2, puede observarse que cuatro partidos (Moreno, La Matanza, Lomas de Zamora y Quilmes) concentraron más del 49% de la población involucrada (unas 170.000 personas) y casi el 52% de la superficie (unas 1.685 has).

Los diferenciales de densidad no sólo evidencian una esperable tendencia a la baja conforme aumenta la periferización de los barrios (menor presión sobre el suelo), sino que también diferentes modalidades de asentamientos informales: mientras que en CABA, Tigre, Tres de Febrero o Lanús se trató principalmente de villas, en casos como Moreno o La Matanza se trató casi exclusivamente de asentamientos. Los casos de densidades intermedias, como Lomas de Zamora o Quilmes, evidencian la coexistencia de ambas modalidades, o bien de casos que se clasifican como asentamientos, pero que presentan tamaños de parcela y vialidad tan estrechos que se acercan a las densidades de las villas.

Otro elemento de interés para caracterizar los nuevos asentamientos informales es el tamaño por superficie total y por número de lotes:

Tabla IV-3. RMBA. Superficie total de los asentamientos, según corona

Corona / superficie	Casos		Superficie		Población	
	Total	%	Has	%	Total	%
<b>CABA</b>						
Micro: Hasta 1,00 ha	7	54%	3,1	7%	1.926	6%
Pequeño: 1,01-5,00 ha	4	31%	8,6	20%	5.253	16%
Mediano: 5,01-15,00 ha	1	8%	7,9	19%	10.458	33%
Grande: 15,01-50,00 ha	1	8%	23,0	54%	14.205	45%
Macro: Más de 50,00 ha	0	0%	0,0	0%	0	0%
Todos los tamaños	13	100%	42,5	100%	31.842	100%
<b>Corona I</b>						
Micro: Hasta 1,00 ha	17	26%	11,0	2%	3.156	3%
Pequeño: 1,01-5,00 ha	16	25%	44,5	7%	13.693	13%
Mediano: 5,01-15,00 ha	20	31%	174,6	28%	30.753	30%
Grande: 15,01-50,00 ha	10	15%	216,9	35%	34.126	33%
Macro: Más de 50,00 ha	2	3%	172,8	28%	21.218	21%
Todos los tamaños	65	100%	619,8	100%	102.947	100%
<b>Coronas II-III</b>						
Micro: Hasta 1,00 ha	19	8%	12,6	0%	1.671	1%
Pequeño: 1,01-5,00 ha	92	40%	266,7	10%	29.830	14%
Mediano: 5,01-15,00 ha	76	33%	671,0	26%	62.589	30%
Grande: 15,01-50,00 ha	35	15%	871,6	34%	74.616	35%
Macro: Más de 50,00 ha	7	3%	759,2	29%	42.311	20%
Todos los tamaños	229	100%	2581,1	100%	211.017	100%
<b>TOTAL</b>						

Micro: Hasta 1,00 ha	43	14%	26,8	1%	6.753	2%
Pequeño: 1,01-5,00 ha	112	36%	319,7	10%	48.776	14%
Mediano: 5,01-15,00 ha	97	32%	853,5	26%	103.800	30%
Grande: 15,01-50,00 ha	46	15%	1111,4	34%	122.947	36%
Macro: Más de 50,00 ha	9	3%	931,9	29%	63.529	18%
Todos los tamaños	307	100%	3243,4	100%	345.806	100%

Fuente: elaboración propia.

Al revisar los datos sobre tamaño promedio de los casos según coronas, se observa el predominio de los micro y pequeños asentamientos informales en la CABA, la predominancia de los micro, pequeños y medianos en la Corona I, y la de los pequeños y medianos en las Coronas II-III. Sin embargo, al analizar la superficie total involucrada por cada tamaño, se observa que los macro representan apenas el 3% de los casos en la Corona I y las Coronas II-III, pero involucran el 28% y el 29% de la superficie respectivamente. Así, a nivel general metropolitano, se observa que, en definitiva, los asentamientos informales medianos, grandes y macro son los que involucran las mayores superficies y poblaciones.

El número de lotes de cada asentamiento es un buen complemento, ya que analiza la superficie total a la luz del tamaño promedio de lote y vialidades.

Tabla IV-4. RMBA. Número total de lotes de los asentamientos, según corona

Corona / número de lotes	Casos		Superficie		Población	
	Total	%	Hectáreas	%	Total	%
<b>CABA</b>						
Micro: Hasta 35 lotes	4	31%	0,9	2%	319	1%
Pequeño: 36-100 lotes	1	8%	0,7	2%	225	1%
Mediano: 101-500 lotes	6	46%	10,0	24%	6.636	21%
Grande: 501-1.500 lotes	0	0%	0,0	0%	0	0%
Macro: + de 1.500 lotes	2	15%	30,9	73%	24.662	77%
Todas las cantidades	13	100%	42,5	100%	31.842	100%
<b>Corona I</b>						
Micro: Hasta 35 lotes	8	12%	4,4	1%	806	1%
Pequeño: 36-100 lotes	17	26%	19,9	3%	4.578	4%
Mediano: 101-500 lotes	24	37%	170,9	28%	28.752	28%
Grande: 501-1.500 lotes	13	20%	202,0	33%	40.716	40%
Macro: + de 1.500 lotes	3	5%	222,5	36%	28.094	27%
Todos los tamaños	65	100%	619,8	100%	102.947	100%
<b>Coronas II-III</b>						
Micro: Hasta 35 lotes	25	11%	27,4	1%	2.055	1%
Pequeño: 36-100 lotes	64	28%	183,2	7%	15.537	7%
Mediano: 101-500 lotes	115	50%	1084,1	42%	97.984	46%
Grande: 501-1.500 lotes	21	9%	731,2	28%	64.610	31%
Macro: + de 1.500 lotes	4	2%	555,3	22%	30.833	15%
Todos los tamaños	229	100%	2581,1	100%	211.017	100%
<b>TOTAL</b>						
Micro: Hasta 35 lotes	37	12%	32,6	1%	3.180	1%
Pequeño: 36-100 lotes	82	27%	203,8	6%	20.340	6%
Mediano: 101-500 lotes	145	47%	1265,1	39%	133.371	39%
Grande: 501-1.500 lotes	34	11%	933,2	29%	105.326	30%
Macro: + de 1.500 lotes	9	3%	808,7	25%	83.589	24%
Todos los tamaños	307	100%	3243,4	100%	345.806	100%

Fuente: elaboración propia.

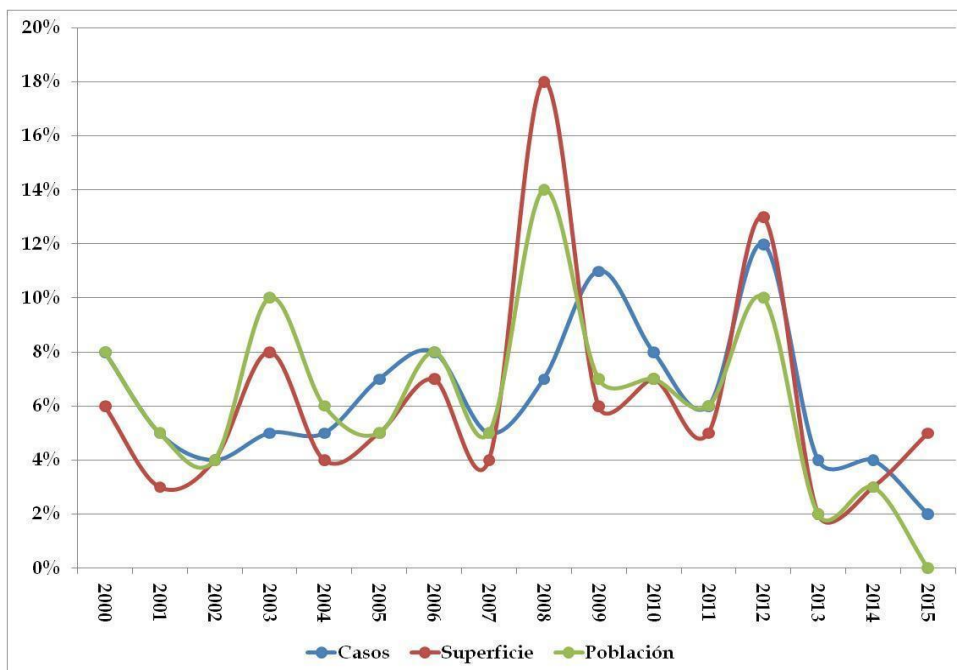
Otro elemento de interés para la caracterización es el análisis de los años de conformación imputados. Estos datos evidencian que, más allá de particularidades de cada partido, los años promedio de las tomas tienden a ser más recientes conforme aumenta la periferización: en CABA el año promedio fue 2005.0, en la Corona I fue 2006.1, y en las Coronas II-III fue 2007.9. La progresión general metropolitana año a año se muestra a continuación:

Tabla IV-5. Año de conformación de los asentamientos, según cantidad de casos, superficie y población estimada

Año	Casos		Superficie		Población	
	Total	%	Hectáreas	Total	Total	%
2000	24	8%	196,3	6%	26.435	8%
2001	14	5%	111,4	3%	17.927	5%
2002	12	4%	143,6	4%	14.262	4%
2003	16	5%	252,6	8%	35.411	10%
2004	16	5%	131,6	4%	22.225	6%
2005	22	7%	153,7	5%	15.751	5%
2006	25	8%	212,6	7%	26.861	8%
2007	15	5%	130,8	4%	16.472	5%
2008	21	7%	576,3	18%	49.080	14%
2009	33	11%	196,2	6%	23.205	7%
2010	25	8%	240,4	7%	25.914	7%
2011	18	6%	160,6	5%	21.172	6%
2012	36	12%	426,0	13%	34.121	10%
2013	12	4%	63,3	2%	6.329	2%
2014	13	4%	94,5	3%	8.964	3%
2015	5	2%	153,5	5%	1.679	0%
Total 2000-2004	82	27%	835,5	25%	116.260	33%
Total 2005-2009	116	38%	1269,6	40%	131.369	39%
Total 2010-2015	109	36%	1138,3	35%	98.179	28%

Fuente: elaboración propia.

Figura IV-2. Progresión de la conformación de asentamientos informales, según peso anual del número de casos, superficie y población



Fuente: elaboración propia.

Puede observarse que más allá de ciertos picos (2003, 2008, 2012) y una baja hacia el final del período, la tendencia es hacia la continuidad levemente creciente en la conformación de casos. El gráfico anterior permite observar años específicos en los que los nuevos asentamientos conformados (línea azul) involucraron superficies (línea bordó) y poblaciones (línea verde) desproporcionadas.

A continuación se presentan cuatro variables que complementan la descripción del fenómeno, registradas al momento del relevamiento caso por caso mediante imágenes satelitales: a) la estrategia espacial de la ocupación; b) el grado de colindancia con el tejido urbano preexistente; c) los usos del suelo inmediatamente previos a la ocupación; y d) la distancia a cuerpos de agua y riesgo de inundación. La estrategia espacial de la ocupación y el grado de colindancia con el tejido urbano preexistente, presentadas en las Tablas IV-6 y IV-7, permiten reconstruir las características del tipo de asentamiento informal:

Tabla IV-6. RMBA. Estrategia espacial de la ocupación de los asentamientos, según corona

Corona / estrategia	Casos		Superficie		Población	
	Total	%	Hectáreas	%	Total	%
<b>CABA</b>						
Bloque	2	15%	1,0	2%	1.027	3%
Avanzada	6	46%	38,5	91%	29.194	92%
Grieta	5	38%	3,0	7%	1.621	5%
Infill	0	0%	0,0	0%	0	0%
Todas	13	100%	42,5	100%	31.842	100%
<b>Corona I</b>						
Bloque	42	65%	476,1	77%	73.159	71%
Avanzada	11	17%	100,5	16%	18.333	18%
Grieta	9	14%	41,2	7%	11.081	11%
Infill	3	5%	2,0	0%	375	0%

Todas	65	100%	619,8	100%	102.947	100%
<b>Coronas II-III</b>						
Bloque	95	41%	1492,2	58%	119.094	56%
Avanzada	40	17%	566,7	22%	47.389	22%
Grieta	16	7%	37,4	1%	5.128	2%
<i>Infill</i>	78	34%	484,9	19%	39.406	19%
Todas	229	100%	2.581,1	100%	211.017	100%
<b>TOTAL</b>						
Bloque	139	45%	1969,3	61%	193.279	56%
Avanzada	57	19%	705,6	22%	94.916	27%
Grieta	30	10%	81,6	3%	17.830	5%
<i>Infill</i>	81	26%	486,9	15%	39.781	12%
Todas	307	100%	3.243,4	100%	345.806	100%

Fuente: elaboración propia.

Tabla IV-7. RMBA. Grado de colindancia de los asentamientos con el tejido preexistente, según corona

Corona / colindancia	Casos		Superficie		Población	
	Total	%	Hectáreas	%	Total	%
<b>CABA</b>						
Rodeado	5	38%	8,3	19%	4.165	13%
Cubierto	8	62%	34,3	81%	27.677	87%
Lindante	0	0%	0,0	0%	0	0%
Aislado	0	0%	0,0	0%	0	0%
Todas	13	100%	42,5	100%	31.842	100%
<b>Corona I</b>						
Rodeado	16	25%	158,6	26%	23.743	23%
Cubierto	36	55%	309,8	50%	57.452	56%
Lindante	13	20%	151,4	24%	21.752	21%
Aislado	0	0%	0,0	0%	0	0%
Todas	65	100%	619,8	100%	102.947	100%
<b>Corona II-III</b>						
Rodeado	13	6%	41,3	2%	5.143	2%
Cubierto	67	29%	538,4	21%	49.184	23%
Lindante	126	55%	1852,1	72%	141.819	67%
Aislado	23	10%	149,3	6%	14.872	7%
Todas	229	100%	2581,1	100%	211.017	100%
<b>TOTAL</b>						
Rodeado	34	11%	208,2	6%	33.050	10%
Cubierto	111	36%	882,5	27%	134.313	39%
Lindante	139	45%	2.003,4	62%	163.571	47%
Aislado	23	7%	149,3	5%	14.872	4%
Todas	307	100%	3243,4	100%	345.806	100%

Fuente: elaboración propia.

De las tablas anteriores puede observarse que mientras que en la CABA las estrategias de avanzada y grieta en contextos de colindancia alta han sido predominantes, en el caso de la Corona I la estrategia de bloque (típica de los

asentamientos organizados) en contextos cubiertos es la principal. Las Coronas II y III también muestran un predominio –aunque algo menor– de la estrategia de bloque, aunque con mayor importancia del *infill* (típica de ocupaciones menos organizadas y sobre terrenos poco disputados), siempre con un predominio de las situaciones de colindancia de un solo borde, a la vez que acaparando la totalidad de casos de implantación aislada (ambas formas típicas de las zonas periféricas).

La tercera variable de interés son los usos del suelo existentes en el terreno previo a la invasión, recordando que, lógicamente, un asentamiento puede instalarse sobre terrenos que tienen más de un uso:

Tabla IV-8. Asentamientos según usos del suelo previos en el terreno ocupado

Uso previo (opciones múltiples)	Asentamientos informales	
	Total de casos	% de casos
Baldío urbano	185	60%
Rural sin uso efectivo	133	43%
Basural, vertedero	55	18%
Industrial, logística	16	5%
Hortícola, florícola	11	4%
Actividad ladrillera	11	4%
Granjas, avícolas	7	2%
Vivienda social inconclusa	4	1%
Agrícola extensivo	3	1%
Cava, tosquera	2	1%

Fuente: elaboración propia.

El último dato descriptivo generado mediante el relevamiento por imágenes satelitales es el vinculado a riesgo de inundaciones y proximidad a cuerpos de agua:

Tabla IV-9. Riesgo de inundación y distancia mínima promedio a cuerpos de agua de los asentamientos informales, según corona

Riesgo de inundación	CABA		Corona I		Coronas II-III		TOTAL	
Alto	0	0%	12	18%	39	17%	51	17%
Medio	0	0%	21	32%	53	23%	74	24%
Bajo	3	23%	5	8%	19	8%	27	9%
Nulo	10	77%	27	42%	118	52%	155	50%
Distancia mínima promedio al cuerpo de agua	13,5 m		16,7 m		33,4 m		28,8 m	

Fuente: elaboración propia.

De los datos presentados puede observarse que entre un 58% y un 48% de los asentamientos informales de la Corona I y las Coronas II-III respectivamente presentaban algún riesgo de inundación. Puntualmente los casos de riesgo alto representan un 17-18% en estas mismas coronas, contabilizando un total de 51 casos.

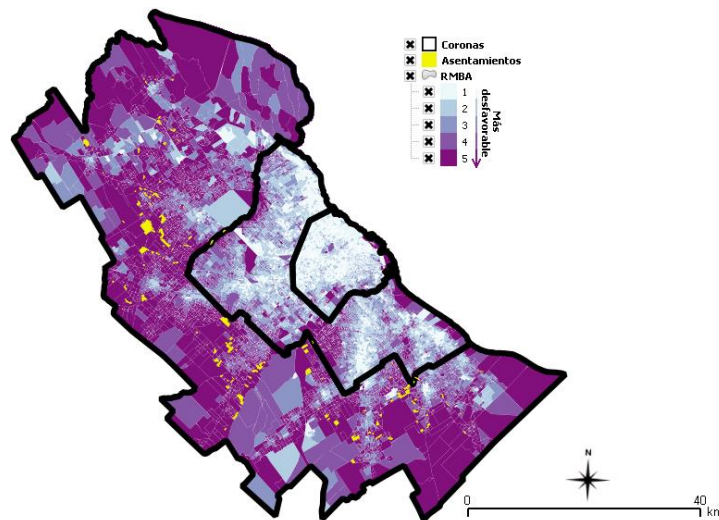
## V. Los entornos de implantación de los nuevos asentamientos periféricos

Como fue adelantado en la introducción, el análisis de los entornos territoriales de los nuevos asentamientos periféricos se realizó a través de una serie de variables de fragilidad social, precariedad urbana y desventajas de transporte y movilidad, apelando



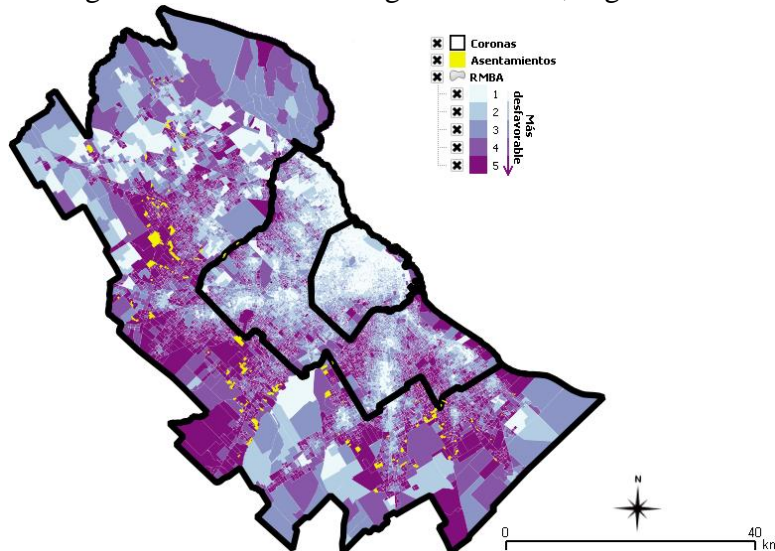
a la utilización de radios censales. Así, el conjunto de variables de precariedad urbana y fragilidad social fueron integradas en dos índices sintéticos, capaces de resumir a grandes rasgos la performance de los micro-territorios donde se emplazaron los asentamientos. La siguiente cartografía muestra estos resultados (índices de precariedad urbana y de fragilidad social), organizando 5 categorías ordinales, según quintiles respecto al total metropolitano.

Figura V-1. Índice de Precariedad Urbana, según radio censal.



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, 2010.

Figura V-2. Índice de Fragilidad Social, según radio censal.

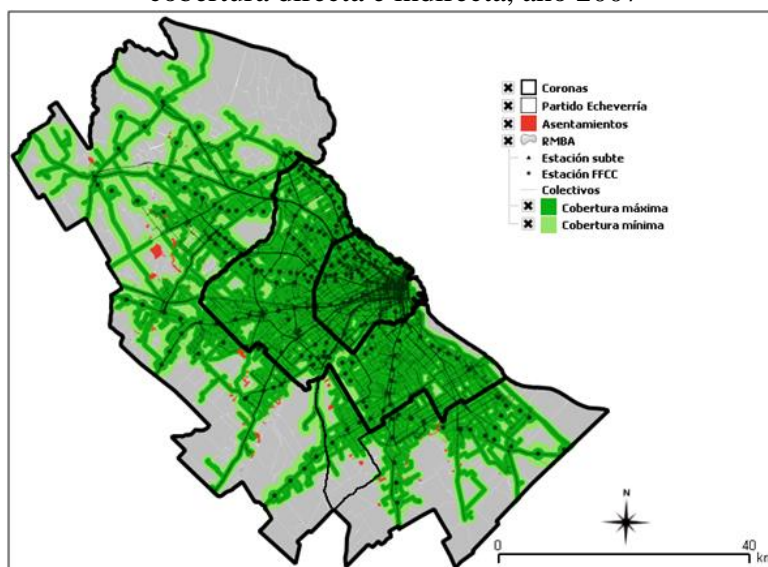


Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, 2010.

A partir de estos mapas es posible detectar, en primer lugar, “bolsones” y “bordes” de fuerte precariedad dentro de zonas relativamente consolidadas de la CABA y la Corona I. En segundo lugar, y central para el presente trabajo, aparece un “mar de precariedad” en las Coronas II-III, sólo interrumpido por valores algo mejores en las áreas centrales de las cabeceras municipales, los corredores principales y mosaicos de barrios cerrados. Así, al observar la ubicación relativa de los nuevos asentamientos informales, se comprueba su fuerte desventaja.

Complementariamente, es posible analizar las desventajas en cuanto a cobertura diferencial de transporte sobre estos bordes, a partir de la representación de las redes de transporte público (ST, 2009) sobre la capa de radios censales. Puede observarse fácilmente no sólo la desigualdad en la oferta bruta, que tiende a decrecer hacia las periferias, sino también la escasa oferta de recorridos de circunvalación “periferia-periferia” en las Coronas II-III:

Figura V-3. Radios censales. Oferta bruta de transporte público, según *buffers* de cobertura directa e indirecta, año 2007



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, 2010 y ST, 2009.

Del mapa anterior resalta, por un lado, que casi el 100% de la superficie de la CABA queda cubierta por el *buffer* de oferta directa, a excepción de dos pequeñas “islas”, en las zonas de Puerto Madero y los parques Indoamericano y de las Victorias. Por otro lado, resalta la desventajosa situación de los asentamientos estudiados, que en su gran mayoría quedan incluso fuera del *buffer* de cobertura indirecta, calculado como el doble de los alcances de cobertura utilizados en la Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires (INTRUPUBA) (ST, 2009). Esto se debe, lisa y llanamente, a que estos asentamientos periféricos recientes no están contemplados en los sistemas de transporte, situación que muchas veces perdura por períodos de tiempo relativamente largos. Si se piensa la metrópolis como una gran cuenca de transporte, podría llegar a sostenerse que los *buffers* de cobertura indirecta de alguna manera terminan de cerrar los límites máximos de la ciudad, evidenciando así la situación de cuasi-externalidad que presentan estos asentamientos.

Las desventajas en variables de precariedad urbana, de fragilidad social y de transporte pueden ser comprobadas al aislar y analizar los dos mosaicos de micro-territorios que fueron asiento de nuevos asentamientos informales en la segunda y tercera corona de la RMBA: 206 radios censales para las variables del último censo de población (INDEC, 2010) y 42 localidades muestrales para las variables de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO) (ST, 2011).

Tal cual fuera realizado por Gutiérrez y Apaolaza (2017), los valores de estos dos mosaicos fueron comparados con los del promedio metropolitano y de las coronas de la RMBA, permitiendo una rápida visualización de las desventajas en ellos existentes, variable por variable:



Tabla V-1. RMBA, por coronas y 206 radios censales. Síntesis indicadores precariedad urbana, año 2010

Variable	RMBA	CABA	Corona I	Corona II-III	Entorno: 206 Radios Censales
Hogares con hacinamiento	3,5%	1,5%	3,1%	5,4%	12,0%
Hogares en viviendas de calidad INMAT III-IV	6,6%	2,1%	4,7%	12,3%	21,5%
Hogares sin conexión a gas red	28,2%	7,8%	24,4%	48,6%	86,6%
Hogares sin conexión a agua red	22,1%	0,4%	12,5%	50,1%	62,8%
Hogares sin conexión a cloacas	43,4%	1,0%	45,4%	75,2%	92,4%

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, 2010.

Tabla V-2. RMBA, por coronas y 206 radios censales. Síntesis indicadores fragilidad social, año 2010

Variable	RMBA	CABA	Corona I	Corona II-III	Entorno: 206 Radios Censales
Personas desocupadas	4,1%	3,1%	4,0%	4,7%	5,0%
Personas inactivas	30,0%	27,7%	30,9%	30,5%	28,8%
Personas que nunca asistieron a la escuela	2,2%	1,0%	2,0%	3,0%	4,8%
Personas analfabetas	5,7%	3,6%	5,6%	7,0%	9,7%
Personas sin estudios superiores	85,7%	72,3%	87,8%	92,5%	97,0%
Hogares sin tenencia de computadora	46,5%	31,4%	47,7%	57,1%	76,0%
Personas que no usan computadora	40,9%	26,1%	41,6%	48,4%	62,1%

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, 2010.

Tabla V-3. RMBA, por coronas y localidades. Síntesis de indicadores sobre transporte y movilidad, año 2009

Variable	RMBA	CABA	Corona I	Corona II-III	Entorno: 42 Localidades Muestrales
Hogares con auto	35,1%	35,1%	37,4%	32,3%	28,0%
Relación personas por automóvil	8,0	6,6	7,7	9,8	11,8
Personas con licencia	29,9%	37,3%	30,1%	24,4%	20,4%
Personas que no viajaron	32,9%	28,7%	32,7%	35,6%	37,0%
Relación viajes por persona	1,59	1,78	1,57	1,49	1,37
Tiempo promedio de viaje total personas	34,4'	31,1'	34,2'	37,2'	40,3'

Fuente: elaboración propia sobre la base de ST, 2011.

Sin necesidad de entrar en detalles, puede observarse con facilidad que todas las variables consideradas presentan valores sensiblemente más desfavorables en los mosaicos de micro-territorios donde se emplazaron los nuevos asentamientos

informales, con una situación más crítica incluso que los municipios de peor performance.

## **VI. Recapitulación**

A lo largo del punto IV se presentaron un conjunto de datos que permiten defender la idea de que los nuevos asentamientos informales constituyen un fenómeno urbano de gran incidencia demográfica y espacial, que se encuentra plenamente activo en la actualidad. El recuento realizado para período 2000-2015 indicó la conformación de un mínimo de 307 nuevos casos, que abarcaban una superficie agregada neta (sin contar grandes enclaves ni hendiduras) de casi 3.250 hectáreas y tenían una población mínima prudentemente estimada en el orden de los 345.000 habitantes, que podría llegar a alcanzar los 500.000 con sólo imputar 5 habitantes por lote.

Para tener una idea gráfica de la magnitud del fenómeno, basta con decir que la superficie agregada equivale aproximadamente a la del partido de Vicente López o a 65 veces la de la Villa 31-31bis de Retiro. A nivel población, equivale aproximadamente a un partido intermedio (e.g. San Miguel o Tigre), o bien al total de habitantes de las Comunas 4 y 8 del Sur de la CABA (Barracas, La Boca, Nueva Pompeya, Parque Patricios, Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano).

En promedio, este fenómeno agregó 19 nuevos barrios de 21.000 personas y 200 nuevas hectáreas por año a la superficie de la ciudad, mostrando además un ritmo constante durante todo el período. Del total de 307 nuevos asentamientos, 229 se instalaron en los partidos de la segunda y tercera corona, es decir un 75% del total, confirmando una notable preeminencia periférica. Así, sólo en la tercera corona se detectó un número de casos (77) equivalente a los de la CABA y la primera corona juntos (78). La comparación de los valores según corona en términos de superficie y población naturalmente refleja la mayor densidad de los casos centrales y pericentrales: la segunda y tercera corona concentraron el 80% de la superficie involucrada y 61% de la población, confirmando que incluso teniendo en cuenta el volumen poblacional, los casos periféricos conservan una marcada preeminencia.

Además, en el recuento general se observó que entre los casos de la primera corona, una gran cantidad (en especial de los más extensos) se emplazaban en zonas intersticiales y de borde todavía “vacantes”, lo que los acercaba mucho a la lógica de los casos periféricos. En paralelo, en el caso de la CABA, la mayoría de los nuevos asentamientos informales se correspondieron a avanzadas, ampliaciones y “tomas-satélite” organizadas desde villas preexistentes, y presentaron modalidades fuertemente concentradas sobre terrenos relativamente pequeños. La consideración de este predominio de los casos en las coronas externas, así como del tipo de proceso, emplazamiento y densidad involucrado en la CABA y la primera corona, llevan a destacar el importante papel que parece estar jugando la escasez de suelo “vacante” en las zonas menos alejadas, y sugieren que la tendencia del fenómeno hacia la periferización posiblemente se mantenga o profundice en el futuro.

Se destaca también un proceso de concentración de asentamientos en partidos específicos, donde además tienden a confluir espacialmente con otras formas de periferización popular (loteos piratas, vivienda social). En este escenario, La Matanza, Moreno, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, José C. Paz o Florencio Varela fueron “partidos estrella” en la acogida de nuevos asentamientos, al punto que en algunos casos el volumen poblacional involucrado terminó representando un porcentaje increíblemente alto de las poblaciones municipales totales: por ejemplo en Moreno, el porcentaje de población estimada en nuevos asentamientos representaría el 11% de la población total del partido, y en Esteban Echeverría el 7%.

Asimismo, esta concentración muchas veces se organizó sobre zonas o corredores de fuerte precariedad urbana y ambiental: las zonas bajas de la cuenca Matanza – Riachuelo, Las Piedras – San Francisco y, en menor medida, del Reconquista pasaron a constituir una suerte de corredores de asentamientos informales. Los números indican que en las coronas externas el 40% de los casos estaban expuestos a riesgos de inundación medios o altos.

Pudo observarse que en las coronas externas, la mayor parte de los casos se llevaron adelante tanto bajo modalidades de ocupación tipo “bloque” (41%) como “infill” (34%), es decir, tomas colectivas, planificadas y de desarrollo vertiginoso, tanto como otras no planificadas, atomizadas y de desarrollo lento y gradual. En estos casos, la posición de las nuevas tomas respecto al tejido preexistente de la ciudad, mostraba el predominio de la colindancia parcial (84%) o la discontinuidad física (10%), siendo que apenas un 6% se ubicaba en vacancias dentro de tejidos continuos. Es decir, que la enorme mayoría de estos casos se emplazó literalmente en los bordes de expansión de la ciudad o directamente fuera de la envolvente de la aglomeración. Esta misma posición es confirmada por el tipo de uso del suelo preexistente, donde un enorme número de casos se instalaba sobre tierras rurales, basureros periféricos, cavas ladrilleras o antiguos polígonos hortícolas.

En el punto V, la revisión de datos secundarios provenientes del último censo de población (INDEC, 2010) y las encuestas INTRUPUBA (ST, 2009) y ENMODO (ST, 2011) permitieron corroborar las enormes desventajas existentes en las coronas externas, observando que en estas coronas los niveles de precariedad urbana, fragilidad social y desventajas de transporte eran siempre mayores que en el promedio metropolitano. Paralelamente, el trabajo de análisis espacial desarrollado verificó la posición particularmente desfavorable que ocuparon los nuevos asentamientos periféricos dentro de la estructura metropolitana, y se generó evidencia estadística de que tanto sus territorios como sus entornos inmediatos se caracterizaban por los altísimos niveles de precariedad urbana, fragilidad social y desventajas de transporte. Así, el análisis de los 206 radios censales y las 42 localidades muestrales donde se asentaron los 229 asentamientos periféricos estudiados mostró que estos micro-territorios tenían valores sistemáticamente peores que los existentes en las coronas externas que, como se vio, ya eran de por sí malos.

Ahora bien, más allá de lo árido que puede resultar el análisis estadístico, la secuencia expositiva y analítica desarrollada aporta evidencia para sostener algunos elementos fundamentales:

- Que los nuevos asentamientos informales representan un fenómeno de gran incidencia demográfica y territorial.
- Que entre estos asentamientos recientes, se observa una amplia preponderancia de la implantación territorial periférica e intersticial.
- Que estos asentamientos presentan pésimos valores en cuanto a precariedad urbana, fragilidad social, segregación y transporte, situaciones que tienden a profundizarse en aquellos casos de formación reciente.
- Que estas situaciones de precariedad y fragilidad, lejos de limitarse al espacio interno de los nuevos barrios, se potencian por la imbricación territorial de éstos en entornos urbanos y sociales que ostentan los peores valores de la RMBA.
- Que incluso saliendo de estos entornos inmediatos, los territorios contiguos que siguen son franjas de alta precariedad urbana, fragilidad social y deficiencias de transporte, ya que estas desventajas se incrementan dramáticamente conforme aumenta la distancia del centro y de los corredores

principales, es decir conforme se aproxima a la periferia intersticial donde justamente se implantaron los nuevos asentamientos.

## **VII. Reflexiones finales: impactos ocultos y diferenciales de los asentamientos periféricos**

El crecimiento metropolitano de los asentamientos informales periféricos se muestra como un fenómeno silencioso y fuertemente invisibilizado. Sin embargo, su constancia a lo largo del tiempo lo lleva a ser una de las formas más masivas –y a la vez más problemáticas– mediante las cuales durante los últimos 35 años la ciudad ha tendido a expandirse, y “resolver” el acceso al suelo y la vivienda de las masas populares.

Los cambios estructurales en los modos de desarrollo económico-social y en los mercados laborales, la lógica expulsiva que caracteriza el mercado del suelo y la vivienda y los cada vez menores niveles de tolerancia política hacia la informalidad en las áreas centrales de la ciudad, permiten entender que el fenómeno de los asentamientos informales y periféricos responde a procesos estructurales, comunes al grueso de las grandes ciudades latinoamericanas, que conllevan el desplazamiento y confinamiento definitivo de los pobres urbanos a las periferias metropolitanas precarias. A diferencia de las villas centrales y pericentrales de Buenos Aires, los asentamientos periféricos presentan rasgos que favorecen su continuidad y expansión: ocupación de las peores tierras y ubicaciones de la metrópolis, niveles de disputa de rentas y usos infinitamente más bajas, patrones de invisibilidad mucho más marcados, etc.

Así, la idea del asentamiento como un espacio de transición ascendente desde el cual, tras un período de esfuerzos y sacrificios, y apoyados en elogiadas prácticas de auto-organización, las personas podrían mejorar su situación material general y hasta reclasificarse, no parece condecirse con la realidad, al menos bajo las actuales condiciones macroeconómicas y políticas.

Si bien se acepta que la resolución del problema habitacional posiblemente sea una de las “experiencias troncales” para los sectores populares (Pelli, 1994: 5), e incluso un “hecho social total” al estilo maussiano (López, 2001: 2), que coadyuvaría a la mejora material de vida y la estabilidad económica de las familias, la evidencia generada por este y otros trabajos alerta sobre los posibles efectos negativos asociados a dicho problema. En primer lugar, muchos procesos de relocalización “voluntaria” de personas desde otros lugares de la ciudad hacia estos nuevos asentamientos suelen esconder situaciones de (auto) desplazamiento asociados a amenazas por presión económica, demográfica o inseguridad psicofísica y patrimonial (Caisgrain, 2015; Apaolaza, 2016). En segundo lugar, si bien el acceso al lote (y la posterior autoconstrucción de una vivienda propia definitiva) suele mejorar sensiblemente las condiciones materiales de vida, no resuelve por sí mismo los problemas estructurales que determinan las situaciones de vulnerabilidad, pudiendo incluso agravarlas, tal cual sucede en las decenas de asentamientos expuestos a inundaciones frecuentes. En tercer lugar, la preeminencia y exigencia que el proceso de autoconstrucción de la vivienda y, si se quiere, del propio espacio urbano (amanzanado, vialidad, espacio público, e incluso “símbolos”) tiene sobre la estructuración de la vida cotidiana de las familias, favorece la cristalización de situaciones de precariedad, informalidad, explotación de niños y ancianos y sobrexplotación de trabajadores, así como de una suerte de “mono-inversión” de los recursos del hogar, derivada de la succión de dinero, trabajo y tiempo potencialmente utilizables para otros fines.

En cuarto y último lugar, tal cual fuera analizado por Apaolaza (2018), a nivel de acceso a oportunidades urbanas y oportunidades de formación y acumulación de

capital social, la opción por la residencia en los asentamientos parecería tener un impacto diferencial según el ciclo de vida de sus miembros. En el caso de los jóvenes (y a mediano plazo, también niños), el constreñimiento se ejerce en un momento crucial de transición, donde el acceso a oportunidades educativas, laborales y recreativas de calidad no sólo determina la posibilidad de adquirir recursos y activos económicos y educativos, sino también sociales. Así, mientras que entre los adultos el impacto negativo podría definirse como la afectación de su “calidad de vida actual”, entre los jóvenes podría definirse como la afectación de su “calidad de vida actual y futura”. Esto último podría contribuir también a entender por qué estos asentamientos informales, que nacen con altos niveles de organización vecinal, aspiración de progreso y sentimientos de esperanza, muchas veces tienden luego a “estancarse” y “deteriorarse”.

Sin embargo, esta visión crítica –y quizá algo pesimista– sobre el posible efecto de los asentamientos a escala metropolitana, nada tiene que ver con un menosprecio o subestimación de la capacidad de los sectores populares para superar sus propias situaciones de privación, ni mucho menos con una intención represiva o erradicatoria, propia de los grupos políticos más conservadores. Por el contrario, se relaciona con la denuncia de una situación en la cual dichos sectores no sólo son privados del desarrollo de tal capacidad de superación mediante un constante proceso de explotación y expoliación (Kowarick, 1983), sino que adicionalmente se les exige que se hagan cargo de la propia producción del espacio urbano y habitacional. Así, tal cual plantea Álvarez Leguizamón (2001), los relatos sobre la auto-organización como mecanismo para superar las situaciones de exclusión social (sin discutir, por ejemplo, la repartición de horas laborales como alternativa al “polo marginal”), tienden a proponer políticas que esperan prácticas de solidaridad y sacrificio entre los sectores más vulnerables, mientras aceptan la búsqueda de beneficio individual y la competencia como norma regulatoria máxima de la economía y la sociedad.

## **Bibliografía**

EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN LA PERIFERIA NORESTE DE MONTEVIDEO:  
ANÁLISIS SOBRE EL CRECIMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES DEL MUNICIPIO F

Ana Bajac

Departamento de Trabajo Social - FCS-UdelaR

[anabajac@gmail.com](mailto:anabajac@gmail.com)

Valentín Trinidad Dos Santos

Departamento de Trabajo Social - FCS-UdelaR

[valentin.trinidad.ds@gmail.com](mailto:valentin.trinidad.ds@gmail.com)

## **Introducción**

El presente artículo se enmarca en un estudio exploratorio que tiene por objeto analizar los procesos intervinientes en el desarrollo y consolidación de los asentamientos populares en el CCZ9 – Municipio F de la Ciudad de Montevideo; concretamente, nos detendremos en analizar la consolidación de la periferia Noreste de Montevideo efectuada a partir de la consolidación de los asentamientos populares que constituyen/conforman nuestra área geográfica de estudio; propiciando la generación de (des)bordes urbanos.

Para ello, nos proponemos abordar y reflexionar sobre genealogía de conformación de los asentamientos populares objeto de estudio, es decir, historia, ubicación e implantación según tipo de propiedad de suelo y categorías de suelo; así como también el tipo de servicios urbanos con los cuales cuentan, teniendo presente las implicancias que presenta la ubicación periférica de estas expresiones de ciudad popular en el proceso de acceso a “oportunidades” que posee su población residente.

Para comenzar, corresponde mencionar que a lo largo de la historia el acceso al suelo y a la vivienda digna, ha sido un proceso complejo y muy difícil para muchos habitantes de las ciudades. Aparece una asociación importante entre las posibilidades de acceso y las condiciones socio-laborales, los ingresos, de las personas. En este sentido hay un sector de la población que, en las sociedades capitalistas, ha sido más vulnerable; en un principio los trabajadores, hoy devenidos en trabajadores empobrecidos, desempleados, o desafiados en términos de Castel (1997). Se vuelve central para muchos autores el poder pensar las formas de habitar la ciudad a partir de la ruptura de un sistema que propende a una integración social basada en el trabajo como espacio de representación y como condición.

En América Latina los estados de Bienestar no fueron iguales a los europeos, tampoco así la intervención de los mismos en dichos asuntos. Sí tuvieron un gran protagonismo, pero mucha población que no era trabajadora quedó por fuera de los planes. En la urbanización fordista, el Estado de Bienestar urbano atendía particularmente a una porción limitada de población, quienes accedían al mercado laboral, la población que no tenía ni tierras ni riquezas intensifica los procesos de ocupación de la tierra, ya sea de forma individual o colectiva (Abramo, 2012: 38)

En este sentido, Raquel Rolnik plantea que por falta de políticas urbanas y de vivienda, así como la falta de políticas sobre la tierra para facilitar a la nueva población urbana, mayoritariamente pobre, el acceso a terrenos urbanizados, hizo que la mayoría de esta nueva población fuera a alojarse fundamentalmente en asentamientos; construidos por medios propios que se caracterizaron por viviendas precarias y una extrema carencia de servicios básicos e infraestructura (Rolnik, 2009: 11; Fernández Wagner, 2007: 38)

El conflicto sobre las condiciones de “acceso a la ciudad” se manifestó en la expansión “no planificada” de la ciudad, que constituía la producción (colectiva) de un

nuevo marco construido. La “cuestión de la vivienda” en América Latina, se instalaría entonces, a partir de la problematización de este nuevo fenómeno (relacionado con la pobreza urbana)” (Fernández Wagner, 2007: 2)

Comienzan así las expresiones más concretas de la ciudad popular en América Latina, si bien puede ubicarse expresiones de “hábitat informal” desde el siglo XIX. Dichos procesos se van a consolidar y agravar con la caída del Estado de Bienestar y el surgimiento de lo que Abramo llama la 'ciudad posfordista o neoliberal' la cual se caracteriza por el regreso del mercado como elemento estructurante de la misma. (Abramo, 2012: 36)

En virtud de lo mencionado, la producción de nuestras ciudades resulta del funcionamiento de dos lógicas de coordinación social: por un lado, la del mercado y, por otro, la del Estado; pero también de una tercera: la lógica de la necesidad. Esta última, se constituye a partir de un conjunto de acciones individuales y colectivas que promueven la producción de lo que se ha de denominar “ciudades populares”. Modalidad de acceso al hábitat, caracterizada por su habitual ciclo de vida: ocupación/autoconstrucción/autourbanización y, finalmente, consolidación de los asentamientos populares informales (Abramo, 2012:36).

En efecto, a diario se asiste a un proceso de crecimiento espacial que se encuentra condicionado por ciertos factores determinantes, entre ellos las características del suelo donde se habitará, que condicionan, favorecen u obstaculizar el desarrollo de ciertas áreas de la ciudad; siendo un determinante de la estructura urbana existente. Un claro reflejo del actual proceso de expansión urbana, es el crecimiento de la “ciudad informal”, materializada a través de la progresiva ocupación de suelo en la periferia de la ciudad, como forma de acceso a la ciudad.

En este sentido, la ciudad de Montevideo no ha estado exenta de los mencionados procesos, siendo el municipio F el segundo municipio que presenta mayor cantidad de asentamientos irregulares dentro de sus límites político-administrativo; concretamente, en la actualidad en el municipio F se ubican aproximadamente 80 asentamientos irregulares que se fueron asentando durante más de 50 años.

Se denota una correlación entre los nuevos bordes de expansión urbana con las localizaciones de los asentamientos irregulares recientes, se explica tanto por la mencionada demanda de suelo de bajo costo como por la gestión “clientelista” de conexión a servicios básicos, lo que en algunos casos se conjuga con la oferta de lotes demarcados clandestinamente en predios rurales.

Conformando así diversas expresiones del fenómeno que en su complejidad combina diferentes dimensiones del mismo, en relación a la tenencia de la tierra, al tipo de suelo sobre el que ocupan, al acceso a servicios básicos, entre otras.

En suma, se considera de suma relevancia el abordaje y análisis de esta realidad en el entendido que permite reflexionar sobre la expresión del fenómeno en la conformación de la ciudad autoconstruida, en diálogo con los procesos socio históricos que los provocan y los contienen.

### **I.El agotamiento del Modelo de industrialización dirigida por el Estado y sus impactos en los Regímenes de Bienestar Latinos**

A partir del agotamiento y crisis del modelo de industrialización dirigida por el estado, desde finales de la década de 1970 y principios de 1980, los países Latinoamericanos asistieron de forma diversa al debilitamiento del padrón de bienestar, conllevando al surgimiento y posterior consolidación del modelo de desarrollo neoliberal.

Modelo de desarrollo, neoliberal, que trajo consigo fuertes modificaciones a nivel de la presencia, alcance e injerencia de aparato Estatal, en las diferentes esferas: social, político-institucional, económica (Baráibar, 2009). Conllevando, indefectiblemente, a transformaciones en los regímenes de bienestar existentes, modificando las estrategias de desarrollo y modalidades de inserción socio-política que formaban parte del “núcleo duro de los Estados de Bienestar” (Midaglia, 1997 en Baráibar, 2005).

Antes de proseguir, con las principales transformaciones acaecidas en los diferentes regímenes de bienestar latinos, corresponde introducir someramente los principales factores que condujeron al agotamiento y crisis del modelo de industrialización dirigida por el estado.

Entre las principales factores, se encuentran los diferentes shocks económicos externos que impactaron negativamente en la región (desde finales de la década de los 60), que condujeron a continuos desequilibrios en la balanza de pagos, signados por el continuo aumento de las importaciones y el reducido nivel de bienes exportables – principal vía de generación de divisas-; además, el elevado porcentaje de insumos y de bienes de capital, creó una estructura rígida para la importación, con poco margen de maniobra para reducirlas en caso de crisis sin causar un grave perjuicio para el crecimiento económico, y con un grado creciente de dependencia en la inversión extranjera para el financiamiento de los bienes de capital y tecnológicos.

Estos desequilibrios, anunciaron el comienzo de graves problemas económicos para nuestros países los cuales impactaron en la esfera sociopolítica institucional. Los países, terminaron acudiendo a los organismos multilaterales de cobro, donde los programas de estabilización agravaron la inflación -ya estatuida- y generaron mayores tensiones sociales. No obstante, estrechamente relacionado con este último punto, se adiciona que transcurrida la segunda crisis del petróleo (1979), lo que condujo a que los países desarrollados entraron en recesión y tomaron medidas monetarias restrictivas, que aumentaron las tasas de interés como la Libor y/o la prime rate; disparando las cifras del servicio de la deuda externa de los países de Latinoamérica, siendo las exportaciones de productos primarios incapaces de producir ingresos suficientes para afrontar los compromisos derivados del servicio de la deuda.

Es así que la crisis económica de 1982, conocida como crisis de la deuda, rediseñó el escenario para la intervención estatal y consolidó nuevos actores de carácter global y local. Estos últimos, materializaron una agenda socio-económico político e institucional sintetizada en el “Consenso de Washington” (Barba Solano, 2004: 15).

En efecto, el cambio del modelo de desarrollo, los límites de la sostenibilidad del Estado Social y las fuerzas internacionales e internas fueron factores que impulsaron la reforma (Filgueira, 2015). Respecto a este último punto, corresponde explicitar que la agenda social fue establecida paulatinamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de una serie de recomendaciones, que han llegado a conformar un nuevo paradigma de bienestar en la región. Concretamente, se produce un cambio en el papel de los Estados en relación a la definición del bienestar social en su territorio; transfiriendo en parte de sus capacidades a organismos financieros internacionales que financian, recomiendan y evalúan las acciones públicas (Barba Solano, 2004:15)

En segundo lugar, las políticas adquieren un carácter residual, porque la agenda social subraya el papel central del mercado en la producción y distribución del bienestar social y rechaza la intervención estatal en los mercados laborales, los subsidios públicos a la producción o la tendencia a fijar políticamente algunos precios. La política social se subordina a imperativos de disciplina fiscal y presupuestal. Se considera que la política



social debe dirigirse a los más pobres, a través de acciones focalizadas encaminadas a lograr la incorporación individual al mercado. Los individuos más pobres se convierten en los referentes de la política social, excluyendo discursivamente al resto de la sociedad, que se diluyen en una categoría viscosa que podría denominarse “la no pobreza extrema”. Se enfatiza la conveniencia de descentralizar el gasto y los programas sociales y se le confiere un papel fundamental a la inversión en capital humano. Por último, el enfoque residual se expresa también en la reducción de la cuestión social a problemas de pobreza extrema y no a la producción y distribución de bienestar. Los apoyos recomendados son concebidos para que los beneficiarios resuelvan por sí mismos sus problemas, aprovechando las oportunidades que brinda el mercado (Barba Solano, 2004:15).

En suma, el cambio del patrón de desarrollo, introdujo un viraje de 180 grados en materia socio-económico-político e institucional, concretamente en materia de: formulación de políticas sociales, de reforma institucional, de alcance e injerencia del Estado en determinadas esferas de intervención y/o actuación.

Es decir, se redefine el escenario para la intervención estatal y se consolidan nuevos actores globales y locales, quienes ponen en marcha una agenda económica y social, de otro carácter a la que se desarrollaba en las décadas anteriores (Barba Solano, 2004:15,32); propiciando la generación de los denominados “Estados de malestar” en la región (Bustelo, 1991 en Minujin y Kessler, 1995:49).

## **II. Procesos políticos y económicos del neoliberalismo en América Latina**

A partir de la aplicación de las políticas de reforma del Estado y la liberalización de la economía— apertura comercial, desregulación económica y financiera, políticas monetarias ortodoxas, reducción del gasto público, entre otras — se ha consolidado, a lo largo de la década de 1990 y principios del siglo XXI, en nuestro país, el modelo de desarrollo económico “neoliberal”. Esto conlleva a procesos de desestructuración del aparato productivo, la desindustrialización, el aumento del desempleo y la pobreza junto con la crisis de las economías regionales; profundizando, aún más, las desigualdades regionales históricamente existentes, y propiciando el advenimiento de las “nuevas caras de la pobreza” (Serna, 2010).

En este contexto, se produce la introducción de una de las más importantes transformaciones a partir de la aplicación del modelo, es decir la profunda reestructuración del mundo del trabajo. Esto se debió fundamentalmente, al avance tecnológico que sustituyó a gran parte del trabajo vivo por maquinaria, dando lugar a un proceso de especialización flexible, en otros términos el proceso condujo al hundimiento del mundo laboral fordista, evidenciado a través de la flexibilización de los contratos de trabajo, la precarización y el desempleo estructural (Baráibar, 2003: 3)

Una de los resultados más graves del proceso del que se está dando cuenta, fue el surgimiento de lo que Castel denomina “inútiles para el mundo” (Castel, 1997). Entendiendo por estos, aquél contingente de población económicamente activa, que queda al margen del mercado laboral. Estos individuos, son considerados como desempleados, imposibles de emplear, incapaces para ser absorbidos por el nuevo mundo del trabajo; perdiendo su función productiva.

Estos cambios, ocurridos en las últimas tres décadas a escala mundial, nos remiten a lo que Antunes (2000) denomina como la “era de la acumulación flexible y desreglamentada” del capital; la cual implica la precarización de las condiciones de trabajo, debilitamiento de las relaciones colectivas, la reducción del proletariado fabril, la emergencia de un nuevo proletariado precarizado, part-time, subcontratado, etc.

En relación a las transformaciones mencionadas, Castel sugiere tres procesos centrales característicos de la cuestión social de nuestro tiempo: “desestabilización de los estables; instalación en la precariedad; y déficit en los lugares ocupables” (Castel, 1997).

En tal sentido, nos encontramos en un contexto global, plagado de transformaciones estructurales que han afianzado el enriquecimiento de algunos pocos, pero han condenado a un vasto sector de la población mundial a vivir en situaciones de desigualdad, exclusión y empobrecimiento masivo. Sin olvidar, que no sólo han agravado la situación de aquellas personas que se encontraban en la pobreza extrema, sino también, la pobreza ha golpeado aquellos sectores sociales impensables en el anterior modelo de desarrollo, como lo son los estratos medios de nuestras sociedades (Trinidad, 2012).

En efecto, las transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales operadas en las últimas décadas y enmarcadas en el mencionado modelo económico y político, nos interpelan y obligan a reconocer los efectos en los modos en que éste impacta tanto a nivel societal como territorial.

### **III.El modelo económico neoliberal y sus impactos en materia urbana**

A los efectos de comprender la temática del presente documento, debemos partir por considerar que en los albores de los años ochenta del siglo pasado, se suscita la crisis del fordismo en materia urbana, que se materializa, por un lado, a partir de la tendencia hacia la flexibilización urbana en detrimento del urbanismo modernista y regulador; y por otra, a través del retraimiento estatal en materia de financiamiento urbano como ser vivienda, equipamientos e infraestructura y servicios urbanos colectivos. En este contexto, se produce el surgimiento y consolidación de la ciudad neoliberal, que en resumidas cuentas no es más que el retorno del mercado como elemento determinante de la producción urbana de carácter postfordista, lo que conlleva el surgimientos de la “nueva política urbana” (Abramo, 2012:36)

En virtud de lo mencionado, Pedro Abramo (2012) plantea al respecto que:

*(...) el mercado resurge como mecanismo principal de coordinación de la producción de la ciudad, ya sea a través de la privatización de las empresas públicas o por la hegemonía del capital privado en la producción de las materialidades residenciales y comerciales urbanas. Este predominio del mercado como mecanismo de coordinación de las decisiones de uso del suelo constituye un rasgo característico de la ciudad neoliberal, en contraste con el periodo del fordismo urbano, cuando el papel del mercado en la producción de las materialidades urbanas estaba fuertemente mediado por el Estado a través de la definición tanto de las reglas de uso del suelo como de las características de tales materialidades (Abramo, 2012:36).*

En este contexto, se produce el surgimiento de una tercera lógica de producción y acceso a la ciudad – incorporándose a las preexistentes: la lógica del mercado y la del Estado y/o Público- denominada lógica de la necesidad. Esta última se ha hecho más visible en las últimas décadas en las ciudades latinoamericanas contemporáneas; puesto ha provisto a un vasto conjunto población que dado sus magros ingresos no logra acceder al mercado de suelo urbano – por tratarse de una demanda no solvente-, así como tampoco a las políticas habitacionales desarrolladas por el Estado, debido al reducido alcance de las mismas en relación a la magnitud que asumido el fenómeno en las últimas décadas.

En el marco de lo mencionado, asistimos en la actualidad a la convergencia de las tres lógicas hacedoras de ciudad que conforman la producción de una ciudad híbrida

desde el punto de vista del ordenamiento y desarrollo urbano territorial de la ciudad, puesto la misma es el resultado de la convergencia de la ciudad formal (relacionada tanto con la lógica estatal como con la mercantil) y la ciudad informal (vinculada a la lógica de la necesidad habitacional que se hace presente en los sectores menos favorecidos por el desarrollo económico capitalista).

Estas situaciones, se han materializado a lo largo de las últimas décadas, siendo la exclusividad residencial y la precariedad urbano habitacional, claras manifestaciones de los cambios socio espaciales que han reconfigurado la propia estructura y morfología urbana de nuestras ciudades. Todo este cúmulo, no sólo afecta a la ciudad misma sino a la población residente en ella, donde la calidad de vida de las familias estará determinada por el sector socioeconómico al que pertenezcan, lo cual a su vez determina tanto la localización espacial que tendrán las familias al interior de la ciudad, el tipo de hábitat en el cual desarrollan su vida cotidiana y la accesibilidad a servicios, equipamientos e infraestructuras urbanas (Trinidad, 2012).

#### **IV. Cambios Territoriales Montevideanos: los impactos del modelo económico neoliberal en materia urbana**

Para comenzar, cabe contextualizar que desde mediados de la década de 1980, en Uruguay, la ejecución de políticas relacionadas al ámbito económico político social y urbano ha impactado sobre el desarrollo de las ciudades; concretamente, se asiste a cambios en las formas de uso y ocupación del suelo metropolitano, apreciándose nuevas expresiones territoriales materializadas a través de los procesos vinculados a: urbanizaciones residenciales privadas, urbanizaciones precarias, instalaciones logísticas, centros de innovación tecnológica, zonas francas, cementerios privados, nuevos trazados viales, emprendimientos turísticos e industriales, así como iniciativas planteadas en diversos momentos por parte de actores públicos y privados (Presidencia, 2007:140).

Estos cambios se encuentran estrechamente relacionados con la consolidación del modelo de desarrollo económico “neoliberal”; modelo que a lo largo de la década de 1990 y principios del siglo XXI ha propiciado la desestructuración del aparato productivo, la desindustrialización, el aumento del desempleo y la pobreza, junto con la crisis de las economías regionales; profundizando las desigualdades regionales históricamente existentes, y propiciando el advenimiento de las “nuevas caras de la pobreza” (Serna, 2010).

A propósito, el espacio capitalino evidencia, a partir de las transformaciones suscitadas en la estructura del mercado de trabajo y el rol del Estado, un incremento sostenido de la pobreza masiva y la reproducción de mayores niveles de desigualdad socioeconómica. Lo mencionado conlleva a la producción y reproducción de nuevas formas de exclusión y segregación socioeconómica territorial (Trinidad, 2012:55).

En efecto, es posible afirmar que los beneficios del crecimiento económico no sólo no llegaron a los sectores sumergidos en la pobreza sino que han contribuido en gran medida a profundizar las asimetrías sociales. Esto ha implicado un territorio socialmente segmentado que se materializa en la separación física de los distintos grupos y clases sociales, dando lugar a los fenómenos actualmente conocidos de fragmentación y segmentación socio-territorial (Trinidad, 2012: 56).

Tomando como ejemplo la particularidad del desarrollo socio-urbano territorial Montevideano, es posible afirmar que se asiste a la consolidación de una ciudad extendida que presenta altos niveles de crecimiento residencial en los bordes urbanos o periféricos; este complejo y paradójico proceso se encuentra vinculado con la expulsión de los sectores socioeconómicos empobrecidos a estos espacios de la ciudad. Este

crecimiento se origina en migraciones desde la ciudad consolidada y combina tres modalidades: vivienda autoproducida en lotes regulares, conjuntos habitacionales públicos, y los asentamientos irregulares (Bervejillo y Lombardi, 1999).

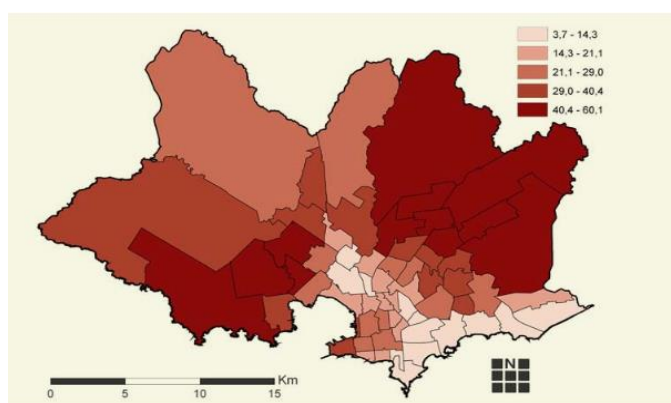
Conforme a lo anteriormente explicitado, la segregación socio espacial se constituye en una de las principales manifestaciones de la cuestión urbana presente en la ciudad de Montevideo.

Respecto a este último punto, corresponde incorporar algunos datos estadísticos que se consideran relevantes para enriquecer el análisis expuesto en el anterior párrafo; de acuerdo a los datos recabados por el Instituto Nacional de Estadística del Uruguay (INE), el número total de montevidéanos/os que se encuentran viviendo por debajo de la línea de pobreza se redujo en el período comprendido entre los años 1984 y 1994. Cabe precisar que a partir de 1995 se produce un proceso incremental de los niveles de pobreza, superando los niveles previos a 1984 a partir de 2002.

A su vez, en materia de desigualdad de ingresos de las/o montevidéanas/os es posible afirmar que permaneció estable hasta 1997 y a partir de este año comenzó un incremento sostenido; conllevando a que no solo hubieran más hogares pobres sino que éstos se volvieron relativamente más pobres. Cabe precisar, que en 2004 la pobreza alcanzó al 38,4% de la población capitalina; sin embargo, el 2005 se constituye en un punto de inflexión de esta tendencia, favorecida por el repunte de la economía nacional que impactó positivamente en el descenso del porcentaje de la población en situación de pobreza económica y de la desigualdad en la ciudad. Esta tendencia se mantuvo continuó hasta 2016, cuando alcanza a 12,9 % de las personas. El índice de Gini cayó de 0,45 en 2006 a 0,39 en 2016 según el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2015).

En virtud de los estudios efectuados por Calvo et. al. (2013), basados en estudios de Necesidades Básicas Insatisfechas para la ciudad de Montevideo a partir de los datos censo 2011, es posible distinguir tres zonas muy bien diferenciadas: a- la zona costera Este, presenta los menores niveles de NBI; b- un área intermedia, que presenta niveles intermedios de NBI, así como también contiene barrios con similares valores al de la zona costera Este; c- en el anillo periférico montevidéano, presenta barrios con niveles críticos de carencias, especialmente en el oeste y el noreste de la ciudad.

Plano 1. Porcentaje de la población con al menos una NBI por barrio en Montevideo



Fuente. Calvo et. al. (2013) Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. INE-Uruguay.

En suma, es posible constatar, como conclusión fundamental del trabajo elaborado por Calvo et. al. (2013), que ésta distribución geográfica se mantiene en parte incambiada durante las últimas tres décadas:

El análisis de Montevideo reitera en gran medida las diferencias barriales que se habían encontrado en trabajos previos de cálculo de las NBI con la información censal de 1985 (DGEC, 1990) y de 1996 (Calvo y Giraldez, 2000). Mientras que un conjunto de barrios ubicados en su mayoría en la periferia montevideana presentan altos valores de población con carencias críticas (entre 40% y 60% del total de su población), todos los barrios de la costa este del departamento presentan valores muy bajos (inferiores a 14%), lo cual evidencia una distribución territorial polarizada de las NBI. Los barrios que se encuentran en peor situación son: Casavalle, Villa García [Municipio F], Manga [Municipio F], Toledo Chico, La Paloma, Tomkinson, Punta Rieles [Municipio F], Tres Ombúes, Victoria, Bañados de Carrasco [Municipio F], Casabó, Pajas Blancas, Jardines del Hipódromo [Municipio F], Piedras Blancas [Municipio F], Nuevo París y Las Acacias, todos ellos por encima de 40% de población con al menos una carencia crítica. En el extremo opuesto, Punta Gorda y Carrasco no alcanzan a 4% de población con carencias críticas” (Calvo et. al. 2013: 34)

En efecto, en las últimas décadas, la ciudad asiste a una profunda división entre las áreas centrales-costera sur y el anillo periférico, resultando un incremento de la homogeneidad social a nivel de la escala zonal-local-barrial, así como las diferencias entre barrios. Por un lado, es posible identificar los barrios situados en la costa este, espacios donde se localizan los sectores de ingresos medio-altos y altos que buscan mejores servicios y calidades urbanas. Por otro, las áreas precarias, constituidas tanto por espacios urbanos formales degradados así como por las diversas expresiones del hábitat informal.

Estas últimas se caracterizan por presentar carencias constructivas y de habitabilidad así como ausencia/precariedad en las infraestructuras, servicios urbanos y espacios públicos, tanto en la propia vivienda como en su entorno inmediato. Esto, sin duda, disminuye la calidad de vida de las personas que se hallan en estas condiciones (Trinidad, 2012).

En suma, es posible sostener que las formas de producción del hábitat en nuestras ciudades mantienen una cierta correlación positiva con una sociedad estratificada en segmentos socio-económicos; consolidando, una estructura -de oferta-residencial segmentada que promueve una estructura socio-espacial fraccionada y desigual en el “acceso a oportunidades” (Di Virgilio, 2014).

En efecto, en los siguientes apartados nos proponemos abordar y reflexionar sobre genealogía de conformación de los asentamientos populares objeto de estudio, es decir, historia, ubicación e implantación según tipo de propiedad de suelo y categorías de suelo; así como también el tipo de servicios urbanos con los cuales cuentan, teniendo presente las implicancias que presenta la ubicación periférica de estas expresiones de ciudad popular en el proceso de acceso a “oportunidades” que posee su población residente.

## **V. Asentamientos irregulares y hábitat informal: algunas precisiones conceptuales**

Un primer elemento a señalar es que los asentamientos irregulares son una forma de precariedad habitacional concentrada, y son una expresión del hábitat informal.

En este sentido, cabe señalar que el hábitat informal refiere a una categoría compleja, no en el sentido de complicado, sino de diversidad de dimensiones interactuando a la vez en un vínculo complejo, que invita a una mirada abierta donde la parte y el todo se implica y se trasciende a la vez. Al tiempo que da cuenta de un fenómeno altamente complejo, que es expresión de la interacción de diversos procesos

sociales, económicos y políticos en la historia, tiene una expresión concreta, tangible, real.

Una primera definición del hábitat informal daría cuenta de aquel generado por la propia población sin contemplar la reglamentación y en condiciones informales en cuanto a la vivienda, el acceso al suelo y los servicios básicos de infraestructura, saneamiento, agua, energía eléctrica, vialidad, etc. es donde se ubican aquellos que están en la imposibilidad de acceder al hábitat formal.

Al respecto, Nora Clichevsky, quien ha estudiado y discutido la categoría, plantea que es una categoría residual que se define por lo que no es, dado que refiere a que no es “formal”, pero esto no implica que sea opuesta a la formalidad, sino que está interconectada con ella, y en muchos casos es generada desde la formalidad. (Clichevsky, 2009: 6)

Esta perspectiva es interesante dado que invita a mirar el tema desde la complejidad que el mismo alberga, y trascendiendo la idea de blanco o negro, o la mirada simplista de lo uno o lo otro, lo opuesto. En este caso la informalidad es a la vez una 'contracara' de la propia formalidad en el acceso al suelo y a la vivienda.

Adentrarse en el hábitat informal es adentrarse en una de las expresiones más concretas de la precariedad urbana.

En este sentido, la autora de referencia, Nora Clichevsky (2000, 2003, 2009), distingue diferentes tipos de informalidad. Por un lado, vinculada a aspectos dominiales, por otro al proceso de urbanización, urbano-ambiental. A esto se agrega, especialmente vinculada a la primera, la comercialización informal o ilegal que da lugar al mercado informal del suelo.

La primera refiere a ocupaciones de suelo directas a través del mercado informal “primario”, se relaciona a la falta de títulos de propiedad o contratos de alquiler legales. La autora mencionada identifica los siguientes tipos: a) Ocupación directa de tierra pública o privada en “villa”, favela, callampa, barriadas, asentamientos. b) mercados informales (ilegales), como ser loteos clandestinos o “piratas”, loteos irregulares, propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana, venta de lotes rurales, como partes indivisas, propiedad de origen social (comunidades indígenas), la ocupación de inmuebles de propiedad fiscal o privada, las casas y equipamientos “tomados”, entre otras. (Clichevsky, 2003: 15-16)

La segunda refiere a la ocupación de tierras sin condiciones urbano ambientales para ser usadas como residenciales: inundables, contaminadas, cercanas a hornos de ladrillos y basurales clandestinos, sin infraestructura, con dificultosa accesibilidad al transporte público, centros de empleo, educación, servicios de salud (Clichevsky, 2003: 16). Además, se agrega el incumplimiento de normas de construcción de la ciudad.

Estas ocupaciones informales, el hábitat informal, traen consecuencias no solamente para quienes habitan en ellas, sino para toda la población de la ciudad; sobre todo la más próxima a ella. Los vertimientos de aguas sucias, la contaminación de napas freáticas y de cursos de agua son algunos de los ejemplos.

Por otro lado, el acceso a los servicios en muchos casos es precario y conlleva riesgos importantes para la salud y la vida.

Son varias las dimensiones que hacen a la condición de asentamiento irregular, en Uruguay una conceptualización muy utilizada es la definición elaborada por el INE, Instituto Nacional de Estadística, que refiere a: “Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente

se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales” (PMB-PIAI, 2011:2)

En virtud de lo mencionado, y a los efectos de hacer foco en nuestro objeto de estudio, es que tomaremos en este estudio son: propiedad del suelo, tipo de suelo ocupado, condiciones medioambientales asociadas al lugar donde se ubican (cañadas, colectores, etc), año de ocupación.

Para finalizar, corresponde afirmar que las múltiples combinaciones de estas dimensiones, dan cuenta de una mayor complejidad de la realidad de dichos asentamientos y en las posibilidades de mejorar condiciones de vida y de regularización.

## **VI. Los asentamientos irregulares Montevideanos: breve reseña y caracterización**

Para comenzar, consideramos relevante realizar una breve reseña y caracterización de los asentamientos irregulares montevideanos desde una mirada retrospectiva, para luego llegar al territorio objeto de análisis, es decir el Municipio F y sus asentamientos irregulares.

En primera medida, de acuerdo a los datos extraídos de la investigación de Álvarez Rivadulla, los cantegriles aparecieron en Montevideo en la década de 1940 y hasta fines de la década de 1980, no siendo un fenómeno numéricamente importante. Cabe precisar, que se caracterizaban por poseer una modalidad de establecimiento por goteo, es decir donde las familias llegaban al predio de manera gradual y constituyen la mayoría de los asentamientos de la ciudad (57%). La procedencia de las familias que lo conformaban, eran principalmente provenientes del Interior del país y que llegaban a la capital seducidas por las oportunidades que prometía el modelo de sustitución de importaciones (Álvarez Rivadulla, 2011).

Por su parte, la conformación de nuevos asentamientos se encuentra estrechamente vinculada al proceso sociopolítico económico neoliberal; produciéndose los conocidos procesos de ajuste económico y reforma del Estado, empobrecimiento y desigualdad social, resultado de un acelerado proceso de redistribución regresiva del ingreso (desde mediados de los '70) asociado a la precarización del empleo, al desempleo y la caída del salario real, entre otros aspectos, que culminaron en la crisis socioeconómica de 2002 (Trinidad, 2012).

Este contexto conlleva, a que un vasto conjunto poblacional debiera buscar nuevas alternativas a nivel del acceso al suelo y de la vivienda, siendo los asentamientos irregulares una de las alternativas habitacional, produciéndose desde mediados de la década de los 80 hasta finales de los 90, un crecimiento exponencial a nivel territorial de este tipo de urbanización informal, tomando clara notoriedad en la agenda política y pública de nuestro país (Trinidad, 2012).

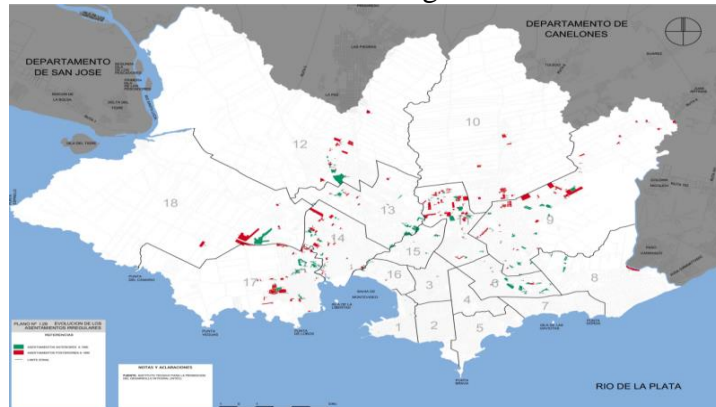
Respecto a este último punto, vale explicitar conforme a los datos de INTEC (1995), que en 1984 había 2541 unidades de vivienda en asentamientos irregulares; en 1990 se habían casi duplicado, alcanzando las 4835 y en 1995 se estimaron en unas 7013. Además, el 94% de la población en Asentamientos Irregulares se asienta en la periferia. Un indicador aún más grave de esta modalidad de asentamiento es la aceleración del crecimiento que entre 1985 y 1996 alcanzó el 10% anual.

De acuerdo a lo estipulado por El Instituto Nacional de Estadística, hacia 1998, existían alrededor de unos 364 asentamientos irregulares, mientras que en 2006 esta cifra alcanza a 412, en los cuales viven 144.707 personas, dicha cifra representaba al 11% aprox. de la población capitalina. (INE – PIAI, 2006)

Evaluando esta última cifra a nivel del contexto nacional, es posible afirmar que la capital concentra el 77% de la población en asentamientos irregulares de todo el país. (INE, 2006)

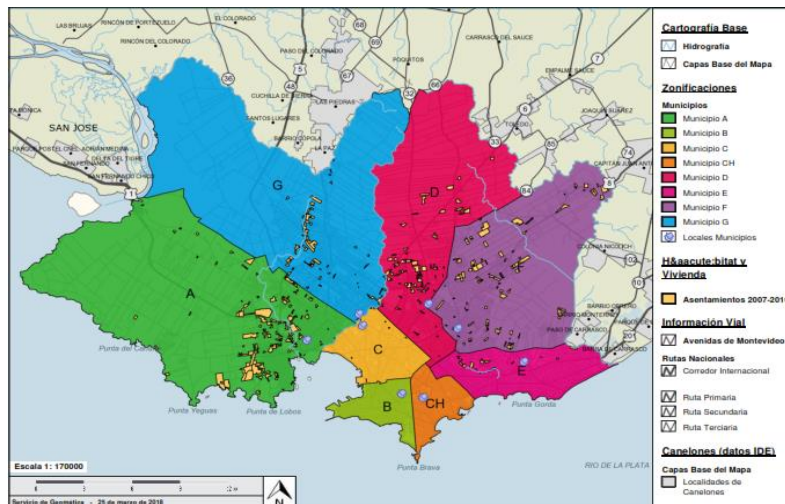
Conforme al informe elaborado por el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PMB-PIAI), indica que en Montevideo actualmente existen 332 asentamientos, en los que residen 121.101 personas en 31.921 viviendas (PMB-PIAI, 2012)

Plano 2. Evolución de los asentamientos irregulares montevideanos 1985 - 1996



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial (1998)

Plano 3. Evolución de los asentamientos irregulares montevideanos 2007-2010



Fuente: Intendencia de Montevideo.

Como fuera mencionado, en Uruguay hay 589 asentamientos irregulares según el Censo de Población y Vivienda realizado en 2011, en Montevideo se ubican 332, un 56% de los mismos. En la actualidad este número se ha incrementado, dado que no refleja las ocupaciones ocurridas en los últimos años. En el Municipio F se identifican 78 asentamientos irregulares, siendo el segundo municipio con mayor concentración de los mismos dentro de sus límites administrativos.

## VII. Municipio F y la consolidación de la precariedad sociourbana habitacional

El Municipio F de Montevideo, es uno de los 8 municipios en que se divide la ciudad luego de la aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación



Ciudadana en el año 2010, que conformará el 3er nivel de gobierno. Cada municipio cuenta con un alcalde y cuatro concejales municipales electos democráticamente.

A su vez Montevideo está dividido en 18 territorios que corresponden a Centros Comunes Zonales (CCZ), en el caso del Municipio f, su territorio coincide con el CCZ 9, la zona 9. Cabe señalar que ocupa un territorio heterogéneo de 8.560 há, que abarca desde zonas rurales naturales y productivas, a la ciudad consolidada. Está atravesado por numerosos cursos de agua que presentan problemas de contaminación y generan inundaciones (arroyo Carrasco, Toledo, Manga y Chacarita).

La población de este municipio es de 168.878 habitantes, según el INE. Aproximadamente el 25% de la población es menor de 14 años, y el 68% menor de 44 años. Lo que conforma una población joven.

En materia de pobreza, es posible mencionar que en 2006 el 56% de sus residentes se encontraba por debajo de la línea de pobreza, mientras que en 2016 la cifra se ha reducido sensiblemente, en el entendido que solo abarca al 23% (IM, 2014, IM 2017).

Por otra parte, en el territorio del Municipio F es posible identificar diversas formas de precariedad habitacional, responde dicha realidad a los complejos procesos socio histórico económicos que impactan en los territorios y dejan su huella en la ciudad.

Como se mencionara anteriormente, el acceso a la ciudad y las condiciones de este acceso han sido un problema claramente identificado desde el siglo XIX cuando la vivienda comenzó a ser una mercancía (Fernández Wagner, 2007). Desde entonces, diversos grupos de personas, han tenido dificultades para acceder a una vivienda digna y a la ciudad toda. En el origen, trabajadores pauperizados, hoy devenidos en personas pobres con sus derechos vulnerados.

En la trama del municipio F es posible identificar claramente el impacto de los procesos socio históricos que han protagonizado el siglo XX y lo que va del XXI. Por un lado y marcando fuertemente la trama formal, los barrios obreros que vieron una ciudad activa, donde circulaban a diario cientos de trabajadores, en la cual los obreros de las fábricas de la zona levantaban sus viviendas. Gran parte de esta trama formal es ocupada hoy por los hijos y los nietos de aquellos obreros, con una inserción laboral mucho más precaria e incierta, lo cual ha impactado en la propia ciudad y en su dinámica, así como en el mantenimiento de las viviendas. La precariedad dispersa en la trama formal es por momentos imperceptible tras la fachada de una ciudad que ya no es. Antiguas viviendas sin posibilidades de mantenimiento encubren situaciones de alta vulnerabilidad social y ponen en riesgo la posibilidad del acceso a muchos programas sociales.

Por otro lado, nuevas y muchas veces precarias e irregulares, construcciones hacen las veces de viviendas de las nuevas familias. Estas viviendas crecen hacia atrás de las antiguas casas de los obreros, convirtiéndose en muchos casos en una sumatoria de piezas que van densificando las manzanas.

Una expresión más clara y evidente de dicha precariedad son los asentamientos irregulares. En el municipio se ubican 78 asentamientos irregulares. Combinan factores que los ubican en mayor o menor situación de complejidad y riesgo. Se toma para identificarlos la definición del INE, por lo que se cuentan únicamente aquellas ocupaciones irregulares de más de 10 familias. Además, se encuentran en el territorio un conjunto de situaciones similares de gran precariedad habitacional de menos de 10 familias que no constituyen asentamientos irregulares estrictamente, pero que expresan las mismas dificultades. Estas no están cuantificadas.

En este documento en particular, se considera importante detenerse en la realidad de los asentamientos irregulares. Si bien el número alerta, es la complejidad de la situación de los mismos, lo que genera mayor preocupación cuando se comienza a analizar qué hay detrás de este número.

En la situación de los asentamientos irregulares hay varios elementos que son centrales: por un lado la ubicación del predio, por otro la condición de ocupación del mismo y la situación dominial; así como la posibilidad de acceso a los servicios básicos (este último punto estrechamente relacionado a los anteriores).

La combinación de estos factores hacen a la posibilidad de regularización dominial del predio en el cual se encuentran, y a la posible mejora de las condiciones de vida de las familias que en él habitan.

Los asentamientos irregulares se fueron instalando desde la década del 60 hasta la actualidad. El primer asentamiento se formó en el año 1965 en suelo urbano, de propiedad compartida, una parte suelo privado y otra público.

El siguiente cuadro da cuenta del proceso de ocupación del suelo y formación de los asentamientos irregulares en el Municipio.

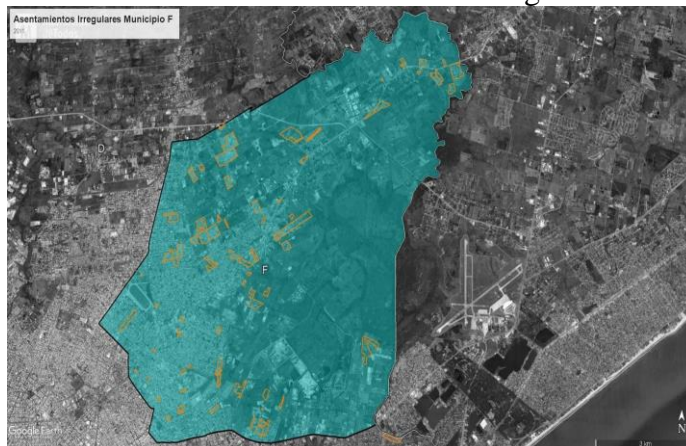
Década	Cantidad de asentamientos	Suelo urbano	Suelo rural
60	3	3	0
70	9	7	2
80	16	14	2
90	35	26	9
2000	6	3	3
2010	2	0	2
sin dato	7	3	4
total	78	56	22

Fuente: elaboración propia a partir de datos PMB-MVOTMA.

El proceso de ocupación se intensifica en la década de los 80, y tiene su mayor expresión en la década de los 90. Entre los años 1980 y 2000 se forman el 65% de los asentamientos irregulares del Municipio.

Asimismo, en dichos años se intensifica la ocupación de tierras rurales. Es interesante en este sentido el hecho de que la ocupación de tierras rurales es la modalidad más frecuente en los últimos años, dado que los asentamientos formados más recientemente (2014) se ubican en suelo rural.

#### Plano 4. Georeferenciación de los asentamientos irregulares en el Municipio F



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Intendencia de Montevideo

En el escenario planteado parece interesante analizar las siguientes expresiones:

- Por un lado, visualizar que algunos de estos barrios se fueron conformando en diferentes años, pero en la actualidad dan cuenta de grandes territorios informales, y precarios, sobre todo en lo que hace al acceso a los servicios. Es el ejemplo de una zona conocida como los 5 barrios unidos, que conforma un gran territorio informal, donde se identifican claramente 5 barrios, todos ellos formados en distinto momento. Santo Domingo de Guzmán 1990, 17 de junio 1995, 5 de abril, 1998, 30 de abril 1999, 3 de enero sd. En el año 2014 se agrega el barrio Las Palmas, ahora son 6 barrios.
- Igual es el caso de los barrios, Los Milagros 1 1972, Asociación Civil La Esperanza 1977, Las tres gracias 1980, Los Milagros 2 1986. Se agrega el barrio Santa María que fuera regularizado.

Estos territorios si bien tienen diferente momento de conformación en la actualidad lucen como un único territorio.

- Por otro lado, existen barrios como Villa García que tiene un casco histórico y su crecimiento en los últimos años ha sido desde la informalidad. Lo conforman un total de 9 asentamientos formados en diferentes años. De ellos 4 son en suelo rural, el Monarca 1995, La Rinconada 1996, Villa Isabel 2 2008 y Don Marquez 2014.

- Otros asentamientos están integrados a la trama formal de tal manera que solamente se los diferencia cuando se sabe el origen del suelo y el proceso de formación del barrio. En estos casos hay diversas expresiones, por un lado están los barrios que han mejorado su condición constructiva y se asemejan a la trama formal quedando la condición de informalidad asociada a la tenencia de la tierra. Y otras veces la trama formal está tan precarizada que se difumina en la realidad del asentamiento.

En los dos casos es casi imperceptible la diferencia y solamente la identifican quienes viven en los barrios o conocen mucho la zona.

- Una realidad que es importante de analizar es la situación de los asentamientos irregulares que están formados sobre colectores de saneamiento o junto a cañadas. En esta situación hay 13 barrios y muchos de ellos tienen riesgo hídrico alto.

- Por su parte, los que se encuentran en suelo rural y tensionan el crecimiento de la ciudad, los bordes de la ciudad: del total de asentamientos irregulares del territorio mencionado, son 22 los barrios en suelo rural. Los primeros formados en la década del 70, la ocupación de tierras rurales se ha mantenido desde esa fecha, siendo

una realidad instalada en los últimos años. En particular los dos últimos asentamientos formados en el Municipio son en suelo rural.

### **VIII. Reflexiones para nuevas aperturas**

En este escenario señalado, es imperante poder preguntarse cuál es el futuro de este proceso, los 78 asentamientos referidos conforman la ciudad informal, en una compleja trama que involucra diversas realidades, todas ellas consolidadas y absolutamente integrada a la trama formal en su mayoría precarizada. En este sentido, vale efectuarse una serie de interrogantes al respecto: ¿Qué nos muestra y qué esconde la informalidad?, ¿De qué forma se ‘válida’ esta ciudad autoconstruida, es necesario y posible avanzar hacia una regularización de lo que ya está, es posible hacerlo?, ¿Quién demanda la formalidad?

Mención especial reviste la tensión existente entre la política pública y la dinámica del hábitat informal, ante una ciudad que desde esta lógica y una política pública (que implica intervenciones en materia habitacional, servicios, equipamientos, entre otros) presenta un cierto rezago de décadas en la atención de este problema sociourbano territorial. En efecto, otras interrogantes que sobrevuelan en nuestra reflexión refieren a: ¿cuál es el horizonte de lo posible en materia de intervención sobre la informalidad?, ¿es posible pensar en un proceso que revierta o modifique el proceso ya instalado?; a su vez, teniendo presente que aún el mercado formal de suelo es inaccesible para algunas familias: ¿es posible pensar que las próximas generaciones, los hijos de los asentados, puedan acceder a otra parte de la ciudad o a una vivienda en otras condiciones?

Es imperante asumir la realidad de la envergadura de este fenómeno, para generar intervenciones que favorezcan la llegada de estas familias jóvenes a tierras y posibilidades de construcción o autoconstrucción en las zonas de la ciudad que está previsto o puede estar previsto extender. Aquellos lugares donde se pueda llegar con los servicios a costos razonables, por ejemplo, el saneamiento.

Este fenómeno de estudio e intervención, exige una intervención integral atendiendo los factores estructurales de este problema, a los efectos de modificar concretamente esta problemática, puesto caso contrario el hábitat informal continuará con su proceso de expansión y consolidación. Conllevando al conjunto de carencias en materia sociourbano habitacional de público conocimiento.

Empero, corresponde afirmar que el fenómeno del hábitat informal no se reduce a los asentamientos irregulares, sino también a otras expresiones como ser: el loteo informal de predios rurales o la extensión de la precariedad dispersa.

La informalidad en la formalidad, la sumatoria de viviendas-piezas en los patios de las viejas viviendas de trama formal, densificando manzanas y generando muchos inconvenientes también en relación a la posibilidad de formalización, condiciones de vida y acceso a servicios.

En suma, construir ciudad a partir de la ciudad autoconstruida, integrando a las familias en la construcción de la ciudad, generando procesos que puedan anticipar en algún sentido una realidad esperada. En el marco de esta coyuntura, vale problematizar si es posible que la lógica del Estado pueda operar conjuntamente con la lógica de la necesidad en la construcción de ciudad, intentando evitar el crecimiento desde la informalidad tal cual se ha dado en los últimos 50 años.

### **Bibliografía**

ABRAMO, Pedro (2012) “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. Artículos EURE, Revista

Latinoamericana de Estudios Urbanos, Volumen 38, n° 114, mayo 2012. Chile, pp.35-69.

ÁLVAREZ RIVADULLA, M. J. (2011) “Variables cruzadas Asentamientos irregulares en Montevideo entre 1947 y 2004”. La Diaria, Sección Sociedad. Montevideo 24.5.11

ANTUNES, R. (2000) “Trabalho e precarização numa orden neoliberal” en Gentili, Pablo y Frigotto, Gaudencio, comps. La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo. Buenos Aires: CLACSO, pp. 35-48

BARAIBAR, X. (2009): “Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia ‘por defecto’ de la dimensión territorial.” Fronteras v.: 5, Montevideo.

BARAIBAR, X. (2005): Algunos aportes para la discusión sobre exclusión social. En Temas de Trabajo Social (1-10). Montevideo: FCS.

BARAIBAR, X. (2003): “Las paradojas de la focalización”. En revista Servicio Social y Sociedad. San Pablo.

BARBA SOLANO, C.(2004): Régimen de bienestar y reforma social en México. Serie Políticas Sociales, CEPAL, n.92, Santiago, Chile, jul. 2004

BERVEJILLO, F y LOMBARDI, M. (Setiembre de 1999). “Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo”. En V Seminario Internacional Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

CALVO, J. et. al. (2013) Atlas sociodemográfico de la desigualdad del Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. Programa de Población, UM, FCS, UDELAR, Montevideo.

CASTEL, R.(1997) La metamorfosis de la cuestión social. Paidós. Buenos Aires

CLICHEVSKY, N. (2009). "Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano". En: Bitácora Urbano Territorial. N.º 14, enero - junio. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

CLICHEVSKY, N. (2003) Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Santiago de Chile: Naciones Unidas CEPAL.

DI VIRGILIO, M. y PERELMAN, M. (coordinadores). (2014) Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia. CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina

FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2007) “Pobreza y proceso de urbanización” Curso latinoamericano de especialización en hábitat y pobreza urbana. Buenos Aires.

FILGUEIRA, F (2015). “Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de políticas sociales latinoamericanas”, en: Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (editores) Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, pp. 49-84.

IM. (2014) Información física y sociodemográfica por Centro Comunal Zonal-2014. Unidad de Estadística. Departamento de Planificación. Intendencia de Montevideo. Uruguay

- IM. (2017) Información física y sociodemográfica por Centro Comunal Zonal-2016. Unidad de Estadística. Departamento de Planificación. Intendencia de Montevideo. Uruguay
- INE. (2015) Estimación de la pobreza por el método del ingreso, año 2014. INE, Montevideo
- INE. (2015) Principales resultados de la Encuesta Continua de Hogares 2014. INE, Montevideo.
- MINUJIN, A. y KESSLER, G. (1995) La nueva pobreza en la Argentina. Buenos Aires Planeta.
- PMB-PIAI. (2012) Informe Relevamiento de Asentamientos Irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011. Unidad de Evaluación y Monitoreo PMB –PIAI. Montevideo-Uruguay.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2007). Libro Blanco: una mirada territorial por regiones del Área Metropolitana. Agenda Metropolitana. Uruguay. Presidencia de la República.
- ROLNIK, R. (2009) Promoción y protección de todos los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Naciones Unidas.
- SERNA, M. (coord.). (2010) Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate. Montevideo. FCS-DS: ASDI: CLACSO.
- TRINIDAD, V. (2012) Las urbanizaciones informales. Una modalidad de acceso al Hábitat y la ciudad contemporánea. Tesis de grado. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Montevideo. Uruguay
- WILLIAMSON, J. (2004) A short history of the Washington Consensus. Barcelona, September 24–25, 2004.

Miguel Bustamante F. Nazareth

Núcleo de Apoio à Pesquisa, Produção e Linguagem do Ambiente Construído da  
Universidade de São Paulo (NAPPLAC/FAUUSP)

[mgbustamante@gmail.com](mailto:mgbustamante@gmail.com)

## **Introdução**

### **O contexto institucional**

De 2014 a 2016, realizamos uma pesquisa intitulada “Intervenções contemporâneas em cidades da América do Sul: estudo das transformações territoriais em assentamentos precários”, em que estudamos assentamentos precários em São Paulo (Brasil) e em Medellín (Colômbia). A pesquisa envolveu pesquisadores brasileiros e colombianos que integram o Napplac (Núcleo de Apoio à Pesquisa, Produção e Linguagem do Ambiente Construído/FAUUSP e o grupo MASO (Medio Ambiente y Sociedad), e seu objetivo era de analisar os aspectos socioeconômicos e físico-urbanísticos de experiências recentes em urbanização de favelas. Seleccionamos três áreas de estudo, duas em São Paulo e uma em Medellín, e as análises tomaram diversas frentes, investigações sobre a política urbana, mobilidade, espaço público, meio ambiente, participação social e provisão habitacional. Os principais resultados da pesquisa estão reunidos no site [www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br](http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br) e no livro “Barrios populares Medellín: Favelas São Paulo” (org. ZUQUIM; MAZO, col. MAUTNER, 2017).

Essa pesquisa envolveu estudantes de graduação, de mestrado, de doutorado e professores da Universidade de São Paulo e da Universidad de Antioquia, e articulou diversos métodos de levantamento de dados qualitativos e quantitativos. Para subsidiar as análises físico-urbanísticas de morfologia e paisagem, desenvolvemos um Geoportal, uma plataforma de dados georreferenciados que reúne informações sobre o ambiente construído, como sistema viário, espaços livres, provisão habitacional, e também sobre a política urbana, regulação urbanística, projetos e intervenções realizadas nos assentamentos estudados. Realizamos também 2 oficinas com moradores, uma em Vila Nova Jaguaré e outra em Santo Domingo Savio, e as pesquisas individuais de cada um dos integrantes da equipe efetuou também entrevistas, visitas e percursos de campo. O grupo de pesquisa também esteve reunido em dois colóquios, um em São Paulo e outro em Medellín, e visitamos juntos os três assentamentos estudados.

Um dos casos de estudo era Vila Nova Jaguaré, favela urbanizada entre 2006 e 2011 e situada no bairro do Jaguaré, na capital paulista. Esse assentamento já era estudado desde 2009 pelas professoras Maria de Lourdes Zuquim e Yvonne Mautner, que produziram o vídeo “Velha Nova Jaguaré” (2013) documentando o processo de urbanização. Já existiam também muitos outros materiais disponíveis para subsidiar as análises, incluindo não só vasta bibliografia que tomam a Vila como caso de estudo, mas também um grande banco de dados com fotos, mapas, documentos etc produzido conjuntamente por diversos pesquisadores que integram ou integraram o Napplac.

Muitos dos dados primários gerados nessas pesquisas foram utilizados neste trabalho, e incluem entrevistas realizadas para as gravações do vídeo “Velha Nova Jaguaré” e outras que se processaram no âmbito de iniciações científicas e pesquisas de mestrado. Mas, principalmente, os resultados deste trabalho estão relacionados à “experiência etnográfica” (MAGNANI, 2009) que se tornou possível pela aproximação

entre o Napplac e o Centro Cultural e Profissionalizante (CCP) da Congregação Santa Cruz. O CCP está sediado dentro da Vila Nova Jaguaré e lá se desenvolvem diversos cursos direcionados à capacitação profissional e outras atividades de cultura e lazer, como aulas de música e dança, feiras e festas.

A oficina que realizamos na Vila Nova Jaguaré aconteceu em junho de 2015 e foi realizada em parceria com o CCP. Com o nome de “A Vida na Nova Jaguaré”, sua proposta era realizar um mapeamento coletivo junto aos moradores, de modo a espacializar impactos da urbanização. Além de outros materiais e métodos, utilizamos fotos aéreas de antes e depois das obras e adesivos com imagens que representavam palavras-chave (pictogramas) dentro dos quatro temas da pesquisa: Habitação, Espaço Público, Participação Social e Meio Ambiente. Participaram cerca de 30 pessoas, em sua maioria jovens moradores da Vila e usuários do CCP. Como um dos coordenadores da oficina, participei de todas as etapas de seu desenvolvimento, incluindo preparação, divulgação, montagem, além de moderar o grupo de trabalho que tratava da dimensão Espaço Público.

A oficina foi importante não só para levantar dados e entrar em contato com a realidade pós-intervenção, mas também para criar vínculos pessoais e profissionais que permitiram o avanço das pesquisas. E foi nesse contexto que os trabalhos de campo de minha pesquisa de mestrado se iniciaram.

No âmbito dessa pesquisa maior, minha pesquisa de mestrado buscava contribuir com o estudo da apropriação do espaço na Vila Nova Jaguaré (NAZARETH, 2017a).

### **A pesquisa**

Enquanto grande parte das análises e resultados da pesquisa liderada pelo Napplac e pelo Grupo Maso estiveram bastante associadas ao processo de urbanização e às transformações engendradas por ele, minha pesquisa de mestrado buscou situar a análise no momento atual e nas leituras que as pessoas têm sobre seu próprio espaço.

A abordagem metodológica utilizada levou em consideração um movimento típico da etnografia de aproximação ao cotidiano e ao conhecimento locais e distanciamento para reavaliar as teorias que norteiam o olhar do pesquisador (MAGNANI, 2012). Nessa dinâmica de alinhamento entre teorias e objeto, diferentes autores da Sociologia, da Antropologia e da Arquitetura e Urbanismo que estudam apropriação do espaço tiveram participação, embora tenham contribuído de forma desigual nas diversas etapas da pesquisa. A bibliografia da pesquisa foi constantemente reavaliada, e algumas teorias foram exploradas e outras afastadas de acordo com o grau de adesão que tinham com a fala dos moradores e os saberes que eles articulavam sobre a sua própria realidade. E as categorias de análise, que surgiram nessa troca, estão portanto muito vinculadas às particularidades da Vila Nova Jaguaré e ao contexto da pesquisa de campo.

A construção da metodologia que levou aos resultados mais pertinentes e que, por este motivo, serão abordados no presente trabalho se deu nesse processo de aprendizado sobre como estudar a apropriação do espaço nesse lugar, com essas pessoas e dentro desse contexto acadêmico. Por isso, apresentaremos primeiro alguns resultados parciais que fizeram parte desse percurso de construção e reavaliação teórico-metodológica, para que finalmente possamos explorar a principal linha investigativa aberta pela pesquisa.

O ponto de partida das análises foi a oficina “A Vida na Nova Jaguaré”, que marcou o início dos trabalhos de campo. Os resultados obtidos nesse primeiro momento ainda estavam muito ligados aos impactos da intervenção, mas permitiram iluminarem aspectos sobre como a apropriação das áreas livres na Vila Nova Jaguaré se estrutura a



partir de certos valores compartilhados pelos moradores. Desde o primeiro momento de preparação da oficina, já emergiam percepções mais ou menos rígidas sobre os benefícios da intervenção. Se, por um lado, alguns deixavam claro que a urbanização era uma conquista, o discurso que prevaleceu foi de que “a urbanização trouxe coisas boas e ruins”.

Principalmente, as melhorias comentadas se relacionavam à segurança da posse, inserção urbana e provisão de infraestrutura. A regularização da posse através de concessão de uso e o atendimento individualizado em água e energia produziam sentimento de proteção contra possíveis arbitrariedades, indicando a consolidação definitiva das moradias. Assim, moradores passaram a investir mais confiantes na expansão e embelezamento de suas casas, construindo também comércios e unidades para locação. A regularização urbanística favoreceu a mobilidade urbana e conectou a comunidade a diversos serviços que antes não chegavam até lá. Hoje, entram na Vila peruas escolares, carros dos correios, caminhões de entrega, caminhonetes com materiais de construção, motoboys, e diversos serviços que contribuem ao bem-estar dos moradores. Ainda, as pessoas apontavam um incremento nas opções de lazer, fosse pelo surgimento de novos bares, lanchonetes e restaurantes ou pela presença de novos coletivos de teatro, artes marciais, recreação infantil, capacitação profissional, apoio escolar, dentre outros.

Por outro lado, a apropriação dos espaços públicos foi duramente criticada. Durante a divulgação da oficina, ao explicarmos que iríamos “conversar sobre a comunidade hoje e o que mudou com a urbanização”, muitas pessoas se queixavam imediatamente dizendo que “antes não tinha baile funk”. O impacto dos bailes no cotidiano da população é forte principalmente por que ocorrem praticamente todos os finais de semana e ocupam ruas inteiras durante toda a madrugada. Normalmente, são promovidos por donos de bares, muitas vezes situados em ruas estreitas, onde as casas são muito próximas da rua.

Mas existia também um segundo conflito que permanecia silencioso, pois envolvia membros do “crime”: praças, áreas verdes e estruturas de contenção estavam sendo reocupadas para a construção de moradias de aluguel. No entanto, na medida em que as reocupações do crime avançavam para áreas mais visíveis e chegavam às maiores praças, elas eram cada vez mais questionadas. Lamentava-se a tomada de áreas livres com potencial de uso coletivo e ponderava-se também o retorno de situações de risco. Principalmente, sentiam-se tolhidos de sua voz, já que qualquer denúncia poderia ser alvo de retaliação: “a gente não pode falar nada”.

Nesse sentido, os conflitos que envolviam esses usos do espaço público evidenciavam um jogo de forças em que alguns controlam o espaço (físico e social) mais do que outros. Revelavam “capacidades de apropriação” desiguais, disputas em que são empregadas diferentes estratégias e poderes (BOURDIEU, 2012). E, também, estavam profundamente relacionadas à urbanização recente, já que o asfaltamento das ruas, a produção de áreas livres e a valorização imobiliária não só viabilizaram os bailes funk e as reocupações, como também as tornaram atividades extremamente lucrativas.

Assim, tanto no caso dos bailes funk como no caso das reocupações, a proporção que o conflito tomava não estava ligada às atividades em si, mas sim ao contexto em que alguns grupos fazem muito dinheiro em detrimento de direitos de outros. Os “batidões”, por exemplo, não eram as únicas festas de rua, mas o grande problema era o porte que os eventos tomavam, atraindo multidões de pessoas de fora da Vila, durando finais de semanas inteiros e gerando muito lixo, pois consumia-se muito. Quanto às reocupações, o principal motivo de descontentamento era o fato do crime dominar todo o potencial construtivo das áreas livres para lucrar com o “parque de locação” que

estavam edificando, não deixando outras famílias ocuparem ou opinarem sobre os usos desses espaços. O preço médio do aluguel das moradias produzidas pelo crime é 600 reais e as quantias são pagas individualmente aos donos de cada unidade – alguns membros do crime chegam a arrecadar aluguel de até vinte casas.

Por outro lado, outros processos de reocupação mais diversos que se davam principalmente ao redor de conjuntos habitacionais recém construídos não eram contestados pelos moradores. Nesses locais, onde as obras removeram totalmente o tecido da favela e implementaram um novo desenho urbano, surgiam garagens, quitandas, bares, lojas e restaurantes construídos em espaço público. Mas a grande diferença em relação às reocupações geridas pelo crime é que essas iniciativas eram, em geral, individuais ou familiares e encerravam disputas mais equilibradas, limitadas a um orçamento mais modesto, em que cada agente ocupava um pedaço de terra para empreender conforme seu interesse. Ainda, atendiam a demandas locais, contribuindo com uma diversidade de serviços voltados para a comunidade.

Sendo assim, as reocupações e os bailes funk revelavam não só diferentes formas de dominar os novos espaços públicos, mas também diferentes maneiras de entendê-los: notamos que as áreas livres podiam ser vistas como melhorias coletivas ou oportunidades individuais de acordo com o “olhar” de cada grupo social. Alguns projetavam usos de lazer, como festas e esportes; usos coletivos, como feiras e eventos comunitários; e usos individuais, como espaços para moradias ou garagens. Mas outros as viam como forma de gerar recursos. Diferentes “olhares” sobre o espaço apontando para diferentes valores, mas as disputas favoreciam aqueles com maiores “capacidades de apropriação” – o que gerava sentimento de injustiça e impotência.

Sobretudo, essas disputas indicavam um novo contexto do assentamento que viabilizou essas atividades e as tornou extremamente lucrativas: Vila Nova Jaguaré era agora uma “favela urbanizada”, e as forças sociais que regem a apropriação do espaço estavam se movimentando, aproveitando os benefícios da urbanização. Afinal, os processos de urbanização de favela abrem os assentamentos para a entrada de novos capitais ou, como coloca Mautner (2010), abrem caminho para a expansão da “terceira camada” da produção do espaço – o capital. E a captura desses capitais (econômico, social, cultural, político etc) estava sendo disputada por atores sociais internos e externos. Os conflitos indicavam, portanto, uma “nova realidade” de mercantilização do espaço, e deixavam claro as forças e interesses envolvidos.

Mas, apesar de alguns discursos indicarem uma maior oposição de valores de uso e troca, os olhares sobre as áreas livres também se misturavam, compondo narrativas que tensionavam pontos de vista aparentemente opostos. Alguns interlocutores da pesquisa reclamavam dos bailes funk, mas compreendiam que eram opção inédita de lazer no bairro ou os aproveitavam como oportunidade de complementar a renda, vendendo lanches, bebidas, cobrando pelo uso de seus banheiros pessoais etc. Outros, questionavam as reocupações do crime, porém também criticavam o baixo potencial de uso das áreas livres produzidas pela intervenção e consentiam com outros tipos de reocupação. E, afinal, entendemos que a apropriação das áreas livres se estrutura a partir dessas diferentes formas de perceber e se relacionar com os espaços públicos: desde a formação do assentamento, as áreas livres sempre foram tidas como espaços para construir casas ou para o lazer da comunidade e, também, já existiam pequenos comércios e moradias de aluguel há muito tempo, mesmo quando a grande maioria das edificações era barracos de madeira.

Assim, o estudo dos usos das áreas livres foi essencial para elaborar uma matriz teórica que permitisse entender o desenho da apropriação. Primeiramente, notamos os principais interesses projetados nas áreas livres, os principais significados que elas

evocavam: moradia, lazer/sociabilidade e negócios. Depois, notamos que, em suas interações e conflitos, esses significados estruturam uma grande diversidade de maneiras de se relacionar com esses espaços. E, além disso, ficou bastante claro que esses valores não eram novos, que estiveram presentes com diferentes arranjos ao longo da história do assentamento.

No entanto, uma pergunta permanecia: como caracterizar a apropriação do espaço nessa favela urbanizada? Quais valores estruturam as formas como o espaço é entendido e utilizado? Faltava ainda se desprender da análise dos usos das áreas livres para alcançar os valores e o desenho da apropriação do espaço. Ou seja, faltava passar de uma perspectiva da apropriação do espaço “na” Vila Nova Jaguaré para uma leitura mais ampla das regras sociais e ordenamento espacial que regem a apropriação “da” Vila Nova Jaguaré (MAGNANI, 2012).

Sendo assim, com uma matriz teórico-metodológica consolidada e um entendimento mais aprofundado sobre como funcionava a apropriação do espaço na Vila Nova Jaguaré, passamos a analisar os dados obtidos em visitas e entrevistas que realizamos com moradores em busca de uma chave explicativa que permitisse compreender a complexidade de comportamentos, relações humanas e atividades que se desenvolviam nessa favela urbanizada.

Naturalmente, o momento atual da Vila Nova Jaguaré é percebido de diferentes maneiras entre os moradores, que tensionam benefícios e impasses, mudanças e continuidades, passado e presente para se posicionar. Em alguns discursos, sobressaem problemas como a volta das situações de risco, o controle social exercido pelo crime, a violência, a degradação das melhorias, compondo uma imagem viciosa do lugar: “tenho vergonha de trazer alguém onde eu moro”. Em outros casos, enaltece-se a solidariedade entre os moradores e um sentimento de identificação com a comunidade: “eu gosto daqui, tem muita gente que gosta de mim e eu gosto deles”. E existe ainda um terceiro posicionamento, que reconhece todas as facilidades que a vida no Jaguaré proporciona, como boa acessibilidade, oportunidades de emprego e estudo, proximidade a comércio e serviços, etc: “todo mundo quer estar aqui no Jaguaré”.

A favela urbanizada permite diversas interpretações e, até hoje, o assentamento ainda é chamado de favela, vila, comunidade, bairro, cidade. Dependendo do ponto de vista ou do contexto que se apresenta, emprega-se a categoria que reúne os significados desejados: violência urbana é coisa de favela, ajuda mútua é característica da comunidade, enquanto que a formalização da concessão de uso assegura tratar-se de um bairro. Ou seja, como a favela urbanizada evoca significados muitas vezes paradoxais, existem categorias que se aplicam a diferentes dimensões de sua realidade.

A grande diversidade de formas e usos presente na Vila Nova Jaguaré indica que o espaço da favela urbanizada pode ser interpretado e apropriado de diversas maneiras. Na medida em que os moradores se posicionam sobre os avanços e impasses que o momento atual representa, percebe-se três categorias que estruturam seus argumentos individuais: “favela”, “comunidade” e “bairro”. Essas categorias são como interpretações hegemônicas do lugar e recortam distintas características da favela urbanizada. São, portanto, eixos de significação que, em suas interações, estruturam todas as formas pelas quais o espaço da Vila Nova Jaguaré é entendido (NAZARETH, 2017a; GARCIA, 1976).

No presente trabalho, pretende-se apresentar essas categorias e o que elas representam na Vila Nova Jaguaré atual para depois expandi-las para os contextos históricos da Vila e do bairro do Jaguaré. Principalmente, procura-se explorar a oposição urbanização-precarização, dualidade que fora do contexto da Vila pode trazer

uma compreensão mais aprofundada sobre a relação que existe entre a favela e o urbano no Jaguaré e na capital paulista.

Sendo assim, para que seja possível traçar paralelos entre os processos de urbanização do bairro e desenvolvimento urbano da Vila, apresentaremos em seguida seus contextos históricos. Depois, exploraremos os significados das categorias “favela”, “comunidade” e “bairro” e o que elas representam no ambiente da “favela urbanizada” para que, finalmente, possamos extrapolar os limites desse caso de estudo e traçar possibilidades teóricas que tomem a favela como ponto de partida para novas teorias do urbano no Brasil (ROY, 2011).

## **Contexto Histórico**

### **O bairro**

O Jaguaré foi um dos primeiros bairros da cidade a ter sua urbanização planejada. Em meados da década de 1930, essa gleba de subúrbio dividida entre colinas e planícies foi vista pelo empresário Henrique Dummont Villares como grande oportunidade para projetar um bairro operário, ideia inspirada no urbanismo das Cidades-Jardim. Para ele, o bairro deveria oferecer vantagens tanto para o trabalhador quanto para a indústria – proximidade entre local de trabalho, moradia e lazer para favorecer a reprodução da força de trabalho.

O plano urbanístico do Centro Industrial Jaguaré dividia-se entre um loteamento habitacional nas colinas, com traçado viário orgânico que se adequava às curvas de nível, e uma malha ortogonal de grandes quadras nas planícies, onde seriam instaladas as indústrias. Considerando a infraestrutura prevista, a intenção de Villares era consolidar um bairro operário com alta qualidade de vida e ampla rede de equipamentos: o projeto incluía arborização das vias, um parque público de 160 mil m<sup>2</sup> e 42 praças equipadas com centros de esportes, de recreação, restaurante, cinema, centro cívico, etc. – em uma dessas praças, previa-se um *belvedere* equipado com churrasqueiras para piqueniques.

No entanto, a Cia Imobiliária Jaguaré ainda enfrentaria muitos problemas para implementar sua proposta. Mesmo aplicando altos investimentos no sentido de estimular o desenvolvimento industrial do bairro, como o subsídio total da construção da ponte Jaguaré em 1947, em 1963 somente 20% da área industrial estava operante e 45% dos lotes residenciais estavam desocupados (GOLDENSTEIN; ROSSINI, 1972). E isso aconteceu por causa da lógica especulativa da urbanização, que foi de encontro à proposta inicial de Villares: como a revenda dos lotes industriais foi muito praticada, a consolidação do parque industrial foi prejudicada e, como o projeto habitacional dependia do sucesso do loteamento industrial, grande parte da infraestrutura do bairro não foi implementada.

Nesse contexto de bairro periférico e desprovido de serviços públicos básicos, a Cia Imobiliária começou a comercializar lotes menos favorecidos sem qualquer construção, o que facilitava seu parcelamento e permitia que uma população de baixo poder aquisitivo se instalasse no bairro. Também, é possível que a motivação da Cia para povoar o bairro estivesse relacionada a uma estratégia financeira para reivindicar serviços públicos e, em consequência, valorizar as melhores áreas da gleba. Isto é, povoar os piores lotes da gleba para reivindicar infraestrutura e, conseqüentemente, aumentar o preço da terra dos lotes mais caros.

Em todo caso, quaisquer que tenham sido as razões e estratégias dos promotores imobiliários, Goldenstein e Rossini (1972) apontam que a proposta de criar um distrito industrial nos moldes estrangeiros foi um fracasso: em 1963, 70% da mão-de-obra das

indústrias vinha de fora do Jaguaré e, ao contrário do previsto, ela era instável, flutuante e não especializada.

Os anos 1960 foram um período de crescimento da população do Jaguaré. Nesse período, a população do bairro cresceu em mais de cinco vezes, mas foi somente a partir de meados dessa década que as ruas do bairro começaram a ser asfaltadas e as redes de abastecimento de água e iluminação pública chegaram aos principais eixos. Na medida em que a oferta de emprego e os aluguéis do bairro subiam, aumentava a pressão por moradia barata e cresciam o número de habitações precárias no bairro – em 1963, 12,5% das famílias do bairro habitavam barracos de madeira (GOLDENSTEIN; ROSSINI, 1972).

Foi somente a partir do início da década de 1970 que o Jaguaré passou a receber intervenções públicas, perdendo as características de subúrbio e integrando-se efetivamente ao espaço urbano. Na mesma década, o bairro se tornaria um dos mais industrializados da capital. Contraditoriamente, agravou-se ainda mais a demanda por moradia, de modo que o processo de urbanização esteve sempre associado à precarização de áreas menos favorecidas do bairro.

Em um contexto de crise econômica e aumento do preço do aluguel, o parque público de 160 mil m<sup>2</sup> começou a ser visto por muitos moradores do bairro como alternativa para moradia. E, de fato, o parque permanecia em desuso, sem qualquer infraestrutura viária ou de lazer e, desde a década anterior, já vinha sendo utilizado por indústrias para retirada de solo para aterros, o que facilitou sua ocupação em 1962. Nascia, assim, a Favela do Jaguaré, a primeira favela do bairro.

### **A favela**

De modo semelhante ao distrito do Jaguaré, a primeira favela do bairro também vivenciou conquistas associadas a processos de precarização. Desde sua formação até os dias atuais, a Favela do Jaguaré passou diversas mudanças, tanto em seu espaço físico como nas relações que a população manteve com o poder público, buscando o reconhecimento de seus direitos. E essas mudanças se refletiram inclusive na designação do assentamento, que nasceu como favela, se transformou em vila, voltou a ser favela e hoje é núcleo urbanizado.

Nos seus primeiros anos de existência, o contato entre moradores e funcionários públicos favorecia a segurança da posse e, em menos de dez anos, a Favela do Jaguaré já abrigava 400 famílias. No final da década de 1960, a favela passou por um movimento de organização comunitária estimulado pela Ação Comunitária do Brasil (ACB), entidade fundada pelo empresariado paulista. O objetivo da Ação era de suscitar lideranças e organizações de moradores para que desenvolvessem soluções para problemas comunitários. Geralmente, a ACB estimulava a construção de escolas, postos de saúde, creches, centros comunitários e outros equipamentos visando consolidar um “espírito comunitário”. Naturalmente, o grupo de empresários também detinha outra motivação, como fica claro no trecho abaixo:

É evidente que, além do interesse propriamente humano de prestar ajuda a um seu semelhante menos favorecido, eles se empenham com isso a aumentar a disponibilidade de mão-de-obra, já que o nosso objetivo principal é recuperar o homem marginalizado pela aculturação e profissionalização. (AJUDA PARA 40 MIL FAVELADOS, 1971)

No Jaguaré, a chegada da ACB motivou as lideranças a se unir em torno de seus problemas comuns: água, luz educação e atendimento médico. Organizados em uma União de Moradores, eles construíram uma escola e um posto de saúde e implementaram soluções coletivas em abastecimento de água e luz. É interessante notar

que essas soluções foram implementadas antes da conexão do loteamento residencial formal do bairro aos mesmos serviços públicos.

O movimento repercutiu na grande mídia e na esfera política municipal, ganhando inclusive uma matéria de página inteira no Jornal “Folha de São Paulo” intitulada “Uma Favela em Tempo de Avanço”, em que refere-se ao assentamento como uma “cidadezinha”, ou uma “ex-favela”. Finalmente, os moradores assinalaram este novo momento modificando o nome da comunidade, que passou a se chamar Vila Nova Jaguaré: “não é favela, é vila”, diziam as lideranças.

Entretanto, a cada melhoria que conquistavam, a questão da posse da terra se tornava mais urgente, visto que os moradores sentiam que suas conquistas estavam ameaçadas pelas políticas de desfavelamento (ou seja, pelas remoções). Assim, em 1973, com a intenção de regularizar o assentamento, a União dos Moradores propõe ao prefeito da cidade a compra de um terço da área do parque. No entanto, foram informados de que a gestão não pretendia a regularização, e sim construir uma praça pública e transferir todos os moradores para outro local. Assim, deu-se início a outro período da história da Vila Nova Jaguaré, marcado pelo medo da remoção, pela precarização das condições de vida e fortalecimento da organização popular junto a outros movimentos de favela. Em reflexo dessas mudanças, a Vila passou a figurar nos registros da Prefeitura e na grande mídia como Favela Vila Nova Jaguaré.

Ao longo dos anos 1970, com a desestabilização econômica e o aumento do desemprego no país, agravaram-se as condições de habitabilidade e violência urbana. Em São Paulo, a criminalização dos loteamentos irregulares fez com que a única forma de acesso à terra viável aos pobres urbanos fosse a ocupação – entre 1973 e 1987, a população favelada do município aumentou de 1% para 9% (TASCHNER, 2012).

Dada sua localização estratégica próxima a postos de trabalho e a força da luta popular, que proporcionava melhorias e otimismo em relação à segurança da posse, a Vila atraía cada vez mais pessoas, que muitas vezes tinham de ocupar áreas de risco de deslizamento e enchentes. A favela passou a abrigar pessoas em diferentes níveis de vulnerabilidade socioeconômica, que habitavam casas de madeira ou alvenaria, áreas planas ou com altas declividades, de risco ou bem consolidadas. Quanto mais novas eram as construções, mais precários eram os acessos e mais instáveis as condições do solo.

Além disso, a ação pública da Prefeitura também incentivou o adensamento e a precarização das favelas mais consolidadas, uma vez que praticava remoções sem soluções definitivas em atendimento habitacional. E a Vila Nova Jaguaré foi testemunha da ineficácia dessas ações, recebendo diversas famílias removidas de áreas próximas – algumas delas reassentadas pela própria Prefeitura em alojamentos provisórios, que, por descaso, acabaram se tornando definitivos.

Entre meados da década de 1970 e o final da década de 1980, os movimentos de moradia no Brasil cresceram e se organizaram. Foi um período marcado por fortes pressões sociais, em grande parte devido à crise habitacional, mas também devido ao início da abertura democrática, que possibilitou a emergência de movimentos sociais que contavam com o apoio de políticos de oposição ao regime militar. Em São Paulo, a Prefeitura aboliu o termo “desfavelamento” e direcionou a política pública ao enfrentamento da questão da moradia. Mas, mesmo com grandes avanços no âmbito do direito à localização, a maioria dos programas praticava a reurbanização, ou seja, previa a remoção total com provisão de conjuntos habitacionais na mesma área: a favela ainda era vista como “moradia provisória”.

Nesse contexto, as lideranças da Vila Nova Jaguaré, agora uma das comunidades mais organizadas de São Paulo, começaram a se identificar com outros movimentos de

favela, pois compartilhavam a pauta do reconhecimento da posse da terra. Unidos a outras favelas do Butantã, constituíram a União dos Moradores do Butantã e realizaram uma série de manifestações pautando principalmente a compra dos terrenos municipais para que pudessem construir casas de alvenaria. No entanto, encontraram obstáculos de ordem fundiária, visto que não havia precedentes legais para regularizar o uso habitacional em “áreas de uso comum do povo”, o que os levou até Brasília para reivindicar a posse da terra diretamente ao Presidente da República. O diálogo entre as principais lideranças do movimento e o Presidente Figueiredo revela o nível de organização da luta popular:

**Luis Vioti**, do Jardim São Remo, foi o primeiro a falar: “Viemos aqui solicitar a Vossa Excelência a posse, das casas onde moramos, na favela do Butantã...”

**Figueiredo**: “O que interessa é a posse? Isso é um problema que tem que ser estudado. Não é assim não. Até por que tem muita gente que está morando em terreno particular. Mas vou mandar o ministro Venturini (dos Assuntos Fundiários) estudar o assunto. Sobre a questão das casas, vou mandar o ministro Andreazza (do Interior) estudar.”

**Vioti**: “Nossa luta é uma luta democrática, social. Eu moro na favela do Jardim São Remo, no Butantã. Já temos um projeto de urbanização. Só falta o total apoio do presidente da República...”

**Figueiredo**: “E o prefeito de vocês? E o governador não contam, não?”

**Aparecido Vicente Bertoncelo**, da favela São Jorge: “O prefeito e o governador estão nos ajudando, mas nossa luta é pela propriedade do local onde vivemos...” (FIGUEIREDO PROMETE ESTUDAR O CASO DA FAVELA DO BUTANTÃ, 1982, negrito nosso)

No final dos anos 1970, em resposta às lutas sociais que buscavam a consolidação de favelas próximas a bairros nobres, a imprensa e a elite paulistanas intensificam uma campanha para depreciar a favela e estigmatizar seus moradores. No Butantã, moradores saem às ruas com cartazes em que lia-se “favelado é ladrão”, “não somos penico para ter favelado perto”, etc (BATISTUZZO, 1981: 131 apud BARBOSA, 2014: 149-150). Reflexo dessa disputa simbólica travada ao longo da história, consolidou-se uma ambiguidade que a palavra favela carrega até hoje: por um lado enfatiza a situação de precariedade, criminalidade ou marginalidade, no sentido de ser socialmente diferenciada e, por outro lado, evidencia a luta por direitos, foca nas melhorias e aponta a união como principal motivo das conquistas.

Ao longo dos anos 1980 e 1990, a Favela Vila Nova Jaguaré ganhou maior destaque na cena política, pois, além da forte organização social, a questão da redemocratização tornou-a importante cunhal eleitoral – naquela época, era uma das favelas mais populosas da cidade. O fim do processo de abertura política e o fortalecimento dos movimentos de moradia foram cruciais para criar condições para as primeiras experiências de urbanização de favelas. Mas, nesse período, a política habitacional ainda oscilou entre gestões mais progressistas e outras mais conservadoras, com propostas de regularização urbanística, reurbanização e até desfavelamento. No início dos anos 1990, a Favela Vila Nova Jaguaré foi palco de uma das primeiras experiências de urbanização de favelas do município, ainda que incipiente e focada no risco geotécnico.

Na década de 2000, o capital imobiliário começou a avançar na direção do Jaguaré, que foi o distrito da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que mais de valorizou entre os anos 1998 e 2008 (FIORAVANTI, 2013). Paulatinamente, o Jaguaré

foi se transformando em uma nova centralidade, o que também se refletiu em adensamento, verticalização e aquecimento do mercado imobiliário informal na Vila Nova Jaguaré. No ano 2000, o distrito era um dos cinco mais favelizados de São Paulo, com 30% de sua população residindo em favelas (INFOCIDADE, 2000a, 2000b), e a Favela Vila Nova Jaguaré era uma das mais povoadas da capital, com densidade habitacional de 737 habitantes por hectare (FREIRE, 2006).

Mas, foi somente nos anos 2000 que a favela foi efetivamente consolidada. Em 2001, foi lançado em São Paulo o primeiro grande programa de urbanização plena, o Programa Bairro Legal, que incluía regularização urbanística e fundiária, e a Favela Vila Nova Jaguaré estava entre os assentamentos beneficiados. Antes das obras, um levantamento socioeconômico verificou que 40% das famílias estavam ali há menos de cinco anos e a mesma porcentagem tinha renda abaixo de dois salários mínimos. Ainda, a maioria dos trabalhadores era registrada (COBRAPE, 2003).

As obras duraram de 2006 a 2011 e a regularização fundiária foi concluída em 2015, com a entrega dos títulos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (Cuem). Assim, sua designação oficial passou a ser Núcleo Urbanizado Vila Nova Jaguaré, assentamento que abriga hoje mais de 15 mil pessoas.

### **A favela urbanizada**

Com o fim da urbanização, completou-se um ciclo histórico de lutas populares pautadas na consolidação e reconhecimento formal da favela. No entanto, apesar das melhorias em mobilidade, qualidade de vida e do desenvolvimento da economia local, ainda persiste a falta de controle urbano, a qualidade insatisfatória dos serviços urbanos e o controle social exercido pela criminalidade. Ou seja, conquistaram-se direitos, mas não a cidadania plena; implantou-se infraestrutura, mas ainda existe diferenciação em relação aos bairros centrais. Como o controle urbano segue sendo negligenciado, a questão fundiária foi parcialmente resolvida, de forma que hoje já se apresentam novos impasses. Nesse contexto, marca-se uma “nova realidade” determinada pelas novas condições de desenvolvimento, formalidade e institucionalidade, mas que ainda convivem com os traços históricos de precariedade, informalidade e criminalidade.

No âmbito da pesquisa, esse momento atual foi descrito de diferentes formas, já que cada interlocutor apresentava uma perspectiva diferente baseada em suas experiências pessoais. Afinal, a realidade da favela urbanizada se coloca de forma desigual para pessoas que ocupam diferentes níveis de hierarquia social ou que possuem trajetórias de vida e alinhamentos políticos distintos. Em um contexto de grande diversidade urbana e extremamente contraditório, é praticamente impossível descrever a realidade a partir de uma única narrativa, de forma que os moradores articulam constantemente avanços e impasses para elaborar seus posicionamentos. Diante dessa enorme diversidade de pontos de vista, a realidade da favela urbanizada se descortina em “múltiplos planos”, revelando diferentes formas de situar o momento atual.

Entretanto, existem dimensões que atravessam os relatos, pontos de tangência que os aproximam. Uma dessas dimensões apresenta uma imagem estigmatizada do assentamento, comum entre aqueles que se sentem prejudicados ou que enxergam a continuidade dos problemas depois da urbanização. Alguns sustentam seus argumentos em fatos que revelam um tratamento diferencial em relação ao resto da cidade: pontos de acúmulo de lixo e entulho, equipamentos abandonados em degradação, problemas em drenagem, tarifas de serviços públicos desproporcionais, ausência de controle e regulação urbana, de iluminação de vielas e de regularização do tráfego de veículos. Criticam a ausência do poder público e a presença de grupos armados que subtraem a



liberdade dos moradores. Ou seja, deste ponto de vista, as melhorias implementadas não foram suficientes para que o núcleo urbanizado deixasse de ser “favela”.

Por outro lado, outras narrativas celebram as novas oportunidades e facilidades, grandes avanços que fazem com que a urbanização seja vista como positiva. Principalmente, valorizam a regularização da posse, os serviços públicos individualizados e o fato de agora possuírem um endereço formal, o que lhes dá acesso a diversos serviços que antes lhes eram negados, como entregas a domicílio e crédito bancário. Apontam também a “diminuição do estigma de favela” e sentem-se mais confiantes em expor seu local de moradia para empregadores e pessoas de fora da Vila. Enfim, veem claras diferenças entre o cotidiano atual e o passado, já que a consolidação formal do assentamento impulsionou o desenvolvimento local, aqueceu o mercado imobiliário e transformou sua imagem. Nessa perspectiva, defendem que a Vila Nova Jaguaré é hoje como qualquer outro “bairro” da cidade.

Finalmente, existe um terceiro posicionamento que se distancia da dicotomia de melhorias e continuidades. Principalmente entre moradores mais antigos, é comum a expressão de um sentimento de pertencimento ao lugar, um envolvimento afetivo que passa ao largo de problemas e virtudes. A pedra angular dessas narrativas é os laços de vizinhança e solidariedade, que sustentam as lutas cotidianas e permitem o avanço do coletivo. Ou seja, retratam uma relação mais intimista com o lugar, o que reforça uma visão de que a Vila Nova Jaguaré é a casa dessa “comunidade”. Apesar da urbanização ter modificado sensivelmente essa dimensão na medida em que contribuiu para a evasão de muitos moradores que não conseguiram permanecer frente às dinâmicas de valorização imobiliária ou que simplesmente foram removidos e reassentados pela frente de obras, muitos moradores ainda se reconhecem e buscam fortalecer as lutas coletivas, em busca de soluções para os problemas comuns.

Nesse sentido, os relatos sobre o momento atual se constroem a partir dessas três visões do espaço social, que naturalmente se sobrepõem e se contrapõem para formar os múltiplos posicionamentos sobre essa favela urbanizada. Durante os trabalhos de campo, os discursos dos interlocutores da pesquisa oscilavam entre afirmações de que o Núcleo Urbanizado Vila Nova Jaguaré não deixou de ser favela, resiste como comunidade ou se assemelha a qualquer outro bairro. Portanto, essas categorias realizam um recorte social, costurando e classificando certos comportamentos, relações humanas, cenários e atividades. Mas tratam de recortes virtuais, pois são projeções que adotam certos pontos de vista, de forma que a realidade é produzida no encontro dessas territorialidades: a favela urbanizada é ao mesmo tempo “favela”, “comunidade” e “bairro”.

Entretanto, tomando essas categorias como territorialidades, podemos expandir a análise para além do momento atual, já que elas não só determinam a realidade mas também a produziram historicamente. Afinal, elas sempre estiveram presentes no assentamento, mesmo que antes o equilíbrio entre elas fosse diferente e uma das dimensões pudesse se sobressair mais do que as outras. A própria história da Vila Nova Jaguaré revela que ela nasce como favela, se organiza como comunidade e é paulatinamente reconhecida como bairro. E, na medida em que a luta popular dirigia esse processo de conquista de direitos, esses mesmos avanços voltavam a reforçar contradições do passado. Nesse sentido, o estudo da apropriação da Vila ilumina dinâmicas da produção desse espaço, em que as dinâmicas de organização social, desenvolvimento, adensamento e precarização estão profundamente conectadas.

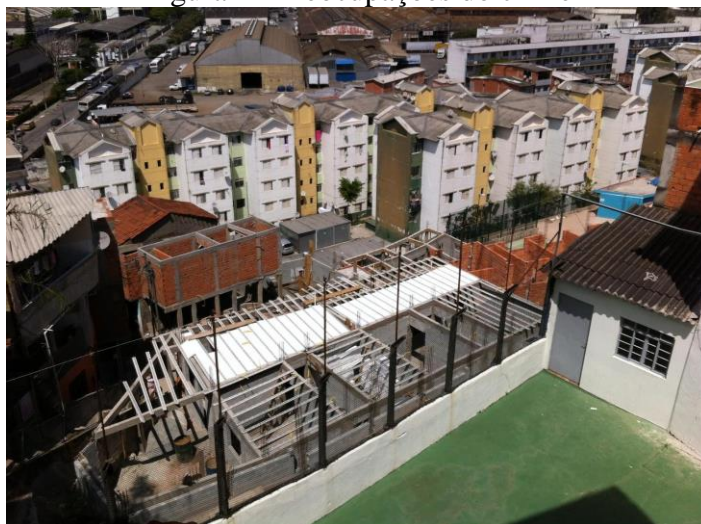
### **“Ainda é favela”**

A categoria “favela” é em geral usada na Vila Nova Jaguaré para enfatizar a precariedade, violência, degradação ambiental, violação de direitos ou qualquer outro fenômeno que contribua à estigmatização do lugar. Em outros lugares no Brasil, a palavra também evoca a luta por moradia e os laços sociais, mas no assentamento estudado a categoria favela enfatiza o lugar de onde se quer sair, onde se tem medo e vergonha de levar os amigos, onde se tem “bagunça” (lixo, barulho) e tráfico de drogas. A “favela” segue regras diferentes do “bairro”, e lá se está sujeito a outras situações, com outros atores envolvidos: “aqui é favela”, provocam algumas pessoas para enfatizar que “aqui é diferente”, para falar das disputas e injustiças de um universo bastante hierarquizado, onde o espaço é disputado por muitos e controlado por poucos, conforme ilustra a passagem abaixo:

Eu tenho muito medo de morar aqui, não vou mentir pra vocês. Igual muita gente fala, “porque o Jaguaré...” não é. Se você só vive dentro de casa, você não sai pra lugar nenhum, você não sabe o que acontece aqui. Mas se você sempre anda, você tá se comunicando com as pessoas, você sabe de coisa que você fica de boca aberta. (informação verbal)

De fato, essa categoria é muito utilizada para enfatizar uma série de questões relacionadas à violência urbana que determinam o cotidiano dos moradores. Na “favela”, as armas estão mais presentes, a polícia atua com maior truculência e os grupos armados impõem regras de conduta, limitam a liberdade individual e reagem contra aqueles que vão de encontro a seus interesses, muitas vezes forçando famílias a se mudarem. Muitos se referem ao crime como os “donos da favela”, e seu domínio sobre o espaço se materializa nas disputas pelas áreas livres: as moradias de aluguel produzidas por membros do crime tomam praças, áreas verdes e encostas, contrastando com os espaços residuais que são ocupados por pequenos comerciantes e coletivos sociais (figuras 1 e 2).

Figura 1 – Reocupações do crime



Crédito: Miguel Bustamante (2016).

Figura 2 – Reocupações residuais: comércios



Crédito: Sofia Toi (2015).

Se por um lado o cotidiano realmente é diferenciado em relação aos bairros “centrais”, por outro lado o “estigma de favela” também indica o preconceito com o lugar, que é associado diretamente a violência e precariedade. Atualmente, apesar de não ser classificado como favela, o assentamento continua sendo reconhecido como uma, já que sua estrutura físico-urbanística apresenta particularidades dessa forma urbana que nasce da ocupação. E, da discriminação do lugar, passa-se também à estigmatização das pessoas, e mesmo entre moradores da Vila, que atribuem o mau estado de conservação dos equipamentos coletivos ao “favelado” que não preserva o bem público, que descarta lixo e entulho em locais inadequados ou que tira proveito em cima dos outros. Essa visão pejorativa sustenta muitas vezes o argumento de que o morador desrespeitoso merece sua realidade, de que ele mesmo colabora com a degradação do lugar, argumento que desconsidera as responsabilidades do poder público e incumbe-as ao morador:

Na verdade aqui é considerado eternamente favela, claro, a gente chama de comunidade, vila mas pras pessoas a maioria aí fora vai considerar aqui eternamente favela, é como se fosse um preconceito que vai ser eterno, [...] aqui hoje é uma vila urbanizada, talvez a gente vai ter escritura, pagar IPTU, tudo normal, vai ser um bairro como qualquer outro, mas vai ser eternamente favela, vai, vai, aqui vai ser eternamente, principalmente se o cara faz isso daí [se referindo ao entulho que é constante em frente a sua casa] “isso daí é coisa de favelado”. (BARROS, 2014: 36)

Para muitos moradores, sair de Vila Nova Jaguaré significa libertar-se de uma série de problemas que limitam sua vida atual. Portanto, a categoria “favela” representa um universo determinado pela hierarquia, precariedade e violência, ambiente hostil que é muito bem representado pela visão que Carolina Maria de Jesus (2014) esboça da favela do Canindé nos anos 1950 quando diz sentir-se no “quarto de despejo” da cidade:

*... As [sic] oito e meia da noite eu já estava na favela respirando o odor dos excrementos que mescla [sic] com o barro podre. Quando estou na cidade tenho a impressão que estou na sala de visitas com seus lustres de cristais, seus tapetes de viludos [sic], almofadas de sitim [sic]. E quando estou na favela tenho a impressão que sou um objeto fora de uso, digno de estar num quarto de despejo. (JESUS, 2014: 37)*

Nesse contexto, a “favela” é a face do assentamento ao qual se quer fugir, evitar, superar, mas que ao mesmo tempo deve-se encarar todo dia. Assim, essa territorialidade também incorpora a dimensão das lutas individuais que alimentam um sentimento coletivo de insubordinação. Os movimentos de favela surgem nesse contexto, levando

esses sentimentos de injustiça à esfera política e reivindicando seus direitos. A “favela” sustenta tanto as opressões e preconceitos quanto a luta popular para superá-los. Frente à realidade brasileira de um processo de urbanização ancorado na desigualdade e exclusão, é símbolo da luta popular, conforme ilustra a palavra de ordem compartilhada por diversos movimentos de moradia: “quando morar é privilégio, ocupar é um direito”.

Embora a realidade de muitos assentamentos em grandes cidades brasileiras tenha se transformado em vários aspectos, a visão de Carolina continua atual. Na Vila Nova Jaguaré, levando em conta todas essas situações que evidenciam a garantia parcial de direitos, existe a perspectiva de que ela “ainda é favela”:

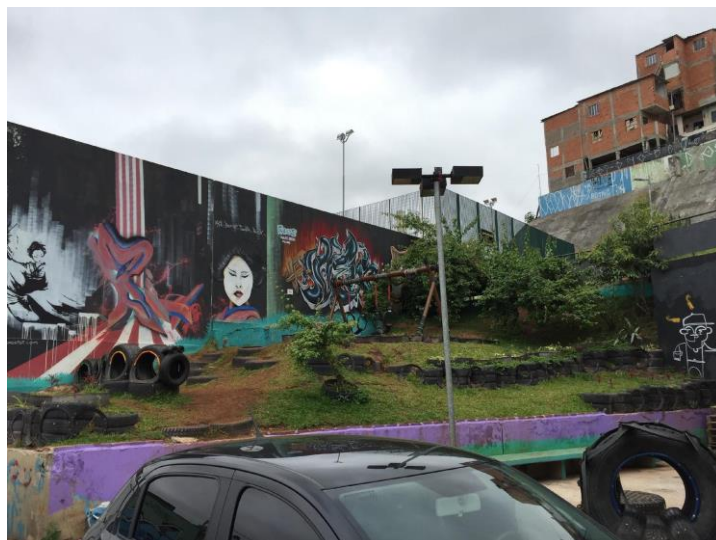
nosso voto é equiparado ao das pessoas da cidade legal, e por quê nossos direitos não são iguais também? Só os deveres, em direitos não. Isso é que é complicado. (BARROS, 2014: 34)

### **“Minha casa é aqui”**

Mas, se, por um lado, algumas cenas e relatos retratam injustiças, lutas e conflitos, por outro lado existem diversas narrativas que enfatizam sentimentos que unem as pessoas enquanto coletivo e revelam uma forte ligação com o lugar onde elas vivem. Inclusive, este é muitas vezes o retrato que se quer passar para aqueles que vêm de fora, de uma comunidade que superou os problemas do passado, um lugar bom de se morar graças às relações comunitárias, onde as soluções sempre passam pelas mãos da população (figura 3). Ou seja, a categoria “comunidade” aponta para os vínculos sociais, para relações humanas que mesclam laços de vizinhança, amizade e parentesco e reforçam o sentimento de que a Vila Nova Jaguaré é a casa de uma “grande família”, conforme ilustra a passagem abaixo:

Encontro Sofia e arranjamos, em cima da hora, uma entrevista com uma antiga moradora. Conta que recentemente fez as contas: vive há 36 anos na comunidade. Começa dizendo que “Isso aqui antigamente era só terra, esgoto, rato e barraco”, e fala sobre as coisas que não existiam, como o piso das ruas e as casas de cinco andares. Em certo ponto da entrevista, pergunto se ela “fez família” aqui em São Paulo, e ela diz que não, pois não pode ter filhos. Estranho o movimento de pessoas em sua casa – uma mulher sempre ao seu lado cuidando dos assuntos da casa, crianças e jovens adultos que entram e saem a todo momento da sala onde conversávamos com a senhora. Pergunto se são parentes, e ela diz que “é tudo amigo”, e explica: “Tem dois aqui por causa da cachaça”, “Tem essa mulher aqui, essa vizinha”, vira-se para a moça ao seu lado e diz “Essa aqui eu peguei pra cuidar, quando segurei no colo sua cabeça era molinha”, virando-se, de novo, “Esse homem aí, ele vive lá e é cego das duas vistas”. Aponta para as crianças e continua, “Aquela outra é filha dela”, “Esses dois moram ali na frente, mas estão dormindo aqui”, “E agora tudo vai ficando, criando, tudo aqui dentro de casa”. (anotações de caderno de campo, 5 mai. 2016)

Figura 3 – Parque infantil construído por coletivo local



Crédito: Miguel Bustamante (2015).

Fruto desse vínculo com o espaço, dessa relação específica que cria uma identidade coletiva que une moradores e lugar, as áreas coletivas assumem o papel da sociabilidade e do lazer. Através de pequenos gestos, cuida-se das pessoas e dos espaços, como por exemplo varrendo vielas de acesso, deixando luzes internas à casa acessas para iluminar algumas passagens ou ajudando vizinhos idosos e outros com problemas de locomoção. Trata-se vizinhos como se fossem família e o assentamento como se fosse casa. E muitas vezes verificam-se usos geralmente associados a ambientes domésticos se darem em ruas e vielas, para o que contribui a aproximação física entre a casa e o espaço público:

Mais um lance de escada. Peço licença e me viro de lado, passando entre duas crianças sentadas na escada fazendo lição de casa e sua mãe que conversa com a vizinha. Ao final da travessa, avisto a rua do Assum Preto, e reconheço as mesmas pessoas da semana anterior. Uma jovem à porta de uma loja de roupas, um senhor sentado em uma cadeira de plástico lendo um livro, algumas mulheres conversando. (anotações de caderno de campo, 8 abr. 2016)

A “comunidade” retrata também uma possibilidade de inclusão dentro de uma realidade de exclusão socioterritorial. No passado, quando ainda eram negados serviços básicos como atendimento de água, luz e esgoto, os moradores não viam outra opção se não se unir, e não só para reivindicar e trabalhar por melhores condições de vida, mas também porque sofriam das mesmas mazelas, reconheciam-se reciprocamente em suas dificuldades e anseios. Hoje, a “comunidade” aparece também como uma imagem utópica do lugar alheia às opressões vividas cotidianamente e é utilizada para amenizar o senso comum da favela como lugar determinado unicamente pela pobreza: o jargão “não é favela é Vila” do passado de traduz atualmente como “não é favela, é comunidade”:

Na verdade, quando você vê os próprios moradores falando favela, eles tão falando pro lado ruim, mesmo, não é o lado bom. Eu falo favela porque eu sempre falei favela, eu conheci como favela, pra mim é favela, não é comunidade. É favela. Mas não pro lado ruim, porque é o termo que eu conheço, é o termo que eu me identifico, que eu sempre ouvi. Aí agora, principalmente o pessoal da área social fala muito “comunidade”. Mas pra mim continua sendo favela, do mesmo jeito. Mas eu vejo que aqui em São Paulo a visão é diferente, de favela.

(...)



*A visão é diferente. Quando a pessoa fala: “Ah, favela do Jaguaré”, você pode até tá falando de uma maneira normal, mas a outra pessoa tá olhando de um outro jeito. Com uma visão às vezes de preconceito, “Ah favela, né?”. “Não é favela, é comunidade”. Eu não sei por que isso também, não entendo. (informação verbal)*

### **“Um bairro como qualquer outro”**

Finalmente, na fala dos moradores a categoria “bairro” se fundamenta principalmente na regularização da situação fundiária, nas melhorias em mobilidade e no ingresso de uma série de serviços, comércios e entidades que prestam assistência social, promovem cursos, atividades culturais e esportivas. A narrativa realça não só os benefícios das obras de urbanização, mas também uma série de oportunidades proporcionadas por políticas públicas que favoreceram a inserção urbana do assentamento. Também, destaca-se que hoje o “estigma de favela”, o que se reflete inclusive na imagem dos edifícios, já que os moradores começaram a investir mais no embelezamento das fachadas e na construção de moradias de aluguel muito bem decoradas (figuras 4 e 5). Mas, se, por um lado, a categoria aponta para os novos postos de trabalho, novas atividades de lazer, facilidades em atendimento à saúde e novos equipamentos públicos, por outro lado ressalta também uma mudança no modo de vida, já que agora cresce mais do que nunca uma perspectiva que vê na exploração do espaço uma oportunidade para gerar grandes rendimentos.

Figura 4 – Fachada redecorada



Crédito: Maria de Lourdes Zuquim (2015).

Figura 5 – Investimentos na moradia: varandas



Crédito: google.maps (2016).

Seja pela recente transformação do bairro do Jaguaré em uma nova centralidade ou pelas obras de urbanização, o cotidiano da Vila Nova Jaguaré sofreu grandes mudanças desde a virada dos anos 2000. Atualmente, revela-se um choque entre o recente desenvolvimento econômico e as antigas relações comunitárias, em que forças que prezam por usos coletivos e direcionados à comunidade perderam espaço para outras que pretendem conectar o assentamento à cidade e às dinâmicas do capital. A comunidade se tornou mais diversa e plural, mas a emergência de atividades extremamente lucrativas e a evasão de muitos moradores criou também um clima de disputa individual e desconfiança que fortalece um sentimento de que a comunidade não é mais como antigamente:

*(...) a gente era mais amigo antigamente, hoje em dia cada um praticamente quer ser o dono do próprio umbigo. Se eu coloquei lixo na minha porta, se o lixeiro tá passando e eu tô vendo que o lixeiro tá do outro lado, e eu vou jogar meu lixo fora, ele prefere ir lá e só jogar o dele do que pegar o que tá do lado dele, do vizinho, e jogar também. Antigamente não tinha isso, antigamente se você lavava a frente de uma porta tinha praticamente que lavar quase a rua toda, tinha que lavar a frente da casa dos vizinhos, antigamente tinha muito disso. Hoje em dia, não, você vai lavar o seu quadradinho lá, se lavar seu quadradinho tá bom. (informação verbal)*

A territorialidade do “bairro” está relacionada tanto à garantia de direitos quanto à mercantilização do espaço. Afinal, a história de consolidação das favelas, impulsionada pelas lutas populares que reivindicavam que os assentamentos populares também são cidade, permitiu também o avanço do mercado imobiliário informal. Na medida em que a favela deixava de ser vista como “moradia provisória”, crescia a segurança da posse e, com ela, os investimentos se tornavam mais seguros, fazendo com que um dos investimentos que mais geram retorno fossem as moradias de aluguel, conforme revela o trecho a seguir:

*... Aqui na favela há os que fazem barracões para residir e os que fazem para alugar. E os alugueis [sic] são 500 a 700,00. E os que fazem barracões para vender. Gasta [sic] 4 mil cruzeiros e vendem por 11 mil cruzeiros. Quem fez muitos barracões para vender foi o Tiburcio. (JESUS, 2014: 46)*

Em contraposição à categoria “favela”, o “bairro” evoca a nova condição de cidadania e isonomia, onde os conflitos são mais justos, pois são mediados por instâncias normativas formais e não pela “lei do mais forte” ou por regras paralelas

impostas pelos grupos armados. Além disso, apesar de reforçar a individualidade, o “bairro” fortalece também as liberdades individuais, a inserção urbana e a diversidade, permitindo trocas que conectam a Vila a outros lugares e outras culturas.

### **A favela e o urbano no jaguaré**

A realidade atual da Vila Nova Jaguaré, dividida as territorialidades da “favela”, da “comunidade” e do “bairro”, permite uma perspectiva de análise sobre os processos urbanos que ocorreram no Jaguaré e revela que a urbanização esteve sempre conectada a processos de precarização do urbano. Tanto no bairro como na Vila, o desenvolvimento não só não impede a degradação das condições de vida mas também se apoia nela, como se esses dois movimentos fossem dependentes. Retomando a história da formação do Jaguaré e da Vila, nota-se que avanços e retrocessos fazem parte da dinâmica de formação do espaço urbano, de modo que a urbanização não elimina a precariedade, dando-lhe apenas novas conformações.

Pensado como bairro industrial nos moldes estrangeiros, em pouco mais de uma década o Centro Industrial Jaguaré já se revelava um projeto inexecutável, enfrentando problemas na instalação das indústrias e na consolidação do loteamento residencial. Mesmo com todo o planejamento para que o bairro se tornasse um distrito industrial, para que sua dinâmica urbana favorecesse tanto o trabalhador quanto as indústrias, o projeto do Centro Industrial se mostrou inviável frente a particularidades e contradições do processo de urbanização da capital paulista.

A venda dos lotes industriais e a provisão de infraestrutura ao bairro entraram na lógica especulativa dos processos de expansão periférica, e as áreas residencial e industrial se desenvolveram de forma dissociada. Ainda, o perfil do operariado local contrariou as expectativas, caracterizando-se pela mão-de-obra não especializada, flutuante e, portanto, mal remunerada. Como o bairro passou a ser habitado por populações com poder aquisitivo menor do que o esperado, cuja grande maioria não trabalhava nas indústrias da região, os lotes tais quais foram planejados ficaram inacessíveis e, aos poucos, o bairro passou a vivenciar processos de precarização – lotes sendo vendidos sem qualquer construção, reparcelados e também edificados com materiais baratos.

Na década de 1960, o bairro carecia de atendimento público de serviços básicos, as ruas eram de terra e o transporte público era ineficiente. Aos poucos, o bairro foi se urbanizando, sendo integrado à cidade e recebendo infraestrutura, e, assim, foi se tornando uma nova centralidade, com maior oferta de trabalho e melhor localização no contexto urbano, o que reproduziu novos processos de precarização. A partir de meados de 1960, quando o bairro passou a ser visto efetivamente como “espaço urbano”, e não mais como subúrbio, cresceu a demanda local por moradia e ocupou-se o parque público. E, quanto mais o bairro se desenvolvia, mais a Vila Nova Jaguaré e outras favelas do bairro se adensavam. Ou seja, o próprio processo de urbanização do bairro mostra que essas territorialidades estão conectadas, como se a favela, a comunidade e o bairro fossem dimensões desse espaço urbano: no Jaguaré, a urbanização esteve desde sempre associada a processos de precarização das áreas do bairro menos favoráveis à ocupação

E na Vila Nova Jaguaré não foi diferente. Apesar de hoje ser axiomático o contraste entre as novas condições de desenvolvimento, formalidade, institucionalidade e os traços históricos de precariedade, informalidade e criminalidade, o cotidiano do assentamento sempre foi determinado na intermediação entre esses opostos.

No início da formação da favela, nos anos 1960, a posição da administração municipal era inflexível e contornável somente por uma rede de relações estabelecida



com funcionários da Prefeitura: o prazo para deixar o local era de seis meses, mas “se tudo corresse bem” o responsável do Serviço de Patrimônio deixaria eles continuarem lá (FREIRE, 2006, p. 103). Com a chegada da Ação Comunitária do Brasil, em 1967, e a fundação da União dos Moradores, marca-se um “tempo de avanço” que ensaia a consolidação do assentamento frente à opinião pública. A assistência da ACB faz com que a Vila Nova Jaguaré ganhe projeção, o que também ajuda a estabelecer arranjos com políticos, empresários e entidades que favoreciam o alcance a melhorias.

Em 1970, os moradores já haviam construído uma escola, posto de saúde, caixa d’água e também já haviam entrado em acordo com a concessionária de energia para realizar o abastecimento das casas. Três anos depois, o assentamento já contava com dez quitandas e 21 bares, além de outros estabelecimentos. Desde esse período, a população local já cultivava relações com diversas instituições, como, por exemplo, a Secretaria de Bem-Estar Social, a Secretaria de Saúde, o Sesi e a própria Prefeitura. Inclusive, as soluções em abastecimento de água e luz foram implementadas antes na Vila Nova Jaguaré do que no restante do Jaguaré – na cena política municipal, a Vila era bairro tanto quanto o loteamento residencial do bairro ao lado. Além disso, foi a partir dos anos 1970 que os serviços públicos urbanos começaram a ser oferecidos, mesmo que o uso da área para fins de moradia ainda não estivesse formalizado. Nesse período de auge da indústria, a Vila Nova Jaguaré abrigava operários formalmente empregados, mas que viviam em situação de informalidade e precariedade urbana e habitacional.

Considerando a “urbanização da favela” como um processo de consolidação que parte tanto da luta popular pela garantia de direitos como também do reconhecimento destes por parte do poder público, a Favela do Jaguaré foi paulatinamente se “urbanizando” e conquistando (mesmo que parcialmente) os direitos à vida, à moradia, à localização, e, finalmente, à cidade. Entretanto, a cada conquista, apresentavam-se novos impasses: fosse pelo imbróglio fundiário, por novas pressões por moradia ou pela disparidade entre a ação pública no assentamento e em outros bairros “centrais”, a Vila voltava a se reencontrar como “favela”. Tanto no Jaguaré como na Vila, a urbanização aparece sempre associada a processos de precarização. Afinal, os processos de urbanização formais e informais fazem parte da mesma lógica: o urbano não existe sem a favela.

Sendo assim, a favela urbanizada revela territorialidades que atravessam o processo de urbanização do Jaguaré. Afinal, não só a Vila Nova Jaguaré, mas a realidade social brasileira é estruturada a partir de arranjos entre precariedade e desenvolvimento, igualdade e hierarquia. Reflexo desse “dilema brasileiro” (DA MATTA, 1981), a Vila também é marcada pela informalidade com traços formais, pela moradia precária com bens de consumo modernos, pela sobreposição de dinâmicas de criminalidade e institucionalidade. Nesse sentido, a favela urbanizada se revela como uma nova forma urbana, mas estruturada sobre os mesmos paradigmas – manifesta contradições estruturais da sociedade brasileira.

### **Considerações finais**

O estudo da favela urbanizada, essa forma urbana que é determinada por um novo equilíbrio entre diversas territorialidades que fazem parte do universo urbano das grandes cidades brasileiras, traz importantes contribuições ao estudo dos processos de urbanização e suas contradições no contexto de um país do capitalismo periférico. Apesar das categorias de análise tratadas neste trabalho não se apresentarem da mesma forma em outros contextos urbanos do país, elas nos reforçam a perspectiva de que a

favelização e a precarização das condições de trabalho e moradia são partes constituintes do processo de urbanização característico das grandes cidades brasileiras.

Mas, além disso, o estudo nos mostra que na favela urbanizada as contradições do universo urbano brasileiro interagem de uma maneira particular, proporcionando um novo horizonte de possibilidades para a teoria do urbano no Brasil. A favela urbanizada engloba dinâmicas urbanas presentes em diversas cidades brasileiras, mas que muitas vezes não estão fisicamente próximas e, por isso, ela permite uma perspectiva de análise privilegiada. E o estudo de seu processo de formação e consolidação revela que existem diferentes equilíbrios entre essas dinâmicas, diferentes maneiras de mediar conflitos e propor soluções. Em seus processos urbanos particulares, as favelas nos apontam alternativas para pensar as cidades.

Entretanto, as favelas ainda se apresentam como um campo de estudos residual no urbanismo e no planejamento urbano, e, mesmo quando são tomadas como objeto de estudo, foca-se principalmente em suas contradições e nas possibilidades de intervenção. Ou seja, mesmo que hoje prevaleça o discurso de que esses assentamentos são fruto da reprodução de desigualdades sociais que fazem parte da produção do espaço urbano, poucas são as iniciativas que buscam compreender o urbano a partir da favela, ou seja, aprender sobre as cidades estudando favelas.

Se o processo de urbanização no Brasil é dual, as favelas nos permitem observar essas dualidades sobre outro ponto de vista, já que seu processo de formação e desenvolvimento é fundamentalmente diferente dos bairros formais. E, partindo dessas diferenças, elas nos apresentam novas possibilidades para compreender e intervir nas cidades. Analisar a favela a partir de uma perspectiva externa, tomando-a unicamente como universo de experimentação de práticas e teorias e não como alternativa para produção de novos conhecimentos significa ignorar tudo que elas nos ensinam sobre as interações e conflitos que conformam todo o espaço urbano.

Assim, para quebrar os paradigmas ideológicos que bloqueiam o surgimento de novas práticas do urbanismo e do planejamento urbano adequadas à realidade brasileira, é necessário investigar as formas alternativas de produzir o espaço que se revelam nesses territórios: é necessário “descolonizar” a teoria do urbano. Nesse sentido, defende-se que o estudo das favelas nos diferentes contextos que elas se apresentam no território nacional permite desenhar novas “geografias da teoria” do urbano no Brasil (ROY, 2011).

## **Bibliografia**

Ajuda para 40 mil favelados (1970). *Folha de São Paulo*. 25 de janeiro. Disponível em: <acervo.folha.uol.com.br>. Acesso em: 30 jun. 2016.

Barbosa, I. S. (2014). *O lugar do Movimento de Moradia na mudança da política pública paulistana para as favelas (1979-1989)*. v. 35, n. 2, 223-38. Tese (Doutorado) - Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo.

Barros, G. G. (2014). *Remoções provenientes de projetos de urbanização de favelas no município de São Paulo: o caso do Jaguaré*. Iniciação Científica FAUUSP/CNPq.

Batistuzzo, F. (1981). Debates em E&D: Favelas em São Paulo. *Espaço & Debate*. ano I, n. 2.

Bourdieu, P. (2012). *Efeitos de lugar*. In: Bourdieu, P. (coord.). *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes. 159-166.

Cobrape (2003). *Relatório de diagnósticos da Favela Nova Jaguaré*. São Paulo: Relatório técnico, Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos.

Da Matta, R. (1978). *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Figueiredo promove estudar o caso da favela do Butantã (1982). *Folha de São Paulo*. 18 de outubro. Disponível em: <acervo.folha.uol.com.br>. Acesso em: 30 jun. 2016.

Fioravanti, L. M. (2013). *Da periferia à centralidade: reestruturação do espaço e valorização imobiliária no bairro do Jaguaré, São Paulo*. São Paulo: FFLCH.

Freire, L. M. (2006). *Encostas e favelas: deficiências, conflitos e potencialidades no espaço urbano da favela Nova Jaguaré*. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Garcia, J. L. (1976). *Antropologia del territorio*. Espanhã (Madri): Taller de ediciones Josefina Betancor.

Goldenstein, L.; Rossini, R. E. (1972). *O bairro industrial do Jaguaré, SP*. São Paulo: Boletim Paulista de Geografia, n. 47, maio de 1972, 30-72.

Infocidade (2000a). *Estimativas de população e domicílios em favelas: Município de São Paulo, Subprefeituras e Distritos Municipais*. Disponível em: <infocidade.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 24 fev. 2017.

Infocidade (2000b). *População recenseada e taxas de crescimento: Município de São Paulo, Subprefeituras e Distritos Municipais*. Disponível em: <infocidade.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 24 fev. 2017.

Jesus, C. M. (2014). *Quarto de despejo: diário de uma favelada*. São Paulo: Ática.

Magnani, J. G. C. (2009). *Etnografia como prática e experiência*. Porto Alegre: Horizontes Antropológicos (online), v. 15, n. 32, 129-156.

Magnani, J. G. C. (2012). *Da periferia ao centro: trajetória de pesquisa em Antropologia Urbana*. São Paulo: Editora Terceiro Nome.

Mautner, Y. (2010). *A periferia como fronteira de expansão do capital*. In: DEAK, C. & SCHIFFER, S. (orgs.). *O processo de urbanização na Brasil*. 2a edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. cap. 7, 245-260.

Moura, R. C.; Nazareth, M. B. F.; Domingues, C. G. (2015). *Favela Nova Jaguaré: entre o projetado e o executado nos eixos habitação e espaços livres*. In: III Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono (III CIHEL). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Nazareth, M. B. F. (2017a). *Vila Nova Jaguaré entre favela, comunidade e bairro*. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Nazareth, M. B. F. (2017b). *Narrativas de um núcleo urbanizado: favela, comunidade, bairro*. In: Zuquim, M.L., Mazo, L.M. (Orgs.), Mautner, Y. (Col.). *Barrios populares Medellín, Favelas São Paulo*, 191-209. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Roy, A. (2011). Slumdog cities: rethinking subaltern urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*. v. 35, n. 2, 223-38.

Taschner, S. P. (2012). *Favelas em São Paulo: censos, consensos e contrasensos*. Cadernos Metrópole, n. 5, maio, 9-27. Disponível em: <[revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9294](http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9294)>. Acesso em: 24/02/2017.

Toi, S. (2017). Dinâmicas de apropriação dos espaços públicos na Vila Nova Jaguaré. In: Zuquim, M.L., Mazo, L.M. (Orgs.), Mautner, Y. (Col.). *Barrios populares Medellín, Favelas São Paulo*, 178-191. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Zuquim, M.L., Mazo, L.M. (Orgs.), Mautner, Y. (Col.) (2017). *Barrios populares Medellín, Favelas São Paulo*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

Zuquim, M.L., Mautner, Y. (Orgs.) (2013). *Velha Nova Jaguaré*. São Paulo: VIDEOFAU. Documentário online (28 min.). Disponível em: <[vimeo.com/75771527](https://vimeo.com/75771527)>. Acesso em: 02/09/2015.

Clara Gómez

Investigadora Centro de Estudios Urbanos – Universidad del Rosario

[claragomez424@gmail.com](mailto:claragomez424@gmail.com)

Daniel Hernández

Profesor Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas – Universidad El Bosque

[hernandezch.daniel@gmail.com](mailto:hernandezch.daniel@gmail.com)

## Introducción

Para comienzos del siglo XX Bogotá era una ciudad con una población cercana a los cientos de miles de habitantes, cuyo crecimiento la llevó a alcanzar aproximadamente 8 millones en el transcurso de cien años. En este siglo tuvieron lugar fenómenos de gran magnitud para la configuración territorial y demográfica de Colombia, que beneficiaron el crecimiento de las grandes ciudades tanto en sus barrios formales, es decir aquellos que hacen parte de la ciudad que ha sido planeada y que cuentan con una red de servicios públicos domiciliarios y de equipamientos colectivos de forma legal; como en los barrios informales, aquellos que han surgido a partir de la ocupación de territorios por fuera de los límites de la zona urbana y cuya propiedad, acceso a servicios y bienes se da por fuera de los marcos aceptados por el Estado.

La violencia y el conflicto armado, unido a la creciente demanda de obreros para las fábricas, suelen ser las principales razones a partir de las que se ha explicado la aparición de asentamientos populares e informales, como una alternativa de habitabilidad para familias de escasos recursos o migrantes del campo. De esta forma, al repasar las historias de formación y consolidación de barrios de origen informal en Bogotá, aparecen comúnmente actores relacionados con grupos armados y economías ilegales, excombatientes, desplazados y, en particular, agrupaciones de vecinos que por medio de la acción colectiva y el trabajo comunitario lograron el reconocimiento por parte de las autoridades distritales y el acceso a bienes y servicios como agua potable, transporte público, colegios, entre otros.

Sin embargo, es preciso reconocer la necesidad de nuevas explicaciones para el crecimiento físico de la ciudad, que aún hoy se mantiene. En el siguiente texto desarrollaremos algunas de las conclusiones del trabajo ‘Calidad de vida, relación con la ciudad y condiciones de exclusión en viejos y nuevos asentamientos urbanos’<sup>1</sup>, realizado por el Centro de Estudios Urbanos (CEUS) de la Universidad del Rosario entre 2016 y 2017, donde se aborda desde un enfoque comparativo el análisis de los procesos de origen y consolidación de asentamientos informales en Bogotá.

Los puntos que se abordan en la presente ponencia se obtuvieron de la comparación de dos asentamientos de origen informal, con una diferencia de aproximadamente dos décadas en sus procesos de consolidación. La primera conclusión de esta comparación se refiere al origen heterogéneo de los asentamientos informales en

---

<sup>1</sup> Los resultados de esta investigación se encuentran integrados en la publicación de la CAF *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*, citado como Botero, M. H., Gartner, C. E., Chitiva, D. H. y Gómez, C. (2017). *Estudio cualitativo de asentamientos urbanos en Bogotá*. CAF. Documento inédito. La bibliografía original de este documento se ha complementado para fines específicos del Seminario Latinoamericano Teoría y política sobre asentamientos populares.

la ciudad de Bogotá. En segundo lugar, se señala la influencia del mercado informal del suelo como motor de expansión de los bordes urbanos de la ciudad. En tercer lugar, los instrumentos aplicados en terreno nos permitieron vislumbrar la noción de informalidad como una alternativa válida, positiva y perfectamente aceptada para las personas que habitan estos asentamientos, elegida ante procesos de exclusión de la ciudad. Por último, se encontró una amplia incidencia de las acciones de las autoridades públicas locales y distritales sobre los procesos de consolidación de los asentamientos, tanto por el impacto de la presencia institucional, como por su ausencia.

Para llegar a esto, nuestro estudio parte de reconocer los aportes de autores especializados como Pedro Abramo, quien insiste en que la dinámica de acceso al suelo urbano y a la solución de vivienda por parte de las familias más pobres, se determina por tres grandes lógicas: ‘la lógica del Estado’, que define la forma, localización y usufructo del suelo urbano desde las opciones de oferta pública; ‘la lógica del mercado’, en la que se encuentran los que desean consumir suelo urbano y los que ofrecen el uso del suelo a esos consumidores. En esta lógica se encuentran los mercados formales y los mercados informales de suelo urbano; y la denominada ‘lógica de la necesidad’, motivada por la pobreza, es decir por la incapacidad económica de acceder o ser atendidos por alguna de las dos anteriores (Abramo, 2003). Esta última lógica aparece como la explicación a la decisión de participar en una acción colectiva, que tiene costos políticos y jurídicos y es la lógica comúnmente asociada a la aparición de barrios de origen informal. Es esta asociación la que en la investigación del CEUS se ve controvertida, al entender que nuevos asentamientos de este tipo aparecen asociados a expectativas económicas de los comparadores, preferencias de los habitantes y valores compartidos por los vecinos.

Cada lógica de acción establece un marco de referencia para la toma de decisión en cuanto al acceso al suelo y, por lo tanto, también define la estructura de acción y uso de los servicios públicos, la infraestructura y los bienes colectivos de la sociedad, particularmente desde la administración local. Es decir, tienen mucha incidencia en la evolución y futuro de la ciudad. Tal y como lo hemos vislumbrado a lo largo de la presente investigación, en Colombia los denominados asentamientos informales se han generado mezclando las lógicas de la necesidad y el mercado informal y se han convertido en un desafío para la equidad y la calidad de vida urbana, a la vez que una alternativa de habitabilidad en la ciudad.

### **Metodología**

Los barrios estudiados para el presente documento son Potosí y El Edén, de la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá. Estos lugares fueron escogidos, por criterios como la información disponible y los años en que se llevaron a cabo sus procesos de consolidación. Se entiende que son informales en la medida que “no acatan, ex ante, las regulaciones estatales en materias económicas, sanitarias o ambientales debiendo ceñirse a ellas” (Posada & Mejía, 2007, p. 2). Su origen informal implica que aparecieron por fuera de las reglas establecidas por las autoridades encargadas de la planeación urbana, en suelos que no estaban destinados a ser urbanizados o que no eran habitables, con formas de propiedad no reconocidas por el ordenamiento jurídico y transacciones por fuera de las reglas del mercado tradicional, y en muchos casos, en suelos cuya propiedad no era de quien lo vendía o lo ocupaba.

Para la investigación adelantada por el CEUS, la principal fuente de información fueron las respuestas obtenidas de la aplicación de instrumentos a los habitantes de los barrios, clasificados en tres tipos de actores: residentes, fundadores y líderes comunitarios. Adicionalmente, se llevaron a cabo jornadas de observación no

participante, en las que los investigadores visitaron a las comunidades en medio de sus actividades cotidianas. El trabajo de campo se realizó en un lapso de tres meses, entre noviembre de 2016 y enero de 2017.

Los instrumentos aplicados en las visitas a terreno consistieron en un formato de entrevista basada en la ‘Metodología de Satisfacción Residencial’. Estas entrevistas permitieron atender el componente subjetivo de los asentamientos de origen informal, conformado por las apreciaciones de sus habitantes según su capacidad de entender el territorio, el proceso de conformación de una identidad colectiva, los reclamos vigentes a la administración distrital y la memoria de las luchas y movimientos sociales emprendidos durante el proceso de consolidación de cada barrio.

Adicionalmente, los instrumentos posibilitaron la precisión en la delimitación de los barrios, proceso que se llevó a cabo de forma previa a la visita a terreno mediante la aplicación de recortes básicos con programas de análisis geográfico. El ajuste a la delimitación después de las visitas a los barrios fue determinante, en tanto los portales oficiales como Portal Bogotá y el archivo cartográfico de la Secretaría de Planeación Distrital no contaban en ese momento con datos sobre el barrio El Edén, al no estar dentro del perímetro urbano o en la lista de barrios en proceso de formalización y legalización.

Respecto a la información secundaria, las fuentes oficiales de la Alcaldía de Bogotá tampoco cuentan con datos precisos sobre estos barrios, dado que no se encuentran dentro del perímetro urbano. No obstante, la información espacial de las Unidades de Planeación Zonal y las Localidades es mucho más certera y los líderes comunitarios de los barrios han hecho un esfuerzo por mantener un archivo sobre sus asentamientos.

### **Descripción y origen de la localidad**

Bogotá recibió el estatus especial de Distrito mediante la Constitución Política de 1991, y en el Decreto-Ley 1421 (también conocido como Estatuto de Bogotá), mediante el cual se dicta el *régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá*, se estableció su división en localidades, de acuerdo con las características comunes de sus habitantes. Estas localidades reciben funciones y competencias propias, proporcionales a sus territorios, y deben gestionar sus propios asuntos, mientras que el Distrito debe asegurar su desarrollo armónico y equitativo, junto con la correcta prestación de servicios.

El Plan de Ordenamiento Territorial vigente para Bogotá fue formulado en el 2004. En el POT, dentro de otras cosas, se estipula la clasificación del suelo entre rural, urbano y de protección. El suelo urbano es aquel que se encuentra dentro del perímetro urbano, definido con el fin de controlar el crecimiento de la ciudad y el correcto funcionamiento de las redes de servicios públicos, en tanto el perímetro urbano no debe exceder el perímetro de servicios (Ley 388 de 1997).

### **La localidad de Ciudad Bolívar**

Ciudad Bolívar se encuentra en el suroccidente de Bogotá, área de terrenos con elevaciones de pendientes marcadas y cuerpos hídricos abundantes, que han sido ocupados o contaminados por los procesos de urbanización. Estas características hacen que cerca de 4.650 manzanas de esta localidad se hallen en zona de amenaza por remoción en masa. Esta situación se hace especialmente delicada en temporada de lluvias, donde los cuerpos hídricos buscan recuperar su cauce, lo cual combinado con las vías sin pavimentar y la ausencia de alcantarillado hace que los terrenos pierdan aún más la estabilidad y se formen inundaciones y retención de aguas servidas.

Imagen 1. Localización de Ciudad Bolívar



Colombia-Bogotá-Ciudad Bolívar

Imagen modificada por los autores, con base en imágenes de libre acceso en Internet

### **El origen de la Localidad**

La historia de la Localidad Ciudad Bolívar se relaciona directamente con las formas de ocupación territorial que se han extendido en la gran mayoría de zonas de borde urbano en las ciudades colombianas, cuyo hito fundamental de desarrollo se corresponde con la crisis del modelo agrícola de ‘las haciendas’ y el crecimiento de las grandes urbes, en medio de procesos constantes de expulsión de pobres tanto urbanos como rurales. A pesar de que algunos relatos muestran como primer antecedente de la ocupación de estos asentamientos, la presencia de comunidades indígenas, la figura de la hacienda y su declive a finales del siglo XIX y comienzos del XX es el punto de inflexión elegido para esta investigación, entendiendo que no solo hace referencia a un fenómeno espacial, sino también es un referente del modelo productivo de la sociedad colombiana del cambio de siglo.

La hacienda es una propiedad rural extensa, al control de su propietario, donde se explotan recursos a partir del trabajo subordinado para satisfacer ansias de capital y de estatus social y político (Delgado, 2010). El hecho de que existieran este tipo de propiedades de gran extensión a cargo de un único propietario o grupo de propietarios, es la primera muestra de exclusión generada en el sector, a lo que se suman los impactos de que este grupo reducido de personas pudieran disponer de los recursos naturales dentro de los límites de sus tierras, al igual que del trabajo de quienes habitaban en éstas.

Con el inicio del siglo XX, este modelo de haciendas, se empezó a ver limitado por cuenta de un conjunto de procesos de cambio en la estructura social y en la morfología de los mercados que hicieron que se redujera su tamaño. Un rol similar sobre el declive de esta institución lo tuvieron las diferentes sucesiones a las que se vieron abocadas dichas propiedades, las dinámicas de compra-venta de suelo urbanizable en un mercado mucho más abierto y desregulado, y el impacto de la inestabilidad política sobre la economía de principios de siglo. Sin embargo, la estructura social reproducida dentro de este modelo se mantuvo, con la diferencia de que quienes antes eran trabajadores también se convirtieron en el pivote de los grupos que reclamaban la propiedad comunal y el derecho a ocupar los terrenos baldíos o abandonados por sus propietarios originales.

De forma paralela hay que atender a lo que estaba ocurriendo en las haciendas de otras partes del país. Dado que los mismos fenómenos de fragmentación y declive económico ocurrieron en toda Colombia, eso significó que menos mano de obra fuese



contratada en las regiones, mientras que una industria manufacturera naciente estaba en la búsqueda de operadores que llegaran a los principales centros urbanos (Vega, 2004).

Como última estocada al modelo de la hacienda, se encuentran los procesos políticos de mediados de siglo, que permiten cierta influencia de la ideología socialista en zonas cercanas a Bogotá. Esto condujo a dos respuestas por parte de los propietarios: la expulsión de los trabajadores y la suspensión de sus actividades productivas. Lo anterior, sumado a las inminentes reformas agrarias que alertaron a los propietarios y el auge del sector de la construcción hicieron casi definitivo el cambio de las líneas productivas de las haciendas aledañas a las grandes ciudades: de las actividades agropecuarias se pasó a la extracción de materiales para construcción, la parcelación para la venta de lotes más pequeños o el abandono con la esperanza de que el tiempo inflara el precio de las tierras.

Más adelante, sobre todo en la mitad del siglo XX, empieza un periodo que es preludeo de la situación de conflicto que se vive hasta nuestros días. Las olas de violencia de la segunda mitad del siglo son el origen de las historias de muchos de los habitantes actuales de la localidad, quienes se vieron desplazados de sus territorios (Boyacá, Santander, Cundinamarca y Tolima principalmente). A cambio de material de construcción para su vivienda, los recién llegados se convirtieron en mano de obra barata para la extracción de materiales y fabricación de ladrillo en las antiguas haciendas, conocidas bajo la denominación de ‘Chircales’. Junto con las personas llegadas a Bogotá por las olas de violencia, la localidad se fue poblando por los trabajadores de grandes industrias como General Electric, Pavco y Colinagro, situadas en esta zona (Gómez y otros, 2014).

Los asentamientos formados por quienes llegaban de la provincia y quienes buscaban hogar cerca a sus trabajos crecieron ante la falta de actuación de las autoridades de Bogotá y con la ayuda de vendedores informales de tierra, llamados ‘tierreros’. Estas personas ponen a la venta terrenos privados que han sido ocupados de forma irregular, previa la parcelación en cuadrados uniformes con algunos espacios para vías y, de forma excepcional, para salones comunales, parroquia o servicio social. Su actuar al margen de la ley se suele relacionar con actividades como la ocupación irregular de la tierra, el hurto y el fraude. Su influencia persiste aún más allá de la venta de los lotes, situándolos como figuras de liderazgo o asociadas a los líderes del barrio, y especialmente como ‘salvadores’ de quienes ahora tienen un lugar donde vivir por su labor en el mercado de lotes.

Para redondear lo dicho hasta ahora, según las investigaciones del grupo dirigido por Nemías Gómez (2014), existen seis procesos diferenciados de la ocupación de Ciudad Bolívar:

Tabla 1. Procesos de ocupación en Ciudad Bolívar

<b>1</b>	Parcelación de las zonas planas, relacionadas con el sector industrial, en un mercado dirigido por los propietarios del terreno.	<b>4</b>	Compra colectiva de terrenos y posterior división entre socios.
<b>2</b>	Loteo ilegal de fincas e intercambio de bienes, por parte de urbanizadores piratas (tierreros).	<b>5</b>	Venta de lotes y unidades básicas de vivienda con agencias del Estado como intermediario, caso Caja de Vivienda Popular.
<b>3</b>	Invasiones y toma de tierra	<b>6</b>	Compra a firmas constructoras.

Tabla elaborada por los autores, con base en los resultados del grupo de investigación liderado por Nemías Gómez (2014)

Los últimos dos procesos que se encuentran en el cuadro anterior implican que las transacciones se dan tanto dentro del perímetro urbano, como dentro de los asentamientos informales. Los cuatro primeros responden a la forma en que se poblaron gran parte de los barrios de Ciudad Bolívar, por personas motivadas por razones como la violencia o la búsqueda de empleo. Sin embargo, en estos barrios de origen informal, es importante resaltar el papel de la Caja de Vivienda Popular<sup>2</sup> en los procesos de legalización y titulación de la propiedad como se verá más adelante.

Para los años 80s, Ciudad Bolívar ya contaba con más de cien mil habitantes, una tendencia de crecimiento superior a la del resto de Bogotá, y con un déficit prácticamente absoluto en infraestructura, servicios públicos y equipamientos. Ante estas condiciones, sumadas a las casi inexistentes respuestas por parte de la Administración Distrital, los vecinos formaron y fortalecieron instancias comunitarias para la autogestión de sus necesidades básicas.

Las apariciones de estas instancias de organización comunitaria también permitieron la formulación de normas básicas de convivencia y la existencia de una planeación colectiva con incidencia en ciertos espacios dentro del barrio. Adicionalmente, esta forma de organización permitió la consolidación de redes de solidaridad vecinal y la generación de demandas y reivindicaciones de carácter colectivo ante la administración. Como resultado se empezaron a gestionar intervenciones dentro del barrio que, a pesar de sus limitaciones, lograron generar cambios significativos en las condiciones urbanas. Algunos de los cambios más significativos, que se han configurado como hitos dentro de la memoria de los habitantes de la Localidad, son la formulación de Acuerdo 14 de 1983 y la creación de la Unidad Cívica, cuyo funcionamiento reunía a cerca de 65 organizaciones comunales (Gómez y otros, 2014).

Los puntos de intervención logrados reunían las siguientes preocupaciones de los residentes: adecuación de vías, para asegurar la conectividad con la ciudad; construcción de obras de infraestructura de agua y saneamiento básico; desarrollo y mejoramiento de barrios urbanos; construcción y dotación de infraestructura para la salud y centros comunitarios.

## Los barrios

---

<sup>2</sup> Entidad del Distrito de Bogotá encargada de “ejecutar las políticas de la Secretaría del Hábitat en los programas de Titulación de Predios, Mejoramiento de Vivienda, Mejoramiento de Barrios y Reasentamientos Humanos, mediante la aplicación de instrumentos técnicos, jurídicos, financieros y sociales con el propósito de elevar la calidad de vida de la población de estratos 1 y 2 que habita en barrios de origen informal o en zonas de riesgo, buscando incrementar el bienestar de sus habitantes, generando confianza en la ciudadanía, en la capacidad de ser mejores y vivir mejor” (Caja de Vivienda Popular, s.f.). La función estatal de proveer o al menos coordinar el acceso a la vivienda a poblaciones urbanas vulnerables se encuentra regulada desde 1919 con la promulgación de la Ley 46, y en el caso concreto de Bogotá este proceso se vio evidenciado a lo largo de la primera mitad del siglo XX a través del desarrollo de Planes como el de ‘Barrios Populares Modelos’ en los años 40. Sin embargo, no fue sino hasta la década de los 60 que se creó una organización pública para coordinar y ejecutar el desarrollo de estos planes y proyectos: la Caja de Vivienda Popular.

Imagen 2. Localización de los barrios en la localidad de Ciudad Bolívar

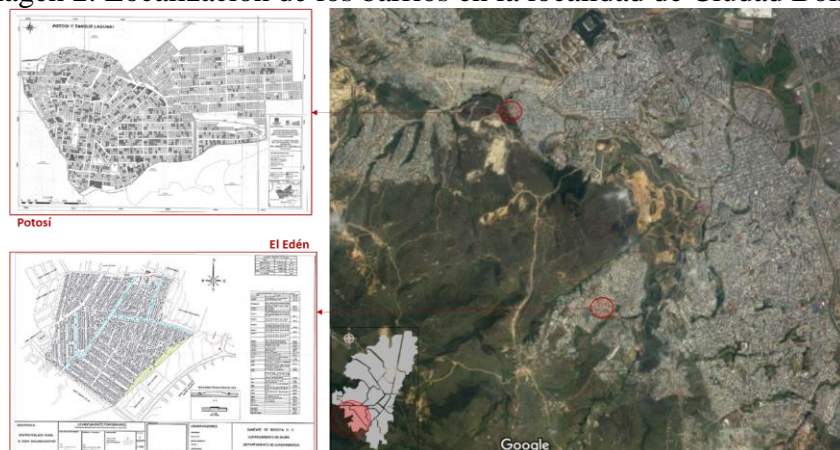


Imagen elaborada por los autores con insumos dados por las Juntas de Acción Comunal de Potosí y El Edén, e imágenes de Google Maps.

### a. Potosí

Según las voces de los vecinos, el barrio Potosí nació en 1982 como asentamiento informal, previa la parcelación de la Hacienda Casa Blanca, perteneciente a la familia Gaviria. Su organización comunal obtuvo la personería jurídica en 1985, pero su legalización llegó hasta el 2002.

Este barrio es una clara muestra de las movilizaciones sociales motivadas por el liderazgo de actores relevantes del barrio, como lo fueron los profesores del Instituto Cerros del Sur, donde además se implementó un proyecto de Educación Popular. Estos movimientos lograron objetivos como la conexión a servicios públicos de forma legal, el mejoramiento de las vías para tener conectividad con la ciudad y la construcción de equipamientos como colegios, centros de salud, parques y salones comunitarios.

Vale la pena resaltar que los tierreros parcelaron y vendieron 2000 lotes en este barrio. Por otro lado, algunos campesinos e inquilinos de otras zonas de la ciudad se apropiaron directamente de otras áreas dentro del barrio. Este proceso de ocupación se vio apoyado por miembros de grupos armados ilegales como el M-19, el ELN y las FARC, en la medida que se convirtió en una forma de resistencia y reclamo por el derecho a la vivienda, característica principal de los movimientos vivendistas de los 80's. En el momento que se llevó a cabo la investigación, los dueños de la hacienda se encontraban dispuestos a iniciar un proceso de 'reurbanización', proceso mediante el cual podrían disponer terrenos dentro del área para desarrollos inmobiliarios, destinados a la reubicación de residentes informales.

Al preguntarle a los residentes la razón de su ubicación en el barrio se encontraron diversos motivos, dependiendo del momento en que llegaron. Los primeros en llegar, estaban motivados por la oportunidad de tener un lote propio. Posteriormente empezaron a llegar personas desplazadas por la violencia. En último lugar, llegaron las personas motivadas por las oportunidades que brinda la ciudad, como ofertas laborales y acceso a servicios de salud y educación.

### b. El Edén

El Edén se encuentra en la zona rural de la localidad de Ciudad Bolívar, en los límites con la vereda de Quiba, lo cual hace que su suelo haga parte de una Unidad de Planificación Rural. Esto significa que la falta de reconocimiento del barrio para el

momento de la investigación deriva ante todo de su localización por fuera del perímetro urbano, condición que solo puede ser modificada mediante la formulación de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial. Esta falta de reconocimiento como zona urbana -a pesar de que en la práctica ya se ha perdido cualquier condición rural que pudo haber tenido la zona-, implica que la administración distrital no pueda actuar sobre el crecimiento desaforado de los asentamientos ilegales en la zona de forma que provea condiciones de vida digna a su población, pues excedería e iría en contravía de las funciones de las entidades responsables.

Según la información brindada por la Junta de Acción Comunal (Imagen 2), el área total del barrio es de 133 Ha., de las cuales para el momento de la visita se habían loteado y vendido un 65%, se habían destinado para vías de acceso el 31,49% y se habían dejado 3,33% en zonas verdes y comunales que por sus condiciones no podrían ser utilizadas para uso recreativo.

La mayor parte de los residentes entrevistados afirmó que llegaron al asentamiento porque resultaba ser una oportunidad para acceder a un lote a bajo costo. Su llegada se produjo entre los años 2006 a 2010, siendo sus lugares de origen principalmente los departamentos del centro del país (Tolima, Boyacá, Caldas y Cundinamarca). Sin embargo, muchos de ellos, junto con los líderes entrevistados, aseguraron que habían vivido en otro barrio de Bogotá antes de llegar al Edén. En último lugar, sobre la llegada al barrio algunos de los entrevistados afirmaron que la obtención de un lote de bajo costo fue la opción más deseable para dejar de vivir en alquiler.

### **Mercado del suelo en Potosí y El Edén, especulación inmobiliaria en contextos desregulados**

La ausencia de legalización no impidió que en los dos barrios se diera un proceso de ocupación desenfrenado, impulsado por el mercado del suelo y sus dinámicas de fraccionamiento, venta e intercambio. Tanto en el Edén y el Potosí se encontraron residentes que respondieron que la motivación de su llegada al barrio fue la posibilidad de tener casa y tierra propia, por lo cual las ofertas a bajo precio resultaron ser la respuesta más coherente con sus expectativas.

En esta medida, la diferencia de cómo el mercado del suelo tuvo incidencia en cada barrio, partiendo de que en los dos la tuvo, radica en la forma de llegada de los habitantes y los apoyos que tuvo cada grupo. Si en Potosí estaba la reivindicación y los movimientos viviendistas de los 80, en El Edén se encuentra una comunidad vecinal cuyas expectativas no están asociadas a una lucha social o a un propósito superior al acceso a servicios y a legalización de su propiedad.

Teniendo esto en cuenta, se explican algunas generalidades de los mecanismos que usan los tierreros para vender los lotes parcelados. En primer lugar, se encuentra el instrumento que sella la transacción: la promesa o carta de compra-venta, un documento que no se constituye como un título real de propiedad en el ordenamiento jurídico nacional, pero que ante procesos de legalización puede dar fe de que una persona adquirió de buena fe un lote. Los habitantes de los barrios son conscientes de que de dicho documento no constituye un título legal sobre la propiedad, pero ante la existencia de procesos de legalización previos en otras zonas, saben que existe una alta probabilidad de que estos documentos sean parte de procesos probatorios sobre la tradición y tenencia de los lotes.

En segundo lugar, se encuentran las formas en que se dan las negociaciones. Si bien en un principio los lotes son vendidos directamente por los tierreros, después de cierto punto estas personas delegan o asignan a algunos residentes (en algunos casos

líderes del barrio) la promoción y difusión de la existencia de lotes que aún están por vender. Estas personas suelen recibir comisiones por la venta de estos lotes vacíos. Adicionalmente, durante las visitas a terreno el equipo pudo constatar que los lotes que se vendían en el año 2017 doblaban o duplicaban el valor de los lotes vendidos en el año 2006. Algunas causas para explicar este aumento se relacionan con la actual conexión del barrio a algunos servicios públicos, la escasez de lotes disponibles en el barrio, el mejoramiento de algunas vías y la reciente construcción de grandes obras de infraestructura como parques públicos y el Transmicable. Por último, respecto a este punto, también se pudo constatar que algunas de las transacciones no involucran dinero propiamente, sino el intercambio de bienes y, en algunos casos, servicios.

Tabla 2. Evolución de precios en el barrio Potosí

Precio original del lote (años 1982-1990)	Precio actual de la vivienda construida (2017)
\$80.000 - \$250.000	\$60.000.000 - \$120.000.000

Tabla elaborada por los autores, a partir de los testimonios recogidos en visitas a terreno

En tercer lugar, es necesario revisar algunas motivaciones de los compradores. Como bien se ha dicho, muchos de quienes compran lotes en estos barrios lo hacen para dejar de lado la opción del alquiler. Sin embargo, el equipo también obtuvo testimonios de personas que compraban lotes como una manera de inversión a largo plazo o como una forma de asegurar un futuro próspero a sus hijos o nietos. En esta medida, como se explicará más adelante, el mercado está ligado con cuestiones como las expectativas a mediano y largo plazo y la contribución al desarrollo del proyecto de vida de los miembros del núcleo familiar.

Las expectativas no están solamente ligadas con el mercado de suelo, sino con la dinámica inmobiliaria en general, que se ve a simple vista en estos barrios. Muchas de las familias que ha logrado saldar su necesidad básica de vivienda han logrado reunir los suficientes recursos económicos para establecer negocios rentables como supermercados y farmacias, y también para construir en altura con el fin de proveer servicios de alquiler. De esta forma, tanto el mercado del suelo como las dinámicas inmobiliarias en general hacen que los barrios crezcan de forma desenfrenada tanto en densidad como en extensión.

Imagen 3. Construcciones de vivienda, comercio y construcción en altura



Fotografías extraídas del archivo de la investigación

### **Condiciones de vida de los asentamientos informales ¿la informalidad como una opción/alternativa de vida?**

Ahora explicaremos el modo en el que la informalidad se configura como una categoría amplia. Así, a través de esta no sólo se da cuenta de los procesos que han dado

origen a esos asentamientos y que han perfilado las dinámicas del funcionamiento de mercados inmobiliarios en esos entornos, sino que también es útil a la hora de comprender la manera en la que los residentes asimilan sus condiciones de vida como una opción o alternativa positiva frente a los mecanismos y dinámicas de exclusión que han experimentado a lo largo del tiempo con el resto de la ciudad.

En ese orden de ideas, en un primer momento describiremos los elementos a partir de los cuales se pueden abordar las condiciones de vida de los residentes de Potosí y El Edén, centrándonos en la procedencia de estos, en los hechos que los llevaron a asentarse en dichos barrios, así como en factores socioeconómicos, en las articulaciones sociales que les han permitido construir una ‘vida en comunidad’ y en los mecanismos que han alentado su vinculación o desvinculación con el resto de la ciudad. Seguidamente exploraremos el impacto que la intervención de las autoridades públicas ha tenido sobre la imagen que los residentes van construyendo de sus barrios a lo largo del tiempo, partiendo de un análisis de la noción de estabilidad institucional y jurídica que brinda la legalización de estos asentamientos (la cual todavía está en ciernes para el caso del barrio El Edén).

Se puede entender el contexto de la población de estos barrios, a partir de la aclaración que hace Posada sobre el abordaje de la informalidad al vislumbrarla como una categoría que no siempre es involuntaria o equiparable con la condición de pobreza. Por el contrario, entender que esa es la única razón de la informalidad lleva al riesgo de ‘generar transferencias injustificadas de ingreso y creación de más estímulos de la informalidad’. Sin embargo, en los casos de extrema pobreza, la problemática de mayor incidencia no es la informalidad sino la pobreza misma, por lo cual el abordaje de la política en contra de la informalidad no genera ningún impacto de largo alcance (Posada y Mejía, 2007, p. 20).

#### **a. Condiciones de vida de los residentes**

Como ya se ha anotado, nuestro análisis ha partido de la comparación de dos unidades barriales en la Localidad Ciudad Bolívar de la ciudad de Bogotá, lo cual nos ha permitido identificar convergencias y divergencias tanto de los procesos que determinaron el origen de dichos asentamientos como de las dinámicas del mercado inmobiliario para cada caso.

En lo referente a las condiciones de vida de los residentes de ambos barrios, las convergencias giran sobre todo alrededor de sus percepciones sobre la situación del entorno desde el punto de vista de acceso a la tierra, la satisfacción respecto a la vivienda habitada y a los servicios públicos domiciliarios disponibles, la distancia e interrelación con el resto de la ciudad, las condiciones de convivencia y seguridad, el acceso a equipamientos públicos, acceso a consumos culturales, uso del tiempo libre, así como el acceso a un ambiente sano y espacios libres.

Tanto en Potosí como en El Edén la mayoría de los residentes expresaron en las entrevistas una alta satisfacción con la ciudad, reconociendo la oportunidad que se tiene allí de trabajo, estudio y ascenso social que muy raramente lograrían en sus lugares de origen. De igual manera, destacan la oferta cultural y de entretenimiento presente en la ciudad, a la que pueden acceder en algunas oportunidades.

En relación con los barrios, las respuestas son de alta satisfacción porque son lugares tranquilos, bonitos, con comercio dinámico y accesible, con viviendas adecuadas para las necesidades de las familias, en los que se puede prosperar. A su vez, mencionan elementos como la solidaridad de los vecinos y de la familia, la cual no obtendrían de instalarse en otros barrios de la ciudad; la existencia de servicios sociales,

particularmente equipamientos educativos; la realización de campeonatos, actividades deportivas y la existencia de algunos equipamientos recreativos.

Ambas comunidades coinciden en que lo que menos les gusta de los barrios es el mal servicio de transporte y las condiciones de las calles (refiriéndose tanto a la deficiencia de las vías de acceso como a las basuras que se dejan en estas). La falta de oportunidades dentro del barrio y la discriminación dentro de los barrios, las personas problemáticas y los problemas con el tráfico de estupefacientes que generan inseguridad también son elementos negativos señalados por los residentes de ambos asentamientos.

Todos los residentes entrevistados (sobre todo los pioneros o fundadores) reconocen cambios importantes desde que llegaron al barrio tanto en la dinámica de las edificaciones como con la instalación de los servicios públicos (caso barrio El Edén) y en el establecimiento de centros educativos (caso barrio Potosí), reconocidos ambos como los principales hitos del desarrollo urbanístico de los últimos años en ambos asentamientos.

Al ser cuestionados sobre sus expectativas, la mayoría de residentes en ambos barrios señalaron que aspiran a seguir habitando en estos lugares en el futuro, y los que son padres de familia afirmaron que desearían que sus hijos pudiesen asentarse allí mismo, dado el potencial percibido alrededor de estos territorios y por la facilidad de establecer vínculos de solidaridad y cohesión social que de alguna manera tratan de compensar la ausencia o la insuficiencia de las formas de articulación social formal existentes.

Justamente, frente a la pregunta de cómo quieren ver sus barrios en los próximos 10 años, las respuestas se enfocaron en tener emprendimientos productivos para los jóvenes; con muchas iniciativas comunitarias, con espacios para el disfrute de los niños; con mejor calidad de vida que proporcionarán por ejemplo el proyecto de transporte del cable aéreo y plazas de mercado y espacios comerciales organizados, con calles pavimentadas, con más centros educativos, centros de atención en salud, espacios culturales y recreativos.

Por el lado de las divergencias, estas tienen que ver con el modo en el que se producen articulaciones sociales y vínculos de solidaridad entre los residentes de ambos barrios. En el barrio Potosí uno de los elementos que más valoran los habitantes es la existencia de la Junta de Acción Comunal y de líderes muy activos surgidos en el seno del centro educativo Instituto Cerros del Sur (ICES). Los entrevistados reconocen en estos actores y organizaciones instancias de intermediación con las autoridades públicas (muy importantes en los procesos de titulación de las viviendas) y de mediación cuando se presentan conflictos entre los vecinos. El hecho de que el barrio cuente con un representante en el órgano colegiado más importante de la localidad<sup>3</sup>, es percibido por la población de Potosí como una de las muestras más fehacientes de las ventajas de habitar en este territorio. Lo mismo ocurre con el activismo de los colectivos ambientalistas, cuya presión en años recientes evitó que empresas mineras continuaran explotando recursos en el área aledaña al barrio, factor que lo valorizará y lo hará más atractivo en el futuro, según algunos de los entrevistados.

Por su parte, en el barrio El Edén los residentes no valoran tan positivamente los vínculos entre los vecinos, y señalan que el papel de las Juntas de Acción Comunal es muy restringido, pues se limita a la gestión del mercado inmobiliario en la zona, así como a la intermediación con las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y con algunas autoridades públicas responsables de la legalización de los

---

<sup>3</sup> Las Juntas Administradoras Locales (JAL), son cuerpos colegiados con función administrativa que sirven para ejercer control, veeduría y apoyar la administración de las comunas, localidades y corregimientos.

barrios. Pese a que los miembros de la comunidad reconocen que los líderes de estas agrupaciones han sido importantes en lo referente al acceso de estos servicios para sus viviendas, aceptan que muchas de estas acciones están guiadas por los intereses particulares de estos actores.

Uno de los elementos que más llamó la atención del desarrollo de la entrevista fue el de las respuestas a las preguntas sobre la exclusión que los residentes de estos barrios identifican en el resto de habitantes de la ciudad. Pese a que algunos de los encuestados señalaron reservas de los taxistas a la hora de aceptar un servicio para El Edén y Potosí, ningún otro tipo de comportamiento excluyente por parte de habitantes de otros barrios de la ciudad fue identificado. Lo que sí se encontró fue una suerte de lógica de autoexclusión por parte de los residentes de estos barrios, quienes no necesariamente se autodeterminan como bogotanos o habitantes de Bogotá, ni ven a su barrio como parte de la ciudad.

#### **b. El potencial de formalización del territorio por parte de las autoridades encargadas de dicho proceso**

Frente a las expectativas identificadas en los habitantes de ambos barrios (tanto de los residentes, como de los líderes), resulta muy interesante señalar que pese a la condición de informalidad observada y percibida por estos la cual no es para nada una condición negativa, es posible dar cuenta de dos elementos adicionales referentes a una noción de estabilidad que la intervención de autoridades públicas produce en los habitantes de ambos asentamientos.

Por un lado, podríamos hablar de ‘estabilidad institucional’ generada por la expectativa alrededor de la gestión de los procesos administrativos a través de los cuales se legalizaría el barrio. Durante las entrevistas realizadas en el barrio El Edén, el equipo de investigadores de campo encontró que por parte de algunos de los líderes y residentes hay una gran confianza en los diálogos adelantados por los miembros de la Junta de Acción Comunal con autoridades tanto de la Localidad (con ediles de la Junta Administradora Local y con el alcalde de la Localidad) como de la Alcaldía Mayor (con funcionarios de la Secretaría Distrital de Planeación, de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, así como con funcionarios de la Unidad Administrativa de Catastro Distrital). Pese a ello, y como se verá más adelante, muchas de las gestiones adelantadas por los comunales del barrio no son tan efectivas como parece, pues cualquier proceso de legalización sobre asentamientos ubicados en la zona rural de la ciudad depende de la promulgación de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, herramienta cuyo contenido se está definiendo en la actualidad por parte de equipos técnicos y políticos de alto nivel en la Alcaldía Mayor de la ciudad.

A su vez, esta noción de ‘estabilidad institucional’ se ha reforzado en los años recientes por cuenta de la intervención directa de la administración distrital a través del desarrollo de proyectos estratégicos de infraestructura en los barrios aledaños a El Edén. Tal es el caso de la construcción del cable aéreo TransMicable, que beneficiará a unos trescientos mil habitantes de la Localidad de Ciudad Bolívar, los cuales podrán ver reducido el tiempo del trayecto que los comunica con el resto de la ciudad en al menos un tercio. El hecho de que este tipo de obras se estén llevando a cabo en las inmediaciones del barrio ha generado comentarios acerca de la inminencia de la legalización de los barrios que se encuentran asentados sobre suelo rural.

Por el otro lado, podríamos referirnos también a una noción de ‘estabilidad jurídica’ motivada por los procesos judiciales que se vienen adelantando desde hace más de una década en el barrio Potosí y su vecino Jerusalén por parte de muchos



residentes para obtener el título legal de sus viviendas. Dicho proceso ha sido narrado con lujo de detalles por Laura Rico para el caso del barrio Jerusalén:

Unos han optado por legalizar la tenencia de su casa participando en un proceso para obtener el título legal, otros han elegido negociar sus derechos con los dueños originales del territorio, la familia Gaviria. Algunos han trabajado de cerca con abogados particulares y otros han aceptado los términos propuestos por la Caja de la Vivienda Popular. Durante el camino hacia la legalidad de sus casas, estos ciudadanos han encontrado diferentes tipos de obstáculos. Algunos carecen de información, y muchos carecen de dinero y de confianza en los abogados y en los procesos judiciales. Sobre todas las cosas, estos ciudadanos se rehúsan a gastar más dinero o a “comprar” sus viviendas nuevamente, pues todos aseguran que sus derechos surgieron en el momento en que hicieron esa compra inicial. (Rico, 2016, p. 91)

Actualmente la Caja de Vivienda Popular (entidad distrital, encargada de la política de titulación de predios, mejoramiento de vivienda, mejoramiento de barrios y reasentamientos humanos) adelanta acciones de acompañamiento a los residentes de Potosí cuyas viviendas cumplen los requisitos para lograr la titulación de estas. Para los residentes de todo el barrio, esta es una situación que les brinda tranquilidad y seguridad frente al patrimonio que han construido a lo largo de los años en este lugar.

### **Hacia una comprensión del rol del estado frente a los asentamientos informales ¿es posible hablar de regulación urbana?**

#### **a. La legalización como proceso de reconocimiento**

La formación de los asentamientos en Bogotá y la definición de procedimientos para su reconocimiento e incorporación han tenido varios enfoques en el transcurso de las pasadas décadas. Desde mediados del siglo pasado, cuando por la necesidad de vivienda se definieron por parte del Distrito algunos límites y condiciones para la provisión de servicios públicos, pasando posteriormente por la incorporación de elementos de planeación física, el concepto de perímetro urbano y con ello la imposición de requisitos y hasta sanciones para quienes no los cumplían.

En este sentido, el desarrollo de las actividades de urbanización, enajenación de lotes y viviendas estaban estrictamente reguladas y según legislación de los años 1968 y 1979 incurría en prisión quien desarrollara sin el debido proceso ese tipo de actividades. Posteriormente se propusieron en Bogotá legalizaciones masivas que respondían a estrategias frente una enorme problemática y en la última etapa y en atención a decisiones desde el ordenamiento territorial y los planes adoptados para los municipios, se generaron nuevas estrategias relacionadas con la posibilidad de ofertar suelo para vivienda social y otras medidas que se esperaba redujeran la dinámica de asentamientos informales y con ello la posibilidad de una ciudad de mejor calidad.

En el caso de Bogotá, con el Decreto 476 de 2015 se adoptaron medidas para articular las acciones de prevención, control, legalización urbanística, mejoramiento integral de barrios y las disposiciones relativas al procedimiento. El decreto expone una interesante fundamentación normativa desde el nivel nacional y local y establece el ámbito de aplicación de la legalización, la institucionalidad para el control y la aplicación de sanciones, las responsabilidades del promotor y la presunción de tolerancia del propietario. De igual manera se integra el Comité Técnico de Legalización y Regularización y definen sus integrantes, así como la participación de distintos actores en el procedimiento de legalización.

Es decir, la ciudad ha estado permanentemente atenta al problema de los asentamientos de origen informal y los procesos y procedimientos para la legalización,

que, si bien se han ajustado en el tiempo, parecerían siempre estar buscando una actuación coordinada de las entidades para abordar de manera integral la atención a los pobladores de estos asentamientos.

Para el momento de la creación del asentamiento de Jerusalén y Potosí, estaba vigente el Decreto 2489 de 1980, una de las normas más completas en relación a la comprensión del problema de las nuevas ocupaciones, el déficit de vivienda y suelo urbano. Los procesos de habilitación, regularización, legalización y mejoramiento que se reglamentaron en esa norma constituían herramientas claras de actuación de la administración en su conjunto y de éstas con el promotor del asentamiento y las comunidades que allí se asentaban. Es lo que desde una reflexión jurídica del tema se ha denominado la legalización pluralista. Sin embargo, el escenario inmediatamente siguiente modificó el enfoque y los procedimientos para la legalización dejando simplemente un tema de asignación de norma y procedimientos que no reconocen ni aprovechan en manera alguna los procesos colectivos. Es un escenario individualista, que permite, entre otras el acceso a servicios públicos dependiendo de la capacidad económica de los usuarios (Pedraza, 2015).

Es importante en esta reflexión, recordar que, a partir del Estatuto de Bogotá en el año 1993 (también conocido como Decreto-Ley 1421), las acciones de control urbanístico se dejaron en el ámbito local, bajo la responsabilidad del Alcalde Local, instancia que es débil en su institucionalidad y capacidad operativa, particularmente en lo que al control de nuevas ocupaciones se refiere, por las condiciones de presión indebida que desde allí se generan por grupos al margen de la ley y por actores asociados a economías ilegales.

El paso desde el orden distrital hacia el local en el control, vigilancia e intervención de estas infracciones urbanísticas y de violación de la ley en cuanto a uso del suelo es una de las ventanas de oportunidad usadas por los tierreros para expandir su acción. Las Alcaldías Locales como autoridades tienen una capacidad institucional ínfima para enfrentar un problema que se deriva de la informalidad de vida en la ciudad y en el país. En el caso específico de Ciudad Bolívar, aún si la Alcaldía Local destinara el 100% de su planta de personal de 93 funcionarios (43 son funcionarios de planta y 50 son contratistas vinculados para periodos 4 meses), no alcanzaría a realizar un control y vigilancia medianamente efectivo sobre el proceso de construcción y de formación de asentamientos ilegales en la Localidad.

La Alcaldía Local solo inicia los procesos policivos frente a la violación de las normas, una vez se haya interpuesto una denuncia efectiva por parte de un ciudadano que demande de la administración local la intervención y la solución a la violación al uso del suelo o a la edificabilidad. Como las denuncias se acumulan sin que exista capacidad de atenderlas, los procesos pueden durar de tres a cinco años antes de que se produzca una decisión, y frente a ella tampoco se tiene ninguna capacidad de hacerla efectiva por vía policiva.

En las mesas sobre asentamientos informales que se instalan dirigidas y coordinadas por la Secretaría de Hábitat Distrital y a la que asisten funcionarios del nivel distrital de las Secretarías de Planeación, Desarrollo Económico, Integración Social y el Instituto de Desarrollo Urbano, entre otras, la Alcaldía Local es un invitado con voz pero sin voto, toda vez que desde la estructura orgánica del Distrito, esta es entendida como una instancia administrativa de ejecución de política pública distrital, pero no como una autoridad en el territorio.

Esta dicotomía entre gobierno sectorial y gobierno territorial de la ciudad, favorece la acción de los urbanizadores ilegales, pues los procesos se pierden en la maraña organizacional del Distrito antes de resolverse, y permite diluir las

responsabilidades de la administración entre muchas secretarías y entidades que al ser llamadas todas a intervenir en el tema, pero con instancias mínimas de coordinación y trabajo conjunto, desplazan sus responsabilidades de uno a otro despacho, sin que se encuentre respuesta concreta de quién actúa, cómo actúa, y qué ámbito de responsabilidad tiene esa acción.

#### **b. Estrategias de la actuación pública**

Con este panorama general, y sin olvidar la particularidad del proceso de legalización para el caso de Potosí, ahora quisiéramos enfocar la reflexión sobre la capacidad real de regulación y control de la administración local, respecto a la actuación de los loteadores o tierreros, como la que caracteriza el caso del Edén en la actualidad.

Para iniciar, es importante referir dos aproximaciones o interpretaciones jurídicas alrededor del fenómeno de los asentamientos informales en la ciudad de Bogotá. La primera, parte de la lectura de la sentencia de la Corte Constitucional T-1189 de 2008 en relación con el derecho constitucional a la obtención de los servicios públicos en reconocimiento a las condiciones de pobreza de individuos en condiciones de marginalidad. Esta sentencia parece poner en contradicción las decisiones técnicas que se deben adoptar desde una empresa prestadora de servicios y de hecho, en algunas oportunidades, éstas se han visto obligadas a prestar el servicio público domiciliario en asentamientos que están fuera del perímetro de servicios adoptado en las decisiones de ordenamiento territorial.

Y segundo, la aproximación enunciada en el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en mayo de 2012 a la acción popular contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá para atender la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado a los asentamientos de la zona alta de la localidad de Ciudad Bolívar. Al referirse a los asentamientos urbanos no legalizados, en el fallo se expresa, que si bien es un derecho de los ciudadanos contar con los servicios públicos, se debe dar en condiciones de legalidad “puesto que la posibilidad de su acceso obedece a principios de planeación, programación y equilibrio presupuestal indispensables para que el Estado pueda cumplir con sus fines esenciales”. Reconoce también que el juez de la acción popular no puede irrumpir en ámbitos en los cuales “... la administración ejerce su potestad discrecional planificadora” (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2012, p. 49).

A esta ambigüedad desde la jurisprudencia reciente en relación con temas fundamentales para la comprensión de la condición de los asentamientos de origen informal y la posibilidad de acceder a servicios públicos, se suma la estrategia adoptada por en el caso de Bogotá de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado en relación con lo que han denominado el cobro del suministro provisional de acueducto a usuarios irregulares agrupados. Los considerandos de la resolución que lo adopta mencionan los altos niveles de pérdidas de agua en asentamientos sin legalización, los altos costos para la Empresa y los riesgos para la estabilidad de las viviendas por filtraciones producto de redes en mal estado sin cumplimiento de normas técnicas. También hace referencia a pronunciamientos de organismos internacionales y de la Corte Constitucional sobre la imposibilidad de suspender el servicio de agua a estos asentamientos. Esta modalidad de prestación del servicio de acueducto se conoce en la Empresa como Ciclo I, la cual permite la instalación de micro-medidores y la facturación del servicio de acueducto y no contempla la construcción de redes de alcantarillado de aguas servidas. Es, como lo expresan los funcionarios del distrito, una estrategia comercial que protege a la Empresa de las multas por incapacidad de control de pérdidas ante entidades de control como la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

Ahora, es evidente que lo que se busca en primera instancia desde la actuación de un loteador o tierrero es que los lotes que se vendan tengan mejor posicionamiento en el mercado de suelo y claramente la instalación de los servicios públicos es un gancho de venta y una condición importante para los compradores, que, si bien incrementa el valor del suelo, está ampliamente justificada. Y eso parecería ser lo que se logró en el caso del Edén y que hoy pone en mayores dificultades al distrito.

Quedan muchas preguntas sobre la mesa. Si bien como se mencionó anteriormente el Distrito tiene pautas que expresan claramente la legalización como condición para la prestación de los servicios públicos, ¿Por qué las Empresas de servicios privilegian su estrategia comercial antes de solicitar a las autoridades la aplicación de las medidas de control y manejo que están establecidas en la norma? Y se generaliza a las Empresas, porque en el caso del Edén, también se encontró la instalación de redes y acometidas domiciliarias de energía y gas natural, con lo cual se podría suponer la aplicación de la misma estrategia.

Y lo que también genera muchos interrogantes, es ¿cómo a una condición de ocupación ilegal tan dinámica y que se potencia con la instalación de servicios públicos “legales” no se le pone atención, ni genera algún cuestionamiento en el Comité Técnico de Legalización y Regularización en el que están las entidades públicas encargadas de limitar el accionar de las empresas de servicios públicos?

A esta evidente descoordinación institucional, se suma otro aspecto que también parece influir de manera importante en esta dinámica de ocupación informal descontrolada y que además es casi una paradoja. Es evidente que la ciudad ha adquirido una capacidad mayor para atender los asentamientos precarios de borde con la dotación de infraestructura de servicios públicos, equipamientos con servicios sociales de calidad e infraestructura vial que mejora la accesibilidad y la movilidad. Prueba de ello son las condiciones que expresan los poseedores de los lotes y viviendas en El Edén. De alguna manera, los niños acceden a educación, las entidades prestadoras de servicios de salud son conocidas y prestan servicios, el sistema de transporte llega al asentamiento y los servicios domiciliarios pueden llegar hasta un asentamiento de borde de la zona urbana. Es más, y como se señaló con anterioridad, proyectos como el megacolegio construido hace unos años en el barrio Bella Flor, exactamente en el límite del perímetro urbano, y hoy, el proyecto TransMicable con la estación final también en borde del perímetro urbano son mensajes de expansión urbana, que con las condiciones institucionales antes mencionadas, son aprovechadas de manera directa por los tierreros y en los que quedan atrapados los poseedores de los lotes que han buscado una solución a su problema de vivienda.

De igual manera, la política pública a nivel nacional tampoco ofrece lineamientos claros al problema de la expansión urbana por asentamientos informales. El documento CONPES 3819 de 2014 por el cual se establece la política nacional para el establecimiento del sistema de ciudades, retoma la obligación que tiene la Nación de establecer lineamientos claros a los procesos de urbanización en el país establecidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011). Este sistema de ciudades se basa en el concepto de economías de aglomeración y se expresa a través de modelos de equilibrio urbano basados en variables de productividad urbana y calidad de vida. Tales conceptos se complementan con los conceptos asociados a las relaciones funcionales urbanas, y a la conformación de áreas funcionales urbanas.

En el primer eje de acción llamado visión sostenible y crecimiento verde, se trabajan temas como el cuidado y mantenimiento de fuentes hídricas, la determinación de la estructura ecológica principal de las ciudades y la gestión integral de riesgos y desastres. Sin embargo, el documento no se ocupa del tema de la expansión urbana

como tal, ni señala lineamientos de política específicos para el tratamiento de los asentamientos informales, que representan hoy un desafío mayor para todas las ciudades grandes e intermedias en Colombia.

### **Conclusiones**

El desarrollo de la investigación del CEUS nos ha permitido destacar los siguientes aspectos que más que conclusiones, son insumos fundamentales a la hora de emprender futuros estudios sobre el desarrollo de asentamientos informales en las grandes urbes de América Latina:

- La práctica y motivación de los vendedores de suelo en el mercado informal, denominados actualmente tierreros, interfieren y modifican las lógicas desde las cuales se generaban las ocupaciones en las décadas anteriores. Al minimizarse la motivación de acción colectiva, se pasa a una motivación individual, basada en la consecución de un lugar de habitación, donde las prácticas inmobiliarias predominan en el asentamiento y las dinámicas de consolidación son mucho más altas que en los procesos informales de las décadas anteriores.
- El reconocimiento y percepción por parte de los ocupantes en relación con la ocupación de nuevo suelo urbano y crecimiento de la ciudad es bien distinto. Para las organizaciones sociales de los asentamientos iniciados en la década de los años 80, la responsabilidad con el borde urbano es prioritaria. No solo asumen activamente el rol en el control para mantener el perímetro urbano, sino que además asumen colectivamente la discusión por el respeto y conservación de la zona rural de borde para consolidarlas como reserva ambiental. En el caso del asentamiento reciente, no se evidencia ninguna preocupación por las implicaciones del asentamiento en suelo rural. La expectativa está en el trámite de la legalización y la presión es por activar la presencia de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para consolidar el asentamiento, generar una situación de hecho contundente y para muchos, mejorar el negocio inmobiliario.
- La ausencia de una estrategia colectiva de reconocimiento, control y actuación por parte de la Administración Distrital en relación con los nuevos asentamientos, deja un campo de acción amplio a los promotores y vendedores ilegales de suelo. Particularmente interesa profundizar en las implicaciones de la estrategia comercial que aplican las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios.
- Las indagaciones con los funcionarios públicos responsables de las propuestas técnicas para el ordenamiento territorial y la formulación del POT para los próximos 12 años no exponen de manera clara ni el reconocimiento de las dinámicas informales actuales, ni las estrategias para la actuación en temas como el perímetro de servicios y la clasificación de suelo, definidas en la legislación colombiana como insumos para el ordenamiento territorial.
- Las pocas evidencias del reconocimiento del problema de la informalidad urbana y de vivienda en los estudios de las ciudades en el nivel nacional deja en una posición de mayor vulnerabilidad y aun de inseguridad jurídica a los municipios y distritos en la actuación pública frente al problema de acceso al suelo urbano de calidad para resolver el problema de los más pobres.

### **Bibliografía**

Abramo, P. (2003). *A cidade informal*. Río de Janeiro: Sette Letras.

Abramo, P. (2012). *La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas*. En: EURE. 38 (114). pp. 35-69

Alcaldía Mayor de Bogotá (2007). UPZ 67 Lucero Alto. Acuerdos para construir ciudad.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2007). UPZ 70. Jerusalén. Acuerdos para construir ciudad.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2015). Boletín Localidades. No. 19. Observatorio de Desarrollo Económico.

Cámara de Comercio de Bogotá D.C. (2007). Perfil económico y empresarial. Localidad de Ciudad Bolívar.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2014). *Nuevos escenarios de conflicto armado y violencia Panorama posacuerdos con AUC*. Centro Nacional de Memoria Histórica – Dirección de Acuerdos de la Verdad. Nororiente y Magdalena Medio, Llanos Orientales, Suroccidente y Bogotá DC.

Concejo de la ciudad de Bogotá D.C. (1983). Acuerdo 11: por el cual se autoriza al Alcalde Mayor para negociar y contratar un empréstito para financiar los programas de inversión que se conocerán como Proyecto "Ciudad Bolívar"

Concejo de la ciudad de Bogotá D.C. (1983). Acuerdo 14: por el cual se crea la Alcaldía Menor "Ciudad Bolívar" y se modifican los límites de las Alcaldías Menores de Tunjuelito y Bosa.

Concejo de la ciudad de Bogotá D.C. (1992). Acuerdo 2: por el cual se crean las localidades del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y se determina la integración de las Juntas Administradoras Locales.

Concejo de la ciudad de Bogotá D.C. (1992). Acuerdo 6: por el cual se efectúa el reparto de competencia a que se refiere el artículo 322 de la Constitución Nacional, se adopta la organización Administrativa de las Localidades en el D.C., se reglamenta su funcionamiento y se dictan otras disposiciones.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (Dic.2013) Demanda contra Alcaldía Mayor de Bogotá, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR

Corte Constitucional. Sentencia T -1189/2008

Decreto 476 de 2015 "Por medio del cual se adoptan medidas para articular las acciones de prevención y control, legalización urbanística, mejoramiento integral y disposiciones relativas al procedimiento."

Delgado, J. (2010). "La construcción social del paisaje de la sabana de Bogotá 1880-1890". Monografía para optar al título de Magíster en Historia. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Historia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (2011) Encuesta Multipropósito.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (2014) Encuesta Multipropósito.

Gómez, N. Benavides, O y Robayo, Y. (2014). *Partir de lo que somos Ciudad Bolívar, Tierra, Agua y Luchas*. Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Gobierno. Alcaldía Local de Ciudad Bolívar. COSPACC. Junta Administradora Local Ciudad Bolívar.



Valeria Snitcofsky  
Conicet - UBA  
[valesnit@hotmail.com](mailto:valesnit@hotmail.com)

## introducción

En los últimos años se formularon numerosos análisis sobre el carácter, supuestamente novedoso, asumido por las formas de organización y protesta en asentamientos populares del conurbano bonaerense, a partir del incremento radical registrado en los niveles de desempleo entre fines del siglo pasado y principios del actual. La certeza sobre este carácter novedoso, sin embargo, puede ser reconsiderada a la luz de un enfoque de largo plazo, que indague si efectivamente la cuestión no existió en el pasado. En este marco, y a partir de las claves provistas por la historia de las villas en la ciudad de Buenos Aires, se indagará sobre los orígenes de aquellas prácticas conceptualizadas en Argentina como parte de los llamados *nuevos* repertorios de acción política. Particularmente se hará hincapié en los siguientes aspectos de esta temática: los saqueos masivos, el encuadramiento de los trabajadores desocupados en el marco del movimiento obrero sindicalizado y la denominada *emergencia* de la organización territorial.

### Emergencias y resabios

*Este proceso, que la sociología contemporánea ha sintetizado como “el pasaje de la fábrica al barrio”, señala el ocaso del universo de los trabajadores urbanos, y la emergencia del mundo comunitario de los pobres urbanos.*

Maristella Svampa, 2005

¿Es posible plantear que existió un momento fundacional, un punto identificable en la historia reciente, que dio origen al *mundo comunitario* en los barrios precarios de Buenos Aires? Si lo fuera ¿qué papel jugaría la experiencia colectiva desarrollada durante las décadas previas en esos mismos barrios? ¿Cuál sería el lugar de la extensa historia de negociaciones y confrontaciones con agentes del Estado protagonizada por sus habitantes? Y ¿cuál el de los saberes transmitidos entre generaciones de dirigentes barriales o, para usar un término actual, *referentes territoriales*? Además ¿cuáles serían las evidencias para fundamentar que los lazos de solidaridad entre los llamados *pobres urbanos* fueron más fuertes hacia fines del siglo XX que, por ejemplo, durante la década de 1960?

Dar cuenta del pasado de las villas permite reconsiderar estas cuestiones, a partir de una perspectiva que destaque aquellos aspectos menos reconocidos de su *genealogía velada*. Con este fin se señalarán, en primer lugar, algunos de los análisis que se formularon acerca de las transformaciones recientes en los barrios precarios de Buenos Aires, considerando como principales referentes en este sentido a Denis Merklen y Maristella Svampa. Lejos de sugerir un enfrentamiento entre disciplinas que contraponga enfoques históricos y sociológicos, esta ponencia es un llamado a integrar elementos de ambos campos, rastreando el pasado de los problemas abordados y, al

---

<sup>4\*</sup> Agradezco a Victoria Basualdo y a Sergio Serulnikov por sus excelentes comentarios sobre las ideas planteadas en estas páginas.



mismo tiempo, visibilizando cuestiones que suelen estar ausentes en las perspectivas de largo plazo.

En su libro *Pobres Ciudadanos*, Denis Merklen planteó que entre 1983 y 2003 tuvo lugar la llamada *inscripción territorial* de las clases populares. Retomando sus palabras:

*Con este concepto intento describir a la vez un modo de inserción social, un modo de estructuración de las clases populares a través del barrio y una forma de la política popular, una vía de conexión con las instituciones y un punto de apoyo para la acción colectiva. Frente a la descomposición de los lazos por el trabajo y a la desarticulación de las protecciones sociales, observamos el fortalecimiento de lazos de cooperación y de proyección estructurados a nivel local. Tal como lo mostraba la experiencia de los asentamientos, el barrio aparecía como la base de estructuración de soportes sociales indispensables para quienes iban desenganchándose del empleo, del sindicato y del entramado institucional con epicentro estatal. (Merklen, 2010: 14)*

A diferencia del enfoque planteado por Merklen, es posible sostener que los *lazos de cooperación estructurados a nivel local* no se fortalecieron durante el período analizado por el autor, sino que ya se habían consolidado hacía décadas y, en todo caso, lo que se puso en evidencia hacia fines del siglo XX fueron los resabios, las pervivencias, de formas preexistentes de solidaridad. Esto permite, a su vez, poner en consideración los vínculos entre los *lazos de cooperación* establecidos en ámbitos laborales y aquellos surgidos entre vecinos: ¿por qué el debilitamiento de las solidaridades entre compañeros de trabajo llevaría a un fortalecimiento de la cooperación entre vecinos? La historia de las villas de Buenos Aires presenta numerosas evidencias acerca de los modos en que los vínculos dados por trabajo y vecindad se retroalimentaron y, una vez que tuvo lugar la *descomposición de los lazos* nacidos en ámbitos laborales, las relaciones entre los habitantes de las villas se fueron deteriorando progresivamente.

Otro aspecto del análisis de Merklen que puede ser repensado a la luz de la historia de las villas de Buenos Aires, se vincula con su caracterización de los *nuevos repertorios de acción de las clases populares argentinas*. Entre estos repertorios se pueden mencionar los saqueos a comercios y los cortes de ruta, organizados por movimientos de desocupados. En los siguientes apartados se indagará acerca de los antecedentes históricos de estas cuestiones, cuyo carácter novedoso puede ser matizado.

Un último aspecto del análisis de Merklen que puede ser puesto en cuestión, tiene que ver con los vínculos históricos entre los barrios precarios y la conformación de las identidades de sus habitantes. Según el autor:

*El barrio constituye una fuente de identidad importante para las categorías populares en Argentina. Ha conquistado este lugar con el arribo masivo de la inmigración de origen europeo a principios del siglo XX, eclipsándose con la consolidación de una estructura salarial y el desarrollo del Estado social a partir de los años cuarenta, para reaparecer hacia los años ochenta. (Merklen, 2010: 100)*

Sin embargo, la historia de las villas de Buenos Aires expresa recurrentemente la centralidad del barrio en la constitución de las identidades de sus habitantes que, lejos de eclipsarse, asumen su mayor intensidad entre las décadas de 1940 y 1980.

Retomando las ideas de Merklen, en su libro *La sociedad excluyente* Maristella Svampa planteó:

*(...) como sostiene Denis Merklen (...), los asentamientos expresan la emergencia de una nueva configuración social que pone de manifiesto el proceso de inscripción territorial de las clases populares. (...) una de las primeras consecuencias de esta inscripción territorial es que el barrio fue surgiendo como espacio natural de acción y organización, y se convirtió en el lugar de interacción entre diferentes actores sociales. (Svampa, 2005: 168).*

Una vez más, es posible confrontar esta afirmación con las evidencias ofrecidas por la historia de las villas de Buenos Aires, que no *surgieron* hacia fines del siglo XX como *espacios naturales de acción y organización*, sino que se constituyeron como tales mucho tiempo antes. A su vez existen numerosas evidencias para demostrar que el barrio fue, históricamente, un espacio *de interacción entre diferentes actores sociales*. Como ejemplo paradigmático en este sentido, se puede hacer referencia a las capillas de los curas villeros durante la primera mitad de la década de 1970, por donde permanentemente pasaban políticos, delegados sindicales, músicos, periodistas, abogados, arquitectos y otros profesionales que desarrollaban su práctica en términos de lo que actualmente se denominaría *militancia territorial*.

### **Villa Desocupación y los asaltos en banda**

*(...) el día 20 de Octubre de 1933 la ciudad se sintió conmovida por la noticia que circuló por todas partes con la rapidez de un rayo, de que los desocupados, en banda, acababan de recorrer las calles asaltando los comercios.*

Subcomisario Juan Alejandro Ré, 1937

Hacia principios de la década de 1930, tuvo lugar una serie de asaltos colectivos a tiendas de abastecimientos, protagonizados por habitantes de Villa Desocupación, el primer barrio precario conocido popularmente como *villa* en la ciudad de Buenos Aires. En el marco de la Gran Depresión, los habitantes de este barrio coordinaron acciones conjuntas ante la dramática difusión del hambre, entre fines de 1933 y principios de 1934.

Juan Alejandro Ré, Subcomisario de la seccional correspondiente a Villa Desocupación, describió en estos términos los saqueos, iniciados el 20 de Octubre de 1933: “(...) el día indicado, a las 19 y 30, una cantidad de desocupados (...) sorpresivamente asaltaron, al grito de “Queremos comer” la sucursal de las Grandes Despensas Argentinas.” (Ré, 1937)

Una situación similar, pero narrada en forma de ficción, aparece en una obra teatral de 1934, escrita por Elías Casteluovo y titulada “La marcha del hambre”, donde los habitantes de Villa Desocupación asaltan una Iglesia para conseguir alimentos (Castelnuovo, 1934). Más recientemente, un artículo publicado en 2007 por Nicolás Iñigo Carrera y Fabián Fernández, abordó estos mismos acontecimientos como una de las formas emblemáticas de protesta asumidas por los trabajadores desocupados durante la primera mitad de la década de 1930. En el trabajo mencionado, los autores plantearon que en octubre de 1933 los desocupados,

*(...) armados con palos, hierros y ladrillos, se concentraron en Canning y Paraguay: repartieron panfletos de protesta y entraron en la sucursal de las Grandes Despensas Argentinas, perteneciente a la empresa ARSA, llevándose pan y fiambre, pero sin tomar el dinero de la caja registradora. (Iñigo Carrera y Fernández, 2007: 149)*

Estos saqueos, que se repitieron en distintas circunstancias entre noviembre de 1933 y enero de 1934, fueron registrados por crónicas publicadas en periódicos de tendencias tan diferentes como *Crítica* y *La Vanguardia*, donde más de una vez se destacó que los desocupados tomaron mercadería, pero no robaron dinero.

Durante las décadas que siguieron a estos primeros saqueos no se registraron acciones similares, hasta la crisis desatada en 1989, cuando la cuestión volvió al centro de la escena y, poco después, fue caracterizada como parte de las *nuevas* formas de protesta. Si bien los saqueos desarrollados en 1933 asumieron una escala menor que los de 1989, en ambos casos se trató de asaltos colectivos a comercios, donde el blanco no fue el dinero en las cajas registradoras, sino los artículos de las góndolas.

## **Trabajadores desocupados y movimiento obrero**

*Hombres que contemplan con mirada absorta los rascanubes que se levantan a sus espaldas y que ellos mismos construyeron, hombres que han levantado casas y que hoy tienen que albergarse bajo el cielo. (...) Por donde se mire, manchas negras, hombres, bajo el sol. Desocupados.*

Roberto Arlt, 1932

Según el Subcosmisario Ré, durante los saqueos de fines de 1933 se confiscaron volantes titulados “Incitación a la lucha, pan y trabajo. Viva el comité de desocupados.” (Ré, 1937: 63). Este testimonio se vincula con un temprano encuadramiento de los trabajadores sin empleo en el marco del movimiento obrero organizado. Iñigo Carrera y Fernández, sostuvieron que los esfuerzos en este sentido fueron alentados fundamentalmente por comunistas y anarquistas, las corrientes más radicalizadas del período. Para dar cuenta de estos intentos, los autores describieron los modos en que la población de Villa Desocupación, constituida mayoritariamente por trabajadores desempleados, coordinó en distintas oportunidades acciones articuladas con los obreros sindicalizados e hicieron referencias al comité mencionado en la fuente policial:

*En mayo de 1933, después del ataque policial a un acto en Puerto Nuevo, el Comité de ese lugar propuso la formación de un Comité Nacional de Desocupados y los Comités de Desocupados del Frente Único llamaron a todos los obreros ocupados y desocupados a intensificar la lucha por las reivindicaciones de la enorme masa de desocupados” (Iñigo Carrera y Fernández, 2007: 146).*

En cuanto al posicionamiento del Partido Comunista ante el incremento radical del desempleo, Iñigo Carrera y Fernández plantearon:

*El Bureau Político Sudamericano de la Internacional Comunista había fijado entre sus políticas el pedido de subsidio para los desocupados, a la vez que indicaba que "cada célula, cada grupo sindical, cada organismo de base debe editar literatura y especialmente periódicos, en todos los cuales debe ligarse a las cuestiones planteadas las reivindicaciones de los desocupados y la denuncia de los muertos de hambre o de frío o los suicidados de desesperación. (Iñigo Carrera y Fernández, 2007: 145)*

Según estos autores, las organizaciones de trabajadores desocupados se destacaron por la conformación de comités locales, a diferencia la CGT y el socialismo:

*(...) mientras que la CGT y los socialistas priorizaban la confrontación dentro del sistema institucional y la negociación con el gobierno, las organizaciones económico-corporativas del capital y las empresas. La organización de los desocupados se realizó con la formación de comités locales que reclamaban el otorgamiento de subsidios. (Iñigo Carrera y Fernández, 2007: 151 y 152)*

Como en el caso de los saqueos, no hay registros sobre este tipo de acción conjunta entre trabajadores ocupados y desocupados en la historia argentina inmediatamente posterior a la década del treinta, sino que la temática recién volvió a tomar relevancia a partir de 1992, cuando se conformó la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), que incluyó en su Estatuto Social a los trabajadores sin empleo. Una vez más, la cuestión fue conceptualizada como una novedad, pasando por alto sus antecedentes históricos.

## **Organización territorial y continuidad histórica**

*Tanto la violación de derechos humanos producida como consecuencia de la ejecución del Plan de Erradicación, así como la lucha emprendida por los habitantes, a través de la organización que pudieron fundar y construir en aquel entonces, llamada*

*Comisión de Demandantes (...) es mayormente desconocida para el conjunto de nuestro pueblo. Y hasta la actualidad, incluso, ocupan un lugar marginal en la valiosa*

*construcción de Memoria que llevaron adelante diversos organismos de derechos humanos.*

Rosa Herrera, 2014

En relación con las perspectivas que identifican hacia fines del siglo XX una supuesta *emergencia* de la organización territorial, indagar la historia protagonizada por los habitantes de las villas porteñas entre 1958 y 1983 permite visibilizar la preexistencia de la cuestión. A continuación, se abordará tres grandes organizaciones sectoriales que nuclearon, en distintas circunstancias, a representantes de distintas villas de Buenos Aires.

En primer lugar, la Federación de Villas y Barrios de Emergencia se conformó en 1958 y alcanzó su auge bajo el gobierno de Arturo Illia, con quien mantuvo un diálogo directo, y logró la materialización de algunas de sus demandas fundamentales por decisión del Poder Ejecutivo. Esta organización, vinculada con el Partido Comunista Argentino, tuvo entre sus dirigentes y adeptos a trabajadores afiliados a la Central General del Trabajo (CGT), donde se desarrolló la mayor parte de sus asambleas plenarios.

Hacia principios de la década de 1970, a medida que se debilitaba la proscripción al peronismo, la Federación de Villas fue perdiendo representatividad. En este contexto se conformó el Movimiento Villero Peronista, cuyo auge tuvo lugar entre 1973 y 1974, cuando alcanzó una escala nacional, nucleando a delegados de distintas provincias, reunidos en dos grandes congresos realizados en las ciudades de Santa Fé y Córdoba.

A mediados de los años setenta, se desplegó una intensa represión ilegal sobre las villas de Buenos Aires, encabezada a partir de 1974 por la *Alianza Anticomunista Argentina* y, desde marzo de 1976, por el gobierno dictatorial. En este contexto tuvo lugar en las villas de Buenos Aires el desalojo más violento y masivo de la historia argentina, que implicó el desplazamiento forzoso de unas 200.000 personas, expulsadas de los límites de la ciudad y, en el caso de algunos habitantes provenientes de países limítrofes, fueron incluso deportados bajo el eufemismo de una supuesta “repatriación voluntaria”. En estas circunstancias se conformó la *Comisión de Demandantes*, una organización integrada por habitantes de distintas villas que, entre fines de los años setenta y principios de los ochenta logró, mediante una serie de juicios, frenar los desalojos compulsivos en la Villa 31 de Retiro, la Villa 1-11-14 del Bajo Flores, la 21-24 de Barracas, la 6 “Cildañez” y la 15 “Ciudad Oculta”.

A partir de este sintético recorrido puede afirmarse que las organizaciones establecidas en las villas de Buenos Aires, mantuvieron una intensa actividad política entre 1958 y 1983. Por lo tanto, es importante revisar aquellas interpretaciones que ven el fortalecimiento de la organización territorial como un resultado de la descomposición de los las solidaridades nacidas en el mundo del trabajo hacia fines del siglo XX. A diferencia de los enfoques mencionados, esta ponencia sostiene que las identidades nacidas en ámbitos laborales y de residencia tendieron a reforzarse mutuamente y que, por lo tanto, cuando aumentaron drásticamente los niveles de desempleo, los vínculos entre vecinos y los códigos vigentes hasta fines del siglo XX en las villas, si bien no desaparecieron definitivamente, se vieron debilitados. Esto implica revalorizar y visibilizar la historia política de las organizaciones territoriales, que consiguieron efectivizar en distintos contextos sus demandas a partir de programas, prácticas y lógicas tan sólidas como las que pudieron haber mantenido los mismos pobladores en sus lugares de trabajo.

## Consideraciones finales

En las páginas previas se propuso una relectura crítica sobre los llamados *nuevos* repertorios de acción política en los barrios precarios de Buenos Aires. Esta relectura se asocia, en particular, con tres cuestiones fundamentales: los saqueos desarrollados durante la primera mitad de la década de 1930; los vínculos entre el movimiento obrero y las formas de organización de los trabajadores desocupados bajo el mismo período y, finalmente, la historia de las organizaciones territoriales en las villas de Buenos Aires entre 1958 y 1983.

Estas tres cuestiones pueden ser interpretadas, a su vez, de dos modos diferentes: como antecedentes restringidos a un momento puntual de la historia, o bien en términos de continuidad; de acumulación gradual de la experiencia. En el caso de los saqueos y la organización de los trabajadores desocupados, se buscó iluminar un momento crítico de la historia argentina cuando, en el marco de profundas transformaciones estructurales vinculadas con la Gran Depresión y la crisis del Modelo Agroexportador, estas cuestiones irrumpieron con una fuerza singular, que volverían a evidenciarse en una escala aun mayor a fines del siglo XX, con el fin de la industrialización sustitutiva. En cambio, en el caso de la supuesta *emergencia* de la organización territorial, la cuestión no se presenta en términos de antecedentes, sino de un extenso proceso continuo, cuyos orígenes se pueden rastrear con claridad, por lo menos, hasta la década de 1960. Destacarlo implica reconocer el valioso legado que los habitantes de las villas acumularon históricamente y replicaron, una vez que fueron dispersados por la erradicación, en numerosos barrios del conurbano. En estos barrios, donde desarrollaron su trabajo de campo algunos investigadores hoy consagrados, las expresiones de la experiencia mencionada fueron interpretadas muchas veces como una novedad, vinculada con el declive de la sociedad industrial. Sus interpretaciones fueron, y siguen siendo, replicadas frecuentemente en aulas, eventos académicos y ámbitos de militancia en todo el país, donde se plantea que la organización territorial *emerge* cuando se debilita el mundo del trabajo. En cambio, lo que estas páginas permiten entrever es una genealogía velada de la cuestión, destacando su carácter dinámico y haciendo posible reconsiderar sus múltiples implicancias en términos políticos.

## Bibliografía

- Arlt, Roberto (1932). “Desocupados de Puerto Nuevo”. En: *Revista Actualidad*, Nº 3, Buenos Aires, p. 12 -18.
- Castelnuovo, Elías (1934). “La Marcha del Hambre”. En: *Vidas Proletarias (escenas de la lucha obrera)*. Buenos Aires: Editorial Victoria.
- Di Meglio, Gabriel y Serulnikov, Sergio (2017). *La larga historia de los saqueos en la Argentina. De la independencia a nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Herrera, Rosa (2014). *Villas porteñas, sobrevivientes del terrorismo de estado. Reflexiones sobre la lucha de resistencia villera, territorial y judicial durante la última dictadura cívico-militar. De la erradicación a la radicación definitiva y el Derecho a la Ciudad. Monografía de posgrado*. Buenos Aires: ESJ - UNLAM.
- Iñigo Carrera, Nicolás y Fernández, Fabian (2007). “El movimiento obrero ante la organización y formas de rebelión de los desocupados: 1930 -1935” En *Revista Ciclos*, Año XVII, Vol. XVI, Nº 31/32.
- Merklen, Denis (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.

Ré, Juan Alejandro (1937). *El problema de la mendicidad en Buenos Aires, sus causas y sus remedios*. Buenos Aires: Biblioteca Policial.

Snitcofsky, Valeria Laura (2016). *Villas de Buenos Aires: Historia, Experiencia y Prácticas Reivindicativas de sus Habitantes*. Tesis de doctorado, FFyL - UBA.

Svampa, Maristella (2005). *La Sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

## **EJE 2**

# **Conflictos ambientales y asentamientos populares**

María Sofía Bernat

## Introducción

Este trabajo forma parte de la tesis doctoral “Transformaciones socio-urbanas y vida cotidiana: el caso de la relocalización de un asentamiento de Ringuelet (2013-2017). *Habitar (después de) la inundación*”, cuyo objetivo consiste en analizar la relocalización de un asentamiento de Ringuelet (La Plata, Argentina) para entender cómo las transformaciones socio-urbanas modifican sentidos en torno a habitar distintos territorios. El barrio elegido se encuentra a la vera del arroyo El Gato –uno de los más importantes de la ciudad- y, luego de las inundaciones del 2 de abril de 2013 producidas en la capital bonaerense, el Estado comenzó a implementar un proyecto para reubicar el asentamiento. Este último se implementó por tramos, destacándose los sectores: Ciudad Oculta (localizado detrás de las vías del tren), entre las calles 1 y 3 y la zona del barrio conocida como “la canchita”.

En la presente ponencia nos proponemos describir y analizar los sentidos construidos por los/as habitantes del barrio en relación a la catástrofe (el desconcierto, la angustia, el miedo), los modos de organización suscitados durante aquellos días, la articulación de organizaciones sociales, la inacción del Estado en los momentos de mayor urgencia y riesgo y su rol posterior. Finalmente, indagaremos en las transformaciones producidas en los modos de habitar el territorio.

En la investigación se desarrolló una metodología cualitativa etnográfica y las técnicas empleadas fueron la observación participante y la realización de entrevistas en profundidad.

Es importante aclarar que la relocalización del asentamiento de Ringuelet se produce fundamentalmente por la inundación que afectó a toda La Plata, ya que se precisa el espacio de las viviendas para ensanchar el arroyo y realizar obras con el fin de que no se repita la catástrofe. Como sostiene Fainstein (2015: 260): “El padecimiento ambiental fue casi exclusivamente lo que definió a los afectados como sujetos de derecho (Carman, 2015: 1)”.

### El 2 de abril de 2013

“Entró el agua por la puerta,  
salió por la otra puerta,  
se llevó pared,  
se llevó muebles,  
se llevó todo” –  
Horacio<sup>5</sup> (habitante de Ciudad Oculta).

El agua el 2 de abril de 2013 en La Plata se llevó todo: recuerdos en papel, certezas, objetos, vidas. El agua se llevó amigos/as, padres, madres, hermanos/as, vecinos/as, mascotas y transformó, aunque sea mínimamente, los modos de habitar la ciudad. El agua se llevó seguridad y dejó a cambio temores. El agua se llevó la

---

<sup>5</sup> Utilizaremos seudónimos para garantizar el anonimato de los/as entrevistados/as.



tranquilidad de un feriado<sup>6</sup> y devolvió angustia. Una urbe pensada desde la racionalidad fue devorada por el agua que, cuando llegó, demostró ser imparable:

*El agua desbordó los arroyos sobre los que se asienta la ciudad de calles perfectamente calculadas; tapó el casco fundacional y en las periferias barrios que se inundan siempre y otros que nunca se habían inundado; impidió salir de las casas y avanzar por las calles, convertidas en trampas mortales; y transformó La Plata: diáfana, coqueta y ambiciosa, encalló en una postal brumosa y apocalíptica (López Mac Kenzie y Soler, 2014: 16).*

De acuerdo a Benítez y otras (2007), abril se encuentra entre los meses más lluviosos. En los pluviómetros de la estación meteorológica de la Universidad Nacional de La Plata se acumularon 392 milímetros de agua de lluvia el 2 de abril de 2013. Sin referirse específicamente a La Plata, Bleichmar (en Waisbrot y otros, 2003) planteó que las catástrofes naturales eran una consecuencia de la negligencia, el descuido y de la ausencia de responsabilidades gubernamentales. Además, señaló que las inundaciones no se debían sólo a las precipitaciones, sino también a políticas urbanas que no tenían como prioridad el bienestar de los/as habitantes. Branz (2013) consideró que en el caso de la capital bonaerense se trató de un fenómeno previsible y que debería haber existido un plan de evacuación consciente. Poner el foco en las lluvias desvió la atención de dos aspectos que el investigador estimó fundamentales: los motivos por los cuales el agua no drenó a tiempo de modo que fuera posible evitar su acumulación en áreas que no eran inundables y las muertes ocasionadas ante la falta de prevención estatal. No existió un alerta, llovió como nunca pero tampoco hubo un plan de asistencia y eso determinó los fallecimientos, sobre cuya cantidad no existen certezas.<sup>7</sup> Por otro lado, se estimó que hubo más de 2000 evacuados/as.

La Plata está construida sobre arroyos: Maldonado, el Regimiento, el Pérez, El Gato, etc. Este último, también conocido como el “riachuelo platense” (López Mac Kenzie y Soler, 2014: 96), posee la cuenca de mayor población de la zona.

Por ello, consideramos importante recuperar cómo vivieron los/as habitantes del asentamiento de Ringuelet –radicados/as en su mayoría sobre los márgenes de El Gato– las inundaciones para analizar las transformaciones que suscitó en los modos de habitar de los vecinos y vecinas y para entender por qué luego de este hecho surgió el proyecto de relocalización.

### **La catástrofe no prevista: escenas de la inundación El miedo a la pérdida (a la destrucción)**

El 2 de abril de 2013, Juliana estaba durmiendo la siesta:

Violeta (hija de Juliana): está entrando agua por el baño, mamá.

Juliana: Bueno, ya va a pasar, dejame.

Cuando se despertó, el agua la tapaba. Juliana tenía tres hijas y un hijo. Estaba separada y ese día el papá del nene se lo llevó a lo de su abuela porque el terreno era más alto. Ellas no quisieron abandonar su casa y se subieron a la cama cucheta, donde iban a permanecer toda la noche: “Vos veías cómo flotaban las ollas”, recordó Juliana.

---

<sup>6</sup> El 2 de abril se conmemora en Argentina el Día del Veterano y de los Caídos en la Guerra de Malvinas.

<sup>7</sup> El relato oficial habla de 52 muertes, mientras que las investigaciones judiciales sostienen que hubo 89, según el fuero en lo contencioso administrativo.

Al día siguiente, el agua bajó alrededor de las seis de la tarde. En ese momento, se dieron cuenta de que habían perdido todos los muebles. Y se pusieron a limpiar con ayuda de voluntarios/as de la asociación civil TECHO, que le habían construido su casa tres años atrás:

Violeta (hija de Juliana): había víboras, de todo. Había ratas.

Juliana: sí, de todo, ratas, sabés lo que es, un olor...

Violeta: porque estaba el arroyo ahí nomás.

Juliana: sí, un olor impresionante.

El 2 de abril de 2013, el hijo de Ernesto se enteró que su casa se inundaba cuando vio un video en Internet de gente que lo grabó desde el tren. Él estaba en Gonnet<sup>8</sup> y fue corriendo a ayudar a su padre: en Ringuelet, Ernesto y un grupo de vecinos/as pasaban por las casas para levantar todo lo que podían, con el objetivo de que no se mojara nada. Ernesto durmió en la camioneta de su cuñado, con muchísimo frío. Cuando regresó a su vivienda, “era un desastre eso. Todas las marcas en las paredes”.

El 2 de abril de 2013, Ana también estaba durmiendo la siesta. A la tardecita, el agua empezó a entrar a su casa por debajo de las puertas, pero pensó que iba a ser poca. Sus amigos/as la ayudaron a poner todo arriba de la mesa, a embolsar ropa y subirla al placard, afortunadamente, porque luego le entró más de un metro cincuenta de agua.

Esa noche Ana durmió en la casa de su cuñada, arriba de una camioneta junto a su hijo más chico y una amiga. No podían salir de ahí ya que era imposible abrir las puertas por el agua. Su hijo mayor durmió en otro vehículo con su tío y su esposo se quedó cuidando la casa: “Después no aguantó más a la madrugada, que se iba a morir, que se iba a morir, que el agua avanzaba, avanzaba, en vez de bajar, subía y tuvieron que subir al techo del hermano. Ellos amanecieron ahí. Y después un vecino que tenía loza viste nos dijo que subiéramos todos ahí”, relató la mujer.

¿Por qué es importante permanecer en la vivienda aún cuando eso puede ponernos en riesgo? ¿Qué implica perder la casa? Perder la casa significa que carece de sentido el esfuerzo de años de trabajo; perder la casa es perder la seguridad de un techo para dormir y donde sentirnos resguardados/as; perder la casa es que se rompa el lugar desde el cual entendemos el mundo; perder la casa es retroceder, es tener la obligación de empezar de nuevo; perder la casa es perder las esperanzas, es sentir que el sacrificio no valió la pena: se ahogó en la inundación.

El asentamiento de Ringuelet era producto de procesos de gestión y producción social de la vivienda y el hábitat, es decir que fue fruto de la autoproducción, más allá de que en los últimos años el Estado intervino transformando el barrio. La casa, entonces, también estaba cargada de significaciones en las que se mezclaban proyectos familiares, afectos, sentimientos e inversiones económicas, temporales y laborales (Cravino, Del Río, Graham y Varela en Cravino, 2012), por eso impactó tanto la inundación. Siguiendo a la autora (Cravino y González Carvajal en Cravino, 2012) refiriéndose a otros procesos, podemos pensar que el agua en la casa amenazó no sólo la vida, sino también los recuerdos, los lazos, lo autoconstruido.

Por eso da tanto miedo perder la casa: porque genera, en ese momento, la sensación de perder futuro. Y esa sensación, que aparece en la inundación, se replica con la posibilidad de reubicación: en poco tiempo, se pierde –y se destruye por la acción del agua o de una topadora- el hogar. Miedos distintos –la posibilidad latente de muerte

---

<sup>8</sup> Gonnet es una localidad de La Plata.

y la posibilidad de una mudanza que conlleva angustias, rupturas, etc-, están presentes en las dos circunstancias y, en ambos casos, nos generan una pregunta: ¿cómo continúa la vida sin esa casa, sin ese marco organizador de prácticas desde donde se interpreta el mundo?

### **El desconcierto**

El 2 de abril de 2013, Blanca llevó a su hija al Hospital de Niños porque le había dado alergia un chocolate, justo cuando comenzó a llover. La acompañaron sus otros/as hijos/as y una amiga que tenía camioneta pero, como el temporal era fuerte, luego regresó a su casa en Gonnet y se llevó al niño de Blanca. Ella se quedó con sus dos nenas, sin batería en el teléfono y sin cigarrillos.

Tenían que esperar en el hospital a que se le pasara la picazón: para eso, a la niña le colocaron un suero hasta que la medicación estuviera en su cuerpo. Esa noche la pasaron allí:

Yo mirando cómo llegaba la gente, que tenían algo los chicos, todos desesperados, angustiados. La ambulancia que salía a buscar más personas, más chicos chicos (...) Después se cortó la luz, que trajeron una usina que no andaba, qué sé yo. Bueno y así me pasé la noche mirando qué es lo que hacían, yendo y viniendo. La otra nena chiquita se acostó al lado de ella porque la doctora me dijo: “Acostala mamá. No te vas a poder ir hasta el otro día. Acostala, no tenemos problema. Sabemos la situación que estamos pasando”- Blanca.

Al otro día, su hija recibió el alta. Quisieron tomar un colectivo o taxi para regresar al barrio, pero no había y tuvieron que caminar más de siete kilómetros: “Nos vinimos caminando las tres. No conseguía nada (...) Los colectivos llegaban a la zona de La Plata nomás, hacían un rondín y nada más”, aclaró. Fueron por calle 12 para comprar unas galletitas y gaseosas y luego retomaron por la avenida 7: la ciudad estaba tranquila, no andaba nadie. Vieron mucho pasto y basura en las veredas porque el agua ya había bajado en esa parte. Vieron Plaza Italia llena de bolsas. Cuando llegaron a barrio norte vieron a muchas familias llorando, abrazándose, con valijas en sus manos:

-¿Mami, por qué está llorando la gente?

-No sé, la verdad que no sé. Porque se irán de viaje...

Blanca nunca imaginó lo que estaba a punto de presenciar: “Cuando llegamos a 7 y 32 vimos todo, todo ese desastre: autos, camionetas arriba de la rambla, lleno de agua”. Quiso seguir avanzando por 7, pero un bombero le sugirió ir por otra avenida porque no iba a poder continuar y ya había muchas personas enfermas. Siguió caminando junto a sus hijas hasta el jardín de 4 y 520. Allí se encontró con un vecino que vivía en la esquina de su vivienda:

-Ricardo, ¿cómo está nuestra casa?

-Olvidate, no tenés casa ni vos ni nadie. Todo inundado está.

La vivienda de Blanca se mantuvo en pie porque era de material. Quedó entonces claro que con las inundaciones todos/as se quedaron sin casa porque el agua arrasó el hogar, los muebles, los recuerdos y, desde ese día, habitar en el asentamiento – y en toda la ciudad- ya no iba a ser lo mismo. Además de destruir viviendas completas en muchos casos, en todos el agua hizo sentir que nadie tenía casa como lugar seguro para resguardarse, sobre todo, si pensamos que la vida cotidiana gira alrededor de la casa en tanto “lugar de encuentro, de llegada y salida de los miembros que componen la

unidad doméstica o la familia. Umbral que separa lo privado de lo público” (Reguillo, 2005: 264). Y en eso las políticas públicas tuvieron mucho que ver.

### **Modos de organización: participaciones y ayudas**

Pocos días después de la inundación, pudimos ir a Ringuelet. Llegamos a la tardecita a la escuela n° 60. El establecimiento estaba lleno de gente y de donaciones: las mesas se extendían sobre un pasillo y se dividían en ropa para mujeres, para hombres, niños/as y calzados. Otra mesa ubicada al lado de la puerta servía como una muralla para distanciar la entrada a la institución de un aula donde estaban los alimentos: allí separábamos comida con el objetivo de armar bolsones y repartirlos.

El 2 de abril de 2013 no hubo alerta, ni intendente (estaba de vacaciones en Brasil sin permiso del Concejo Deliberante), no hubo plan de evacuación o rescate. Por lo tanto, “cada uno[a] hizo lo que pudo, solo o con la ayuda de organizaciones políticas, sociales y vecinales” (López Mac Kenzie y Soler, 2014: 16). Siguiendo a Ceraso y Pereira (2015: 43), sostenemos que las inundaciones dejaron de manifiesto una compleja relación entre las políticas públicas, el Estado y las organizaciones sociales, evidenciando “un agotamiento del modelo capitalista sustentado en el consumo ilimitado y en el señorío del mercado inmobiliario para la resolución de problemas socioambientales”, donde primó el mercado por sobre el Estado, es decir, la rentabilidad por sobre las necesidades de los y las habitantes de la ciudad, lo cual fue responsabilidad del gobierno municipal, principalmente.

Según el Relevamiento del Colegio de Trabajadores Sociales (en López Mac Kenzie y Soler, 2014), la primera contribución recibida por parte de casi toda la población anegada fue la de un familiar, vecino/a o amigo/a, tal como sucedió en Ringuelet. Es decir, el primer auxilio al que se acudió fue al de cuñados/as, tíos/as, hermanos/as, madres/padres, hijos/as o amigos/as, pero luego aparecieron instituciones estatales, organizaciones y numerosos centros de evacuación.

Nos interesó recuperar cómo fueron los modos de organización durante las inundaciones porque dieron cuenta de prácticas previas (como el caso de Ciudad Oculta, que estaban acostumbrados/as a actuar en colectivo) y disruptivas (los/as vecinos/as de 1 a 3 no solían participar en grupo). Con respecto a los/as últimos/as habitantes, consideramos que las prácticas generadas fueron transformadoras, pues implicaron una inminente acción conjunta, un salvarse entre todos/as, acompañados/as, algo que no ocurría con frecuencia. Por lo tanto, podemos considerarlo un antecedente para las prácticas organizativas por la relocalización

### **Entre las calles 1 y 3**

A Juliana la ayudaron “los chicos de TECHO”, sobre todo a limpiar su casa. Pero si quería mercadería, calzado o ropa tenía que ir a buscarlos a 7 y 522 [una esquina que queda a cuadras del barrio] “porque los camiones llegaban hasta ahí y como que los atajaban. Por ahí qué sé yo, una o dos veces vino una camioneta y nos trajo unas cobijas”, sostuvo. La mujer explicó que sus vecinos/as no dejaban pasar para su lado a los vehículos que llegaban al barrio, de modo que no podía recibir nada.

El primer espacio al que acudió Blanca fue el jardín, donde dejó a sus hijas. Allí les dieron galletitas, leche y también frazadas y ropa, ya que estaban mojadas, mientras ella iba a ver qué había pasado con su casa. Luego arribó a su vivienda personal de Cáritas y la ayudaron a limpiar. Necesitaba separar lo que no se había estropeado para que se secara en el patio.

El 3 de abril de 2013, la familia de Blanca durmió en la escuela n° 60, donde además entregaban detergente, lavandina, mercadería. “Otra gente vino a traernos comida, el Ejército la leche (...) y antes que anochezca, la comida”, comentó. Una de las cosas más requeridas fueron colchones, pues se habían humedecido: “La gente iba, se anotaba, después tenías que hacer la cola y dieron”. Su hija pequeña también dijo que ayudaron “un poquito”, lo cual marca que este hecho la atravesó e inclusive, aquellos/as que fueron damnificados/as, tuvieron que –o necesitaron- colaborar de alguna manera.

La primera ayuda que recibió Ana fue la de sus amigos/as que contribuyeron a subir todo lo que podían arriba de la mesa y también le dieron bolsas de arena para que ataje el agua porque ella vivía pegada al arroyo: pero éste arrasó y luego se inundaron los/as demás. Destaca que hubo una asistencia colectiva después de ese día: “Nos ayudamos entre todos, limpiamos una casa y después íbamos a la otra”, explicó. Precisaban agua mineral y artículos de limpieza, pero “yo no tuve necesidad de salir porque había mucha, mucha gente colaborando”, aclaró esta mujer, que vivía a metros de Juliana, quien afirmó no recibir prácticamente nada. Por lo que pudo notarse, hubo organización colectiva entre algunas familias de su cuadra.

Ernesto recordó que recibieron muchas donaciones: llegaban camionetas con cosas y se las dejaban para que ellos/as las repartieran. Se acuerda que también se daba mercadería, ropa y colchones en la zona de la canchita, en el colegio la Anunciación, en el Club San Martín, en el club Ringuelet, en el club Dardo Rocha y en la sede de Cáritas, lugares en los que él colaboró bajando colchones y otras donaciones que arribaban. Su hijo agregó que en el club donde él entrenaba organizaron un torneo de fútbol a beneficio, en el que participaron jugadores del equipo Estudiantes de La Plata. Ernesto también mencionó a la escuela n° 60, donde “se robaron todo”, según cuenta, porque un vecino se llevó dos camionetas llenas de colchones. Antonia, que vivía en Ciudad Oculta, sostuvo lo propio sobre aquella institución: “Había gente que no estaba inundada y se llevaban bolsadas de cosas. Lo mismo cuando habían donado muchas zapatillas, no las dieron, se las repartieron entre todos los que estaban ahí. A la madrugada vos veías cómo desfilaban, cada cual para su casa”. Según un informe de TECHO (2013: 6):

*Durante el transcurso de la inundación, y los días posteriores, se vivieron momentos de extrema sensibilidad y tensión para los habitantes de las villas y asentamientos. En este crítico escenario, emergieron situaciones de violencia tales como robos y saqueos. Según los testimonios recogidos, en muchos casos las dificultades en la distribución y acceso a los recursos necesarios para los barrios castigados por la inundación fue motivo de conflictos y peleas entre los propios vecinos y quienes intervinieron en dichos territorios.*

Antonia se peleó con una chica que estaba en esa escuela: como su hija Estefanía cobraba una beca de la fundación Entrelazos,<sup>9</sup> no le querían compartir nada. Además, agregó: “Porque un día antes me dieron un azúcar, un fideo y un puré no me querían volver dar. Bueno, entonces tuve una discusión con la que estaba encargada ahí, la mandé a freír mondongo. Sí, sí, porque yo pienso que si a vos te están bajando donaciones por más que vos le diste hoy un fideo, un puré, mañana va a pedir otra vez porque ya lo usó”.

Isabel sostiene que la primera noche fue muy difícil ya que no tenía comida. En un principio iba a buscar mercadería a la escuela, pero los alimentos estaban vencidos.

---

<sup>9</sup> Se trata de una fundación cuyo objetivo es “es luchar contra la deserción escolar de niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, persiguiendo el desarrollo integral de los mismos y fortaleciendo al grupo familiar”. Más información en: <http://www.proyectoentrelazos.org.ar/>

Sin embargo, destaca la colaboración de personas que no conocía y de los/as jefes/as de su pareja, que se acercaron al barrio. En este sentido, López (2013: 7) sostiene que ello se debió a la “urgencia de la situación”.

Filomena afirmó que “se acercaron todos con promesas”. Según esta vecina llegaron chicas de La Cámpora y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para confeccionar una lista de todo lo que necesitaba pero nunca volvieron. “Lo que más me dolió fue que dieron a gente que no necesitaba. Y la misma persona que estaba en frente de mi casa, le dieron cama, colchones. Terminó de irse el camión, vino, pasó en frente y me dijo ‘Filomena, ¿quieres comprar un colchón y una cama que recién me trajeron y a mí no me hace falta?’ 300 pesos me pidió”, denunció y reflexionó que tenía que ser amiga de algún político para recibir mercadería.

### **Ciudad Oculta**

Para Ramiro hubo “demasiada” ayuda esos días: “La mejor ayuda de las organizaciones fue la del Pata Medina de la UOCRA y La Cámpora”. Este hombre destacó que tanto el último colectivo como el Movimiento Evita llegaban con camiones de mercadería, pero se quejó inmediatamente mientras se preguntaba: “¿Después que se inunda no quedan problemas en los barrios? (...) Después de la inundación, el que quedó limpiando el barrio fui yo, el que entrega las cajas de alimentos fui yo, el que entregó tarjetas de ayuda fui yo”. Sostiene que luego del 2 de abril permaneció él en el barrio y tuvo complicaciones para cobrar los subsidios:<sup>10</sup> tenía que esperar un día entero para lograr conseguir los permisos con el fin de que sus vecinos/as pudieran ir al banco a sacar dinero. Cabe destacar que el subsidio implicó una instancia que legitimó su condición de sujetos damnificados/as, afectados/as por la inundación.

Antonia y su hija Estefanía sostienen que durante la inundación no hubo políticos, mientras ellas se estaban “ahogando”. Ramiro, su primo y puntero de Ciudad Oculta, fue el único que socorrió a su familia y la llevó a su vivienda ya que el terreno estaba más alto, tal como narró Horacio. Relataron esta historia como si estuvieran hablando de un héroe, de alguien que les salvó la vida y al cual admiraban: Ramiro tocó la puerta de su casa, subió a “cocoyito” a la nena más miedosa –“y la otra en vez de ir tranquila, lo hacía poner nervioso y le tapaba los ojos al pobre pibe, y el pibe decía ‘esperá que nos vamos a caer y nos vamos a ahogar’”, describió Antonia- y las contuvo a ella y al resto de sus parientes, que eran quince, durante una semana en su propio hogar. Podemos resaltar que, frente a la catástrofe, primó la organización e intervención de los/as habitantes de esa parte del barrio, tal como explica Horacio:

Hicimos un grupo para poder limpiar porque era impresionante, no podías caminar (...) Ramiro fue uno de los primeros que empezó a ayudar a la gente, ¿no? A ver cómo se podía ayudar, con ropa, comida, remedios, todo eso, empezó a golpear puertas. Y a limpiar.

Fueron a buscar donaciones de lavandina, desinfectantes y ropa pero nadie se las acercó “porque la gente que vivía adelante decían que de ese lado no vivía nadie”, afirmó la mujer en relación a los/as vecinos/as que habitaban antes de cruzar las vías:

---

<sup>10</sup> Luego de las inundaciones, el gobierno nacional puso a disposición subsidios para damnificados/as, a través del aumento del monto de jubilaciones, pensiones, asignaciones y de líneas de crédito. Scarpetta (2013: 58) especifica: “El Gobierno Nacional, a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), detalló las medidas para ayudar a los damnificados por las inundaciones, mediante líneas de crédito con bajas tasas de interés y subsidios a jubilados y pensionados, los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por Embarazo (AUE), de las Asignaciones Familiares y el Seguro Desempleo”.

según ella, cuando alguien preguntaba si había familias del otro lado, respondían que no y se quedaban con todo. La única excepción fue “una camioneta” que les llevó artículos de limpieza cuando los/as vio en ese lugar:

-¿Y quiénes eran las personas?

Antonia: no, no, eran gente que venían a ayudar.

Estefanía: eran personas que eran solidarias.

Antonia: que venían y ayudaban. Y ahí se enteraban que había gente.

-¿Y así alguien del Estado, provincia, municipio, no vino?

Antonia: no, vinieron las chicas que te hacen la entrevista, qué perdiste, qué no perdiste, todo eso.

Antonia contó que ella pedía colchones y se enojó porque había personas “que no se inundaron y recibieron más donaciones que el que se inundó”. Los consiguió a través de la trabajadora social de la Escuela de Educación Secundaria N° 14 Carlos N. Vergara a la que asistía Estefanía: “Todos mis profesores me donaban ropa y frazadas”, agregó la adolescente.

De acuerdo a Antonia, en una casa ubicada en 517 y 4 había una familia que recibía y repartía donaciones y daban la cantidad que cada uno/a necesitaba.

### **La canchita**

Elena vivía en frente de la canchita y sostuvo que no recibió nada, sino que todo le llegaba al puntero político de esa zona y él indicaba a quién debían darle las donaciones. “Y él gracias a los materiales que nos tenían que llegar a nosotros se está haciendo la casa en la esquina”, remató. Ella y su familia pasaron la noche en un refugio ubicado en “la canchita de fútbol que está al lado del jardín. En 12, 512 y 513”, organizado por un grupo de mamás y papás.

Su hija perdió todo, pero recibió donaciones de la empresa en la que trabajaba. Elena se quejó porque muchos/as vecinos/as de enfrente, que vivían más cerca del arroyo, no se inundaron, pero tampoco les ofrecieron ayuda: “No lo podíamos creer, ellos en una isla. En vez de decirnos vengan acá, quédense acá, no fueron solidarios con nadie”, relató. Se sintió lastimada porque pertenecían al mismo barrio y esperaba otra reacción. Como sostienen López Mac Kenzie y Soler (2014: 43) respecto de las zonas que se inundaron y las que no: existió una “arbitrariedad por cuadras que desconcertó en muchos puntos de la ciudad”.

Sin embargo, no todos/as sus vecinos/as actuaron igual ya que destacó la presencia de “gente de las provincias, gendarmes, bomberos, gente del barrio que no se habían inundado, te daban cosas”. A las escuelas no fue porque se generaron cuantiosos conflictos y peleas entre los/as habitantes de Ringuelet: “Un desastre, en vez de una inundación parecía un saqueo total”, describió.

También aclaró cómo se sentía: “En ese momento vos necesitás un montón de cosas (...) Yo tuve que comprar todo (...) Los únicos chicos que nos dieron, en realidad que no los dejaron que agarren los paraguayos del frente [de la canchita], fueron los chicos de acá de la esquina que repartieron colchones a todos los vecinos”.

### **La articulación de organizaciones**

Leticia, una ex voluntaria de TECHO, relata que cuando se produjeron las inundaciones junto a un grupo de militantes fueron al barrio, pero como organización no tenían un lugar fijo. Primero se acercaron a la escuela n° 60 y, en sintonía con lo que

afirmaron los/as vecinos/as, sostuvo que había “mucha mafia (...) nos terminamos yendo porque se guardaban cosas en aulas (...) Fue terrible, en esa escuela fue terrible”. Luego de esa situación, se dirigieron a un boliche, de donde los/as echaron, y finalmente se instalaron en el gimnasio del colegio la Anunciación. Allí TECHO trabajó en articulación con el Banco de Alimentos y con Cáritas. Leticia lo expuso así:

Fue como más coordinado todo. Fue increíble igual porque sin pensarlo se terminó teniendo una organización muy linda por así decirlo (...) [las voluntarias de TECHO] éramos medio las coordinadoras del lugar. Y después gente, alguna gente de Cáritas, gente que cayó que necesitaba ayudar porque no se había inundado y terminamos armando un equipo como de cincuenta, cuarenta personas ponele que fijas iban todos los días a las seis de la mañana y se iban a las nueve de la noche. Y nosotros nos encargábamos sí de distribuir donaciones. Llegaban las donaciones [del Banco de Alimentos y de particulares], las separábamos, las caratulábamos, armábamos bolsas de comida, separábamos los pañales, la limpieza y distribución en el barrio.

Para esta joven, fue todo muy improvisado. Además de repartir en el asentamiento, muchos/as habitantes se acercaban al lugar y los/as voluntarios/as intentaban hacer una especie de censo para relevar cuáles eran las necesidades y, en función de eso, distribuir las donaciones. Ante la pregunta de si recibieron donaciones vecinos/as que no se habían inundado, sostuvo que sí, que se les fue de control la situación y que una tardecita arribó un camión cargado con cuatrocientos colchones, muchos de los cuales se los llevaron personas que no habían perdido cosas materiales. Sin embargo, no podían evitar que los agarraran: “La verdad es que no había forma porque sino te tenés que poner muy prejuiciosa, no había forma de limitar quién necesitaba y quién no”, afirmó Leticia.

También destacó que en el gimnasio cada sujeto tenía un rol: por ejemplo, un chico que no se inundó, se encargaba de coordinar la descarga de camiones; una anciana, de separar los pañales. Una noche, cuando ya habían terminado el trabajo de esa jornada, decidieron hacer una ronda para preguntarse cómo se sentían y uno de los jóvenes dijo que la había pasado muy mal porque los/as vecinos/as lo insultaban: lo habían confundido con el puntero de la zona de la canchita –quien según Leticia intentó llevarse cosas de ese lugar- y, por tal motivo, lo maltrataban. Luego de aquella conversación, de compartir emociones y de desahogarse, hubo aplausos y otro vecino se emocionó porque nunca había vivido algo similar. Tal como afirma Leavi (2013: 70), “pese a la angustia y al dolor de la tragedia, hay una alegría que se expresa en estos encuentros solidarios con otros”. En su propia investigación realizada en México, Reguillo (2005)<sup>11</sup> establece que esos hechos también dan lugar a esperanzas gracias a la respuesta colectiva que se desencadena, gracias a la solidaridad. Además, siguiendo a Iglesias (2014: 3) podemos afirmar que los espacios comunitarios son significativos debido a que posibilitan que se distribuya el poder, pero fundamentalmente permiten que haya “participación y el ejercicio del derecho ciudadano”.

## Síntesis

Los modos de organización en la emergencia nos hablaron de una manera particular de habitar el barrio. Decimos particular porque la magnitud de las

---

<sup>11</sup> La autora se refiere a las explosiones ocurridas un miércoles de pascua de 1992 en México.



inundaciones constituyó un hecho extraordinario y hemos visto cómo se experimentó el desastre: los sentidos construidos daban cuenta del horror y terror con el que se vivenció. De todas maneras, también presentan algunas claves para pensar luego la relocalización: por ejemplo, los encuentros entre los más vecinos/as en detrimento de los/as considerados/as distintos/as.

En cuanto a las participaciones, podemos decir que la intervención del Estado apareció a través de instituciones: jardines, colegios, facultades, el Ejército, la ANSES y el centro de salud. El Estado municipal como tal no fue mencionado en ninguna instancia por parte de los/as habitantes, dando cuenta de la desidia y el abandono en su actuación.

En general emergió una queja sobre el accionar estatal: porque sus representantes no volvieron, porque no brindaron lo prometido, porque no reconocieron a quienes los/as vecinos/as consideraban necesario: en particular, Ramiro explicó que la delegación entregó medallas a personas de otros barrios pero no “al que realmente trabajó, al que se lo merece”. La desconfianza existente hacia la política con las inundaciones pisó fuerte, incluso en aquellos sujetos que afirmaban trabajar con los partidos. Es más, sabemos que una de las cooperativas se creó a partir de tal hecho y en este caso el puntero de Ciudad Oculta no mencionó al Estado si no a través del disgusto, como percibimos en el relato de Ramiro. A su vez, destacamos que tal desconfianza o distanciamiento apareció en las narraciones que daban cuenta de las participaciones históricas en el barrio y en la etapa previa a la mudanza por la relocalización.

También se nombraron a organizaciones sociales (TECHO, Cáritas), a agrupaciones políticas (La Cándida –que articuló directamente con el Estado nacional-, el Movimiento Evita) y a distintos clubes (por ejemplo, el San Martín).

De todas maneras, más allá de las fallas que visualizaron los/as vecinos/as respecto al gobierno municipal –al que no señalaron como actor relevante en sus testimonios-, vimos que los modos de organización desplegados en el barrio a través de clubes, escuelas, personas particulares, partidos políticos, organismos estatales, organizaciones sociales e iglesias, dejaron en claro que “la forma en que se logra dar respuesta a las problemáticas sociales es a través de una política basada en valores, como la solidaridad, la sensibilidad, la preocupación por el otro y el poder colectivo” (Caminos Lagorio, 2013: 16).

Para Ceraso y Pereira (2015), las organizaciones debieron repensarse y reacomodar sus objetivos con el fin de acompañar a los/as habitantes durante la reconstrucción de sus barrios. Además, destacaron su rol central en tanto articuladoras de las demandas sociales.

Como decíamos, algunos cuestionamientos que aparecieron en los relatos tenían que ver con quejas hacia el Estado y hacia las organizaciones por no regresar y por entregar donaciones a quienes no las necesitaban. También hubo una crítica muy fuerte hacia otros/as vecinos/as, quienes desde la percepción de muchos/as habitantes fueron egoístas al no permitir el paso de mercadería hacia otros sectores del barrio. Podemos suponer que la desesperación provocada por la catástrofe, por la pérdida de bienes materiales, por el desborde del arroyo y de las certezas construidas hasta ese momento, hizo que cada quien actuara como podía, sin que ello significara un desconocimiento sobre el padecimiento del otro/a. De hecho, observamos que en el interior del asentamiento se forjaron instancias de ayudas y solidaridades colectivas entre vecinos/as y con sujetos que no habitaban en Ringuelet.

A pesar de que para describir las participaciones marcamos las diferencias por zonas en el interior del barrio, sostenemos que las maneras de padecer y sobrellevar la catástrofe fueron similares. En el momento de la urgencia se acudió a la ayuda más

inmediata: familiares y vecinos/as que vivían en la misma cuadra. Luego se asumieron diversos papeles pero la mayoría tuvo que reparar el desastre limpiando y desechando lo destruido. También se recibieron donaciones: se las acercaron a los/as habitantes o las fueron a buscar. En general, notamos que posteriormente existió una colaboración mutua entre habitantes próximos/as. Ese modo de organización junto al más vecino/a constituye un antecedente que luego aparecerá en la etapa anterior y durante la reubicación a viviendas provisorias y definitivas, tanto en el momento de participar en asambleas de acuerdo al sector donde se habitaba como en la vida cotidiana una vez mudados/as: el cuidado de chicos/as, la ayuda ante diferentes problemáticas y necesidades, la vigilancia de la casa, el compartir información, sucedía entre los/as habitantes más cercanos/as en términos espaciales.

A partir de todo lo expuesto podemos decir que las formas de organizarse en la inundación –que implican modos de habitar los territorios- tuvieron que ver con dividir roles y tareas, muchas veces de acuerdo al género: ni bien sucedió la catástrofe, los hombres protegían la casa y proveían de mercadería mientras que las mujeres tenían que “ser” salvaguardadas en otros espacios y muchas veces por otros/as sujetos, en general parientes. Por eso, observamos que en la mayoría de los casos apareció una construcción que podríamos sintetizar en la frase que emplea Reguillo (2005: 223) en su propia indagación “los hombres al rescate y las mujeres a la cocina”: en el momento del desastre, en el que prevalecían los miedos, el desconcierto, la confusión, el riesgo hídrico y la posibilidad latente de muerte, los varones ocuparon un rol protagónico y público, visible (ir a buscar donaciones, atar sogas, enfrentarse al agua, permanecer en las viviendas inundadas, levantar objetos), mientras que las mujeres se replegaron en el espacio doméstico para resguardarse y proteger a sus hijos/as. Sin embargo, en los días posteriores al 2 de abril las mujeres asumieron un papel fundamental en la reconstrucción de sus hogares, como sostén de sus familias y en la búsqueda de recursos para sobrevivir.

Por último, no podemos dejar de mencionar que la necesidad de participación y organización se originan a partir de la catástrofe porque necesariamente había que reconstruir el lugar que se habitaba. En otras palabras: el horizonte era transformar una situación de vulnerabilidad, destrucción, angustia y despojo para lograr reponerse del desastre.

### **Habitar antes y después de la inundación**

En este apartado nos proponemos reconstruir algunos sentidos vinculados a los modos de habitar antes, durante y después de la inundación. En algunos casos, veremos que se producen transformaciones mientras que en otros se mantienen ciertas continuidades.

Antes del 2 de abril de 2013 se habitaba el barrio desde la sensación de no tener demasiados problemas: los derechos vulnerados se padecían y experimentaban como parte de la vida, con quejas pero se podía vivir con eso. Algunos/as habitantes incluso lo negaban en términos discursivos y esta narrativa volvió a emerger con la posibilidad de reubicación (por ejemplo, en las entrevistas hubo relatos en los que se destacaba que se vivía bien y que por lo tanto la casa obtenida a partir de la relocalización provisorio no representaba una mejora).

Antes de las inundaciones se habitaba con tranquilidad, la cual era brindada por las rutinas, por las prácticas que se repetían cotidianamente (llevar a los/as chicos/as a la escuela, ir a trabajar, compartir mates en el barrio). Por otra parte, dicha tranquilidad también la otorgaba el tiempo, el habitar en el mismo lugar durante muchos años,

conocer a los/as mismos/as vecinos/as, transitar por los mismos lugares y dirigirse a las mismas instituciones. Además, antes de las inundaciones el riesgo era una posibilidad latente, pero no se esperaba ni se imaginaba. Se tenía el recuerdo de experiencias anteriores, aunque ninguna había sido tan traumática. De hecho, los/as habitantes del asentamiento no pensaban que podía ocurrir tal catástrofe.

Durante la inundación se intentó continuar con la rutina y no se pudo: Isabel quería seguir limpiando, Juliana descansando, otro vecino fue a comprar cerveza y casi se ahogó. Después de la inundación, con el transcurso de los días las rutinas se reconstruyeron, el paso por las instituciones fue similar (aunque, en algunos casos como Ciudad Oculta, hubo que agregar la visita a otros organismos ya que era necesario solicitar subsidios, por ejemplo), pero había miedo porque en cualquier momento se podía perder todo, incluso la vida.

Mucho antes del 2 de abril la manera de habitar común, compartida, se vinculaba con vivir en diferentes casas (en general de familiares o amigos/as), –sobre todo, en el caso de los/as migrantes paraguayos/as e internos/as–, hasta conseguir un terreno y edificar la casa propia con gran esfuerzo. Por eso, había una estimación muy fuerte por la vivienda: se la concebía como producto del esmero, del sacrificio. El agua destruyó aquello que tanto costó y, como cuando la mayoría de los/as habitantes llegaron por primera vez al barrio, hubo que hacer todo otra vez.

También se habitaba desde la precariedad pero no se percibía el riesgo de perder todo y/o morir. Después del 2 de abril se recrudesció tal precariedad, por ejemplo, en los relatos de los/as pobladores/as de Ciudad Oculta, donde faltaban alimentos, se pasaba hambre y se limpiaba con las manos porque no había herramientas para hacerlo.

La solidaridad se practicaba con el/la más vecino/a, por ejemplo, al vivir en la casa de otra persona hasta acceder a la propia vivienda y con el hecho de que un/a familiar o vecino/a regale o consiga un terreno. Durante la inundación tal práctica perduró: los/as amigos/as y familiares ayudaron a sobrellevar la catástrofe, ya sea levantando muebles, ofreciendo albergue (protección), tal como fue el caso de todos/as aquellos/as que durmieron fuera de sus casas la primera noche de la anegación y no recurrieron a ninguna institución. A su vez, observamos una actitud diferente con los/as considerados/as otros/as, distintos/as, pues se habitaba a partir de la distinción entre nosotros/as y ellos/as. La vía era, en palabras de Antonia, un “muro” para separar Ciudad Oculta de los/as habitantes de 1 a 3. Con las inundaciones, esa división sobresalió: por ejemplo, de acuerdo a los testimonios se retuvieron donaciones y se impidió que llegaran a otros/as habitantes del barrio. Ese mismo relato se construyó en distintas partes del asentamiento.

Antes de las anegaciones, los/as vecinos/as de 1 a 3 habitaban sin participar colectivamente. La idea de intervenir estaba mal vista y existía una percepción de que no había organizaciones o se manifestaba cierto desinterés y descrédito no sólo hacia ellas sino también hacia la política. Pero el 2 de abril de 2013 se aceptó, agradeció y valoró la ayuda recibida, sobre todo, de personas particulares y cuando fue posible se colaboró (distribuyendo mercadería, dando albergue a quienes se inundaron, levantando muebles, etc). Se nombraron también a diversos grupos que estuvieron presentes en el asentamiento durante aquellas jornadas. No obstante, una vez que pasó la urgencia pervivió el descrédito hacia la participación aunque se pudieron reconocer ciertas grietas: la relocalización constituyó una de ellas, debido a que los/as pobladores/as solicitaron el acompañamiento de organizaciones (TECHO, Movimiento Evita, abogados/as) para abordar el proceso.

Habitar era cuidarse entre todos/as. Entre los parientes, principalmente, resaltaba la idea de comunidad (en especial en Ciudad Oculta, pero también entre algunos/as

vecinos/as de 1 a 3). Ello se forjó históricamente pero quedó expuesto cuando el agua subió y se acudió sin pensarlo al auxilio de otros/as seres queridos/as.

Antes de la inundación en Ciudad Oculta las calles eran de tierra. Después de aquel día, la subida del arroyo dejó basura por todos lados y los/as vecinos/as pertenecientes a la flamante cooperativa lo acomodaron. El paso de la tierra al asfalto constituyó una mejora fundamental en la vida que fue algo de lo que en la mayoría de los casos estaban privados/as en el barrio nuevo, relocalizado.

Antes de la inundación, se tenía la sensación de habitar un barrio. En el después inmediato, el “desastre”, las “Amazonas”.

Como hemos descripto en líneas anteriores, durante la inundación se habitó el miedo, la urgencia, la necesidad, la desesperación. Faltaban alimentos, faltaban colchones, faltaba seguridad: no había ningún lugar donde sentirse a salvo, no había reparo y el Estado en ese momento no aparecía.

La idea de riesgo también cambió: mutó de ser latente a convertirse en una posibilidad concreta, diaria, que renacía cada vez que llovía. Ese riesgo, además, se transformó en temor a perderlo todo.

Emergió un sentimiento de desprotección, de abandono de parte del Estado que, en muchos casos hizo promesas que no cumplió. También aumentaron las necesidades.

Haber habitado la inundación era no poder hablar del tema. Los coordinadores del taller de cine Diego Rodríguez que se dicta en el barrio comentaron que muchos/as vecinos/as no querían ser entrevistados/as sobre ese aspecto en 2013: entraba en juego la sensibilidad, los recuerdos, la tragedia siempre viva.

A su vez, se incrementaron las incertidumbres porque con el agua surgió el proyecto de relocalización, que se volvía cada más posible, más cercano, más real.

### **Reflexiones finales: ¿qué cambió en los modos de habitar?**

“Nunca me imaginé que se iba a inundar tanto” – Alicia.

“Siempre rebalsaba el arroyo pero hasta ahí nomás” - Antonia.

“¿En qué medida un acontecimiento trágico permitirá imaginar, habitar y construir la ciudad de otro modo?”, se pregunta Segura (2015: 161). Sobre una catástrofe vivida en México en 1992, dice Reguillo (2005: 232) que significa, para quienes la experimentan y logran sobrevivir, una muerte: no sólo biológica en muchos casos, sino también, “muerte de un entorno conocido y dominado, muerte de un modo específico de vivir”. Lo que vemos es que la inundación modificó para siempre los modos de habitar el barrio. La vida vivida hasta ese momento cambió: la tranquilidad y seguridad que brindaba el hogar se quebró frente a la potencia de un caudal de agua que demostró ser capaz de arrasarlo con absolutamente todo, incluyendo la vida. Es decir que una tarde de abril “arrancó de cuajo todas esas seguridades que organizaban y definían cotidianamente la vida colectiva” (como sostiene Reguillo, 2005: 171 sobre su propio objeto de estudio). Alicia lo dijo directamente: “Cada vez que llueva fuerte así me daba miedo que nos íbamos a inundar otra vez” y Ernesto destacó que fue una marca inolvidable: “Nadie te saca ya lo que pasaste”. En esa línea, retomamos a Bleichmar (en Waisbrot y otros, 2003: 43), quien se pregunta por el sujeto cuando es acogido por un susto provocado por un hecho que será traumático:

*Inmediatamente emerge la angustia, después que emerge la angustia organiza el miedo. ¿Qué quiere decir ‘organiza el miedo’? Que estructura las defensas para poder enfrentarse a aquello temido y darle sentido, para no ser nuevamente*

*tomado o sobrecogido por la ausencia de representación de lo que le puede ocurrir.*

El traumatismo es producto de las formas en que inciden las catástrofes que se padecen en común e impactan en la subjetividad (Bleichmar en Waisbrot y otros, 2003). Elena, por ejemplo, tuvo que buscar otro trabajo después de ese acontecimiento: “Estoy cuidando a una abuela en el centro. Pero fue todo esto más por las cosas de la inundación que nadie te daba nada, la mayoría se lo llevaba los punteros. Así que uno tuvo que salir para levantar más por el susto”.

Con las inundaciones se rompió un modo de entender el mundo, el espacio hasta ese momento habitado y no emergió uno nuevo, distinto, sino que en lo inmediato lo que había era incertidumbre, hasta entender qué sucedió. Para González Ceuninck (2013: 29) se esfumaron las seguridades y salieron a la superficie los daños, el riesgo, porque se destruyó el hogar que constituía “la unidad primaria de protección, la angustiada representación del nido roto”. Siguiendo a Rogovsky (2013: 50) agregamos que la totalidad fue resignificada, “como si en el repertorio de metáforas disponibles del lenguaje también se hubiera metido, en cada resquicio, el agua podrida que lo invade todo”. Entonces cambiaron las categorías desde las cuales percibíamos la realidad y así cambió también nuestro mundo social (Bourdieu, 2010 en Reguillo, 2005).

Además del desastre que provocó, la inundación tenía que ser pensada como un hecho violento que trastocó la cotidianidad –se perdía el control sobre la misma-, la socialidad, las relaciones con el Estado. Asimismo, en su tesis Reguillo (2005: 45) plantea que un acontecimiento catastrófico y disruptivo –como podrían ser las inundaciones- produce su propio marco témporo-espacial y “para los que experimentan la crisis, el orden anterior ha dejado de tener vigencia, pero aún no existe un orden posterior. Los límites, los controles normativos, los acuerdos se desdibujan”. Se desestructuró la vida cotidiana –que es una sucesión de elementos incuestionables, de certezas, según la investigadora mexicana- y los modos de entenderla, de significarla. Por lo que, los actores debían dotar de sentidos a la realidad que empezaba a experimentarse, mediada por el desconcierto, el miedo, la incertidumbre.

Según Reguillo (2005), el término damnificado/a hacía referencia a toda persona que padeció un daño y se convirtió en sobreviviente. Ello nos obligó, entonces, a preguntarnos: ¿Cómo fue el daño en el asentamiento de Ringuelet? ¿Qué vulneraciones puso de manifiesto la inundación? Para Axat (2013: 72), “en el momento en que el agua baja, los que más sufren son los vulnerables del asentamiento, los del arroyo sin entube, los barrios marginales con las casillas de madera que hunden sus patas en el barro (...) Los que perdieron todo”. En esa línea, González Ceuninck explica que cuando los/as damnificados/as se hallaron en soledad, cuestionaron al Estado, responsable de no prever la catástrofe e invisible para contenerlos/as. Pero además, añade que el tuit mentiroso del ex intendente Pablo Bruera –en el que afirmaba estar recorriendo centros de evacuados/as cuando en realidad se encontraba de vacaciones en Brasil- “remite asimismo a aquel momento histórico de descrédito absoluto a la política” (González Ceuninck, 2013: 30). Por eso mismo, renació –o se acrecentó- el sentimiento de desesperanza y desprotección en relación a las instituciones de un gobierno municipal y provincial que no podían dar respuesta a una problemática urgente.

En este marco se concreta la reubicación del barrio emplazado en Ringuelet con el objetivo de ensanchar el arroyo y de que no haya familias viviendo en zonas de riesgo hídrico. En una nota del diario *La Nación* publicada el 13 de mayo de 2013 se afirma que según el Ministro de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires de aquel momento la relocalización era un imperativo para luego

continuar con las obras necesarias para sanear el arroyo: “No hay forma de trabajar en el reencauzamiento de los arroyos si no es a partir de desplazar a esa gente que vive en condiciones de máxima precariedad y máximo riesgo”, indicó Arlía<sup>12</sup>. En esa misma línea, el Director General de Inmobiliaria y Social del IVBA, Rubén Opel, explicó en una entrevista realizada en 2017:

La relocalización es una consecuencia del proyecto hidráulico que a su vez es la respuesta a la inundación de La Plata. Eso es importante plantearlo en esos términos porque es el origen de un proyecto que tiene impacto en un territorio dado y que genera una relocalización (...) lo que estoy diciendo es que yo tengo algo que conduce mi relocalización, que es la obra hidráulica.

En sus crónicas, Tejo (2015: 20) sostiene que a un año de la inundación “todo parece en orden”. En cambio, desde aquí podemos decir que en el asentamiento de Ringuélet se profundizó el desorden: en 2014 comenzaron las asambleas por la relocalización, las participaciones nuevas y crecieron las incertidumbres, las dudas, la falta de certezas sobre el futuro. Luego de las inundaciones y con el pedido de una doble relocalización, los/as habitantes del barrio empezaron a experimentar un espacio intermedio entendido como aquella situación donde “el orden anterior ha dejado de funcionar y todavía no hay configuración de un orden posterior” (Reguillo, 2005: 123). Entonces, algo se transformó: “El habitar –verbo intransitivo, proceso inacabado- es un movimiento sin dudas condicionado, pero también continuo y abierto. Dependerá de todos nosotros encontrar el modo de continuar juntos, de otra forma” (Segura, 2015: 161).

A cinco años de la inundación y a tres años de la mudanza de las primeras familias al barrio nuevo, cada vez que llueve mucho los/as habitantes de este territorio – y de numerosos barrios platenses- sienten miedo y reviven con fuerza los recuerdos de la inundación de 2013. Los testimonios manifestaron que la catástrofe no se preveía, que las primeras dos noches fueron “terribles”, que se perdieron objetos materiales y que se pasó hambre, lo cual expone la dimensión de las carencias y vulneraciones. Pero fundamentalmente, se perdió la seguridad de la vida cotidiana y eso es algo que marcó a todos/as, absolutamente todos/as, los/as vecinos/as de Ringuélet.

## Bibliografía

Benítez, Mirela, Botana, María Inés, Galarza, Laura y Pérez Ballari, Andrea. “Transformaciones territoriales en áreas de riesgo de inundación. El caso del arroyo El Gato. Partido de La Plata. Período 1980-2004”. *Geograficando: Revista de Estudios Geográficos*, 2007 3(3). Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/13949>

Bleichmar, Silvia. “Conceptualización de catástrofe social. Límites y encrucijadas”. En Waisbrot, Daniel y otros (Compiladores). *Clínica psicoanalítica ante las catástrofes sociales. La experiencia argentina*. (pp 35 – 51). Bs. As. Editorial Sudamericana. 2003.

Branz, Juan Bautista. “Cuando una ciudad habla...o la hacen hablar. Representaciones sobre una ciudad en crisis”. En *Revista Question –Incidente I*. FPyCS-UNLP. 2013. Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/1849/1506>

Caminos Lagorio, Catalina. “RESIGNIFICACIONES DE LA POLÍTICA LUEGO DE LA INUNDACIÓN. La función social de la Universidad”. *Revista Question. Incidente*

---

<sup>12</sup> Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1581384-la-plata-relocalizaran-a-700-familias-que-viven-a-la-vera-del-arroyo-del-gato>

I. La Plata. FPyCS-UNLP. 2013 Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/1855>

Ceraso, Cecilia y Pereira, María Eugenia. “Mapas de aldeas/Cartografías del territorio”. *Oficios Terrestres* N° 32 pp. 42-52. Enero-Junio 2015. Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/oficiosterrestres/article/view/2613>

Cravino, María Cristina, del Río, Juan Pablo, Graham, María y Varela, Omar David. “CASAS NUEVAS, BARRIOS EN CONSTRUCCION. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana”. En: Cravino, María Cristina. *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los Programas Federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Ciccus- UNGS; Los Polvorines, 2012.

Cravino, María Cristina y González Carvajal, María Laura. “El barrio son los vecinos. El encuentro de las políticas con los barrios” En: Cravino, María Cristina. *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los Programas Federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Ciccus- UNGS; Los Polvorines, 2012.

Fainstein, Carla. “La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21 – 24 ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción colectiva en torno al reasentamiento”. *Quid 16* n° 5. Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. 2015.

González Ceuninck, Paula. “Juventud y política. Solidaridad organizada: la potencia de la militancia”. *Revista Question. Incidente I*. La Plata. FPyCS-UNLP. 2013. Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/1880/1511>

Iglesias, Irina. “Universidad y comunidad: una experiencia de construcción conjunta de estrategias de fortalecimiento de la trama social y la reconstrucción subjetiva tras la inundación de la ciudad de La Plata”. III Jornadas de Extensión del Mercosur. UPF y UNICEN. Tandil, 2014. Disponible en: <http://extension.unicen.edu.ar/jem/completas/264.pdf>

Leavi, Carlos. “Lo que el agua descubrió”. En: *Maíz n° 2. Inundaciones. La marca*. FPyCS-UNLP. 2013.

López Mac Kenzie, Josefina y Soler, Martín. 2A: *el naufragio de La Plata*. La Pulseada. La Plata, 2014.

López, Matías. “Acciones y estrategias en lo público. Algunas reflexiones sobre (y en) la catástrofe”. *Revista Question. Incidente I*. La Plata. FPyCS-UNLP. 2013. Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/1853>

Reguillo, Rossana. *La construcción simbólica de la ciudad. Sociedad, desastre y comunicación*. Guadalajara. Universidad Iberoamericana/ITESO. 2005.

Rogovsky, Cintia. “Entre el Titanic y El Eternauta”. En: *Maíz n° 2. Inundaciones. La marca*. FPyCS-UNLP. 2013.

Segura, Ramiro. *Vivir afuera. Antropología de la experiencia urbana*. UNSAM EDITA. Universidad Nacional de San Martín. San Martín. 2015.

Scarpetta, Cristián. “De la intuición solidaria a la Patria es el Otro”. En: *Maíz n° 2. Inundaciones. La marca*. FPyCS-UNLP. 2013.

TECHO. *Informe sobre la situación de asentamientos informales del Gran La Plata después del temporal del 2 y 3 de abril de 2013*. 2013. Disponible en: <http://www.techo.org/paises/argentina/wp-content/uploads/2013/09/Informe-Inundaci%C3%B3n-La-Plata-2013-DEF-29-08.pdf>

Tejo, Manuel. *Marcados por el agua. Crónicas de la inundación*. Tesis de producción de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social – Universidad Nacional de La Plata. Ganga Libros. La Plata, 2015.

### **Fuentes periodísticas**

*La Nación*. “La Plata: relocalizarán a 700 familias que viven a la vera del arroyo Del Gato”. Publicado el 13 de mayo de 2013 en <http://www.lanacion.com.ar/1581384-la-plata-relocalizaran-a-700-familias-que-viven-a-la-vera-del-arroyo-del-gato>



M.C. y A. D. José de Jesús Calderón Antón

## **I. Introducción**

La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) es la segunda concentración de población más grande de México, está localizada en el occidente del país, la mancha urbana históricamente ha seguido el modelo de expansión urbana, en distintas fases de su crecimiento (Orozco, 2015). Los datos históricos muestran que la ciudad tendió a incorporar suelo hacia el norte, donde existe un límite natural que restringió su crecimiento hasta cierto grado y configuró la situación actual.

La unidad de análisis ambiental (microcuenca Mascuala) está localizada en el estado occidental de Jalisco. Uno de los componentes en la unidad de análisis es la Barranca del Río Santiago. Situada al norte de la ZMG y está declarada como ANP (Área Natural Protegida) ante el Congreso del Estado de Jalisco, su publicación al Diario Oficial se realizó el 7 de octubre del 2004 mediante el decreto 20611 bajo la categoría de Zona Sujeta a Conservación Ecológica y de orden municipal por la Dirección de Planeación y Ordenamiento Territorial del municipio de Zapopan. Su existencia es de gran importancia para la ciudad de Guadalajara por los servicios ambientales y ecosistémicos proporcionados como lo son: la regulación del clima local, su vegetación brinda oxígeno y evita deslizamientos e inundaciones. En este complejo natural coexiste la barranca del Río Santiago, un lugar que se forma en la convergencia de los ríos Lerma- Santiago y Verde; y una formación geológica de millones de años. El sitio es de jurisdicción municipal y está clasificada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) como “Área de Protección Hidrológica” (Dirección de Ordenamiento Territorial Zapopan, 2012). Las dependencias estatales recientemente la declararon como “Formación Natural de Interés Estatal Barrancas de los Ríos Santiago y Verde”. Esta categoría quedó registrada en el periódico oficial del Estado de Jalisco el mes de diciembre del 2016. La barranca en su contorno ha experimentado la presencia de asentamientos humanos de origen irregular que ocupan de forma irregular su cercanía y contribuye con el deterioro ambiental en las escalas local y regional.

## **II. Problemática**

La urbanización en el área de estudio tiene su origen en una fase denominada “primera periferia metropolitana” que surgió aproximadamente entre los años 1970 y 1980 según (Fausto y Munguía, 2010). En este proceso histórico, las áreas urbanas estuvieron expuestas a una intervención humana anárquica y nulamente regulada. En este escenario también existe una falta de integración ecológica entre las formas espaciales de la ciudad y actores sociales que involucran la expansión territorial en los distritos urbanos de la microcuenca. Bajo las condiciones descritas es cuestión de tiempo para que las presiones de expansión urbana pongan más en riesgo el cuidado, la preservación, conservación o hasta la existencia del elemento natural -Barranca del Río Santiago- al afectar una parte del sistema ambiental.

La unidad de análisis ambiental es una microrregión hidrológica que actualmente sufre los efectos de la dinámica de expansión metropolitana y de conurbación en la ZMG, estas condiciones comprometen la capacidad regenerativa del

ecosistema que coexiste en su interior. Al mismo tiempo, dentro de la demarcación ambiental, permanecen establecidos asentamientos irregulares en condiciones periféricas que algunos presentan notables rasgos de deterioro ambiental, causado por los focos de contaminación y el contexto de segregación social. Al fenómeno observado, se le agrega, desde una óptica más amplia, el factor que el asentamiento es producto del subdesarrollo metropolitano y del crecimiento urbano desordenado, donde existe un mercado informal de suelo y especulación. Esta situación tiene impactos negativos sobre las áreas naturales ocupadas y especialmente sobre la barranca del Río Santiago que afectan ambientalmente y complican la conservación del bien natural.

En las mismas condiciones, la periferia urbana en las últimas cuatro décadas ha sido escenario de procesos de crecimiento urbano acelerado e incontrolado que provocan la transformación espacial en las ciudades, que involucra la presente unidad de análisis ambiental y en casos impacta negativamente a su sistema ambiental. Algunas características que propician los asentamientos irregulares son: la poca oferta de suelo para la población de bajos recursos y la falta de mecanismos financieros en el sector de la vivienda. Este fenómeno obliga a parte de la población urbana, principalmente de escasos recursos, a establecerse de manera espontánea en sitios de hábitat bajo una modalidad informal. En estos lugares se realiza una urbanización con diversos problemas y consecuencias al medio ambiente. “El asentamiento irregular crece de manera espontánea e incontrolada en el territorio con total ausencia de planificación y diseño urbano a nivel de conjunto” (Bazant, 2004: 10).

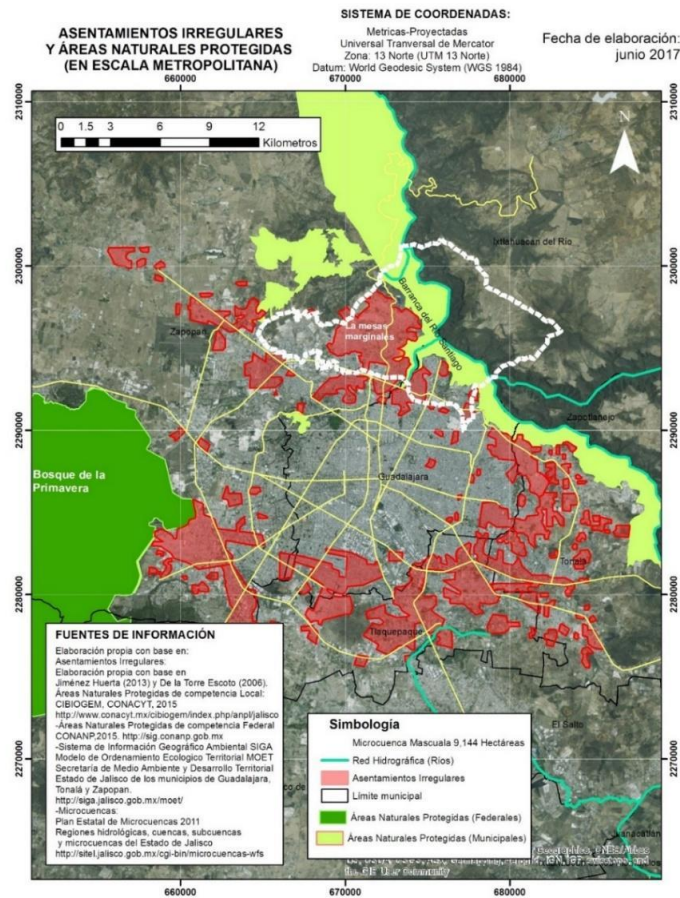
La urbanización en la microcuenca llevó a cabo principalmente desde la década de los sesenta al consolidar núcleos urbanos en condiciones *marginales* localizados en la periferia metropolitana. La aparición de centros urbanos de origen irregular son manifestaciones espaciales de la mancha urbana y cercanos con la ANP con impactos negativos al ambiente. Un ejemplo tangible de estas repercusiones es el impacto ambiental de las colonias situadas en los municipios de Zapopan y Guadalajara. Por un lado, en la cercanía del Bosque de “La Primavera” y por otro en la “Barranca del Río Santiago”, ambos elementos considerados ANP. Las colonias presentan considerables índices de desigualdad y lejos de contribuir a la protección del paisaje con su crecimiento inevitablemente las afectan. Por este motivo se destaca la importancia del entendimiento de los sitios rezagados del progreso económico y su impacto en el entorno natural.

Al problema se agrega del aumento tanto poblacional como de crecimiento espacial de los asentamientos irregulares que propicia la urbanización espontánea y no planeada, viciosa, iniciada con la construcción de vivienda precaria en las áreas urbanas. De tal forma que ha sido difícil por parte de las autoridades controlar, y restringir esta situación. Consecuentemente, las instituciones locales optan por la regularización que conlleva a la consolidación y generación de nuevas zonas marginadas y segregadas, que configuran nuevos ambientes habitados y que no incorporan mínimos criterios de diseño urbano-ambiental, ni de mejoramiento ecológico, mucho menos de conservación de ambientes naturales, cuyo destino es incierto y con panorama de insostenibilidad regional.

Ha existido a través de los años, con la constante urbanización de la microcuenca, una ruptura que produce impactos ambientales negativos que afectan y deterioran el medio físico natural concebido como sistema que interactúa con la sociedad. Por lo tanto, es necesario estudiar desde un enfoque biorregional, las condiciones y transformaciones ambientales efectuadas por el crecimiento urbano periférico y determinar el impacto sobre el medio físico natural de la microcuenca

Mascuala que también involucra al área natural en su interior (la Barranca del Río Santiago).

Figura 1. Asentamientos irregulares en contexto metropolitano.



Fuente: Elaboración propia con base en Huerta y De la Torre, Conanp, Moet y Siga.

Es importante articular teóricamente la interrelación de los conceptos que aportan formas de abordar la investigación. Para ello, se analiza la evolución de la ciencia mediante paradigmas que conllevan revoluciones científicas, después se hace mención del paradigma de la complejidad, posteriormente se clasifican las escuelas de la ecología que muestran algunas posturas en relación con la naturaleza y por último se realiza un acercamiento al biorregionalismo. Esto dará como resultado la delimitación teórica con el que se pretende tratar al fenómeno desde el enfoque interdisciplinario a las ciencias y artes para el diseño.

### III. El paradigma de la complejidad

Para Capra asistimos hacia una nueva forma de percibir la ciencia, esta nueva forma se le llama Complejidad o Sistemas complejos. “La nueva comprensión de la vida debe ser contemplada como la vanguardia científica del cambio de paradigmas, desde una concepción del mundo mecanicista hacia una ecológica” (Capra, 1996: 20). Esta nueva comprensión de la vida implica una nueva forma de ver la ciencia que matiza un lente sistémico “El nuevo paradigma podría denominarse una visión holística del mundo, ya que lo ve como un todo integrado más que como una discontinua colección de partes” (Capra, 1996: 28).

Sin embargo, otro punto de vista aterrizado a la complejidad del ambiente natural indica que “la crisis ambiental problematiza al pensamiento metafísico y a la racionalidad científica” (Leff, 2000: 8). Esta postura crítica que la visión ambiental ha

obedecido a una tradición filosófica que erróneamente ha orientado a la construcción de conocimiento aplicado al quehacer ambiental y que nos ha llevado a la situación de deterioro actual.

El error platónico dio falsos fundamentos a la civilización occidental: que engendró la ciencia moderna como dominación de la naturaleza; que produjo la economización del mundo e implanto la ley globalizadora y totalizadora del mercado (Leff, 2000: 9).

#### **IV. Teoría general de sistemas**

En el afán de encontrar sistemas teóricos aplicables a más de uno de los campos de la ciencia se conjuntan diferentes niveles de organización de los diversos puntos de vista generales y pueden producir diferentes interpretaciones en las transferencias de un campo de conocimiento a otro en sus convergencias. Para ello, se sugiere una teoría para el estudio interdisciplinario de los sistemas. “Un sistema puede ser definido como un complejo de elementos interactuantes” (Bertalanffy, 1968: 56). En esta postura desbanca a la física como alma madre de las ciencias, donde se matiza el enfoque sistémico y se esboza la interdisciplina en las ciencias ambientales.

*Es necesario estudiar no sólo partes y procesos aislados, sino también resolver los problemas decisivos hallados en la organización y el orden que los unifican resultantes de la interacción dinámica de partes y que hacen el diferente comportamiento de éstas cuando se estudian aisladas o dentro del todo* (Bertalanffy, 1968: 31).

Se considera entonces, “que una teoría general de los sistemas sería un instrumento útil al dar, por una parte, modelos utilizables y trasferibles entre diferentes campos, y evitar, por otra, vagas analogías que a menudo han perjudicado el progreso en dichos campos” (Bertalanffy, 1968: 34).

#### **V. Enfoque de los sistemas complejos**

Existen tres tipos de sistemas, abiertos, cerrados y aislados. (García, 2006) Los sistemas biológicos, naturales y sociales son sistemas abiertos. Lo que hace a un sistema complejo es su composición de partes interconectadas e interacción entre estas. “El estudio disciplinario comienza cuando se han identificado elementos del sistema que caen dentro del dominio de disciplinas particulares” (García, 2006: 68).

En cambio, Morín intenta explicar la realidad así, “a primera vista la complejidad es un tejido (complexus: lo que está tejido en conjunto) de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados: presenta la paradoja de lo uno y lo múltiple” (Morín, 1993: 17). Por otra su parte, Rolando García define que un conjunto de elementos o situaciones que de alguna manera funcionan como totalidad permite analizar el sistema con precisión al determinar las relaciones en las que interactuaría el mismo. Los sistemas tienen una interconexión mayor con los otros similares que con los subordinados subsistemas, estos se articulan directamente con los sistemas, por lo que existe una función de análisis multivariado en los esquemas sistémicos de investigación urbano ambiental. “La visión sistémica aplicada a fenómenos complejos, por el contrario, sólo puede resultar de un trabajo que se plantee desde el inicio como una tarea interdisciplinaria” (García, 2006: 67).

El paradigma complejo busca interconectar dimensiones de un fenómeno para facilitar su estudio. Es una forma de conocer al mundo y abordar lo que es difícil de entender. “La complejidad es, efectivamente, el tejido de eventos, acciones,

interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico” (Morín, 1993: 17). En cambio, para García la forma de abordar un estudio (urbano) de sistemas abiertos desde una óptica que permitiera visualizar características de un fenómeno de forma integral y holística, de modo que, no se pueden comprender separadamente, debido a su interacción entre sí. La forma sistémica de entender la complejidad implica un modo de trabajar cuya problemática es analizada desde distintos ángulos, pero no de manera aislada para así integrar el conocimiento con una visión organizadora general.

La complejidad busca formas del pensamiento que permita reflexionar a los fenómenos imbricados, como vehículo para pensar sus elementos interactivos. La complejidad se manifiesta en una autoorganización entre las redes multijerárquicas en las que se integran los sistemas y sus componentes que le dan sentido y uniformidad a la realidad percibida. Para García los sistemas complejos están definidos por sus límites, elementos y estructuras. Asimismo, estos sistemas se desglosan en subsistemas.

En los sistemas complejos pueden distinguirse procesos de diferente nivel, vinculados entre sí por relaciones estructurales y cuya interacción no es mecánica ni lineal. Los casos más interesantes corresponden a situaciones de estructuras imbricadas, generalmente con diferentes escalas de fenómenos y con dinámicas muy distintas (García, 2006: 63).

La lente compleja para abordar a los fenómenos indica que cada acción externa (característica de los sistemas abiertos) repercute en las partes de un sistema. Existen diferentes niveles tienen sus propias redes de organización que no son autónomas debido a que tienen interacciones interdependientes con otros niveles de análisis. En la interacción entre elementos surgen propiedades dignas de analizar, este proceso puede ocurrir en la misma o diferentes escalas. Este enfoque ha impactado en mayor medida en las ciencias sociales y naturales.

## **VI. Las escuelas de la ecología**

La teoría de los sistemas complejos es la base teórico - conceptual para el estudio de los problemas de naturaleza ambiental, de ahí surge la necesidad de conocer las diferentes escuelas que se dedican al estudio del ambiente.

Las distintas formas de percepción del tratamiento ambiental se ven representadas en las visiones que propician la existencia de escuelas de la concepción ecológica que se retroalimentan entre sí. Algunas son posturas radicales para abordar la naturaleza. Para Alfie Cohen existen distintos grupos de pensamiento en la ecología. Estos grupos se clasifican como: los supervivientes, los que favorecen la resolución de los problemas ambientales, el desarrollo sustentable, el romanticismo y el racionalismo verde. Destacan las corrientes que apelan por un desarrollo ecológico frente al deterioro y a los problemas ambientales pretende buscar soluciones de conservación desde la postura individual hasta la acción colectiva. Por ejemplo.

Los románticos verdes favorecen una orientación artística y ascética de la vida y la política. Rechazan la idea de una mejor naturaleza, entendida bajo la mirada del conocimiento científico o el poder de manipularla bajo ciertos parámetros. Se pretende un retorno al paraíso perdido, a las primeras sociedades humanas, el regreso al Pleistoceno (Alfie Cohen, 2005: 188).

El racionalismo verde apunta a una multifacética crisis social y ambiental que solo se puede resolver a través de acciones políticas radicales y cambios estructurales. (Alfie Cohen, 2005: 190).

La visión de la sustentabilidad ha pasado por un proceso de evolución que se remonta a varias décadas. Tiene su origen en la preocupación de la comunidad internacional para definir el horizonte de las políticas ambientales que rigen el crecimiento exponencial de la población y el consumo de recursos naturales.

Frente a los “métodos de la complejidad” que emergen de la ecología y de la cibernética, que explican la realidad como sistemas de interrelaciones, interdependencias, interacciones y retroalimentaciones, el pensamiento dialéctico aporta la fertilidad de la contradicción discursiva, la diversidad del ser y la confrontación de intereses que movilizan el proceso de construcción de una racionalidad ambiental (Leff, 2000: 24).

Para compatibilizar la idea de alcanzar un desarrollo económico con la protección ambiental surge *El Informe Brundtland*, promovido por la Comisión Mundial para el Desarrollo y Medio Ambiente en 1987. Este documento interpreta al emergente concepto de Desarrollo Sustentable como “el que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Brundtland, 1982: 59). Esto sucede en el contexto de la era geológica del antropoceno donde la intervención humana va dejando una crisis ecológica global cada vez más evidente.

La sostenibilidad ambiental en general plantea la conservación de los ecosistemas terrestres y sus especies (biodiversidad), el mantenimiento de los servicios de los ecosistemas, el consumo sostenible de los stocks de recursos renovables, la reducción progresiva en las tasas de consumo de los recursos no renovables, la eliminación de la contaminación ambiental y el mantenimiento de los sistemas de regulación del equilibrio planetario, ciclos biogeoquímicos (Antequera, 2012: 25).

La simple idea de visualizar un desarrollo sostenible ya es útil para enfrentar a la crisis ecológica global. Aunque no suficiente, ya se requieren grandes acciones y transformaciones tanto de hábitos en el modo de vida como en la escala conceptual. La sustentabilidad es más bien una utopía, formulada para enderezar el camino que decidimos tomar. Debemos de reorientar la visión del progreso a costa de los ecosistemas, esto no debe existir más, la naturaleza es nuestro soporte de vida.

## **VII. El Biorregionalismo**

Este enfoque ofrece una visión ecológica como impulsora de la sostenibilidad que promueve la conciencia en la planificación y estudios urbano - regionales, la incorporación de los valores ambientales al tratar el tema del entorno físico de las ciudades y la toma en cuenta la percepción ambiental de la gente. De esta forma se configura un marco al análisis biorregional.

Los componentes ambientales de una biorregión (geografía, clima, vida vegetal, vida animal, etc.) influyen directamente en las formas en que las comunidades humanas actúan e interactúan entre sí, las cuales a su vez son óptimas para que esas comunidades prosperen en su ambiente. Como tal, esas maneras de prosperar en su totalidad ya sean económicas, culturales o políticas- serán distintas, en cierta medida, como producto de su entorno biorregional (Ryan, 2015).

Ewert hace referencia a Peter Berg sobre el concepto de biorregionalismo como: “El área geográfica definida por sus características naturales incluidas cuencas, accidentes geográficos, suelos, cualidades geológicas, plantas y animales nativos, y clima (el cual incluye a los seres humanos como especies que interactúan con esas

características naturales” (Ewert, 2002). Esta tendencia busca armonizar a los límites ecológicos en los procesos de análisis ambientales. La ecología de un determinado territorio haría relucir a la biorregión y busca una integración ambiental que fomentaría su sustentabilidad.

Las biorregiones son áreas geográficas que tienen en común características de suelo, cuencas, clima, plantas y animales nativos. Una biorregión se refiere tanto al terreno geográfico, como a un terreno de conciencia - a un lugar y a las ideas que se han desarrollado respecto a cómo vivir en ese lugar. Peter Berg filósofo biorregional citado en (Cepal, 2000: 19).

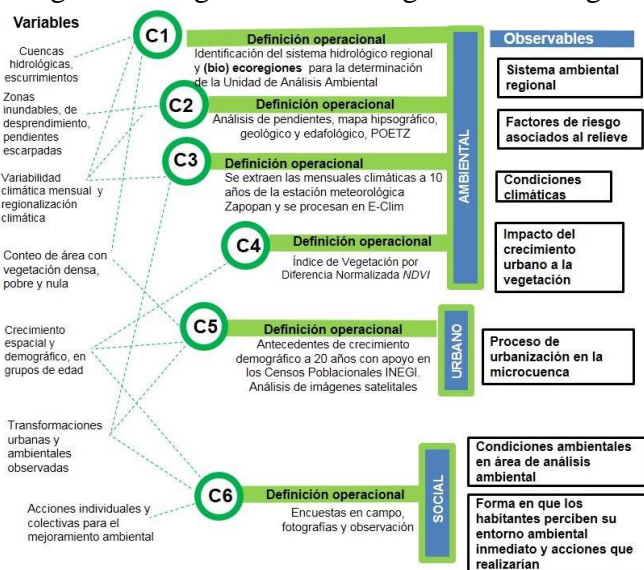
El enfoque propone una interacción armoniosa entre las comunidades humanas y su entorno natural. Es una forma rebelde de conjuntar al ambiente, frente a los cambios constantes experimentados en el medio físico natural. Busca una mutua correspondencia entre la sociedad y su espacio habitable, donde prevalece una retroalimentación. En otras palabras, el biorregionalismo busca enaltecer la importancia de la naturaleza.

La integración del urbanismo y de la ecología, conseguida a través de procesos de diseño y planificación, establece lazos entre una visión local y biorregional más amplia, y realiza conexiones entre elementos dispares, revelando unas posibilidades que de otra forma no resultarían evidentes (Hough, 1995: 16).

### VIII. Metodología para la investigación empírica

En esta propuesta conceptual de la dimensión de los procesos de urbanización se desarrolla un estudio de los antecedentes a veinte años de las condiciones del ambiente natural y los asentamientos irregulares, que sirve para hacer un análisis crítico del impacto sobre el territorio y sus sistemas ambientales. De esta forma, se dimensiona el nivel de profundidad necesario para abordar la cuestión urbano - ambiental con características de complejidad. Este conjunto de estudios se realiza mediante un diagnóstico del medio físico. Ello con el fin de formular la integración de condiciones de conservación no solo dentro de los límites de un área natural, sino en el conjunto de los límites biorregionales de una microcuenca.

Figura 2. Diagrama metodológico de Kerlinger



Fuente: Elaboración propia con base en (Kerlinger, 1973).

En este esquema se alinean las técnicas de análisis con las variables que apoyan a resultados y encuentran interrelación entre las diferentes dimensiones de la investigación.



Para delimitar esta investigación, es necesario abordar apropiadamente el área del conocimiento que nos remite a la complejidad en diferentes líneas de investigación y enfoques teóricos. De tal manera se realizó el análisis de los antecedentes, es decir, la evolución de la urbanización y las condiciones ambientales actuales, que evidencian el fenómeno socioespacial en el área de estudio. Por medio de un análisis biorregional, orientado hacia los sistemas complejos se pueden visualizar situaciones en problemática desde el punto de vista de ambiental, con factores entrecruzados, que pueden ser tratados desde la óptica sistémica.

La ponencia parte desde el contexto regional y sigue por los antecedentes que influenciaron la tendencia del crecimiento urbano en el área de estudio; aborda así las variables ambientales de la hidrología, el clima, la geomorfología y la biodiversidad. Un análisis referente para los estudios del medio físico natural lo presenta (Aguiló, 1993).

## **IX. Contexto regional de la cuenca del Río Lerma - Santiago**

En este apartado se lleva a cabo un análisis del contexto hidrológico en diferentes escalas, comenzando desde la más general con las regiones hidrológicas, después con las cuencas y subcuencas hidrológicas definidas por la Comisión Nacional de Aguas (CNA); para llegar posteriormente con las microcuencas definidas por la Comisión Estatal del Agua de Jalisco (CEA). En este proceso se detecta la dinámica de contaminación de cuerpos de agua, los factores de deterioro de la red hidrológica, así la identificación de las fronteras establecidas desde la dimensión ambiental como parte de un sistema complejo.

Para entender el contexto de la unidad de análisis ambiental (microcuenca) tenemos que remitirnos a la escala hidrológica nacional que corresponde a la categoría de las regiones hidrológicas. Este amplio nivel proporciona a una escala nacional que permite visualizar la función jerárquica del sistema hidrológico, y al mismo tiempo, determinar las condiciones ambientales particulares del elemento agua en la biorregión.

En México existen 38 regiones hidrológicas, definidas por la Comisión Nacional del Agua (Conagua). La región hidrológica Lerma-Chapala-Santiago conjunta dos ríos caudalosos y de gran extensión longitudinal. Esta circunstancia demuestra la riqueza y potencial hídrico del país. El área de influencia de estos ríos, que también está determinada por el polígono de la región hidrológica, tiene una superficie de 135, 242 kilómetros cuadrados que corresponde al 6.88% de la superficie del territorio nacional. Esta región tiene su origen al centro del país, en el nacimiento del Río Lerma en el Estado de México, específicamente en el municipio de Almoloya del Río, a unos 2,600 msnm (metros sobre el nivel del mar) y a 24.5 kilómetros al suroriente de la Ciudad de Toluca.

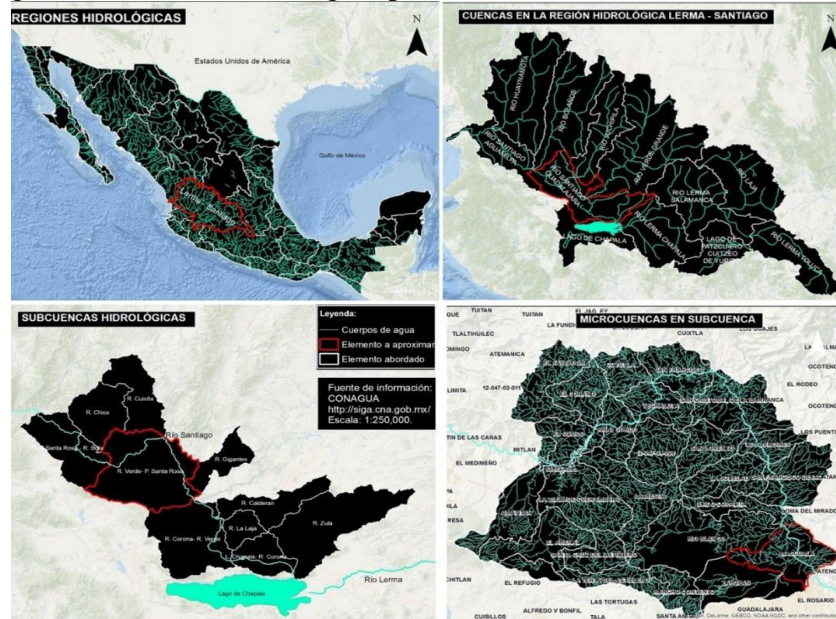
La extracción de agua en la cuenca del Lerma, incluida la originaria del lago de Chapala, asciende a 7,968 mm<sup>3</sup>. De ese volumen, 82% se destina al riego, 14% al abastecimiento de agua potable y 3.9% al uso industrial (Escobar, 2006: 372).

En contexto amplio, el gran Río Lerma tiene una longitud de 517,197 metros y tras su cauce hacia el occidente del país pasa por cinco estados, el Estado de México, Querétaro, Michoacán, Guanajuato y Jalisco hasta desembocar en el Lago de Chapala a 1,530 msnm. Tras mezclarse con las aguas del cuerpo de agua dulce más grande del país, el cauce de estas aguas continúa su descenso ahora en el denominado Río Grande de Santiago. Este río, también conocido como Río Santiago Tototlán o simplemente Río Santiago, tiene una extensión de 514,422 metros y abarca mayormente el estado de Jalisco, sus aguas desembocan en el Océano Pacífico en el territorio de Nayarit. Los problemas ambientales del Río Santiago no tienen su origen específicamente en el

estado de Jalisco, adquieren una naturaleza exógena y compleja, tras su cauce por otros estados con potencial industrial y agropecuario, por consiguiente, se generan conflictos interestatales en el abastecimiento de agua y disposición residual en grandes metrópolis.

Ahora se aterriza en el sistema ambiental de la subregión hidrológica del Río Santiago, el cual está involucrado en grandes dinámicas socioeconómicas propias de la región occidente del país. “La Cuenca del Río Santiago, con una población de 6’348,741 personas en 2005 y una superficie de 78,419 kilómetros cuadrados, lo que representa el cuatro por ciento del territorio nacional. Incluye municipios con importante actividad económica de los estados de Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Nayarit, Jalisco y Zacatecas (Arroyo y Valenzuela, 2010: 101). Ese sistema hidrológico, al mismo tiempo, experimenta los efectos de gran contaminación ambiental que se explican a continuación, “el Río Grande de Santiago se encuentra dentro de las categorías más altas de alteración ecohidrológica” (Cotler, 2010: 25). Este río sufre de altos índices de contaminación y por su función estructuradora del medio regional cualquier arrojido de contaminante altera en gran medida al sistema ambiental, por medio de sus escalas y jerarquías menores. “En 2007 se presentó ante el Tribunal Latinoamericano del Agua el caso del deterioro y contaminación del Río Grande de Santiago y la situación de riesgo que conlleva para la salud de los habitantes de la zona” (Greenpeace, 2012: 3).

Figura 3. Contexto hidrológico para la determinación de la unidad de análisis



Fuente: Elaboración propia con base en Conagua 2017.

En este conjunto de mapas se identifica los límites biorregionales de orden hidrológico caracterizado por la red que conforma regiones, cuencas, subcuencas y microcuencas que remiten a la unidad de análisis.

Continuando con este análisis de la dimensión hidrológica se desciende de nivel en el esquema jerárquico de la zona de influencia administrativa y funcional de los ríos, ahora con la región hidrológica Lerma -Santiago se compone de doce cuencas hidrológicas, seis pertenecen al sistema del Río Santiago, cinco al del Río Lerma. La cuenca del Lago de Chapala, el más grande de México, se mantiene contigua a la unidad de análisis y se ve afectada en la dinámica de propagación de contaminación. Las cuencas desempeñan un papel estructurador en el territorio.

Los problemas ligados a la dimensión hidrológica no son independientes a cuestiones socio espaciales, por esta razón, se insiste en una visión integral de los retos a enfrentar para mejorar el manejo de las cuencas que permanecen en posiciones inherentes “La cuenca es un sistema natural en el que, a su vez, se organiza un sistema social, donde diversos actores realizan sus respectivas actividades de interés. Los niveles de concordancia entre ambos sistemas no han sido los mejores a causa de una excesiva antropización carente de planeación y visión prospectiva” (Escobar, 2006: 370).

Continuando con el diagnóstico, al reducir el enfoque de análisis se llega a la cuenca denominada “Río Santiago-Guadalajara”. La mayor parte de esta cuenca se encuentra geográficamente en el estado de Jalisco, solo con excepción de algunos municipios en el estado de Zacatecas. Esta área de influencia cuenta con una superficie total de 10,091 kilómetros cuadrados, de mismo modo tiene como eje hidrológico principal al Río Santiago.

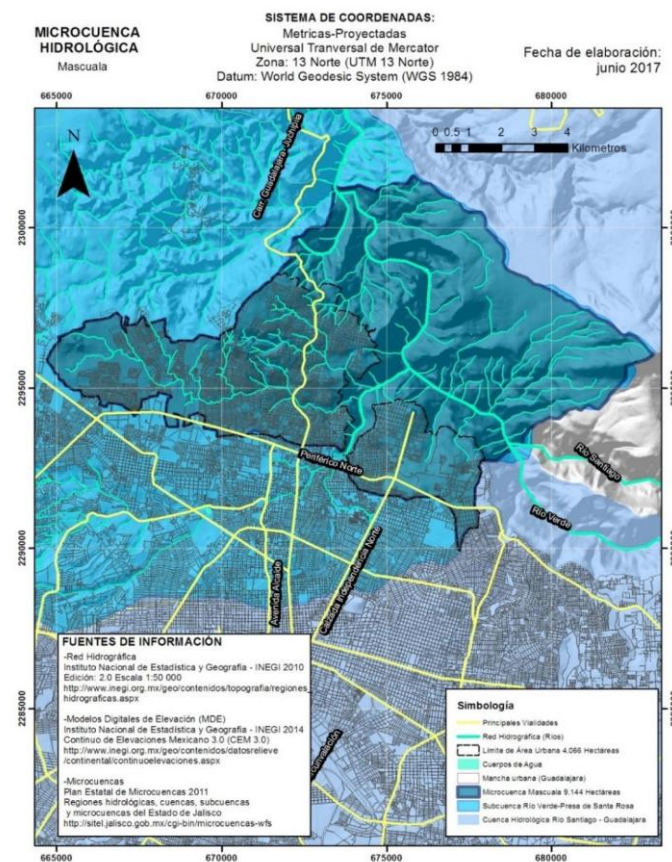
Desde una perspectiva más particular, la cuenca Río Santiago-Guadalajara está constituida por 10 subcuencas. Aquí llegamos a otra categoría de análisis más particular para comprender el sistema, a esta escala le llamaré subcuencas, clasificación establecida por Conagua. Desde esta escala se puede apreciar apropiadamente, la dimensión hidrológica en la ZMG. Esta región está caracterizada por la existencia de

extensas barrancas y cañones profundos, pendientes escarpadas que forman sumideros y zonas montañosas de bosque y selva. En esta perspectiva se observa como el agua, tras millones de años en eras geológicas ha moldeado accidentes topográficos propios de su paisaje y da lugar al denominado Valle de Atemajac.

Esta subcuenca cumple una función de paso o recolección de agua; y es alimentada por los riachuelos, escurrimientos, arroyos, cuerpos de agua y ríos de los municipios jaliscienses que conforman la ZMG. Los problemas ambientales de la subcuenca están ligados con la actividad económica de la región, una prueba de esto es que en cercanía del Río Santiago a la altura del municipio de El Salto y Juanacatlán existen corredores industriales asentados cerca de su afluente y arrojan principalmente desechos industriales, químicos, entre otros. Estos agentes contaminantes se disuelven en las aguas de la dinámica jerárquica de los cuerpos de agua y escurrimientos que son llevados río abajo por el cauce donde se dispersan y combinan con agua limpia que baja de los cerros y montañas del paisaje natural, principalmente por el Río Verde procedente de la región de los Altos de Jalisco, que viene menos contaminado. Estas condiciones son complejas y el tratamiento de las aguas servidas se lleva a cabo por la planta de tratamiento de Agua Prieta localizada en el municipio de Zapopan proporciona servicio al norte de la microcuenca. El agua tratada posteriormente es descargada al cauce del Río Santiago, pero solo atiende a una porción del agua residual generada en las colonias populares (asentamientos irregulares), el resto de las aguas servidas se vierte a la barranca sin tratamiento previo.

## X. Definición de la unidad de análisis ambiental

Figura 4. Unidad de análisis ambiental (microcuenca Mascuala)



El escenario ambiental adverso, permite afirmar que existe fragmentación del medio natural y es considerado como uno de los efectos negativos de la relación entre naturaleza y ciudad en el plano regional. Las consecuencias de la contaminación ambiental tienen afectaciones regionales y locales debido a que la contaminación se dispersa en el sistema y los residuos son traídos de otro lugar o son generados *in situ*; en consecuencia, se afecta al contorno inmediato y más allá de la vida en la microcuenca. La subcuenca Río Verde - Presa de Santa Rosa se subdivide en 27 microcuencas, esta división es una compleja red hidrológica que desarrolla un carácter vinculante en el medio natural. Los ecosistemas y la ZMG coexisten en un contexto que ya viene cargando con los problemas hidrológicos antes descritos en las escalas más amplias.

De esta forma se llega a la determinación específica de la unidad de análisis ambiental, se trata de la microcuenca hidrológica “Mascuala” configurada por los escurrimientos del norte de la ZMG y parte del Río Santiago. La delimitación espacial de las microcuencas lo establece la Comisión Estatal del Agua (CEA, 2014). En esta categoría están involucrados tres de los ocho municipios que constituyen la ZMG, estos son Guadalajara, Zapopan e Ixtlahuacán del Río. Es ideal para fines prácticos de esta investigación utilizar como unidad de análisis biorregional una microcuenca, porque en ella se perciben las características de urbanización que tiene un fuerte impacto ambiental; y que son objetos de análisis determinantes, por un lado, para los asentamientos irregulares, por el otro, para el ANP de la barranca del Río Santiago.

Esta microcuenca cuenta con una extensión territorial de 91.42 km<sup>2</sup> y se encuentra urbanizada al 44.48%, en su sector oeste. Esta también llamada microrregión, tiene como principal elemento natural la barranca del Río Santiago, que es un eje estructurador ecológico que cruza la microcuenca por la mitad y corresponde al 38% de su superficie. La definición de la microcuenca como unidad de análisis ambiental parte del criterio formal de abordar una problemática en función a los procesos naturales del sistema ambiental propios del análisis biorregional. Los arroyos que existen al interior de la demarcación geográfica de análisis forman una longitud total de 154,459 metros lineales, incluyendo los 12,894 del cauce del Gran Río de Santiago. En total, 23% de los afluentes superficiales se encuentran transformados en canales de aguas residuales o entubados, que se subcategorizan en escurrimientos perenes e intermitentes. Todos estos escurrimientos tienen destino el cauce río abajo en la parte norte de la microcuenca y su disposición final es el Océano Pacífico llevados por la corriente. Cabe señalar que este gran río el límite municipal entre Zapopan, Guadalajara e Ixtlahuacán.

Otro rasgo característico en la zona es la Planta Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) “Agua Prieta”, cuya agua posteriormente es llevada por el efecto de gravedad a la central hidroeléctrica “Valentín Gómez Farías”. Esto refiere que existe un aprovechamiento energético a causa de las condiciones ambientales. Empero, el abastecimiento de agua potable no es directamente proporcionado por el Río Santiago debido a su contaminación. El agua que abastece a la ZMG es traída a lo largo de kilómetros desde el Lago de Chapala por el gran colector metropolitano o en algunos casos es extraída del subsuelo que explotan los acuíferos.

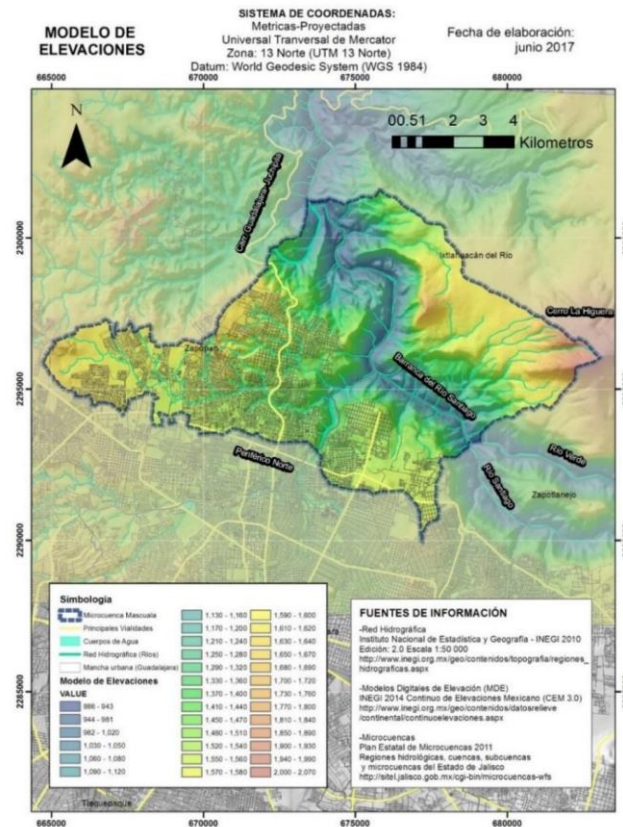
## **XI. Base geomorfológica**

Los factores geomorfológicos interactúan con los factores de riesgo hidrológico y generan en el territorio un notable grado de peligrosidad por deslizamiento con el temporal de lluvias e inundaciones para los habitantes según las entrevistas. Tomando en cuenta que la microcuenca cumple una función de escurrir pendiente abajo, al drenar las lluvias en temporal recolecta el agua hacia el Río Santiago, este factor ha sido



aprovechado por los drenajes de las viviendas de la meseta y cercanías, trayendo grandes consecuencias ambientales al propagar la contaminación mediante los cuerpos de agua de la microcuenca y del sistema ambiental, factor agravado por las condiciones topográficas del suelo, principal característica geomorfológica en la unidad de análisis ambiental.

Figura 5. Modelo de elevaciones del terreno



Fuente: Elaboración propia, con base en Inegi. En este mapa se aprecian los rangos de elevación que determinan las condiciones ambientales de las características asociadas al relieve. Obsérvese la considerable variación que representa la barranca del Río Santiago.

Los rasgos geomorfológicos generales son obtenidos con base en el Modelo Digital del Terreno (MDT) de Inegi mediante modelización espacial integrada en un Sistema de Información Geográfico (SIG). Este análisis permite interpretar la función que le otorga el relieve a la interacción ambiental en su dimensión geofísica. Esto es de utilidad para determinar el potencial de riesgo del emplazamiento de los asentamientos humanos.

Los asentamientos irregulares que mantienen importante cercanía a la barranca cuentan con la población de más bajos ingresos, estas son las colonias; Mesa Colorada Oriente, La Coronilla, La Higuera, Indígena de Mezquitán y Mirador Escondido y Lomas del Paraíso, entre otras. Estas colonias están asentadas en las franjas con peligro de deslizamiento, que es un factor geográfico que condiciona por sus pendientes escarpadas el crecimiento urbano en el límite del sector barranca.

Vinculando la dimensión hidrológica con la geofísica y climática a partir de testimonios de habitantes y observación cartográfica se determina que el riesgo de inundación se manifiesta con la llegada del temporal de lluvias, principalmente en los

meses de mayo a octubre, para determinar las zonas susceptibles de ser inundables identificando las pendientes de 0 a 2 % de inclinación. Las zonas de alto riesgo de inundación coinciden en gran medida con asentamientos de origen irregular, se estima que mantienen 230,177 habitantes que representa el 66.22% de la población total en la microcuenca.

Los escurrimientos del sistema hidrológico desarrollan un papel fundamental en el desalojo de aguas con las grandes tormentas; es en esta situación donde los escurrimientos intermitentes hacen su función colectora pendiente abajo. Estas características se presentan como una condicionante ambiental debido a que la capacidad de los arroyos y canales de temporada se puede ver rebasada por varios factores, por citar algunos como la alteración al cauce natural por paso de infraestructuras, asentamiento de viviendas precarias muy cercanas a los escurrimientos naturales o saturación por basura y residuos arrojados a estos cuerpos de agua (aquí se vincula el índice de precipitación pluvial y el estado actual de los arroyos).

Las variaciones topográficas de la superficie propician la existencia de pendientes escarpadas en terrenos peligrosos para las personas. Sobre ellas se llegan a establecer viviendas de madera, lámina, ladrillo o adobe. Se puede mencionar que la barranca por su topografía está considerada como territorio no urbanizable, a pesar de esta prohibición, se han alcanzado a urbanizar algunos predios en pendientes mayores de 15°. Esto da lugar a un riesgo que en cualquier momento puede provocar una catástrofe con pérdidas humanas y materiales, al conjuntar otros factores de riesgo, como una subida al nivel de agua por precipitación.

En gran medida, las variables geomorfológicas del territorio inciden en las características físicas de habitabilidad de la región, determinan la función de la cuenca, pero también pueden ser mal utilizada y generar focos de contaminación ambiental de la red hídrica, como es la situación de la mayoría de los escurrimientos menores y de la afluencia del Río Santiago, donde existe un grado considerable de contaminación de cuerpos de agua, factor que incide en la salud de los habitantes de las colonias populares que están expuestos a agentes contaminantes sobre el ambiente natural.

## **XII. Clima**

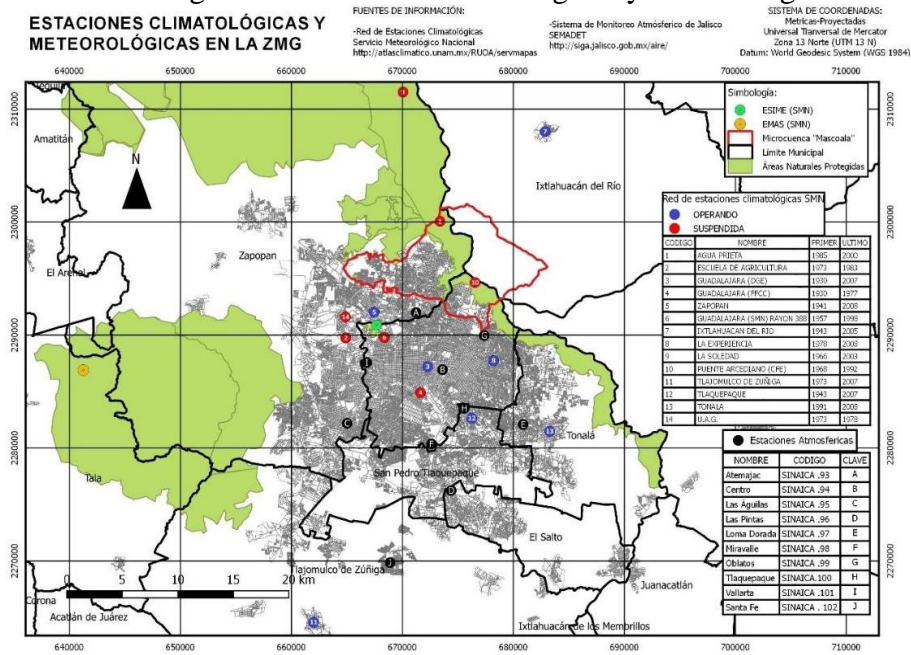
La complejidad climática de un territorio determinado exige como una primera aproximación el análisis y abordaje de los elementos básicos del clima (Hough, 1995). Estos son el viento, las precipitaciones, la temperatura y la humedad. El entendimiento de estos elementos amplía la perspectiva de los fenómenos medioambientales y su relación con el territorio a analizar, factores fundamentales en el campo de diagnóstico para abordar las condiciones del sistema ambiental de una región, que es proporcionado por la estación meteorológica Zapopan localizada a tres kilómetros de la microcuenca y que nos remite principalmente a los parámetros climáticos de la zona ocupada por asentamientos irregulares.

La aproximación climática exige diferenciación con otros estudios medioambientales, ello se debe por su naturaleza multiescalar y su variabilidad espacio - temporal. Para la elaboración de este estudio fue necesaria la aplicación de una metodología específica y única para conocer la variabilidad que existió en los últimos 10 años (2006 a 2016) en la unidad de análisis ambiental. Al interpolar las variables de temperatura, precipitación y humedad se logran los parámetros climáticos. El análisis de los componentes abióticos nos remite a la profundización de las características del clima en el área de estudio. Este proceso es llevado a cabo mediante la interpretación de la regionalización climática con información proporcionada por Comisión Nacional para

el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio). Asimismo, es importante destacar que el abordar la escala regional con las variables climatológicas es posible comprender de mejor manera los parámetros generales que determinan el medio físico y sus implicaciones locales.



Figura 6. Estaciones climatológicas y meteorológicas



Fuente: Elaboración propia con base en SMN y Conagua.

En este mapa se identifican las estaciones en rojo las que ya no están en funcionamiento, en negro y azul las que aún siguen capturando datos climáticos.

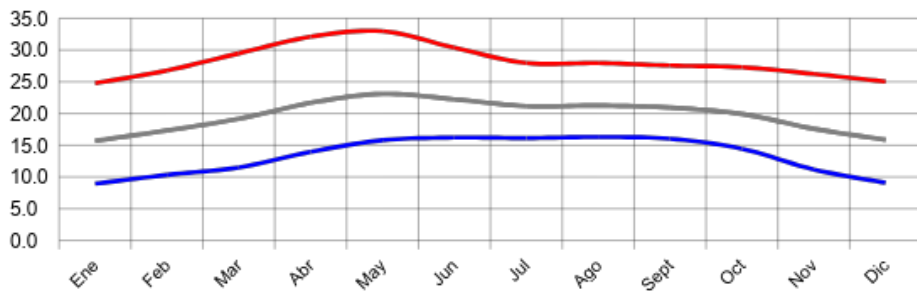
Otra fuente de datos que se utiliza en este apartado para conocer los datos mensuales (numéricos) por años de temperatura y precipitación es la proporcionada en conjunto por el Servicio Meteorológico Nacional SMN en conjunto con Conagua. Se trata de la estación meteorológica de Zapopan, situada a 1,560 msnm, que proporciona información desde 1941 hasta la actualidad. Esta información permite conocer el clima de la altitud donde se encuentran los asentamientos irregulares en un radio de 3 kilómetros.

El presente apartado temático pretende identificar las características climatológicas (mensuales) de la Barranca del Río Santiago y su interacción con los asentamientos irregulares, aspectos que se conciben indirectamente en la planeación urbana pero que forman una piedra angular los estudios del medio físico. Primeramente, es importante destacar que el factor geográfico es un elemento determinante para diferenciar las distintas áreas que presentan variaciones en la configuración del clima. Un ejemplo de ello es la barranca del Río Santiago, un sitio donde se observa una diferencia significativa de clasificación del clima regional con respecto de la parte superficial donde se encuentra en la ZMG. Como parámetros generales del clima se define que el mes más cálido es mayo al alcanzar los 33°C, en los siguientes meses existe un descenso gradual de la temperatura en general. La temperatura desciende considerablemente desde el mes de octubre y vuelve a ascender a partir de marzo El mes más frío es enero con temperatura mínima que puede alcanzar los 3°, pero solo en escasos días. Generalmente no se observan grandes variaciones a lo largo del año, una temperatura estable predomina la mayoría del tiempo, Factor definitivo para propiciar la reproducción espacial de la ciudad.

Figura 7. Datos de Temperatura.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la estación meteorológica Zapopan (2006-2016) SMN. Realizada en el software E-Clim, desarrollado por Evans, Centro de Investigación Hábitat y Energía, UBA, 2004. Se aprecia el comportamiento de la temperatura máximas y mínimas a lo largo del año y proporciona una imagen general de la temperatura en la microcuenca.

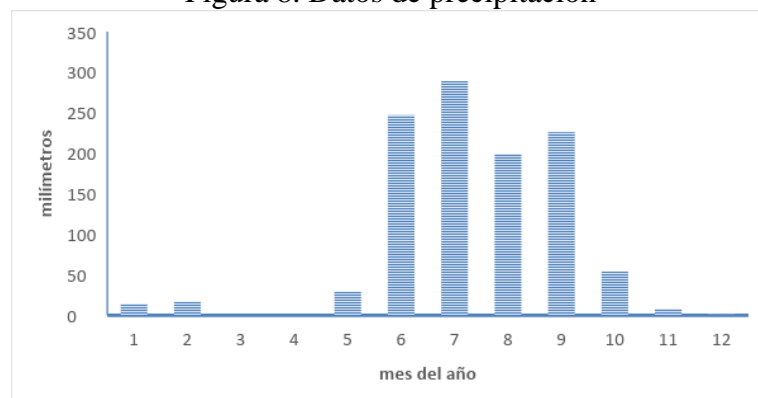
LAT:	20°7	LON	103°34'	A	LT	ms
	2'N		W			



Como se vio en el capítulo anterior, por tener la presencia de una barranca, la unidad geográfica cuenta con grandes rangos de variación en la altitud, este apartado se remite al sitio donde se encuentran establecidos los asentamientos humanos, entre 1,330 y 1,630 msnm. Se observa que en la región donde se encuentra el desarrollo urbano, los asentamientos irregulares y la ZMG comprendida entre los 1,250 y 2,070 msnm, se encuentra clasificada dentro del orden de semicálido subhúmedo con temperatura media anual mayor de 18°C, temperatura del mes más frío menor de 18°C, temperatura del mes más caliente mayor de 22°C.

El temporal de lluvia se localiza entre los meses de junio a octubre, teniendo a julio como el mes pico de máxima precipitación con 250 milímetros, una presencia considerable de lluvia. Contrariamente, el mes con menos precipitación es marzo, cercano al mes más seco que es abril. Esta temporada se encuentra entre los meses donde comienza un aumento de la temperatura después de alcanzar su nivel mínimo en el año, aunque pueden existir eventos extraordinarios de lluvia leve en los meses de febrero o marzo, pero en general se muestra una regularidad en la temporalidad de las precipitaciones.

Figura 8. Datos de precipitación



Fuente: Elaboración propia con base en información de la estación meteorológica Zapopan (2006-2016), SMN. Realizada en el software E-Clim, desarrollado por Evans, Centro de Investigación Hábitat y Energía, UBA, 2004. Se observan los meses de principal precipitación, entre julio y octubre.

El espacio ambiental está regido por un contexto complejo de cuencas que se despliega desde el entorno nacional hasta la determinación local, en el nivel

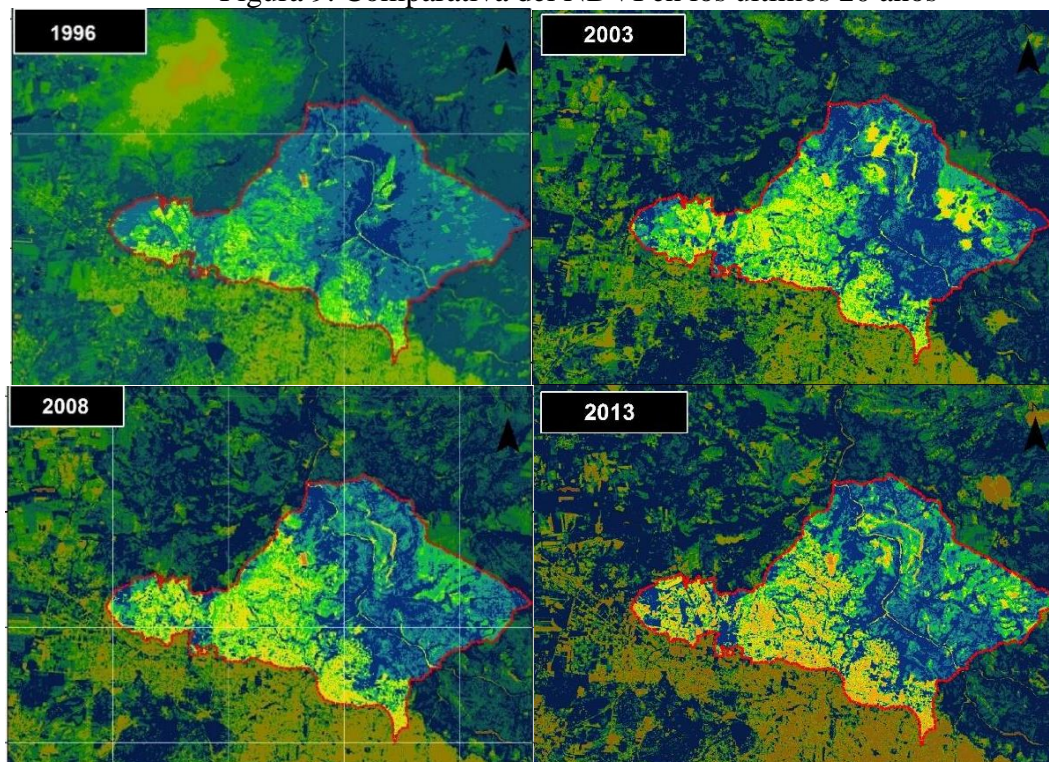
microcuenca se puede llevar a cabo una investigación biorregional que conjunte el impacto hacia su sistema ambiental (contaminación y deterioro). La morfología del relieve es un determinante importante en las características del clima en las colonias irregulares, el elemento natural de barranca del Río Santiago influye directamente en las condiciones ambientales, hidrológicas y climatológicas de las colonias. El territorio presenta riesgo de inundación en zonas dispersas, y de desprendimiento de suelo en pendientes escarpadas principalmente en la superficie correspondiente a la transición entre el área natural y los asentamientos irregulares. El sitio por sus características topográficas también se percibe gran grado de peligrosidad en el tema de los deslizamientos y arrastramiento en el temporal de lluvias torrenciales en algún evento que pueda alcanzar gran magnitud.

### XIII. Impacto sobre la vegetación

Con el Índice de Vegetación por Diferencia Normalizada *NDVI* por sus siglas en inglés pude dimensionar el impacto del desarrollo en la vegetación. A partir de la fotointerpretación es posible medir la reflectancia con imágenes satelitales proporcionadas por la plataforma *Earth Explorer* y el Satélite *Sentinel*, de consulta en internet, se puede realizar una clasificación de bosque denso, poco denso y urbanización con ayuda de un SIG.

Como se expuso con anterioridad la microcuenca está expuesta a desequilibrios ecológicos causados por una evidente intervención humana, sin medidas de integración al ecosistema. La cercanía del bosque denso con los asentamientos irregulares pone en riesgo su existencia y revela la fragilidad de las áreas ecológicas de alto valor ambiental, frente al empuje de la ocupación urbana.

Figura 9. Comparativa del NDVI en los últimos 20 años



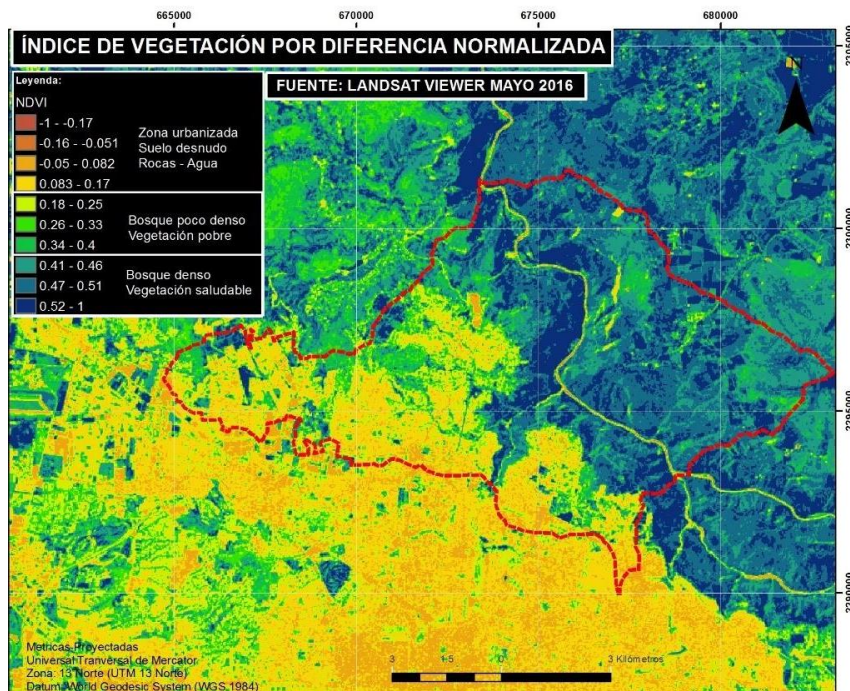
Fuente: Elaboración propia con base en imágenes satelitales de la plataforma *Earth Explorer* y geoprocasamiento con *Qgis*. Se observa una de las principales transformaciones causada por el avance de la urbanización.



En ambos contextos existió gran presencia de árboles, arbustos y planta en condición aislada, en el espacio físico transformado, así como vegetación abundante pero poco densa que formaba parte de recursos forestales de la periferia de la ciudad. En este periodo de tiempo, el sector selva dominaba el contorno de la barranca, cumpliendo la función restrictiva contra el avance de la ciudad para el ANP. En otras palabras, ya se apreciaba invasión en la zona de transición, como lo indicada en el Plan Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara (POZCG) de 1984. En cambio, entre este proceso socio - temporal, el paisaje aun no mostraba gran magnitud de intervención o transformación por parte de la producción de asentamientos irregulares, que estaban en fase media de constitución, más en los distritos urbanos de Zapopan que en los de Guadalajara. Se puede indicar que el paisaje que confluye entre un espacio metropolitano y uno de alto valor natural resintió los impactos de la presión de ocupación del suelo y cedió a la construcción de viviendas precarias, siendo la vegetación que existe en el sitio, uno de los principales elementos naturales que serían sacrificados en la dinámica de crecimiento urbano.

El fenómeno de crecimiento de asentamientos humanos constituye el problema esencial a abordar en esta investigación e interrelacionarlo con el impacto negativo en el ecosistema, esto apoya a la hipótesis de deterioro desmesurado en el territorio correspondiente la unidad de análisis ambiental. En el año 1996 se observa un panorama en el que el proceso de consolidación urbana ha entrado a una fase intensificada en la parte norte del municipio de Zapopan. Del año 1995 al año 2000 se incrementa la zona urbanizada al interior de microcuenca, en el municipio de Guadalajara se percibe un área urbana más consolidada.

Figura 10. Índice de Vegetación por Diferencia Normalizada en 2016



Fuente: Elaboración propia con base en imágenes satelitales de la plataforma Earth Explorer y geoprocésamiento con Qgis. En este mapa se observan los rangos a partir de los cuales se realizó el análisis NDVI en la situación actual de la vegetación.

Tras tres años, de 1996 a 1999 ya se había perdido el 11% de los árboles en el sector del bosque poco denso, al interior del actual límite de área urbana. Esta situación

permite confirmar los hallazgos que aproximan al fenómeno de transformación del paisaje natural, que analizado desde distintas escalas territoriales, determinan un incumplimiento en los objetivos de conservación establecidas en la década de 1980, las cuales, contenidas en el POZCG planteaban limitar el crecimiento de los centros urbanos municipales, con el fin de establecer áreas con estricto control de crecimiento, para proteger la barranca y el ecosistema contenido al interior con un margen territorial en su contexto.

Para el año 2003 se registró una reducción de vegetación principalmente situada en contorno a cauces de agua, en ese tiempo la urbanización y crecimiento poblacional tuvo uno de sus ritmos más altos de crecimiento de las últimas décadas. Este factor demuestra la correlación de problemas socioambientales ligados a la conformación territorial y paisajística intervenida por la presencia de asentamientos irregulares, que involucra zonas de alto valor natural, una de las transformaciones ambientales más importantes del emplazamiento.

Tabla 1. Evolución temporal del impacto urbano a la vegetación (1996-2016)

Índice de Vegetación por Diferencia Normalizada <i>NDVI</i> en metros cuadrados (m <sup>2</sup> )												
Año	1996	%	1999	%	2003	%	2008	%	2013	2016	%	
Zona urbanizada												
Suelo desnudo	5,928,205	6.48	18,294,919	20.01	26,383,961	28.85	32,019,362	35.02	36,029,126	39.40	38,349,933	41.94
Cuerpos de agua												
Rocas												
Bosque poco denso	31,838,272	34.82	21,841,558	23.89	16,859,449	18.44	12,859,448	14.06	11,281,619	12.34	11,065,279	12.10
Vegetación pobre												
Bosque denso	53,672,171	58.70	51,302,171	56.11	48,195,238	52.71	46,559,838	50.92	44,127,903	48.26	42,023,436	45.96
Vegetación saludable												
<b>SUPERFICIE TOTAL EN MICROCUENCA</b>	<b>91,438,648</b>	<b>100</b>	<b>91,438,648</b>	<b>100</b>	<b>91,438,648</b>	<b>100</b>	<b>91,438,648</b>	<b>100</b>	<b>91,438,648</b>	<b>100</b>	<b>91,438,648</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia mediante el análisis *NDVI* con base en imágenes satelitales proporcionadas por Earth Explorer. Esta tabla muestra que la principal pérdida de vegetación es poco densa, principalmente en la zona que históricamente se urbanizó. Esta transformación ha tenido en la barranca un impacto poco significativo.

Ya para el 2008 la reducción de especies vegetales es muy evidente, sobre todo en el área que hoy constituye los asentamientos de origen irregular que corresponde a un 73% de la superficie urbanizada. En esta fecha, presenta un rasgo adicional que es cuando finalmente se llegó al límite de su crecimiento expansivo. En este proceso se presentan reducciones significativas al ritmo de crecimiento urbano, desaceleración. Se puede definir que, en ese quintil, en el cual por fin se pone freno en gran medida a las transformaciones del espacio urbano, en cuanto a ocupación de parcelas libres respecta, ya habían sido efectuadas las transformaciones más significativas y el daño ambiental a la vegetación urbana había sido considerable. Para dar idea de la magnitud, desde 1996 hasta 2016 se pierde un 54% de la densidad de los árboles, que fueron sustituidos por bloques de cemento, varillas de acero, madera, entre otros materiales de construcción (que moldearon las improvisadas viviendas precarias), también con presencia de pavimento en algunas calles, e infraestructuras urbanas (torres de alta tensión y drenaje). Este conflicto de naturaleza urbano –ambiental dio lugar al deterioro paisajístico y natural, experimentado sin precedentes en la microcuenca; y trajo consigo un escenario de insostenibilidad que, de hecho, pone en riesgo el desarrollo óptimo, situado en el contexto de desigualdad.

En cambio, en el sector de la barranca no ha existido gran pérdida de masa forestal por causa de la urbanización. No obstante, el problema de la contaminación de

los cuerpos de agua, donde se muestra un efecto físico de propagación-multiplicación por medio del ecosistema; la pérdida de masa forestal es propiciada por las pautas de localización del espacio físico construido que se agregan al problema de la contaminación del área natural al interior de la microcuenca. Estos efectos ambientales son causados innegablemente por el incesante empuje de la urbanización. Es importante para los estudios del medio físico, con la precisión que el análisis *NDVI* proporciona de los rasgos del territorio urbano.

Para identificar un eventual aumento de las condiciones de deterioro en la estructura física de la ciudad y las interacciones, en este caso, negativas entre el sector barranca y el área que hoy ocupa los asentamientos irregulares. El dilema surge cuando existen fenómenos involucrados entre el crecimiento urbano y los factores de alteración de los ecosistemas, aspectos negativos de naturaleza multidimensional que interpolan aproximaciones de análisis en el ámbito biorregional. El bosque tropical caducifolio, en especial atención a sus amenazas, vulnerable a la pérdida de biodiversidad constituye uno de los muchos factores que hasta la fecha han incidido entre la problemática.

En la actualidad sigue predominando la vegetación densa debido a la masa de árboles que también mantiene importante valor escénico en la barranca, aquí la reducción de vegetación no ha sido tan determinante, pero no se descarta que en algún momento existan intervenciones directas a gran escala hacia la barranca del Río Santiago. La tendencia del proceso de urbanización amenaza un área con valor ecológico que contribuye a la crisis ambiental de la ZMG. También se observa que en los terrenos expuestos a la urbanización se produce una significativa reducción de vegetación de densa a pobre, esto conlleva la eliminación total o parcial de vegetación, tales como plantas, pastizal arbustivo o arbóreo trajo cambios más trascendentales con impactos negativos al medio ambiente y al ecosistema. Las colonias le han estado ganando terreno en los últimos treinta años a un medio físico natural de potencialidad biótica. Estas consecuencias características de la zona demuestran el efecto que tendrá la tendencia de crecimiento urbano, espacialmente en la conservación de la vida animal, vegetal y humana.

Las manifestaciones humanas de contaminación de cuerpos de agua, residuos sólidos y afectaciones a la vegetación fueron propiciadas por la presencia de viviendas de origen precario que no cuentan con tratamiento de aguas residuales, no solo alteraron los valores estéticos de la naturaleza con la ruptura tras la sustitución de paisaje natural por urbano. Es más, se evidenciaron los efectos negativos sobre el territorio que se involucran en el nivel regional y, mayormente provocaron desequilibrios ambientales en una zona donde el desarrollo urbano le ha dado la espalda a la conservación ecológica durante las últimas cuatro décadas. Ante ellos, se debe adoptar una postura que muestre especial atención en los efectos de las crisis regionales, de la intervención humana sobre el medio natural y en los esquemas de relaciones socioambientales que afectan los procesos naturales en la constitución del espacio habitable.

#### **XIV. Configuración urbana en contexto de un área natural, una aproximación retrospectiva**

Para este análisis se emplearon imágenes aéreas de las plataformas *Eart Explorer* y *Land Viewer* que nos proporcionan ortofotos satelitales de alta resolución que muestran la evolución espacio- temporal de las estructuras territoriales por implicaciones antropogénicas de este objeto de transformación. Fue necesario trasladar a un plano bidimensional la traza urbana y su evolución morfológica con el fin de

determinar el crecimiento de los asentamientos humanos poniendo énfasis en los de origen irregular, su patrón y las afectaciones al medio natural.

Existe en el crecimiento de la ZMG una ruptura evidente con su medio físico natural manifestado con la urbanización a través del tiempo, reduciendo la presencia de vegetación con el crecimiento urbano. Una interpretación histórica al fenómeno ambiental estudiado es determinante para remitirse a las etapas iniciales del asentamiento humano, donde el factor tiempo muestra un panorama en retrospectiva de la urbanización en la microcuenca.

La observación satelital del periodo 1990- 2000 demuestra que nunca existió una frontera formal entre lo rural, lo natural protegido y lo urbano, los patrones urbanos de difusión sobre áreas no aptas fueron promovidos por un predominante empuje de fuerzas socioespaciales. El crecimiento de la zona urbaniza las laderas y llanuras al interior de la microcuenca con fuerza determinante, de forma espontánea e irreversible sobre el suelo virgen y no suele obedecer ningún tipo de lógica funcional ni estructurante. La inercia que genera el crecimiento metropolitano ha estado ocupando suelos de conservación. La fase de urbanización más intensa ocurrió entre 1985 al año 2000 en la denominada primera periferia metropolitana. En este periodo, se efectúan las principales transformaciones ambientales, la sustitución de escurrimientos superficiales por canales de drenaje, algunos entubados, que forman parte de la infraestructura urbana, en la actualidad.

Tabla 2. Comparativa de infraestructuras de servicios urbanos en 2010.

Comparativa de infraestructura de servicios urbanos en la Microcuenca Mascuala				
Viviendas particulares habitadas	Viviendas particulares habitadas que disponen de <b>agua entubada</b> en el ámbito de la vivienda	Viviendas particulares habitadas que <b>no</b> disponen de <b>agua entubada</b> en el ámbito de la vivienda	Viviendas particulares habitadas que <b>disponen de drenaje</b>	Viviendas particulares habitadas que <b>no disponen de drenaje</b>
<b>86,829</b>	<b>81,983</b>	<b>4,945</b>	<b>85,887</b>	<b>942</b>
(%) 100	94	6	99	1

Fuente: Elaboración propia con base en el Censos de Población y Vivienda, Inegi, 2010. Se aprecia la dimensión de viviendas que cuentan con agua entubada y drenaje en la microcuenca.

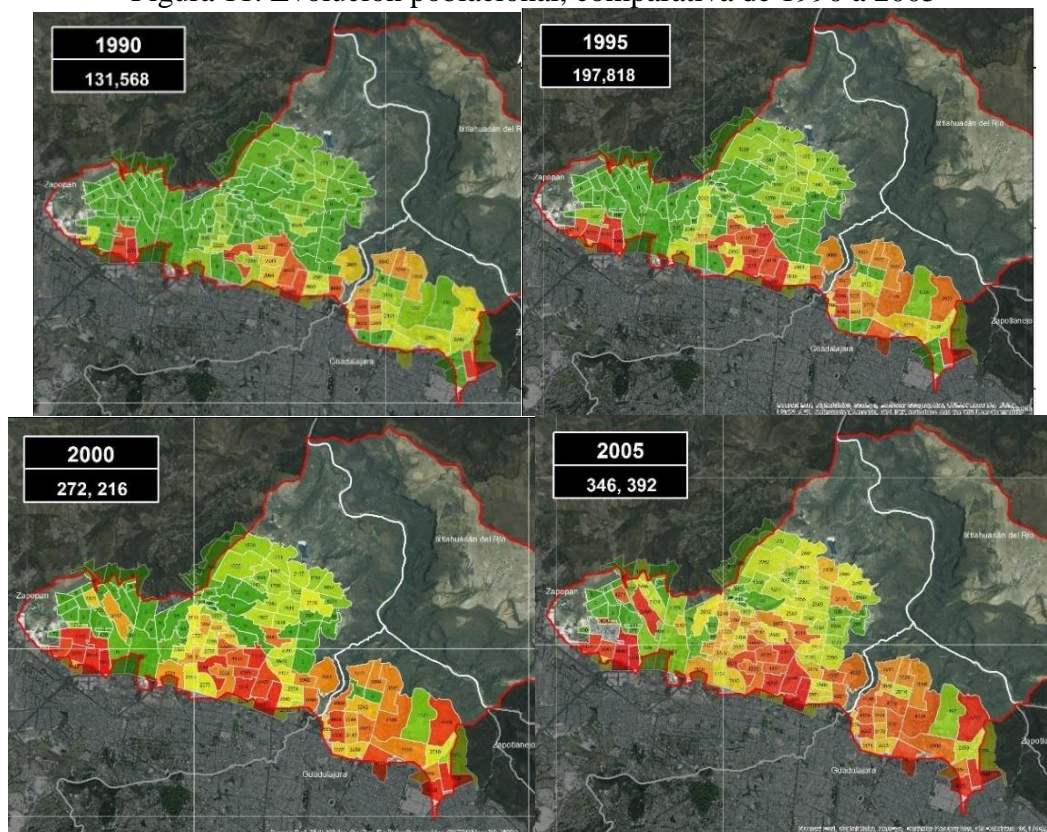
Desde la perspectiva histórico-regional han existido distintas fases de crecimiento urbano, desde la fundación de la ciudad de Guadalajara hasta la actualidad metropolitana. La fase de suburbanización metropolitana que se llevó a cabo entre los años 1972 a 1985, se caracteriza cuando la mancha urbana de la ciudad de Guadalajara traspasa sus fronteras municipales y define su extensión hacia el norte, aquí se establecen los primeros asentamientos de origen irregular al interior de la microcuenca Mascuala. En este periodo de forma paralela surgieron diversos núcleos de crecimiento poblacional, con esto se generaron las primeras centralidades que se mantuvieron aisladas unas de otras hasta aproximadamente el inicio del milenio cuando fueron alcanzadas por el crecimiento proveniente del sur. Estos núcleos urbanos fueron las colonias: La Coronilla, Mesa Colorada, Mesa de los Ocotes y La Guadalupana, que se agregaron a los conjuntos urbanos ya existentes: Tabachines y Lomas del Auditorio, estos dos asentamientos surgieron planificadamente antes de la fase de urbanización irregular y son lugares donde se existen escurrimientos superficiales que fueron alcanzados por la mancha urbana.

En el quinquenio de mayor crecimiento poblacional (de 1990 a 1995) se consolidó la densidad de construcciones precarias que encontraron espacio sin que intervinieran limitantes de expansión en las complicadas condiciones topográficas y

geomorfológicas. En la transición ocupacional de suelo libre a áreas urbanas, se observa que se fueron incorporando esporádicamente lotes baldíos por edificaciones de carácter paupérrimo, en una primera fase, y posteriormente otra residencial sobre una superficie menor.



Figura 11. Evolución poblacional, comparativa de 1990 a 2005

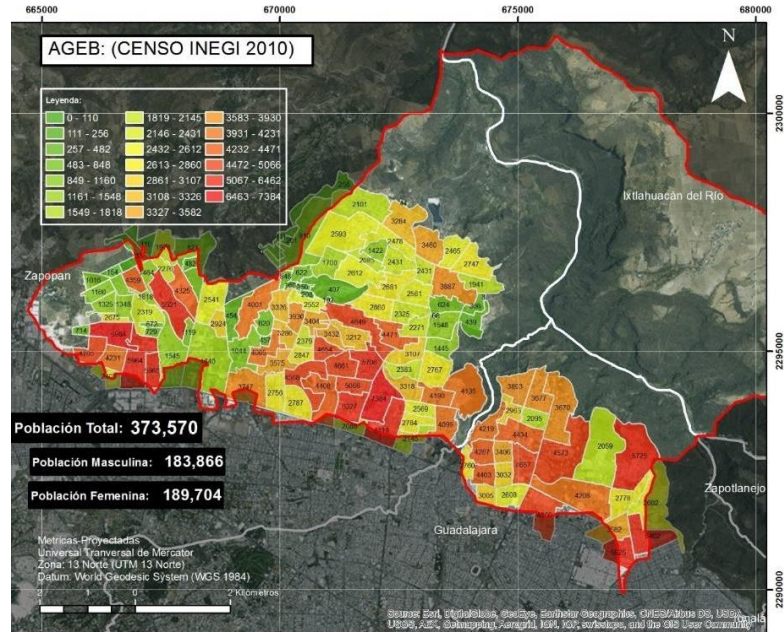


Fuente: Elaboración propia con base en el Censos de Población y Vivienda, Inegi, 1990 -2005 geoprocesamiento en Qgis. Comparativa de mapas con base en los AGEB del Censo de Inegi. Se aprecia la tendencia de crecimiento urbano originario desde el sur y que se fue consolidando hacia el norte.

Para complicar la situación al fenómeno de crecimiento de la ciudad, se observa que no se respetan los instrumentos de urbanización que impiden la urbanización e implica la restricción de cauce de río y escurrimientos al interior de las ciudades, desde los inicios del asentamiento la lotificación en la cercanía con el ANP. Esto crea una ruptura ambiental inducida, que se agudiza con el vertido de aguas residuales provocado por las viviendas al interior de la microcuenca y en su contexto, consecuencias contaminantes que siguen ocasionando daños complicados de controlar. De esta forma se pone en riesgo la vida del ecosistema debido a que el agua contaminada que se propaga con químicos y disolventes envenenando lentamente las especies de flora y fauna de la barranca del Río Santiago. También, los impactos hacia el medio físico natural traen consigo limitaciones y deterioro urbano - ambiental.

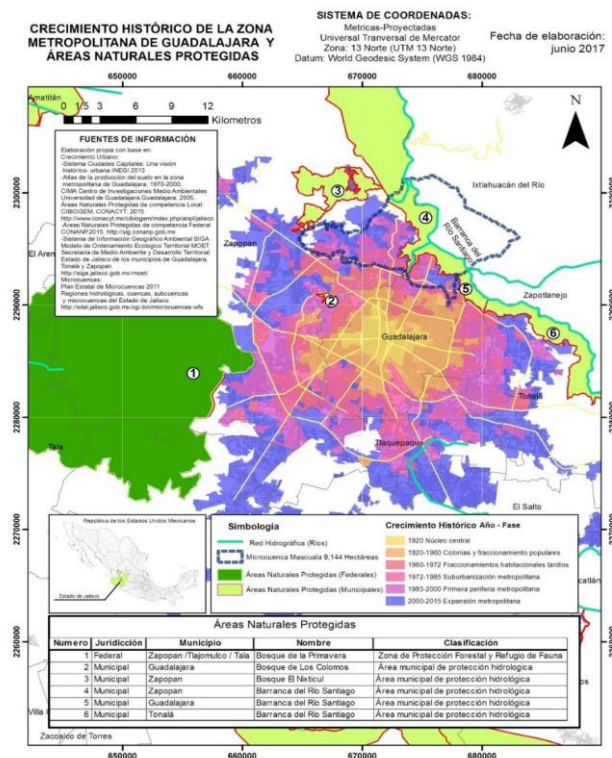
Tras los procesos de expansión metropolitana, es notoria la inducción de focos de deterioro ambiental manifestados en el arrojado de aguas residuales que se canalizan pendiente abajo por los escurrimientos permanentes e intermitentes. Este problema se ha intensificado en los últimos años con el aumento poblacional y la urbanización, que sigue trayendo consigo presencia cada vez mayor de residuos, tanto líquidos como sólidos arrojados sin medida al entorno natural. Desafortunadamente las características naturales del terreno son utilizadas en la propagación de contaminación en la microrregión de análisis, dado que el desalojo de aguas residuales se da a cielo abierto, aprovechando la topografía.

Figura 12. Población en 2010 del área urbana en la Microcuenca Mascuala



Fuente: Elaboración propia con base en los AGEB del Censo de 2010 de Inegi. Se observa en tonos de rojo las áreas más densamente pobladas y en tonos verde las áreas con menos población.

Figura 13. Crecimiento histórico de la ZMG y localización de ANP.



## XV. Tendencias de la evolución demográfica periurbana

Mediante la información estadística disponible AGEB se visualiza el crecimiento poblacional en este objeto de transformación que evidencia un agudo

Fuente: Elaboración propia con base en Inegi, Conanp, Conacyt, CEA Jalisco. En este mapa se observan las fases temporales de la urbanización de la ZMG, se aprecia que a partir de 1970 inicia el proceso de conurbación de los municipios contiguos y de la microcuenca.

proceso de urbanización, ocupación y consolidación de vacíos urbanos en la microcuenca y que contribuye a la crisis ecológica. El proceso de ocupación al mismo tiempo es determinado por la evolución poblacional de los asentamientos irregulares en las áreas urbanas en sus distintas fases de transición. La información demográfica obtenida entre las décadas de 1990 a 2010 es proporcionada por el Sistema para la Consulta de Información Censal (Scince) de Inegi.

El crecimiento urbano en la microcuenca ha obedecido a presiones poblacionales, consolidando áreas urbanas en los municipios de Zapopan y Guadalajara. Se observa un estrecho vínculo entre la estructura del territorio, la población y el impacto ambiental ocasionado. Se puede estimar los asentamientos irregulares iniciaron poco antes de 1970. Sin embargo, las etapas de mayor crecimiento poblacional en la unidad de análisis ambiental se estiman entre las décadas de 1970 y 1980, con un progresivo proceso de conurbación entre los límites municipales de Zapopan y Guadalajara.

Destaca la existencia de un núcleo aislado de crecimiento urbano en lo que hoy corresponde a la colonia “La Coronilla” una de las más grandes de la aglomeración urbana. Este entramado parcelario representa un sitio, cuya inercia determinaría la consolidación futura de urbanismo informal en la microcuenca Mascuala. El conglomerado de población que está situado en la parte norte creció de forma aislada hasta que logra conectarse física y espacialmente con las colonias del sur (Arroyo Hondo y Lomas del Auditorio) desde 2005 hasta la actualidad. Entre estas fechas se destaca un repunte de crecimiento edilicio de viviendas, en comparación con lo anterior y es cuando la microcuenca refuerza su carácter urbano, desvinculándose con el ambiental. Las colonias populares de la unidad de análisis ambiental se han alimentado progresivamente de población de los municipios de Zapopan y Guadalajara.

En el periodo de 1995 al 2005 se observan los efectos de expansión incontrolada, causada por un incremento demográfico, desacelerado al norte de los municipios de Guadalajara y Zapopan. En esta etapa se presencia la migración masiva que promueve la ocupación de áreas periurbanas, con una consecuente alta tasa de natalidad como manifestación de los procesos demográficos de la ciudad.

Desde el año 2000 al 2015, periodo de expansión metropolitana, se define el proceso de parcelación del territorio, lo cual determinará la configuración urbana de los asentamientos irregulares que se han estado adaptando a las características particulares del relieve, hasta cierto grado. En cuestión de estructura urbana, la carretera a Saltillo o la Prolongación Avenida Alcalde ha sido un eje vinculante en el proceso de consolidación urbana, que ha favorecido la conexión espacial entre las colonias del sur con las del norte en el Distrito Urbano “Arroyo Hondo” en el municipio de Zapopan.

El fenómeno de crecimiento urbano a principios del milenio manifiesta consecuencias ambientales por el establecimiento de asentamientos irregulares- Esta característica de las periferias mexicanas, es propiciada en gran medida por la desigualdad económica y falta de regulación estatal del territorio por la carencia de planeación urbana y ambiental, integrada con visión regional.



Tabla 3. Evolución demográfica de la microcuenca Mascuala 1990 -2010					
Periodo	1990	1995	2000	2005	2010
<b>Población total</b>	<b>131,368</b>	<b>197,818</b>	<b>272,216</b>	<b>346,392</b>	<b>373,570</b>
Población Masculina	64,317	97,441	134,292	170,313	183,866
Población Femenina	67,251	100,377	137,924	176,079	189,704

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda, Inegi, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010. Se observa el incremento progresivo de la población de la microcuenca, diferenciada por género.

Dichas condiciones han determinado el panorama social y de exclusión predominante en el paisaje urbano del área de estudio. El carácter disperso y poco planeado de la periferia urbana amenaza la conservación de la biodiversidad del ANP, por las consecuencias ambientales manifestadas en el territorio a través del tiempo.

En un periodo de veinte años (1995 a 2015) la población multiplicó su presencia poco más de tres veces su tamaño, este aumento demográfico nos proporciona una idea de la magnitud de la amenaza ambiental que representa la falta de control del crecimiento urbano sobre su ambiente natural. La presión demográfica que ejercen las colonias de la frontera al sur cruzando el anillo periférico (distrito urbano Zapopan Centro) determinó progresivamente el establecimiento de asentamientos de origen irregular al interior de la microcuenca Mascuala (ver tabla 3). La tendencia de crecimiento no planeado de la periferia urbana que con el paso de los años fue consolidando las características morfológicas, edilicias y de imagen urbana observadas en la actualidad. La traza irregular en patrón sinuoso ha estado determinada por el interés de establecer una lotificación sin criterios funcionales.

Progresivamente se fueron ocupando las áreas parcialmente deshabitadas al multiplicar la cantidad de habitantes en las colonias para posteriormente consolidar un entramado urbano uniforme apreciable actualmente. En función del número de habitantes se pueden establecer criterios específicos para conocer las nuevas relaciones naturaleza- sociedad. En el periodo de 2005 a 2010 inicia una nueva fase de desaceleración del crecimiento poblacional, efecto percibido hasta nuestros días. Este efecto demográfico mantiene correlación con la población metropolitana que también descendió su ritmo de crecimiento.

Los sitios contiguos a los núcleos de crecimiento urbanos irregulares favorecen el asentamiento y construcción de viviendas precarias e ilegales, esta tendencia de crecimiento insostenible que tiene como característica la ocupación del territorio que ha crecido paralelamente a la población ocupando espacios el ANP. La red de cauces de temporal que vienen desde los sitios altos aislados tanto en el municipio de Zapopan, como en el de Guadalajara determinan, que en temporada de lluvia se pongan en riesgo latente las construcciones y las infraestructuras que se encuentran en la restricción por cauce de agua donde habitados por el 54% de la población total de la microcuenca donde prevalece la contaminación.

Desde el punto de vista social, se determina que la poca gente que vivía donde se establecieron asentamientos irregulares entre las décadas de 1970 a 1980. Las viviendas que se fueron situando se transformaron rápidamente en población urbana incorporando a las colonias del norte de la ZMG en un proceso de conurbación característico de la época, esto se realizó sin una integración ambiental despreciándola de su entorno, de esta forma la calidad de vida de los habitantes se ha estado deteriorando.

Al paso del tiempo se percibe un incremento poblacional considerable, características de una fuerte presión demográfica, manifestada en un territorio heterogéneo con factores de expansión urbana que se dirigieron mayoritariamente hacia la zona del norte mediante la dispersión de viviendas determinadas por un grado de anarquía y desigualdad que constituye una de las formas más tangibles de precarismo en las ciudades. Tras el periodo de consolidación, los territorios correspondientes a los asentamientos humanos en la microcuenca se van convirtiendo en una periferia más extrema en cuanto a las condiciones ambientales. A pesar de encontrarse espacialmente muy cerca de un área natural que brinda servicios ambientales en gran medida. La contaminación y la alteración al delicado equilibrio de los ecosistemas son consecuencias que proliferan en la vida corriente de las periferias desde el punto de vista ambiental, bajo esta lógica hay que poner especial atención en reducir el impacto ambiental.

## **XV. Conclusiones**

El conocimiento del medio físico natural nos permite entender las dinámicas urbanas que existen en el territorio. Las transformaciones efectuadas en el paisaje de un ambiente determinado, que nos llevan a visualizar la creación de un entorno que promueva el enriquecimiento de la vida del ser humano, la biodiversidad y el tránsito hacia una conexión que no altere de manera negativa la naturaleza bajo los fundamentos del diseño y la sustentabilidad.

En el ámbito territorial, el estudio identificó diversos procesos de transición, efectos metropolitanos y peor aún, desarticulación de los procesos naturales en el medio ambiente provocado por patrones de crecimiento urbano de carácter precario, donde los asentamientos irregulares establecen sus propias reglas del juego en la construcción del hábitat. En cambio, en el ámbito geográfico que nos ocupa, no debe ser sólo valorado en su dimensión físico – urbana, también está determinado por sus características socioambientales, (familias de bajos ingresos coexistiendo en cercanías de áreas de alto valor ambiental) estas condiciones dotan al territorio de particulares componentes sistémicos que son matizados por el contexto local; y muestran desequilibrios o disparidades en el contexto regional.

Existe en el ordenamiento ecológico-territorial una ausencia del componente ambiental, en una escala que permita a los habitantes mejorar sus condiciones de vida, aspecto indispensable para dinamizar el sector más allá de la frontera de un ANP hacia los territorios urbanizados. En la actualidad el núcleo de crecimiento se encuentra saturado con presencia de edificaciones sin planeación urbana y con una dinámica ambiental viciada por su propia existencia. El sitio ha experimentado un evidente crecimiento urbano incontrolado y consecuentes procesos de ocupación. La consolidación demográfica se manifiesta tras la ocupación de baldíos en áreas que ya contaban con servicios. Es necesario destacar que las diferentes colonias presentan diferentes niveles de carencias.

Debido a que las colonias carecen de criterios básicos de diseño urbano y de adaptación climática, es necesario aplicar los beneficios que ofrecen los elementos naturales (bióticos y abióticos) que se pueden ser vistos como oportunidad de desarrollo sustentable, tales como arbolado, agricultura urbana, aprovechamiento de recursos naturales con una posterior regeneración ambiental. Para concluir las condiciones ambientales de los asentamientos humanos de origen irregular será necesario hacer un análisis territorial del medio físico, que utilice varias escalas: espaciales y temporales; que considere la perspectiva de las cuencas hidrológicas apoyado en los elementos

bióticos en escala regional. La especulación y los intereses monetarios en los asentamientos irregulares han servido como criterio rector de vivienda para que siga decidiendo sobre el destino de los elementos naturales y arrastra al ámbito ambiental hacia el subdesarrollo en el que está inmersa la periferia, que surge como una nueva forma de inequidad espacial, que involucra una interacción del ambiente natural.

## **Bibliografía**

AGUILÓ, M. (1993). Guía para la elaboración de estudios del medio físico. Madrid: Ministerio del Medio Ambiente.

ALFIE COHEN, M. (2005). Democracia y desafío medioambiental en México. México: Pomares y UAM Azcapotzalco.

ARROYO, A. y I. Valenzuela (2010). Regiones en desarrollo insostenible. Zapopan, México: Universidad de Guadalajara.

ANTEQUERA, J. (2012). Propuesta metodológica para el análisis de la sostenibilidad regional, Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.

BAZANT, J. (2004). Asentamientos Irregulares Guia de soluciones urbanas. México: Trillas.

BERTALANFFY, L. V. [1968] (1976). Teoría general de sistemas: fundamentos, desarrollo, aplicaciones. México: Fondo de Cultura Económica.

BRUNDTLAND, G. (1982). Nuestro futuro común, La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. México: Fundación F. Ebert.

CAPRA, F. (1996). La trama de la vida. Barcelona: Anagrama.

CEA, (2014). Plan Estatal de Microcuencas de Jalisco. Guadalajara, México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

CEPAL, (2000). Estrategias ambientales para el desarrollo sustentable de América Latina y el Caribe: 1999 Fundamentos territoriales y bioregionales de la planificación, Banco Mundial, Bridgetown, Barbados.

COTLER, H. (2010). Evaluación del grado de alteración ecohidrológica de los ríos y corrientes superficiales de México. México: SEMARNAT.

DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. (2012). Documento Técnico del Plan Parcial de Desarrollo Urbano Distrito Urbano 2 "Arroyo Hondo". Zapopan, México: Ayuntamiento Municipal.

ESCOBAR, B. (2006). La cuenca Lerma-Chapala. Guadalajara, México: Departamento de Estudios Mesoamericanos y Mexicanos de la Universidad de Guadalajara.

EWERT, S. (2002). Bioregional Politics: The Case for Place. [Página web], consultado: 21 de marzo 2017, <http://www.jstor.org/stable/20615277>

FAUSTO, A. y R. Munguía. (2010). Capital inmobiliario habitacional en el desarrollo metropolitano de Guadalajara. Caos y corrupción, en A. Iracheta (Comp.) Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano: Una mirada a la política habitacional en México. Memorias del III Congreso de Suelo Urbano. Toluca, México: El Colegio Mexiquense.

- GARCÍA, R. (2006). *Sistemas complejos: conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.
- GREENPEACE, (2012). *Estudio de la contaminación en la cuenca del Río Santiago y la salud pública en la región*. Guadalajara, México: Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad.
- HOUGH, M. (1995). *Naturaleza y Ciudad. Planificación Urbana y Procesos Ecológicos*. Barcelona: Gustavo Gili.
- KERLINGER, F. (1988). *Investigación del Comportamiento*. México: Mc Graw Hill.
- LEFF, E. (2000). *La complejidad ambiental*. México: Siglo XXI.
- MORIN, E. (1997) *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- RYAN, M. (2015). *Bioregionalism: Place Shapes Identity*. [Página web], consultado: 21 de marzo 2017, <https://towardscascadia.com/2015/11/15/bioregionalism-place-shapes-identity/>
- OROZCO, A. (2015). *Área Metropolitana de Guadalajara Expansión Urbana. Análisis y Prospectiva: 1970 y 2045*. Guadalajara, México: IMEPLAN

Tiago Castelo Branco Lourenço  
Arquitetas Sem Fronteiras Brasil,  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
Universidade Federal de Minas Gerais  
[tiago@coau.com.br](mailto:tiago@coau.com.br)

## Introdução

Nos últimos anos, a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)<sup>14</sup> foi palco de diversas ocupações urbanas em terrenos que estavam ociosos e hoje cumprem sua função social abrigando a moradia de aproximadamente 10 mil famílias.

Em todas as ocupações, movimentos sociais e moradores entraram em contato com profissionais de arquitetura, urbanismo e engenharia à procura de apoio técnico para a elaboração de planos e projetos. As reflexões que serão apresentadas neste trabalho ocorreram a partir de minha experiência de assessoria técnica as ocupações Dandara (Fig. 1), Eliana Silva (Fig. 2) e Emanuel Guarani Kaiowá (Fig. 3). Estas três ocupações foram as minhas primeiras experiências como assessor técnico de movimentos sociais de sem teto na minha cidade. Posteriormente, fui convidado a participar como arquiteto e urbanista, compondo com outros técnicos, professores e estudantes de outras experiências, as ocupações Pomar do Cafezal, Rosa Leão, Esperança, Vitória, Vila da Conquista, Terra Nossa e Barreirinho. Recentemente têm ocorrido em minha cidade ocupações de edifícios abandonados na área central, dentre essas ocupações estou participando como assessor técnico junto com outros profissionais e estudantes nas ocupações Carolina Maria de Jesus e Vicentão. Estas últimas tem sido um novo aprendizado de assessoria técnica e resistência urbana.

Desde 1991 têm ocorrido várias ocupações na cidade, evidenciando ser esta uma solução que tem sido construída pela população pobre de Belo Horizonte e RMBH para solucionar suas demandas de moradia, segue em nota abaixo<sup>15</sup> uma listagem das ocupações que ocorreram neste período.

---

<sup>13</sup> Este artigo é inspirado na dissertação “Cidade Ocupada”, orientado pela professora Silke Kapp, dentro do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG, defendida em 22/07/2014.

<sup>14</sup> A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é composta por 34 municípios, com uma população de 5.873.841 habitantes, sendo que a cidade pólo é Belo Horizonte com uma população de 2.523.794 habitantes, ela é a capital do estado de Minas Gerais. Os 34 municípios, são eles: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano.

<sup>15</sup> Ocupação Vila da Fé (Espontânea – Vespasiano[Morro Alto] – 1991, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares e CPT), Ocupação Corumbiara (PCR - Belo Horizonte [Barreiro] - 1996), Ocupação Canto do Rio (Espontânea – Nova Lima [Oswaldo Barbosa Pena] – 1996, posteriormente começou a ser acompanhada pelo MLB), Ocupação Torres Gêmeas (Espontânea - Belo Horizonte [Santa Tereza] – 1996[Início]/2012[Despejo], posteriormente começou a ser acompanhada pela Pastoral de Rua e pelas Brigadas Populares), Ocupação Novo Lajedo (Espontânea – Belo Horizonte [Tupi/Izidora] – 2002, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares), Ocupação Caracol (Brigadas Populares – Belo Horizonte [Serra] – 2006[Início]/2007[Despejo] – Edifício abandonado no bairro Serra), Ocupação João de Barro I (Brigadas Populares e Fórum de Moradia do Barreiro – Belo Horizonte [Serra] – 2007[Início]/2007[Despejo] Edifício abandonado no bairro Serra da massa falida da Construtora Encol),



---

Ocupação João de Barro II (Brigadas Populares e Fórum de Moradia do Barreiro – Belo Horizonte [São Luiz] – 2007[Início]/2007[Despejo] Hospital Cardiominas, edifício abandonado no bairro São Luiz na Pampulha), Ocupação João de Barro III (Brigadas Populares e Fórum de Moradia do Barreiro – Belo Horizonte [Santo Agostinho] – 2007[Início]/2007[Despejo] Casa abandonada no bairro Santo Agostinho), Ocupação Irmã Dorothy (MLB - Belo Horizonte [Barreiro] - 2007), Ocupação Corumbiara II (MLB - Belo Horizonte [Barreiro] - 2007), Ocupação Camilo Torres (Brigadas Populares e Fórum de Moradia do Barreiro – Belo Horizonte [Barreiro] – 2008, posteriormente acompanhada pelo Luta Popular), Ocupação Dandara (Brigadas Populares, Fórum de Moradia do Barreiro, MST [Movimento dos Trabalhadores Sem Terra], CPT – Belo Horizonte [Céu Azul/Pampulha] – 2009), Ocupação Irmã Dorothy (Brigadas Populares e Fórum de Moradia do Barreiro – Belo Horizonte [Barreiro] – 2010, posteriormente acompanhada pelo Luta Popular), Ocupação Canaã (Espontânea – Nova Lima [Nova Suíça] – 2011, posteriormente começou a ser acompanhada pelo MLB), Ocupação Zilah Spósito/Helena Greco (MLPM [Movimento de Luta por Moradia] – Belo Horizonte [Zilah Spósito/Izidora] – 2011, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares, MLB e CPT), Ocupação Vila Pomar do Cafezal (Espontânea – Belo Horizonte [Serra] – 2012, posteriormente começou a ser acompanhada por um período pelas ASF/Brasil - Arquitetas Sem Fronteiras), Ocupação Novo Paraíso (Espontânea – Belo Horizonte [Palmeiras] – 2012, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares e CPT), Ocupação Eliana Silva I (MLB – Belo Horizonte [Barreiro] – 2012[Início]/2012[Despejo]), Ocupação Eliana Silva II (MLB – Belo Horizonte [Barreiro] – 2012), Ocupação Nova Cachoeira (Espontânea – São José da Lapa [Cachoeira] – 2012, posteriormente começou a ser acompanhada pelo MLB), Ocupação Vila da Conquista (Espontânea – Belo Horizonte [Havaí] – 2012, posteriormente começou a ser acompanhada pela CPT e pelo MLB), Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá (Brigadas Populares, FTA [Frente Terra e Autonomia] – Contagem [Ressaca] – 2013), Ocupação Rosa Leão (MLPM [Movimento de Luta por Moradia] – Belo Horizonte [Zilah Spósito/Izidora] – 2013, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares, MLB e CPT), Ocupação Esperança (Espontânea – Belo Horizonte [Londrina/Izidora] – 2013, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares, MLB e CPT), Ocupação Vitória (Espontânea – Belo Horizonte [Baronesa/Izidora] – 2013, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares, MLB e CPT), Ocupação William Rosa (Luta Popular – Contagem [Jardim Laguna] – 2013[Início]/2017[Despejo]), Ocupação Povo Brasileiro (Espontânea – Contagem – 2013, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares), Ocupação Nelson Mandela (Espontânea – Belo Horizonte [Barreiro] – 2014, posteriormente começou a ser acompanhada pelo MLB), Ocupação Professor Fábio Alves (Espontânea – Belo Horizonte [Belmonte] – 2014), Ocupação Tomás Balduino (Espontânea – Ribeirão das Neves [Santa Margarida] – 2014, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares), Ocupação Primeiro de Maio (Espontânea – Betim [Sítio Poções] – 2014, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares e CPT), Ocupação Dom Tomás Balduino (Espontânea – Betim [Jardim Petrópolis] – 2014, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares, Pastoral da Juventude e CPT), Ocupação Shekinah (Espontânea – Betim [Sítio Porções] – 2014, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares, Pastoral da Juventude e CPT), Ocupação Vila Esperança do Calafate (Espontânea – Belo Horizonte [Calafate] – 2014, posteriormente começou a ser acompanhada pela FTA), Ocupação Terra Nossa (Espontânea – Belo Horizonte [Taquaril] – 2014), Ocupação Novo Horizonte (Espontânea – Ribeirão das Neves – 2016, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares), Ocupação Paulo Freire (MLB – Belo Horizonte [Barreiro] – 2015), Ocupação Novo São Lucas (Espontânea – Belo Horizonte [Novo São Lucas] – 2015, posteriormente acompanhada pelas Brigadas Populares), Ocupação Zezeu Ribeiro e Norma Lúcia (MNLN [Movimento de Nacional de Luta pela Moradia] CMP [Central de Movimentos Populares] CONAM [Confederação Nacional de Ass. de Moradores] UNIÃO [União Nacional por Moradia Popular] – Belo Horizonte [Centro] – 2015 Edifício do INSS abandonado no Centro), Ocupação Maria Guerreira (Espontânea – Belo Horizonte [Copacabana] – 2016[Início]/2016[Despejo], posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares), Ocupação Maria Vitória (Espontânea – Belo Horizonte [Copacabana] – 2016[Início]/2016[Despejo], posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares), Ocupação Maria Bonita (Brigadas Populares – Contagem [Bom Jesus] – 2016[Início]/2016[Despejo]), Ocupação Lampião (Espontânea – Belo Horizonte [Ribeiro de Abreu] – 2016, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares), Ocupação Candeeiro (Espontânea – Belo Horizonte [Zona Oeste] – 2016, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares), Ocupação Irmã Dulce (Espontânea – Ribeirão das Neves – 2016, posteriormente começou a ser acompanhada pelas Brigadas Populares), Ocupação Temer Jamais (MLB – Belo Horizonte [Barreiro] – 2017[Início]/2017[Despejo]), Ocupação Carolina de Jesus (MLB – Belo Horizonte [Funcionários] – 2017 – Edifício abandonado no bairro Funcionários), Ocupação Vicentão (Brigadas Populares, Intersindical e Associação Morada de MG – Belo Horizonte [Centro] – 2018 – Edifício

As ações políticas das ocupações urbanas são sempre cercadas de várias situações de má-fé por parte dos agentes do Estado, em suas várias instâncias no caso brasileiro: municipal, estadual e federal. Essa má-fé das instituições é algo com raízes profundas e tem um expressivo rebatimento na sociedade brasileira. O falacioso embate entre moradia e meio ambiente é um dos que sempre figuram dentro desta condição de má-fé institucional dentro dos conflitos urbanos que envolvem a conquista da moradia no caso de Belo Horizonte.

Esse embate está fundamentado em ideários importantes na construção da nacionalidade no Brasil, como é o discurso da desigualdade sem conflitos. A maneira como tratamos os conflitos é um elemento essencial a essa negação da desigualdade. Ela faz parte dos discursos construídos durante a primeira metade do século XX, no contexto de discussões sobre a identidade e a formação do estado nacional no Brasil. O elogio a uma sociedade sem conflitos, pacífica, baseada na unidade dos diferentes – e, inversamente, o horror à crítica, ao questionamento e à contradição – se tornam então fator de identidade de toda a sociedade brasileira e argumento do Estado. As manifestações que evidenciam as contradições nesse discurso são tratadas como estranhas e fora de lugar.

As ocupações urbanas são eventos que permitem observar e discutir como a questão da desigualdade social é tratada pelas instituições do Estado e da sociedade civil, isto é, as manifestações daquela ‘má-fé’. A visão negativa que a opinião pública tende a ter das ocupações urbanas estende a elas o que já se aplica a todos os espaços nas nossas cidades apropriados pelas camadas mais pobres da população. Supõe-se que ali o Estado deva intervir de um modo ou de outro. Os agentes do poder executivo, por sua vez, também entendem que a sociedade deve ser ‘protegida’ contra a propagação de novos espaços ‘degradados’, como as ocupações urbanas, recusando as negociações e aguardando o momento de intervir pela força.

A criminalização das ocupações urbanas se estende à questão ambiental, sempre usada pelos agentes do Estado para justificar a remoção. São apresentados documentos destacando os supostos desmatamentos de grandes áreas, enfatizam que a forma desordenada das ocupações desencadearia riscos geológicos e ambientais. De fato uma ocupação, mesmo ordenada, pode trazer esses riscos, mas é importante notar que funcionam como um trufo em qualquer instância em que os sujeitos com poder de decisão são técnicos de outros setores e não técnicos vinculados a questão do espaço. Tudo isso conduz a decisões de remoção fundamentadas em argumentos que se apresentam como ‘técnicos’, mas que – conforme avalio – são frágeis. O argumento da área de risco é usado mesmo que não se tenha em conta o que, efetivamente, pode ser denominado como sendo área de risco.

Atribuir a culpa pela degradação ambiental de uma cidade à população pobre que mora em áreas de risco é uma atitude recorrente por parte dos agentes públicos e dos meios de comunicação, desviando o foco dos problemas que de fato levam à degradação, como a determinação do uso e da ocupação do solo pelos diversos capitais e sua busca de ganhos extraordinários.

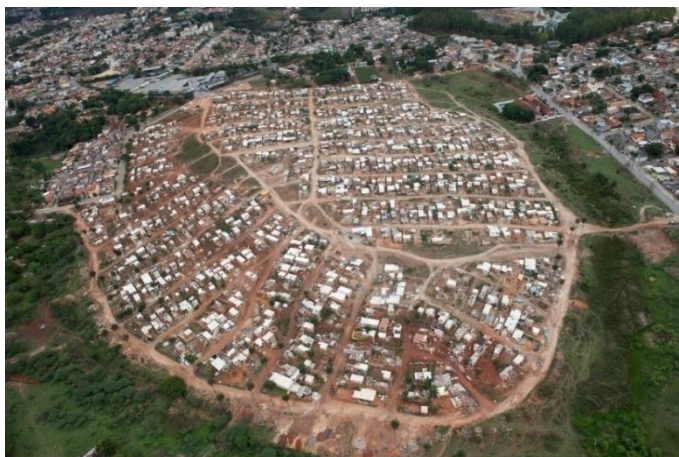


Fig.1 – Ocupação Dandara  
Autoria: Marcílio Gazzinelli 18/10/2011



Fig.2 – Ocupação Eliana Silva  
Autoria: Marcílio Gazzinelli 05/06/2013



Fig.3 – Ocupação Emanuel Guarani Kaiowa  
Autoria: Marcílio Gazzinelli 08/01/2014

Outro fenômeno recorrente são os processos de cooptação e regulação aos quais, sem que se notem, estão submetidos os movimentos sociais e os processos de participação popular. Isso vale particularmente para as gestões dos partidos populares ou tradicionalmente pertencente à esquerda.

Quanto à mídia, a abordagem predominante sobre as ocupações urbanas segue a mesma lógica usada para outros conflitos sociais que, em vez de evidenciados e discutidos como tais, são transformados em representações mais confortáveis. A violência urbana, por exemplo, costuma ser tratada de forma espetacular, como se seus eventos não fossem evidências de conflitos sociais mais amplos.

### **O ideário da desigualdade social sem conflitos**

Este artigo apresenta como a sociedade e suas instituições – ou os respectivos representantes – se comportam diante das ocupações urbanas. Suas condutas remetem àquilo que Jessé Souza (2011) denomina “má-fé” e que ele compreende a partir do contexto histórico de formação da identidade nacional brasileira e de suas ideologias, para as quais as ciências sociais forneceram importantes contribuições.

A neutralidade da ciência como construção de conhecimento sobre o mundo é um dogma, à semelhança dos dogmas da igreja em outros momentos da história ocidental (Feyerabend, 2011: 92). Mas os discursos produzidos por cientistas e intelectuais, justamente pela suposição de neutralidade, podem se tornar elementos essenciais às ideologias, fazendo parte do poder dos setores dominantes sobre os setores dominados da sociedade. No campo das ciências sociais e humanas no Brasil há inúmeras narrativas que se apresentam como expressões da totalidade, mas que representam de fato perspectivas restritas de classe ou frações de classe<sup>16</sup>. Mesmo que não exista nenhuma (má) intenção de cientistas, intelectuais ou arquitetos de gerar discursos para a construção da dominação social, as proposições que produzem são apropriados para isso.<sup>17</sup>

No contexto brasileiro, existem alguns axiomas que perpassam toda a sociedade e exercem um papel formador, que se reflete também nas ações e argumentações contrárias às ocupações urbanas, como será discutido adiante. Jessé Souza analisou esses axiomas criticamente e sigo aqui sua argumentação. No centro dessa ideologia está a negação da desigualdade social.

A maneira como tratamos os conflitos é um elemento essencial a essa negação da desigualdade. Ela faz parte dos discursos construídos durante a primeira metade do século XX, no contexto de discussões sobre a identidade do brasileiro e a formação do estado nacional. Especialmente Gilberto Freyre foi um autor decisivo nesse contexto. Antes dele, a miscigenação era vista como um problema e motivo de preocupação das

---

<sup>16</sup> Para citar um exemplo no campo da cultura, veja-se a historiografia sobre a música popular brasileira no período da ditadura militar. Conforme observa Paulo César Araújo, autor de um estudo sobre a chamada música brega, essa historiografia dominante é “autoritária e excludente” porque considera como “representativo do período do regime militar [...] somente aquela produção musical que atinge o público de classe média e nível universitário”, enquanto “aquilo que apenas as camadas mais pobres da população brasileira ouviam ou admiravam não é considerado digno de registro ou pesquisa” (Araújo, 2013: 347).

<sup>17</sup> Um exemplo relacionado à arquitetura é o engajamento do arquiteto John Turner em favor da autonomia da população na produção habitacional, que foi “facilmente transformado num discurso da Nova Direita, identificando autonomia com o ‘espírito empreendedor’ do capitalismo de livre mercado” (Kapp; Baltazar, 2012: 4). Na mesma matriz pode-se ler a discussão sobre a Reforma Urbana no Brasil dos anos 1970 e 1980. Pedro Fiori Arantes (2013) chama a atenção para o fato de essas iniciativas terem passado de “referências da transformação social, de diálogo entre intelectuais, ativistas e trabalhadores” para uma “espécie de tecnologia de gestão de massas urbanas empobrecidas”.

elites locais (Schwarcz, 2004). A partir de *Casa Grande e Senzala*, a interpretação dessa característica se reverte de negativa em positiva e começa a ser difundido o discurso da harmonia entre aqueles que habitam o Brasil.

Depois, e este é o ponto decisivo, a mistura étnica e cultural do brasileiro, ao invés de ser um fator de vergonha, deveria, ao contrário, ser percebida como motivo de orgulho: a partir dela é que poderíamos nos pensar como o povo do encontro cultural por excelência, da unidade na diversidade, desenvolvendo uma sociedade única no mundo precisamente por sua capacidade de articular e unir contrários. (Souza, 2011: 36-37)

A nova maneira de entender o brasileiro, proposta por Freyre, rapidamente foi incorporado pelo Estado. Já nos anos 1930, logo após a primeira edição de *Casa Grande e Senzala*, a elite política passou a usar desse novo entendimento da formação brasileira e a promover sua difusão. O encontro de diferentes ‘raças’ passou a significar uma capacidade singular de unidade e a ausência de conflito.

O elogio da unidade, da homogeneidade, da ‘índole pacífica do povo brasileiro’, do encobrimento e da negação de conflitos de toda espécie, assim como, no outro pólo, a demonização da crítica e da explicitação de conflitos e das diferenças, ganham, a partir desse contexto discursivo e até nossos dias, sua articulação e legitimação máximas. [...] O DNA simbólico do Brasil moderno, um conjunto de idéias que legitimam práticas sociais e institucionais de toda espécie que se destinam, em última instância, a retirar qualquer legitimidade do diferente e da diferença, do crítico e da crítica. (Souza, 2011: 38)

O elogio a uma sociedade sem conflitos, pacífica, baseada na unidade dos diferentes – e, inversamente, o horror à crítica, ao questionamento e à contradição – se tornam então fator de identidade de toda a sociedade brasileira e argumento do Estado. Todas as manifestações que evidenciam as contradições nesse discurso são tratadas como estranhas e fora de lugar. Na história política brasileira, as teorias de Gilberto Freyre são retomadas pelas elites sempre que há ameaças à unidade nacional, especialmente em períodos de exceção como o Estado Novo entre 1937 e 1945 (Souza, 2011: 37) e o regime militar entre 1964 e 1985 (Ortiz, 1985). O mito freyriano passou a compor a identidade nacional brasileira.

Hoje em dia, o mito freyriano da identidade brasileira é parte da alma de todo brasileiro sem exceção, de todos nós que nos imaginamos com a autocomplacência e com a autoindulgência de quem diz: tudo bem, temos lá nossas mazelas, nosso problemas, mas nenhum povo é mais caloroso, simpático e sensual neste planeta. ‘Isso’, essa deliciosa ‘fantasia compensatória’, ninguém nos tira. Ainda que nossos graves problemas sociais sejam insofismáveis, temos ‘vantagens comparativas’ em relação a outros povos pela nossa cordialidade, simpatia e calor humano. [...] A aversão ao conflito é o núcleo de nossa ‘identidade nacional’, na medida em que penetrou a alma de cada um de nós de modo afetivo e incondicional. (Souza, 2011: 38)

Outra ideia produzida pelas ciências sociais brasileiras e sistematicamente apropriada pelas instituições e pelo senso comum é a de ‘homem cordial’ formulada por Sérgio Buarque de Holanda numa perspectiva aparentemente crítica. No entanto, Souza (2011: 54) considera que Buarque de Holanda sistematiza o ideário de que Freyre é o pai-fundador: o ‘homem cordial’ seria uma herança ibérica dos brasileiros que lhes dá uma flexibilidade e uma tolerância incomum entre outros povos e que leva também à formação de uma esfera política em que os limites entre público e privado são difusos e onde as relações são baseadas na informalidade. O nosso problema de corrupção seria então proveniente dessa suposta tradição cultural personalista e patrimonialista, à qual se contrapõem as supostas virtudes do mercado moderno, menos comprometido com

essa tradição (Souza, 2011: 71). A virtude do mercado contra um Estado corrupto por natureza é um importante fator para o consenso em relação ao neoliberalismo no Brasil nas últimas décadas e para a manutenção das disparidades sociais entre os sujeitos que habitam o seu território, pois não se costuma atribuir ao chamado ‘mercado’ (isto é, à economia capitalista) a responsabilidade pela exclusão: “a eternização dos privilégios econômicos de alguns poucos [é] ‘vendida’ ao público como interesse de todos na luta contra uma corrupção pensada como ‘mal de origem’” (Souza, 2011: 16).

Uma última noção proveniente das ciências sociais e que exerce um importante papel na construção da identidade nacional e na conduta das instituições e da sociedade em geral é o ‘jeitinho brasileiro’. Essa noção foi desenvolvida a partir do ‘mau caráter’ que supostamente identifica o ‘homem cordial’ e também contribui para a construção distorcida da identidade do brasileiro e a sociedade desigual em que vive (Souza, 2011). O antropólogo brasileiro Roberto da Matta explora essa noção do ‘jeitinho brasileiro’ como um pivô para sistematizar as relações dentro de toda a sociedade brasileira e suas desigualdades: somos desiguais porque construímos uma sociedade de ‘espertos’. Da Matta desconsidera desigualdades evidentes, que vão muito além da questão do ser esperto ou bobo; desigualdades estruturais que colocam alguns numa situação de privilégio e outros numa situação de carência absoluta que nenhum ‘jeitinho’ pode resolver. Para que a suposta ‘esperteza’ fosse real, seria necessário que os recursos culturais e, principalmente, sociais de todos os participantes do jogo fossem semelhantes. Mas para os pobres do Brasil, a ralé e os batalhadores, o privilégio máximo é o poder junto a setores do tráfico de drogas dentro das comunidades pobres (Souza, 2011), que, por sua vez, é fruto dessa mesma pobreza e igualmente manipulado por setores privilegiados que garantem o funcionamento dessa atividade ilegal.

A partir de noções como as apontadas acima, uma parte ainda relevante dos cientistas sociais brasileiros e, mais importante, a opinião pública, interpretam os problemas brasileiros como originados no passado. A ideologia da harmonia e a negação do conflito foram construídos a partir de elementos que de fato existem na vivência cotidiana da sociedade brasileira. Porém, também há nessa vivência cotidiana elementos de contradições e desarmonia que permitiriam construir o discurso oposto ou – o que seria mais coerente – um discurso dialético. Cabe lembrar que, ao olhar para o passado, o historiador faz escolhas. As relações de cumplicidade que Gilberto Freyre observou entre senhores e escravos, assim como a informalidade do homem cordial de Sérgio Buarque de Holanda, são aspectos pelos quais se pode ler a história brasileira, assim como o seriam outros, que não cabem nessa matriz.

Contudo, seja quais forem tais escolhas, a negação do conflito não é uma atitude inocente, pois ela permite interpretar afirmativa ou positivamente uma sociedade de grandes desigualdades. Embora, evidentemente, a trajetória histórica de uma sociedade seja determinante para a sua estrutura presente, explicar os problemas contemporâneos por comportamentos ou tendências ‘culturais’ recolhidos no passado é ocultar os fatores atuais realmente determinantes.

Na realidade, a ‘legitimação da desigualdade’ no Brasil contemporâneo, que é o que permite a sua reprodução cotidiana indefinidamente, nada tem a ver com esse passado longínquo. Ela é reproduzida cotidianamente por meios ‘modernos’, especificamente ‘simbólicos’, muito diferentes do chicote do senhor de escravos ou do poder pessoal do dono da terra e gente, seja esta gente escrava ou livre, gente negra ou branca. Quando não se fala dessas formas ‘novas’ e ‘modernas’ de se legitimar a dominação cotidiana injusta e se apela a uma suposta e vaga continuidade com o passado distante é porque não se sabe do que se está falando, ainda que não se tenha coragem de admitir. (Souza, 2011: 15)

Ao lado da tradição culturalista das ciências sociais brasileiras e sem contradizê-las fundamentalmente, há um predomínio do discurso economicista na produção científica, à qual se vinculam também intelectuais de matriz marxistas ou weberiana. A interpretação economicista constata aspectos da desigualdade, mas não explica suas razões, porque ignora formas de dominação não diretamente econômicas.

Esconder fatores não econômicos da desigualdade é, na verdade, tornar invisível as duas questões que permitem efetivamente “compreender” o fenômeno da desigualdade social: a sua gênese e a sua reprodução no tempo. (Souza, 2011: 18)

O crescimento econômico brasileiro na última década não significou uma mudança na estrutura de poder, nem tampouco colocou as pessoas mais pobres (que agora consomem um pouco mais) numa situação social nova; elas continuam não participando da estrutura de poder hegemônica (Kapp; Silva, 2013: 32). A desigualdade política, cultural e social, mesmo quando os recursos econômicos são momentaneamente equivalentes, se manifesta de inúmeras maneiras no cotidiano da sociedade brasileira, seja no acesso às universidades públicas, nas formas de resolver uma pendência cartorial ou nas penas aplicadas aos ‘pequenos’ e ‘grandes’ criminosos.<sup>18</sup>

A perpetuação de tais desigualdades se legitima por todos os discursos que a negam ou minimizam. Assim, por exemplo, a mais recente luta pela igualdade étnica pareceu a muitos representantes dos setores mais intelectualizados da sociedade brasileira como uma ‘importação’ dos EUA, pouco pertinente por aqui. Afinal, como reza o mito fundado por Gilberto Freyre, teríamos uma democracia étnica. Nossa suposta predisposição para harmonizar diferenças faria das iniciativas de combate da desigualdade algo estranho à nossa realidade social.

Em suma, Souza (2011) argumenta que há, no Brasil, uma ideologia da miscigenação tolerante, da índole pacífica, da ausência de conflitos, da aversão à crítica, segundo a qual a desigualdade social seria resultado da corrupção, do personalismo e do patrimonialismo – as consequências negativas daquelas mesmas características positivas – e não de uma estrutura econômica, política e social semelhante à de tantos outros países capitalistas. A ‘má-fé’ como uma postura, seja do Estado ou da sociedade civil, promove a manutenção de desigualdades sociais porque “age de modo a legitimar o esquecimento da ralé enquanto classe e a punição de seus membros como indivíduos”.

### **As instituições e a criminalização da desigualdade**

Como já apontado anteriormente, as ocupações urbanas são eventos que permitem observar e discutir como a questão da desigualdade social é tratada pelas instituições do Estado e da sociedade civil, isto é, evidenciam as manifestações daquela ‘má-fé’. A própria terminologia relacionada a esses eventos evidencia a oscilação entre sua criminalização e sua amenização, conforme os momentos e arenas de disputa. Em negociações com o poder público municipal ou em audiências com o judiciário, a ocupação urbana é quase sempre denominada *comunidade*, conotando um ambiente de comunhão e não de conflito, isto é, demonstrando a união de todos que moram no local e também sua intenção de integração à cidade. Já as menções às ocupações por agentes do poder executivo (fora dos fóruns oficiais de negociação), por representantes da

---

<sup>18</sup> Gregório Andrade, ex-presidiário e morador da Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá: “Bandido é quem assalta no sinal! Esse é bandido. [...] O cara que desvia merenda escolar esse não... Remédio... Esse aí é Vossa Excelência. (Andrade, 2014, militante e morador)



sociedade civil (não envolvidos) e pela imprensa em geral usam predominantemente o termo invasão. Ainda que muitas vezes esse uso seja irrefletido, ele indica a postura predisposta a criminalizar esse tipo de ação política.

A criminalização se ancora na defesa da propriedade privada. A ocupação representa uma afronta a essa propriedade, questionando sua concentração nas mãos de poucos e criando uma situação de conflito que também rompe com o imaginário da harmonia. O fato de os juízes, via de regra, acatarem de imediato os pedidos de reintegração de posse dos imóveis ocupados é uma evidência disso. Como declarou a defensora pública Cleide Nepomuceno ao jornalista Mateus Coutinho (2011: 52), “ainda temos herança muito forte de um Código Civil patrimonialista e que tinha a propriedade arraigada como principal direito, um direito absoluto”. A mesma constatação foi feita pelo advogado Fábio Alves dos Santos, em entrevista a André Costa Braga Soares.

No contexto do conflito jurídico entre “proprietários” e ocupantes, o advogado [Fábio Alves dos Santos] aponta o preconceito e o forte teor ideológico das resoluções do procedimento jurídico brasileiro. Os juízes, ao receberem uma petição inicial por partes dos “proprietários”, seguem o âmbito estipulado pelo Código Civil Brasileiro e, portanto, ignoram o arcabouço constitucional e institucional supracitado [função social da propriedade] Emitem a liminar de reintegração de posse sem possibilitar uma audiência de justificação. (Soares, 2012: 52)

Mas juízes que acatam um pedido de reintegração de posse tomam uma decisão antes ideológica do que técnica, pois desconsideram que, desde a Constituição Brasileira de 1988, a lei determina que a propriedade deve cumprir sua função social. Se as ocupações urbanas ocorrem em terrenos que não cumprem essa premissa, sua condição não é mais ilegal do que aquela que estava ali instalada antes. A ação da ocupação urbana nem sequer rompe com as instituições, mas está prevista no marco jurídico brasileiro. Contudo, eis como a Constituição, o Estatuto da Cidade e alguns planos diretores se tornam letra morta diante da intocável propriedade privada, tendo pouca efetividade nas decisões dos tribunais e também não sendo incorporadas pela sociedade como um todo (Valença, 2014: 347). Tal contradição no judiciário – acompanhado por outras instâncias do Estado, reverberada pela mídia e absorvido pela ‘opinião pública’ – é também fruto do caráter abstrato das leis, que dão margens imensas a todo tipo de interpretação. A própria ideia de direitos humanos, tem esse caráter ambíguo; “os direitos humanos como estão postos na atualidade [...] servem tanto para fazer a guerra como para fazer a paz, servem tanto para trazer a injustiça quanto para trazer a esperança” (Müller, 2014: 169).

Como já dito, a propriedade privada também é um valor fundamental para os moradores das ocupações urbanas. Eles não se opõem a esse instituto, mas ao fato de estarem excluídos dele. Nesse sentido, são tão ‘individualistas’ quanto os demais sujeitos que vivem nesta sociedade. Nos casos estudados, não houve discussões aprofundadas entre moradores e movimentos ou ativistas sociais a respeito da diferença entre direito à moradia e direito à propriedade. Mesmo a propriedade coletiva nunca foi uma opção relevante, nem sequer na forma do condomínio. No entanto, a estrutura da legislação brasileira contribui fundamentalmente para que discussões como essa não possam se desenvolver.

E é um problema [...] essa forma estanque que a propriedade privada tem em nossa legislação. Nós não temos outra forma de lidar com a propriedade. Propriedade vai ser de um indivíduo. Propriedade coletiva não existe. Concessões não existem. Nós queríamos, por exemplo, que as propriedades não fossem das pessoas que moram lá. Nós queríamos que fosse um espaço onde as pessoas tivessem um direito de uso enquanto viver. Mas funciona essa propriedade. O direito brasileiro não nos permite.



Como é que você vai explicar isso para esse povo? E aí nós vamos ficar agarrados. (Otoni, 2014, militante)

Concretamente e para além dos títulos formais de propriedade, o individualismo dos moradores das ocupações se manifesta na valorização do espaço privado e na desvalorização do espaço público, tanto mais quanto maior a segurança de posse. Os movimentos sociais também não discutem a questão do espaço coletivo ou público. Ele se restringe aos edifícios comunitários da ocupação, que sempre levam muito tempo para serem construídos. Pelo mesmo motivo, as questões coletivas são tornadas secundárias à medida que o tempo passa, sendo lembradas somente quando existe alguma ameaça externa de despejo. A segurança da posse leva o morador a priorizar a consolidação de sua moradia, que acaba reafirmando o caráter individualista e também é uma estratégia de resistência.<sup>19</sup>

A criminalização das ocupações urbanas, no entanto, vai muito além da utilização do termo *invasão* ou da “ignorância” de certos representantes do judiciário quanto ao marco jurídico mais recente. À defesa da propriedade privada pelo judiciário alinham-se as ações da polícia militar, que é sempre o primeiro agente do Estado que comparece nas ocupações, ainda que nem sempre seja bem sucedida nos seus objetivos. Como já relatado, nos momentos iniciais da Ocupação Dandara, a polícia militar tentou despejar os ocupantes, mas sua resistência deu visibilidade à ocupação, atraiu ainda mais famílias e despertou a solidariedade de apoiadores externos, dificultando novas investidas policiais.

Além disso, é comum se atribuir aos moradores de uma ocupação a responsabilidade por qualquer contravenção que ocorra na região em ela está inserida. Gregório Andrade, morador da Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá, menciona a predisposição da polícia civil a relacionar a ocupação a qualquer ocorrência nas proximidades. O lugar também é sistematicamente citado por jornais quando noticiam algum crime; eles colocam a ocupação como uma referência de localização, induzindo o leitor a supor o envolvimento da população ocupante.

A polícia civil nesses levantamentos que eles fazem através de apontamentos, por exemplo, de crime; outro dia pegaram um cara lá na avenida, desmanchado! No boletim de ocorrência falaram que estava aqui dentro! Deram um tiro na rua, eles vão e dizem que é aqui dentro. [...] Então assim, quanto mais eles puderem fazer isso, eles irão fazer. Assim eles deslegitimam a luta. Eu vi uma nota hoje no Super, falando sobre a violência, você vê que a matéria é toda tendenciosa para poder falar que é aqui dentro, entendeu? Nós não tínhamos que estar aqui! E é isso! É para deslegitimar a luta mesmo! (Andrade, 2014, militante e morador)

Matérias jornalísticas como a mencionada pelo morador citam os locais ocupados e crimes que ocorrem em seu interior ou nas proximidades sem nenhum tipo de aprofundamento em relação a sua motivação.

Outra confusão agitou a ocupação Dandara, em Belo Horizonte. A polícia diz que crimes são constantes na área ocupada por sem casas, na região de Venda Nova,

---

<sup>19</sup> A construção da casa individual como estratégia de resistência já é observada por Turner (1968) nas favelas de Lima nos anos 1960: “As associações pedem a seus associados que construam assim que tomem posse de seu lote, de modo que todos os que podem o fazem, mesmo que sejam fundações apenas. Uma anedota corrente em Lima conta a história de um enorme trator que o Governo mandou para que derrubasse os barracos. Ao investir sobre o primeiro, feito de esteiras e de bambu, o trator quebrou: havia encontrado uma estrutura de sólido concreto armado. Apesar de não ser mais que uma fábula, sua moral está bastante clara.”(Turner, 1968: 22)

onde cerca de quatro mil pessoas estão vivendo há quatro meses. Desta vez, um homem foi linchado. A agressão teria começado após uma discussão dele com a ex-mulher. Este homem que foi executado no local e um foragido da justiça e já foi preso. (Portal Uai, 2009)

A ideia de que as ocupações urbanas seriam ‘criatórios’ de bandidos é recorrente entre pessoas que nunca as visitaram e, na opinião dessas pessoas, justificaria a remoção da população sem nenhuma necessidade de prova dessa suposta criminalidade. O Juiz Manoel dos Reis escreveu uma carta para o jornal *Estado de Minas* em 2010, respondendo a leitores que questionavam uma decisão sua que beneficiava os moradores da Ocupação Dandara. O comentário do leitor Joel Francischetti e a carta do juiz evidenciam o imaginário das ocupações como um local de criminosos.

E a insegurança então... roubos assaltos e invasões de residências... minha casa foi arrombada 3 vezes após a invasão, antes era uma paz só! e o DIREITOS HUMANOS!!! Acho que teriam de atentar para isso e não DEFENDER BANDIDOS que roubam terras e tudo o mais. (Portal Uai, 2010)

E aqui gostaria de apontar o equívoco cometido pelo autor da carta ao identificar habitações irregulares com o avanço da criminalidade, mais ainda, aglomerado de favela com berçário de traficante e desocupados, pelo qual deixou transparecer sua aversão pela presença do desfavorecido econômico em determinados lugares do espaço geográfico da cidade. (Estado de Minas, 05/07/2014)

Tentativas de criminalizar as ocupações partiram também de igrejas evangélicas, conforme relata o Misael Rubens Moreira, pastor e morador da Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá.

Eles são contra porque, na visão deles não é ocupação, é uma invasão. Nós estamos roubando a terra do outro, a gente está pecando, o povo ali está em pecado, e se o povo está em pecado o pastor que está apoiando, que está ajudando está excomungado, na linguagem deles. Então eu sou meio assim, discriminado pelos outros pastores por estar aqui, inclusive, não só apoiando a ocupação, mas apoiando a luta política, as manifestações. As outras ocupações, quando preciso eu vou dar o apoio. Então eles já me discriminam por causa disso. (Moreira, 2014, morador)

O apoio de sacerdotes católicos é mais comum nas ocupações do que o de pastores evangélicos. Houve até ocasiões em que a Igreja Católica assumiu certo protagonismo nas negociações, como em 2010, diante da ameaça de despejo das ocupações Dandara, Camilo Torres e Irmã Dorothy, quando o advogado Fábio Alves dos Santos, a partir de seu cargo na SAJ da PUC-Minas, mobilizou a arquidiocese para apoiá-las. Mais tarde, no entanto, esse apoio direto se esfacelou.

Em 2010, 2011, eles foram determinantes, mas aí devido a umas novas amarrações, porque, a gente até percebeu que depois disso o Márcio Lacerda até teve que reconstituir a sua base, e aí isso deu uma reconstituída, e com isso você vê aí alguns de boa ação, mas não é aquela situação igual estava antes. (Amorim, 2014, militante)

O recuo político da Igreja Católica, não significou o recuo de todos os indivíduos a ela relacionados. Alguns persistiram dentro das ocupações e, em algumas ocasiões, até contrariaram seus superiores na hierarquia institucional e se expuseram a retaliações por isso (Moreira, 2013, religioso e ativista).<sup>20</sup> Mas, de qualquer forma, a força institucional havia se perdido.

---

<sup>20</sup> Essas perseguições dentro da Igreja Católica coincidem com os períodos em que os cargos superiores são ocupados por representantes de perfil mais conservador, interditando o engajamento dos sacerdotes em ambientes como ocupações urbanas (Menezes Neto, 2012, p.94).

A visão negativa que a opinião pública tende a ter das ocupações urbanas estende a elas o que já se aplica a todos os espaços nas nossas cidades apropriados pelas camadas mais pobres da população. Supõe-se que ali o Estado deva intervir de um modo ou de outro. Os agentes do poder executivo, por sua vez, também entendem que a sociedade deve ser ‘protegida’ contra a propagação de novos espaços ‘degradados’, como as ocupações urbanas, recusando as negociações e aguardando o momento de intervir pela força. Isso se tornou evidente no contexto das ocupações na Mata da Izidora, em Belo Horizonte, a partir de 2013. Tanto o executivo municipal quanto o estadual se negaram a conversar com os movimentos e as lideranças, pois qualquer negociação já representaria uma concessão e estimularia novas ações semelhantes. O militante Amorim (2014, militante) tinha certeza de que, passado o evento da Copa do Mundo, haveria um despejo violento nesses casos.

Os argumentos que a gestão do prefeito Márcio Lacerda tem usado para justificar a recusa da negociação com os movimentos sociais e os ocupantes se assemelham aos argumentos já usados na gestão do prefeito Patrus Ananias contra a Ocupação Corumbiara em 1996, detalhadamente descritos por Mônica Bedê.

Esse procedimento é necessário, evidentemente, para evitar práticas ilícitas, mas, sobretudo, para desestimular as ocupações como tática de luta do movimento por moradia. Pelo contrário, a intenção é consolidar uma política habitacional formulada, planejada e executada em parceria com o movimento por moradia, não só por coerência política, mas também por uma questão de governabilidade: considerando a exiguidade dos recursos municipais e a falta de perspectiva de apoio das outras esferas de governo, essa é a única alternativa que pode permitir enfrentar localmente o problema habitacional mantendo minimamente o controle político da situação, sem estar à mercê de demandas imprevisíveis, provocadas por ocupações organizadas, e muito maiores que a capacidade operacional e financeira da Prefeitura. (Bedê, 2005: 222-223)

Na década de 1990, a política habitacional de Belo Horizonte estava ainda em construção. Hoje, duas décadas depois, a ocupação urbana tem se apresentado como alternativa de acesso à moradia para a demanda não atendida por essa mesma política. Mas a PBH continua alegando que os ocupantes estariam “furando a fila” dos que aguardam o atendimento de suas demandas pela instituição (Lima, 2014, arquiteta e urbanista). E o correlato dessa recusa da negociação é o despejo que, quando ocorre, é quase sempre truculento e traumático.<sup>21</sup>

A criminalização das ocupações urbanas tem sempre na questão ambiental um importante argumento, ele é sempre usado pelos agentes do Estado para justificar a remoção, tal como se pode ler num relatório recentemente elaborado pela URBEL (Belo Horizonte, 2014) sobre as ocupações na Mata da Izidora (Rosa Leão, Esperança e Vitória). O documento destaca o suposto desmatamento de grandes áreas, mesmo que as fotos aéreas, apresentadas nesse mesmo documento, indiquem apenas a limpeza de lotes para a implantação das casas (Belo Horizonte, 2014: 18). No mesmo tom, o relatório enfatiza que a forma desordenada das ocupações desencadearia riscos geológicos e ambientais (Belo Horizonte, 2014: 20). De fato uma ocupação, mesmo ordenada, pode

---

<sup>21</sup> Alguns entrevistados participaram de um despejo em Itabira, em 2011: “É uma das piores lembranças da minha vida o despejo que eu vi lá em Itabira. [...] Parece que você está em um espaço que está todo mundo morrendo. Parece que você sente a morte. Você sente uma coisa ruim.” (Cruz, 2014, militante e moradora) “Quando eu voltei de Itabira, eu fiquei uma semana dentro de casa sem sair para lugar nenhum, passando mal uma semana inteira. Eu ouvia os gritos das crianças para não derrubar a casa, as pessoas chorando e como foi o primeiro eu fiquei meia perturbada.”(Lima, 2014, entrevista)

trazer esses riscos, mas é importante notar que funcionam como um trunfo em qualquer instância em que os sujeitos com poder de decisão são técnicos de outros setores e não técnicos vinculados a questão do espaço (como no judiciário, por exemplo). Tudo isso conduz a decisões de remoção fundamentadas em argumentos que se apresentam como ‘técnicos’, mas que – conforme avalio no relatório citado – são frágeis. Müller (2014: 161) constata que o argumento da área de risco é usado “mesmo que não se tenha em conta o que, efetivamente, pode ser denominado como sendo área de risco”.

Na fase inicial da Ocupação Dandara, houve uma negociação com o Ministério Público Estadual em relação à atitude da polícia, que estava impedindo a ocupação de todo o terreno apesar do ganho judicial que a permitia. O argumento do Ministério Público na ocasião, para não desautorizar a polícia militar e manter os moradores concentrados em 10% do terreno, foi a falta de licenciamento ambiental para a implantação do plano urbano e de propostas de iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água e escoamento das águas pluviais (Coutinho, 2011: 97).

Atribuir a culpa pela degradação ambiental de uma cidade à população pobre que mora em áreas de risco é uma atitude recorrente por parte dos agentes públicos e dos meios de comunicação, desviando o foco dos problemas que de fato levam à degradação, como a determinação do uso e da ocupação do solo pelos diversos capitais e sua busca de ganhos extraordinários (Rolnik, 2014: 38).

As instituições públicas, além de não promoverem uma política habitacional que atenda à demanda, se aproveitam da prática de autoconstrução, representando-a ora como virtude, ora como vício, dependendo da situação política e econômica (Campos, 2013). O Estado se apropria da autoconstrução mediante ações e programas que incentivam essa prática, como ocorria em todo o Brasil pelos chamados Programas Alternativos do BNH, que se estenderam também a Belo Horizonte nos anos 1980, na gestão do prefeito Sérgio Ferrara. No imaginário da população, esse prefeito ainda é um dos maiores provedores de habitações: “foi um mandato de três anos, do Governo Ferrara e os números falam que em três anos, ele construiu aí em torno de 25 mil moradias.” (Amorim, 2014, militante) Mas as unidades habitacionais atribuídas ao Governo Ferrara por Lacerda Amorim são quase todas autoconstruídas em terrenos que a prefeitura promovia o parcelamentos sem oferecer infraestrutura ou meios para a construção em si (Campos, 2013). Nessa fase, como em muitas outras da história de Belo Horizonte e do Brasil, a autoconstrução foi incentivada exatamente porque as instituições não conseguiam – como não conseguem – oferecer moradia pelas vias formais. Essa lógica é salientada por Maurício Libânio, ex-funcionário da Secretária Municipal de Direitos Sociais.

Desde que Belo Horizonte foi fundada, onde não se previu nenhum espaço reservado para populações de baixa renda, a história da expansão urbana de Belo Horizonte é a história das ocupações e das formações autônomas e informais de assentamentos urbanos. Se você olhar qualquer das favelas de Belo Horizonte você vai ver esse processo, vai ver que a Ocupação Dandara não é novidade. E porque ela ocorre? Ela ocorre porque dentro do processo social nosso, de provisão das necessidades básicas da população, a habitação é aquilo que os governos nossos menos promovem. (Libânio, 2009, funcionário público)

Por outro lado, quando os assentamentos informais se tornam inconvenientes – por razões diversas – a autoconstrução é criminalizada. Nesse contexto cabe observar que Prefeituras, Estados e União reagem muito mais rapidamente quando as ocupações ocorrem em terrenos públicos do que quando se trata de terrenos de propriedade privada, cuja ocupação representa uma espécie de solução de um problema habitacional.

O governo, não importa se é a Prefeitura nossa, se é a Prefeitura de outros tempos, quando o terreno é dela, ela joga duro para tirar. Quando não é terreno dela, a tendência dela é ficar omissa nas coisas e só eventualmente, porque ela é demandada, vai se posicionar contra uma ocupação. Porque ela sabe que, se o pessoal sair de lá, ela não tem condição de atender o pessoal em outro lugar. Aquela ocupação é conveniente para a Prefeitura. [...] E ela sempre fechou os olhos para os processos de ocupação. (Libânio, 2009, funcionário público)

Boaventura de Souza Santos também destaca que os Estados, ao não promoverem condições de moradia para as populações pobres, assumem posições contraditórias que atendem aos interesses econômicos e políticas locais, legitimando ou reprimindo as ações empreendidas por essas populações como solução para moradia (Souza Santos, 2008: 80-81). Nos anos 1970, Carlos Nelson Ferreira dos Santos já observava a peripécia do governo do Estado da Guanabara para se retirar das situações de precariedade em que não poderia ou queria investir recursos financeiros e humanos, alegando que estava entregando às lideranças locais “o comando da situação” (Santos, 1981: 141), isto é, a administração da própria carência.

O poder executivo, ao não reconhecer as ocupações urbanas, transfere para a população a responsabilidade de dar solução à sua moradia, não apenas no âmbito individual, mas também nas questões coletivas, que seriam de sua responsabilidade direta. Sempre que os moradores constroem soluções para essas questões, o poder público se beneficia indiretamente, porque a pressão da demanda habitacional diminui. Essa postura fica evidente na omissão dos agentes do executivo, que evitam se posicionar no conflito, mas tiram proveito dele ao não serem pressionados pela população para dar soluções mais consistentes ao problema posto pelas ocupações urbanas.

No caso das ocupações Dandara e Emanuel Guarani Kaiowa, Wagna Lima, Felter Santos, Misael Rubens Moreira e Pedro Otoni expõe o conflito:

Então o Estado já lavou as mãos, inclusive a própria advogada falou comigo o estado não quer participar dessa negociação de forma nenhuma, então cada vez que corria a pergunta na mesa e o Estado virava a cara e falavam “não tem nada a perguntar”, durante as quatro horas que nós ficamos lá o Estado não se opôs a nada. (Lima; Santos, 2014, militantes e moradores)

A resposta deles é *não*. Eles simplesmente cruzaram os braços e *não* - não apoia, não apoia a comunidade, e não apoia o dono também. Tipo assim, se neutralizou, se neutralizou, porque aqui é um grande berço político de campanha, então ele se neutralizou e não quis se mover para retirar e nem para ajudar o homem, o dono, o ex-proprietário. (Moreira, 2014, morador)

Então na verdade a grande disputa agora, de uma forma sistemática fica entre a Modelo e a Prefeitura. A Modelo tem que convencer a Prefeitura a comprar aquele terreno dela. De dar outra destinação para aquilo. Ela tentar garantir algo ali, que está muito difícil para ela. A Prefeitura pode jogar uma pressão por despejo. Não quer negociar, mas também não faz nada. O Governo do Estado, com o “pepino” de ser a força armada, no caso de uma decisão, não quer isso. (Otoni, 2014, militante)

Outro fenômeno recorrente são os “processos de cooptação e regulação aos quais, sem que se notem, estão submetidos os movimentos sociais e os processos de participação popular” (Valença, 2014: 352). Isso vale particularmente para as gestões dos partidos populares ou tradicionalmente pertencente à esquerda, como o PT. Na percepção de Lacerda Amorim (2014, militante), o governo Lula teria repetido em nível nacional aquilo que a prefeitura de Patrus já havia feito em Belo Horizonte, isto é, “organizar movimentos através de espaços institucionais, conferências, fórum” e, assim,

enfraquecê-los. A cooptação de lideranças de movimentos sociais em Belo Horizonte, constatada por vários outros militantes e ativistas entrevistados, fica evidente também na postura da PBH de não negociar com as ocupações urbanas. Dada a existência de todo um sistema habitacional municipal, a negociação seria, segundo os agentes da PBH, um desrespeito às pessoas que participam desse sistema.

Essa atitude promove a desavença entre os movimentos de moradia já consolidados e os movimentos mais recentes, não alinhados com o sistema municipal, tais como os que promovem as ocupações. Os dois grupos se tornam antagônicos, como se não estivessem lutando pelos mesmos objetivos. Na visão dos movimentos recentes, os mais antigos “são movimentos assim, que no fundo, no fundo, parece que eles estão mais aspirando um lugar dentro da prefeitura, do que por moradia, entendeu?” (Lima, 2014, arquiteta e urbanista). Já os movimentos sociais que participam da política habitacional de Belo Horizonte discordam das ocupações urbanas realizadas nessa cidade nos últimos seis anos, embora concordem com ações semelhantes em outros lugares, evidenciando como a cooptação é uma das estratégias mais eficientes que o poder público utiliza para desarticular movimentos e ativistas sociais. Para Marcos Landa, coordenador do MNLM “os movimentos que estão hoje cadastrados na Prefeitura [de Belo Horizonte] praticamente se transformaram em uma corrente de transmissão da política habitacional do município” (Landa *apud* Coutinho, 2011: 79). Curiosamente, Landa ocupou durante um período um cargo na Prefeitura de Nova Lima, cidade na RMBH.

Quanto à mídia, a abordagem predominante sobre as ocupações urbanas segue a mesma lógica usada para outros conflitos sociais que, em vez de evidenciados e discutidos como tais, são transformados em representações mais confortáveis. A violência urbana, por exemplo, costuma ser tratada de forma espetacular, como se seus eventos não fossem evidências de conflitos sociais mais amplos.

Ao isolar o foco de toda atenção na violência espetacular, produzem-se todas as condições objetivas para a continuação da violência muda e silenciosa de várias dezenas de milhões de brasileiros, e, no limite, de toda a sociedade brasileira cuja dinâmica é estruturada de fio a pavio por essa gigantesca desigualdade, invisível tanto política quanto analiticamente. (Souza, 2011: 98)

As manifestações ocorridas em várias cidades brasileiras na ocasião da Copa das Confederações, em junho de 2013, foram tratadas pela maior parte da imprensa nacional e local como vandalismo. Os Black Blocs<sup>22</sup>, Logo após a primeira manifestação dos estudantes de São Paulo, a nossa imprensa, rápida como uma partícula de luz, disparou cheia de certeza lá do seu universo paralelo: “são vândalos, filhinhos de papai”! De início, olhando daqui do nosso universo dos mortais, alguns concordaram outros não. Na verdade, ninguém deu muita atenção. Enquanto isso, os políticos concordaram com a imprensa lá do universo paralelo deles e mandaram a polícia baixar a porrada. Revoltada, a população comprou o barulho dos estudantes e foi em massa para as ruas. Foi aí que se abriu um gigantesco buraco negro entre os três universos. E o pouco que se sabe sobre os buracos negros é que sua força gravitacional é tão fantástica que nem a luz consegue escapar. Pois é. Ninguém escapou da fúria e da indignação popular. Partidos, imprensa falada, escrita, virtual, políticos, ideologias, governos, polícia,

---

<sup>22</sup> Os Black Blocs, muito mais que grupos políticos de cunho anarquista, são na realidade uma estratégia de protesto que promove ações diretas, ou seja, esta estratégia de protesto não se restringe a uma passeata contra determinada instituição, eles promovem uma ação concreta contra a instituição.

ônibus, formadores de opinião... foram todos sugados, sem nenhum pudor, para dentro do buraco negro. Atordoados, tentaram inventar alguma teoria que explicasse o fenômeno surpreendente. Mas assim como a Física Quântica, quanto mais eles tentavam entender, menos compreendiam. (Mello, 2013: 16)

O universo paralelo da imprensa e dos políticos brasileiros tem como importantes esteios para sua formação os argumentos freyrianos. O país da harmonia, num momento em que estava em evidência em todo o mundo, não poderia jogar por terra uma de suas principais referências de identidade nacional. Além disso, a mídia emite opiniões apolíticas apresentando-as como assertivas técnicas. Os noticiários econômicos são o maior exemplo: as notícias são dadas como se fossem meras constatações, sem nenhum conteúdo político; comentaristas defensores do neoliberalismo apresentam suas análises como descrições ‘científicas’, subentendendo-se a neutralidade política como atributo da ciência. Enquanto se apresentam como veículos de toda a sociedade, “têm o dever de evitar metodicamente tudo o que pode chocar e ser rejeitado por uma fração de seu público atual ou potencial, ou seja, em primeiro lugar, as tomadas de posição propriamente políticas” (Bourdieu, 2008: 413). No Brasil a Rede Globo é bastante eficiente nesse aspecto, ainda que uma pequena fração da sociedade tenha consciência de sua origem no período militar e sua linha conservadora. Deixando pouco evidente a própria posição, a empresa chega a veicular matérias jornalísticas que parecem questionar os setores conservadores. Mas, vistas mais de perto, são matérias pouco contundentes, que retiram as contradições do contexto do cotidiano e as apresentam como ‘escândalos’ excepcionais.

No caso das ocupações urbanas, os veículos de comunicação também assumem essa postura de uma suposta neutralidade que é tudo menos neutra: defende-se a propriedade privada e omite-se o fato de que os terrenos ocupados estavam vazios, a explicação de sua vacância e a informação de que ferem a premissa da função social da propriedade, assim como se omitem os motivos pelos quais as ocupações acontecem. Assim, os jornais que noticiaram a indicação da Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá para a Bienal de Arquitetura de São Paulo, o fizeram no caderno de cultura; a abordagem da ocupação urbana se deu pelo viés cultural, esvaziando o conflito político que ela envolve. A passagem abaixo, na coluna de Anna Marina, mostra bem a banalização e o enquadramento do evento da ocupação como um novo fenômeno cultural ou ‘artístico’.

A história da arquitetura mineira é repleta de valores reconhecidos em todo o país. Só para falar de dois que já se foram, gostaria de lembrar meu amigo Sylvio de Vasconcelos, louvado como precursor do modernismo na arquitetura nacional, e de meu primo Álvaro Hardy – Veveco para todos –, que foi embora cedo, antes de cumprir seu destino. E o que falar de Gustavo Penna, que é o revival daqueles artistas renascentistas, que faziam tudo para papas e reis? Difícil surgir uma novidade por aqui que não tenha o dedo dele. Agora, os profissionais mineiros conseguiram faturar uma seleção para participar da Bienal Internacional de Arquitetura em São Paulo. O projeto tem a participação de representantes da Diretoria de Habitação do Instituto dos Arquitetos do Brasil – MG (IAB-MG) e foi desenvolvido para ocupação de um terreno sem função social na periferia de Contagem. (Estado de Minas, 17/10/2013)

A colunista se refere ao plano da ocupação urbana como se assentamentos precários, autoproduzidos ou espaços que abrigam os pobres fosse uma novidade. Quando não comparece apenas negativamente nas páginas policiais, a ocupação é posta numa perspectiva que não incomoda, como se fosse, no máximo, o lançamento de um livro ligeiramente contestador. A ocupação é fetichizada e neutralizada como produto cultural, uma promissora firula de arquiteto (e não dos moradores).

## **A sociedade e a neutralização ou ignorância da desigualdade**

Durante as ocupações urbanas houve muitas formas de minimização do conflito. Um exemplo marcante foi o despejo da Ocupação Eliana Silva em 11 de maio de 2012: embora a ação tenha feito uso de um forte aparato policial, o prefeito Márcio Lacerda, então candidato à reeleição, a descreveu depois nos seguintes termos: "A PM usou de toda delicadeza não houve nenhuma espécie de violência, as pessoas saíram voluntariamente". (Debate na Rede Globo Minas, em 04 de outubro de 2012). Essa fala corresponde ao imaginário social de apaziguamento ou de 'não por lenha na fogueira' e, portanto, não discutir o conflito que estava de fato em jogo.

O jornalista Mateus Coutinho entrevistou moradores do entorno da Ocupação Dandara. Todos expressaram uma preocupação em relação às condições ambientais do terreno ocupado, afirmando que os ocupantes estariam destruindo o meio ambiente ao lançar esgoto e lixo no córrego. Porém, esses mesmos vizinhos também fazem isso, sem que ninguém se incomode (Coutinho, 2011: 122). De modo análogo, a venda de lotes entre os moradores das ocupações costuma ser entendida como demonstração de oportunismo de pessoas que na verdade nem precisariam de moradias. Pedro Otoni, militante das Brigadas, chama a atenção para as tentativas de desqualificar as ocupações urbanas a partir dessa questão.

Ele [o morador que vendeu um lote] não vai ser uma espécie de imobiliária, não vai ter sucesso com isso. Ele não vai conseguir com esse capital virar uma [construtora] Direcional. Ele não vai ter tanto sucesso assim. Tem que entender isso. É produto da miséria. Outro dia saiu [num jornal] 'Olha, tem venda de lote no Dandara'. Que gênio, conseguiram achar isso. Quantas construtoras estão vendendo lotes que ela não tem o mínimo de respaldo legal? Ah! Então o problema é do Zé, que vendeu dois lotes e pegou 5 mil, pegou 2 mil, 400 reais. (Otoni, 2014, militante)

Os moradores das ocupações urbanas enfrentam outras dificuldades pelo fato de morarem nessa situação. O atendimento em postos de saúde sempre representa problemas, como relatam Deusiana Lucas, moradora da Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá, e Orlando Soares Lopes, morador da Ocupação Dandara.

Ela [a funcionária do posto de saúde] então retrucou: 'Ah, mas têm que ter horário, eles [moradores da ocupação] não são melhores que os outros'. Daí eu peguei e falei com ela: 'Oh, moça realmente você tem razão, nós não somos melhor que os outros não, muito pelo contrário, vocês acham que nós somos até os piores, mas a gente precisa consultar, se você não quer consultar, se você não está satisfeita com o seu trabalho, dá licença que tem muita gente que quer a sua vaga, tem educação, e quer trabalhar.' Ela então disse: 'Não precisa gritar, mas você repete de novo'. Eu falei assim: 'Vou repetir, eu quero gravar e vou chegar e avisar num megafone que assim que é assim que funciona'. Porque tem muita gente que saiu do posto corrido por causa da falta de educação. Não é porque a gente não sabe o horário. Mas você não sabe a hora que você vai passar mal, você vai no hospital e eles falam para procurar a unidade mais próxima de sua casa, você chega na unidade mais próxima para ouvir isso. (Lucas, 2014, moradora)

Isso é muito humilhante para o povo. Por isso que eu, morando aqui, não voltei mais em posto. Minha saúde é Deus. Eu não vou ficar me humilhando no pé de ninguém para me dar um papel para eu fazer uma consulta. Eu mesmo já fiz muitas reuniões por causa disso e falo, é melhor tomar um chá na sua casa do que depender desse povo que não está nem aí para ninguém e é isso que indigna a gente. Por isso o povo vai ficando, ou fica atento, ou fica violento. (Lopes, 2014, militante e morador)



O preconceito em relação à ocupação é também recorrente entre os vizinhos, funcionando também como um importante neutralizador da desigualdade. Entre a vizinhança ocorre o receio de que toda a região seria desvalorizada.

É lógico que se você tem uma área verde, você pode desfrutar do seu lazer ali perto da sua casa e se você vê um povo pobre, que vem ocupar, a sua reação, acho que é até normal de pensar que ali vai virar uma favela mesmo. (Menezes, 2014, ativista)

A gente sempre andou uniformizado com a blusa da Dandara. Então, a hora que viam a blusa da Dandara, virava a cara, saía do portão e entrava pra dentro. (Anjos, 2014, militante e morador)

Esse preconceito ocorre também em relação a pessoas que moram em lugares que começaram como ocupações urbanas, isto é, assentamentos precários que foram melhorando com o passar dos anos. Poliana de Souza Pereira Inácio conta sobre seus familiares que são contrários ao fato de morar na Ocupação Eliana Silva, apesar de eles próprios morarem num bairro que surgiu de maneira similar. Outro relato é de Ana Silva Nascimento Bento sobre os moradores da Vila São Francisco de Assis e seu preconceito com a Ocupação Dandara, apesar do local ter sido também uma ocupação urbana, iniciadas nos anos 1980.

Não, todo mundo é assim, acha errado, minha família ela vê com um olhar diferente, ninguém nunca participou de ocupação, apesar que algumas pessoas moram em áreas ocupadas mas elas compraram depois de um tempo, mas ninguém nunca ocupou, ninguém nunca participou de uma ocupação, é a primeira vez. Moram num terreno que foi ocupado e abomina a ocupação, acha errado, mas mora lá porque é muito barato. (Inácio, 2014, militante e moradora)

A moça da mercearia (Vila São Francisco de Assis) ela implica até hoje. Ela não queria que ninguém entrasse aqui. Ela falou que ia virar favela, que ia ser uma vergonha para eles. (Bento, 2014, moradora)

O desenvolvimento de trabalhos acadêmicos dentro das ocupações urbanas também proporcionam momentos de tensão entre estudantes e professores evidenciando esta postura da sociedade de neutralizar a desigualdade e suas manifestações. Diante da proposta de trabalho acadêmico das professoras Gabriela Barreto e Josana Dias para o desenvolvimento do projeto da creche da Ocupação Dandara, alguns dos graduandos do curso de arquitetura e urbanismo do Izabela Hendrix discordaram, argumentando que não queriam serem arquitetos para “fazer trabalho em comunidade”, mas para “fazer trabalho de Casa Cor” (Dias, 2014, arquiteta e professora).

Não querer contato com as camadas populares é também uma situação que ocorre com os prefeitos. A presença dessas camadas no município significa gastos com programas sociais, já que, como lembra Lacerda Amorim, elas não são como a classe média que “paga a segurança pública e a segurança privada, paga o SUS e um plano de saúde” (Amorim, 2014, militante). Para as camadas populares os gestores são obrigados a manter os serviços públicos em funcionamento, diminuindo assim o que para o entrevistado configura a necessidade de a cidade dar lucro.

A cidade tem que dar lucro. E esses gastos sociais são prejuízo. Não é investimento. É triste. Esses novos prefeitos inventaram isso. A cidade tem que dar lucro, trazer oportunidade. E pra quem? A cidade tem que girar. A gente percebe isso. É uma conspiração. É renúncia fiscal que o cara faz. Renúncia o direito dele mesmo. Não sei se você reparou que aquela região ali da Camilo, da Dorothy e da Eliana, ela está sendo “comida” pela MRV. Ela produz um empreendimento e já vem outro. É o pessoal com essa característica, o pessoal do setor médio. (Amorim, 2014, entrevista)

Para o militante Joviano Mayer, o que acirra os ânimos não é a presença dos pobres, que bem atende às demandas dos setores médios, mas a presença de pobres organizados e contestando, como nas ocupações urbanas.

A empregada (doméstica) está subordinada, ela está em um lugar que não é o lugar dela está em uma posição de subordinada. Diferente por exemplo da Dandara, o povo estaria naquele espaço, mas na posição conflitante, não estaria ali subordinado, subalterno, não estaria ali sujeito aos mandos e desmandos da construtora, estaria em uma posição confrontante. Então o problema não é a presença do pobre em si, mas uma presença contestatória, como é o caso do “rolezinho”<sup>23</sup>, não tem nenhum problema ter pobre dentro do shopping, agora ter pobre organizado dentro do shopping é um problema, pobre dentro do shopping é bom se estiver comprando, agora se estiver ali para questionar uma ordem social aí é um problema. (Mayer, 2014, advogado e militante)

As camadas populares brasileiras são tratadas pelos meios institucionais e pela sociedade como uma espécie de “subgente”:

Minha tese é que existe um ‘consenso inarticulado’ que perpassa toda a sociedade brasileira que diz que é normal e natural que a nossa sociedade seja dividida em gente e subgente, e é esse consenso que permite a reprodução da maior desigualdade social do planeta dentre as sociedades complexas. Ele é obviamente um consenso ‘não admitido’, que nenhum brasileiro de classe média jamais confessaria partilhar, e é isso que permite sua eficácia como consenso real, que produz cotidianamente a vida social e política brasileira como ela é, sem que ninguém se sinta ‘responsabilizado’ por isso. (Souza, 2011: 422)

Esse tratamento se manifesta, por exemplo, na violência recorrente dos órgãos policiais brasileiros contra esses setores sociais, como mostram os relatórios da ONU sobre os direitos humanos no Brasil. Desde os protestos em várias cidades brasileiras que ficaram conhecidos como “Jornadas de Junho”, em 2013, ficou evidente que, mesmo em momentos de contestação, a “subgente” não tem o mesmo direito. O historiador Lincoln Secco, lembra que nesta ocasião um grupo de estudantes da classe média ficou acampado vários dias na porta da casa do governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral. Contudo, em 2011 os moradores da favela da Rocinha tentaram se aproximar da residência do governador e foram impedidos pela polícia.

À condição de “subgente” se acrescenta o mito, construído desde a década de 1980, de que todos os moradores de favelas e assentamentos pobres em geral seriam, de uma forma ou de outra, cúmplices do tráfico de drogas (Souza, 2005: 59), mito esse também fomentado pela mídia. O militante das Brigadas Rafael Bittencourt (2013, militante), também nota que os meios de comunicação tendem a ver os ocupantes como representantes ‘do mal’, contrapostos às pessoas de bem. O morador da Ocupação Eliana Silva, Sandro Cabral, se sente discriminado por morar numa ocupação e acha que foi demitido do emprego por essa razão. Para ele, a sociedade vê a ocupação da mesma maneira que vê as favelas.

Quando eles descobriram que eu era morador, que eu estava na ocupação Eliana Silva, acho que foi um dos motivos que eles me dispensaram. Trabalhei durante cinco anos e nunca teve motivo nenhum. A gente que mora em ocupação, é igual quem mora em favela. É muito discriminado. Porque quando você fala o local onde você mora,

---

<sup>23</sup> “Rolezinho” é um evento social que reúne jovens de periferia para visitar áreas comerciais como um Shopping Center. No final de 2013 e início de 2014 vários eventos deste tipo foram organizados em cidades brasileiras, na ocasião houveram várias ações por parte dos proprietários e gestores de centros comerciais tentando impedir a ação, isto acabou dando uma grande visibilidade para o evento

você vê a diferença na cara que a pessoa faz, só no olhar do jeito que te olha, você vê a diferença. Para eles, o cara que mora na favela, todo mundo é bandido, todo mundo é ladrão. Sendo que 99% do pessoal que mora em uma favela, é todo mundo trabalhador, honesto e pai de família. (Cabral, 2014, militante e morador)

Outra condição atribuída aos pobres e que determina posições assumidas pelos meios institucionais e pela sociedade é a responsabilidade pelo seu próprio fracasso. O fato de ocorrer um número maior de delitos entre aqueles que vivem de maneira precária contribui para culpar os pobres pela sua pobreza, como se a ‘delinquência’ fosse a causa de um fracasso pessoal e não a consequência de um fracasso social. Esse raciocínio é potencializado para aqueles que moram nas ocupações urbanas: se invadem a terra de outros, constroem suas casas em lugares inapropriados e atrapalham o desenvolvimento da cidade, não podem ser pessoas ‘direitas’ e não devem ser atendidos pelas instituições. Frei Gilvander Luís Moreira era pároco da Igreja do Carmo, num bairro nobre de Belo Horizonte. Quando intensificou seu ativismo social, percebeu que as missas se esvaziaram e o dízimo diminuiu. Ele interpreta que o boicote deveria atingir as ações sociais da paróquia.

Eu comecei a perceber que a classe rica que participa da Igreja do Carmo, gradativamente começou a fazer boicote de ajuda a igreja. E começaram a falar assim, ‘Nós não vamos pagar dízimo, nós não vamos ajudar economicamente a igreja, porque Frei Gilvander apoia o MST, apoia esses invasores de terra, esses vagabundos, ele vai pegar o dinheiro da igreja aqui e vai levar para os sem-terra’. A Igreja do Carmo como ela faz um trabalho social, na época nós estávamos com 55 funcionários, e precisava de pelo menos 120 mil reais por mês para pagar os funcionários, lá funciona um ambulatório médico, escolas profissionais, creches, essas coisas, apoio psicológico. No final do ano a igreja entrou no negativo. Aí eu torrei a paciência, se a burguesia está fazendo boicote contra a minha administração, eles estão batendo em mim, mas em última instância eles estão atingindo os pobres, porque se continuar assim vou ter que demitir a metade dos funcionários, e cortar pela metade o trabalho de assistência social. (Moreira, 2013, religioso e ativista)

Os moradores das ocupações ao participarem de ações políticas que afrontam a propriedade privada, são vistos pela sociedade com bastante intolerância, conforme mostram alguns comentários veiculados por um portal de um jornal diário da RMBH. A matéria contrapunha o programa “Vila Viva” da Prefeitura aos protestos na porta de seu prédio e às ocupações de terrenos e edifícios públicos organizadas pelos movimentos sociais. Um leitor expressou a sua insatisfação de uma maneira bastante contundente:

[...] eu "garrei um ódio" desse povo que fica em frente à prefeitura ou faz movimento para reivindicar moradia. Trabalhar que é bom nada, mas fazer filho e ficar colocando a culpa nos governantes e nas políticas sociais eles sabem. Se eu tivesse o poder, acionaria o MP para intervir, nesta cachorrada. (Portal O Tempo, 2013)

O comentário de outro leitor expõe sua divergência em relação às políticas de distribuição de renda do governo federal, às políticas habitacionais da PBH e ao fato de alguns moradores de conjuntos habitacionais venderem os seus apartamentos.

Como diz o ditado. ‘Você pode até sair da pobreza, mas a pobreza não sai de você’. O cara sai da lama com benefícios do estado, melhora de vida, e o camarada quer se dar bem, ou se recusa a adaptar para uma realidade até melhor que antes! A gente que vê de fora pensa que finalmente o ‘fulano’ terá uma qualidade de vida melhor, moradia digna, infraestrutura para criar sua família com dignidade, e o dito cujo menospreza isso. Por essas e outras, sou contra essa mamata de políticas assistenciais populistas e demagógicas. Quem recebe esse tipo de benefício, devia ser proibido de vender. Se não

quer ficar no lugar, dê o lugar a quem queira e conquiste o que quer com suor do seu trabalho. Raça picareta! (Portal O Tempo, 2013)

Por ocasião das ocupações na Mata do Isidoro, outro jornal da RMBH publicou uma matéria à qual alguns leitores reagiram com a mesma intolerância. Um deles sugeriu que se fizesse um ataque com gás venenoso, como o que havia ocorrido na Síria (Portal Uai, 2013). Outro comentou: “Não é terra que este povo quer? Por que não cavam um buraco, jogam eles dentro e jogam terra pra eles???” (Portal Uai, 2013).

As instituições refletem os anseios da sociedade que as produz.

## **Bibliografia**

ARAÚJO, P. C. Eu não sou cachorro, não: Música Popular Cafona e Ditadura Militar. 8. ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2013.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular 1993/1996. UFMG. Belo Horizonte, 2005.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte - PBH; Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte - URBEL. Cadastro das Famílias que ocupam a região do Isidoro. 2014.

BOURDIEU, P. A Distinção: crítica social do julgamento. São Paulo: EDUSP; Porto Alegre: Zouk, 2008.

CAMPOS, R. B. M. *O outro loteador popular*: os loteamentos populares associativos sob a participação e liderança do Padre Piggibernareggi. UFMG. Belo Horizonte, 2013.

COUTINHO, M. *Cidade de Terra*: Lutas de Ocupações Urbanas por moradia em Belo Horizonte. UFMG. Belo Horizonte, 2011.

ESTADO DE MINAS, Coluna Anna Marina, 17/10/2013

ESTADO DE MINAS, *Juiz responde às cartas sobre invasão de terreno*. 12/04/2010 Disponível em: <<http://infanciaurgente.blogspot.com.br/2010/04/juiz-responde-as-cartas-sobre-invasao.html>> Acesso em 05/07/2014

FEYERABEND, P. *A Ciência em uma sociedade livre*. São Paulo: UNESP, 2011.

KAPP, S.; SILVA, M. M. A. Quem mora nas favelas? Emetropolis. *Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, p. 28-35, 2012.

MELLO, E. A teoria M e o Brasil paralelo. In: BASSINI, M. *Não é só por 20 contos*. Skoob, 2013. p. 16.

MENEZES NETO, A. J. A ética da Teologia da Libertação e o espírito do socialismo no MST. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

MÜLLER, C. Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos. In: *Direito à moradia adequada: O que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, pp. 161–182.

ORTIZ, R. *Cultura brasileira e identidade nacional*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

PORTAL O TEMPO. *Vende-se apartamento popular*. 31 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/cidades/vende-se-apartamento-popular-1.689202>>. Acesso em: 03 ago. 2013.

PORTAL UAI. *Cerca de 800 famílias invadem terreno na Granja Werneck sob clima tenso*. 29 ago. 2013. Disponível em: <[http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/08/29/interna\\_gerais,441319/cerca-de-800-familias-invadem-terreno-na-granja-werneck-sob-clima-tenso.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/08/29/interna_gerais,441319/cerca-de-800-familias-invadem-terreno-na-granja-werneck-sob-clima-tenso.shtml)>. Acesso em: 08 jul. 2014.

PORTAL UAI. *Homem e linchado na ocupação Dandara em venda nova*. 29 jul. 2009, Disponível em: <[http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2009/07/29/interna\\_gerais,120714/homem-e-linchado-na-ocupacao-dandara-em-venda-nova-img-border-0-src-http-banners-estaminas-com-br-zope-superesportes-ico-video-gif.shtm](http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2009/07/29/interna_gerais,120714/homem-e-linchado-na-ocupacao-dandara-em-venda-nova-img-border-0-src-http-banners-estaminas-com-br-zope-superesportes-ico-video-gif.shtm)>. Acesso em: 08 jul. 2014.

PORTAL UAI. *Justiça concede liminar favorável a famílias que ocupam terreno na Pampulha*. 6 out. 2010. Disponível em: <[http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2010/04/06/internas\\_economia,154387/justica-concede-liminar-favoravel-a-familias-que-ocupam-terreno-na-pampulha.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2010/04/06/internas_economia,154387/justica-concede-liminar-favoravel-a-familias-que-ocupam-terreno-na-pampulha.shtml)>. Acesso em: 08 jul. 2014.

ROLNIK, R. Entrevista com a relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada, Raquel Rolnik. Entrevista concedida a Betânia Alfonsin, in: *Direito à moradia adequada: O que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, pp. 13–23.

SANTOS, B. S. O Estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, J. *Invasões Urbanas: conflitos de direito de propriedade*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 17-94.

SANTOS, C. N. F. *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SCHWARCZ, L. M. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil - 1870-1930*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

SOARES, A. C. B. *Processos compartilhados de produção do espaço urbano: a mediação da informação na arquitetura*. UFMG. Belo Horizonte, 2012.

SOUZA, J. *A Ralé Brasileira: Quem é e como vive*. 1. reimp. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

VALENÇA, M. M. Anotações críticas acerca da política habitacional brasileira. In: *Direito à moradia adequada: O que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, pp. 341–354.

## **Entrevistas**

AMORIM, L. S. *Entrevista Lacerda dos Santos Amorim*. 13 fev. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

ANDRADE, G. *Entrevista Gregório Andrade*. 13 jan. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

BARRETO, G. M.; DIAS, J. M. P. *Entrevista com as arquitetas e professoras Gabriela Mata Barreto e Josana Mathias de Passos Dias*. 24 fev. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

BENTO, A. S. N. *Entrevista com a moradora Ana Silva Nascimento Bento*. 19 fev. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

BITTENCOURT, R. *Entrevista com o militante das Brigadas Populares Rafael Bittencourt*. 19 dez. 2013. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

CABRAL, S. A. *Entrevista Sandro Alberto Cabral*. 06 mar. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

INÁCIO, P. S. P. *Entrevista Poliana de Souza Pereira Inácio*. 11 fev. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

LIBÂNIO, M. *Entrevista com Maurício Libânio*. 22 out. 2009. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

LIMA, J. M. F. *Entrevista com a arquiteta e urbanista Junia Maria Ferrari de Lima*. 06 mar. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

LIMA, W. V.; SANTOS, F. R. *Entrevista com os moradores Felter Rodrigues dos Santos e Wagna Vieira Lima, da Ocupação Dandara*. 30 jan. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

LOPES, O. S. *Entrevista Orlando Soares Lopes*. 03 jan. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

LUCAS, D. S. *Entrevista Deusiana da Silva Lucas*. 12 fev. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

MAYER, J. *Entrevista Joviano Mayer*. 15 jan. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

MENEZES, M. C. A. R. *Entrevista com a educadora social Maria da Conceição Amaral Renan de Menezes (Sãozinha), nas Ocupações Urbanas de Belo Horizonte e RMBH*. 25 fev. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

MOREIRA, G. L. *Entrevista Frei Gilvander Luís Moreira*. 18 dez. 2013. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

MOREIRA, M. R. *Entrevista Pastor Misael Rubens Moreira*. 06 jan. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

OTONI, P. *Entrevista Pedro Otoni*. 07 mar. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

Tamara Damonte

Instituto de Ciencias Antropológicas – Universidad de Buenos Aires

[tamara.damonte@gmail.com](mailto:tamara.damonte@gmail.com)

## Introducción

Villa Inflammable se encuentra ubicada en el conurbano sur de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Ubicada en el partido de Avellaneda, más precisamente en el barrio de Dock Sud. Lindera al Río de la Plata, el arroyo Sarandí y el Canal Dock Sud queda a solo tres kilómetros del Puente Avellaneda, que une Capital Federal- barrio de La Boca, con el Gran Buenos Aires.

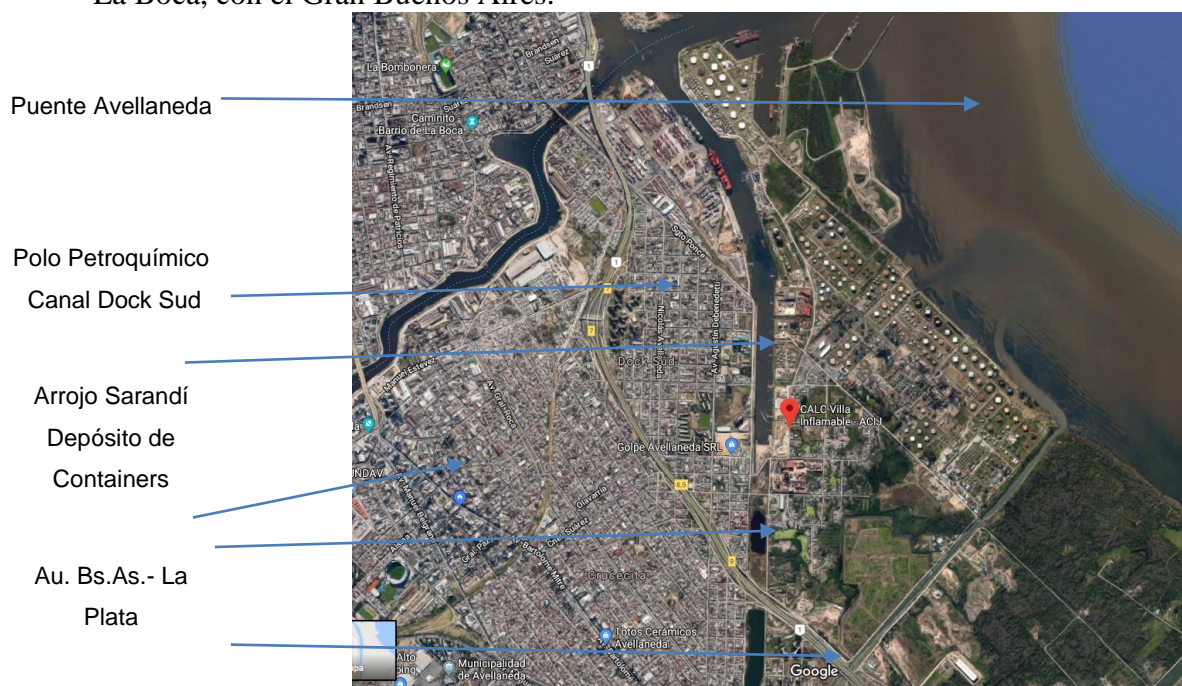


Figura 1. Ubicación de Villa Inflammable. Elaboración de indicadores propia. Fuente: imagen google maps (extraída 20/03/2018)

Villa Inflammable se convirtió en una cita hito en lo referido a la judicialización de problemáticas medioambientales dado que algunos/as vecinos/as del barrio junto con trabajadoras sociales y de salud son los actores de la causa: “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)” que determina la responsabilidad del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires y 44 empresas en materia de prevención y recomposición del daño ambiental existente en la Cuenca Matanza Riachuelo. El fallo resultó paradigmático dadas sus implicancias: la creación de una autoridad autárquica encargada del saneamiento (ACUMAR) y por las particularidades de la cuenca (Carman, 2015, Merlinsky, 2009). La cuenca Matanza- Riachuelo recorre 2.200 metros cuadrados y atraviesa 14 municipios de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. Su extensión, los altos índices de contaminación (siendo la zona más contaminada de nuestro país y una de las más contaminadas del mundo) y las numerosas causas de corrupción e ineficacia política han hecho que sea una de las cuencas con más repercusiones mediáticas y académicas en Argentina.

Sumado a su ubicación dentro de la cuenca, Villa Inflamable es lindera al Polo Petroquímico, un conglomerado industrial que abarca 380 hectáreas e incluye refinerías de petróleo como Shell (instalada desde 1931, la empresa más grande y emblemática del Polo), plantas de almacenamiento de combustibles, planta de fabricación y almacenamiento de productos químicos, una central termoeléctrica y una terminal de containers.

Esta configuración espacial e histórica ha hecho que diversos estudios hayan reparado en la problemática ambiental y los impactos de la contaminación en la vida de los/las habitantes. Uno de los trabajos más reconocidos es el del sociólogo Javier Auyero y la antropóloga Débora Swistun (2006, 2008) quienes desde un exhaustivo abordaje de la contaminación en Villa Inflamable—con el agregado de las experiencias de la autora quién vivió en el barrio— dan cuenta de los complejos y difusos marcos perceptivos de los/las vecinos/as sobre el sufrimiento ambiental. Javier Auyero y Débora Swistun (2008) reponen, desde su material de campo, los procesos de dominación, subordinación y desconocimientos a los que son sometidos los/as habitantes en su lucha contra la contaminación: “la historia de Inflamable está atravesada por la confusión, los errores y/o la negación respecto a la toxicidad circulante” (Auyero, Swistun, 2008: 21). En este trabajo me interesa desplazar el énfasis analítico en los procesos de dominación, engaño e ignorancia a los que son sometidos los/as habitantes, así como también en la pasividad de los sujetos en los tiempos de espera de una política pública, para captar la multiplicidad de actores, estrategias y sentidos que se ponen en juego en la cotidianeidad de un barrio atravesado por un proyecto de relocalización. Dando cuenta de aquella heterogeneidad me propongo reponer las modalidades que adquiere la relación con las diversas esferas del Estado local, incorporando las dimensiones de demanda, negociación, resistencia y diálogo con las propuestas oficiales. Las instancias pensadas por los/as funcionarios/as como espacios en los cuales generar consenso y legitimidad son resignificadas y desbordadas por los/as pobladores, transformándolas en intersticios donde volverse legibles e instalar sus reclamos y necesidades (Moreno, 2017). En la demanda de obra pública para la mejora de la calidad de vida, los/as vecinos/as ponen en juego otras percepciones de riesgo y nociones de urgencias inscribiendo a la contaminación en un universo atravesado por la gestión cotidiana de situaciones de riesgo y peligro producidas por la precariedad de las condiciones de vida urbana.

Una propuesta de esta ponencia es recuperar los cuestionamientos que realiza Cravino (2004) a la categoría comunidad utilizada en los discursos estatales para pensar el barrio. La utilización del término, que apunta a brindar una visión democratizadora y neutral, otorga un punto de vista homogeneizante del espacio social definiéndolo como un todo compacto. La idea de “comunidad”, que hace pensar en un colectivo de sujetos que piensan y actúan como un todo, bloquea la posibilidad de trabajar la complejidad y heterogeneidad de dinámicas, actores, sentidos y organizaciones que conviven, articulan y entran en conflicto en un mismo territorio. Las experiencias en torno a la contaminación son múltiples y las acciones de los actores disímiles: desde aquellos/as que “huyen” del barrio debido a los informes sanitarios y aquellos/as otras/os que dudan de los datos y descripciones que presentan los entes estatales y se niegan a ser relocalizados.

En la misma línea, las diferencias topográficas, históricas y socioeconómicas de los diversos sectores de Villa Inflamable -que aparecen recubiertos con el manto homogéneo de la contaminación-, producen múltiples formas de vivenciar los riesgos ambientales, la seguridad y los impactos y demandas en torno a la mudanza. Así los/as habitantes del antiguo barrio Porst que poseen, en su mayoría, títulos de propiedad y



viviendas de material cuestionan ser sujetos de expropiación y no poder cotizar su casa a “precio de mercado inmobiliario”<sup>24</sup>. En cambio, los/as pobladores de sectores como Malabia y Génova al fondo con sus casas de madera y chapa, las calles angostas e inundadas y sin ninguna documentación de los lotes que habitan, temen ser echados sin reconocimiento de su trabajo y residencia en el barrio.

En el marco de una investigación etnográfica<sup>25</sup> en curso, dirigida por la Dra. Virginia Manzano, que se propone pesquisar las tramas de relaciones y las cotidianidades de sujetos que habitan territorios con problemáticas medioambientales y en las cuales se ponen en juegos múltiples representaciones y prácticas en torno a las nociones de riesgo y contaminación, realicé una instancia de campo prolongada en Villa Inflamable entre los meses de abril del 2016 y junio del 2017.

El andar sus zigzagueantes y estrechas calles, el compartir lo que llamo las gestiones cotidianas de la vida de sus habitantes dio a luz a una serie de interrogantes que actúan como disparadores de este trabajo: ¿Cómo es vivenciado el “estar en riesgo” por las/os habitantes de Villa Inflamable? ¿El riesgo ambiental, que en algunos discursos oficiales y presentaciones académicas aparece como un manto metonímico del barrio, es el único latente para los/as habitantes? ¿Cuáles son las percepciones de riesgo que comparten los/las habitantes? ¿A partir de que marcos cognitivos y experienciales son construidos dichos sentidos del riesgo? ¿Qué tramas de relaciones se producen entre agentes estatales, vecinos/as y trabajadores/as y ejecutivos/os de las empresas privadas linderas en esas situaciones de riesgo? ¿Qué temporalidades están en juego en las dinámicas de diálogo con diversos/as funcionarios/as del Estado en el marco de una política pública? ¿Cómo es vivenciado por los/as pobladores ese tiempo definido por otras/os –funcionarios/as estatales, académicos/as y miembros de ONG’s- como tiempo de espera o del “mientras tanto”?

En este escrito me interesa poner el foco en la gestión cotidiana de la vida de los/as habitantes de un barrio atravesado por proyectos de relocalización hace más de diez años, dando cuenta de su complejidad y poniendo la mirada en las múltiples situaciones de riesgo que incluyen, pero desbordan las problemáticas vinculadas a la contaminación. En este contexto se entraman relaciones de diálogo, negociación y demanda con el Estado en las que se disputan sentidos y acciones vinculadas a las diversas definiciones de riesgo, contaminación y calidad de vida.

Para dar cuenta de la heterogeneidad de actores, situaciones y temporalidades que se entretajan en la gestión cotidiana de la vida, me interesa reponer una escena que presencié en mi estadía de campo en uno de los talleres, denominados “del Mientras tanto”, organizados por la Municipalidad junto con ACUMAR. De este modo, un primer apartado estará destinado a describir las múltiples temporalidades yuxtapuestas en el tiempo del mientras tanto, complejizando aquellas miradas que enfatizan los procesos de dominación y sumisión por parte del Estado a los sectores populares. Se pretende reconstruir aquellas instancias en las cuales los/as habitantes demandan, exigen y negocian las políticas públicas y su implementación. Ese tiempo de espera a la resolución del plan de reasentamiento -que es significado en términos de pasividad por algunos estudios- puede ser abordado como instancia de acción y/o resistencia por parte de los/as habitantes de Villa Inflamable.

Un segundo apartado incluye una descripción minuciosa de los preparativos y la realización de la reunión, para dar a luz a las modalidades que adquieren ciertas

---

<sup>24</sup> Las palabras y categorías provenientes del material de campo son entrecomillas, como así también las citas textuales.

<sup>25</sup> El proyecto de investigación cuenta con el financiamiento de una beca doctoral de la Universidad de Buenos Aires desde el año 2015.

dinámicas de las políticas públicas cuando se inscriben en entramados relacionales cotidianos y territoriales. En esos encuentros con funcionarios/as los/as pobladores demandan volverse legibles frente a un Estado que vivencian como “ajeno a sus problemas”, poniendo en discusión distintas nociones de riesgo y calidad de vida.

En tercer lugar, se reconstruyen los sentidos que adquiere la relocalización y las argumentaciones que esbozan los actores para oponerse o aceptarla. También se despliegan los modos en que se escurren percepciones de riesgo disímiles y cómo son experimentados y “medidos” por los sujetos en la elección de un lugar de morada.

En un cuarto momento, reconstruiremos la categoría “percepción de riesgo”, ya que permite articular la materialidad de condiciones de vulnerabilidad y las representaciones colectivas de los/as habitantes. El énfasis puesto por las políticas públicas, los medios de comunicación y algunos estudios académicos en torno al “sufrimiento ambiental” se entreteje con vivencias y experiencias de riesgo que deben sortear los habitantes de Villa Inflamable en su cotidianidad. En algunos casos, la judicialización de la problemática ambiental y las políticas de relocalización son un impedimento más para mejorar la calidad de vida o resolver necesidades y urgencias vinculadas a las deficitarias condiciones en las que habitan. En otras, en cambio, es percibida como una posibilidad de ser escuchados y exigir mejoras frente al Estado.

Por último, el foco en la denominada gestión cotidiana de la vida y el riesgo permite abordar la complejidad y heterogeneidad de actores, tiempos, significaciones y prácticas en juego en la puesta en marcha de una política de relocalización.

### **El tiempo del mientras tanto**

“Nosotros sabemos que las causas prescriben en diez años, el año que viene ya está, no nos pueden echar”- Carlos, habitante de Génova al fondo (Fragmento de registro de campo).

Las políticas de relocalización de población llevan consigo un esquema espacio-temporal específico que deben atravesar todos los actores implicados en el proceso de mudanza (Olejarczyk, 2017:63). Ese esquema espacio temporal, según Olejarczyk, condensa múltiples tiempos y espacios estipulados por el Estado hasta culminar el proceso de mudanza. En esos tiempos, que deben transitar los/a adjudicatarios/as de una nueva vivienda, la espera resulta central: la espera a la configuración de los listados de beneficiarios/as, la espera por la culminación de la obra para finalmente concretar en la realización de la mudanza. En esos tiempos de espera, asimismo, se configuran espacios: el espacio habitado -que es significado por los/as agentes estatales como espacio precario, informal-, el espacio a habitar -como espacio de la dignidad y calidad de vida- y el espacio imaginado por los/as futuros habitantes. En este trabajo me interesa focalizar particularmente en las temporalidades en juego y los sentidos atribuidos a la espera. Este tiempo de “espera” –laxo y prologando- es ocupado por funcionarios/as y trabajadores/as de base del gobierno municipal con actividades que tienen como finalidad explícita el compartir información y despejar dudas, pero –en simultáneo- son impulsados por la necesidad “hacer tiempo” mientras la obra avanza (Olejarczyk, 2017).

La espera es un tiempo de incertidumbres, desconfianzas, malas y contradictorias versiones sobre los plazos, los criterios de adjudicación y las modalidades de entrega de las viviendas (Auyero y Swistun, 2006, 2007, 2008, Carman, 2015, 2017, Olejarczyk, 2017, Cravino y Fainstein, 2015, Fainstein, 2015, Meyrrelles, 2015, Swistun, 2014). Hasta finalizadas mis visitas al barrio ningún/a habitante de la zona Génova al fondo, el primer sector a relocalizar, sabía si debía abonar las viviendas,

si les pagarían algo por la venta del terreno sujeto a expropiación y tampoco contaban con detalles sobre el proceso de mudanza. Esta temporalidad del mientras tanto, laxa, prolongada, llena de incertezas (Olejarczyk, 2017, Meyrelles, 2015) se inscribe en dinámicas cotidianas aceleradas y enérgicas de la gestión de vida y la subsistencia de las unidades domésticas. En este sentido, como afirma Manzano (2012), las diversas temporalidades trabajan en simultáneo y no necesariamente de manera armónica, sino que se articulan y torsionan en el marco de intervenciones estatales. El tiempo transcurrido es un tiempo transitado y experimentado vívidamente (Manzano, 2012) por los/as habitantes de Villa Inflamable, en sus vinculaciones con agentes estatales, en el cual se construyen hábitos y se instauran –en una arena de disputa- códigos compartidos. El “mientras tanto”<sup>26</sup> que Auyero y Swistun (2006:18 y 2008) describen como instancia de dominación y sumisión a las decisiones de otros/as (funcionarios/as, abogados/as, expertos/as, doctores/as) sobre las vidas de los/as residentes, no puede ser definido sólo desde la pasividad y la inactividad. Este tiempo es producido por los/as habitantes como parte de las múltiples estrategias y modalidades de vinculación con el Estado (Preocupé, 2015). La espera permite seguir demandando mejoras en la calidad de vida del barrio, negociar y renegociar las modalidades del reasentamiento y los criterios de asignación de las casas, demandar mejorar en la calidad de vida y demorar los plazos de la mudanza, entre otras acciones.

A diferencia de otras experiencias de relocalización, especialmente acontecidas en la Ciudad de Buenos Aires, en las cuales intervienen entidades como la Defensoría General de la Ciudad y la Asesoría Tutelar que cuentan con abogados/as con fuerte presencia territorial e involucramiento directo en los procesos organizativos de los/as habitantes (Scharager, 2017:127)<sup>27</sup>, los/as habitantes de Villa Inflamable no están tan habituados a recurrir a organismos mediadores ni a facilitadores en el aprendizaje y acceso a los dispositivos del poder judicial. El barrio<sup>28</sup> solo cuenta con una oficina de la Asociación Civil por la Igualdad y a Justicia (en adelante ACIJ), a la cual asisten abogadas/os que asesoran e informan a los/as pobladores sobre los avances en la causa. La oficina se encuentra casi al ingresar al barrio, sobre una calle asfaltada y muy próxima al barrio Porst, el sector más antiguo y “más asentado” de toda la villa. El barrio Porst, fundado hace más de 75 años, posee casi todas sus calles de asfalto por las cuales pasa el único ramal de colectivo que entra a Villa Inflamable, cuenta con las instituciones sociales y educativas: el jardín, la escuela primaria, la salita de primeros auxilios y la sociedad de fomento y muchos de sus residentes posee título de propiedad de sus viviendas. Esta topografía le otorga cierta particularidad en contraposición con los demás sectores del barrio, con calles sinuosas y zigzagueantes recubiertas de barro y pozos. Las casas de los sectores Malabia y Génova al fondo, donde realicé trabajo de campo más exhaustivo, son mayoritariamente de madera y chapa. Instaladas sobre amplios terrenos las viviendas cuentan con una o más construcciones donde habitan, en muchos casos, más de una unidad doméstica, ampliándose las habitaciones junto con la cantidad de miembros de las familias. Los baños compartidos y fuera de las casas no cuentan ni con cloacas ni pozo ciego y se instalan en los bordes de amplios patios con

---

<sup>26</sup> Recupero esta categoría de diversos trabajos que han abordado las temporalidades de los procesos de relocalización (Olejarczyk, 2017, Meyrelles, 2015), como así también de la propia terminología nativa: las reuniones llevadas a cabo por el gobierno local y ACUMAR son denominadas “reuniones del mientras tanto”

<sup>27</sup> Diversos trabajos han abordado el entramado institucional y organizacional que se desplegó en otras experiencias de relocalización en el marco de ACUMAR. Ver Scharager (2017, 2016), Fainstein (2015) entre otros.

<sup>28</sup> En este trabajo me refiero indistintamente a Villa Inflamable como barrio o villa, sin embargo en palabras de los/as habitantes es definido como barrio. Sin indagar con profundidad en la temática intuyo que la denominación se debe a la carga moral y las representaciones negativas que se ponen en juego en los sentidos comunes sobre qué es una villa.

piletas “pelopincho” para los/as niños/as en verano y animales domésticos y otros utilizados para la subsistencia de la familia -pavos, chanchos y gallinas- circulando.



Figura 2. Los sectores de Villa Inflammable y la ubicación de ACIJ. Elaboración de indicadores propia. Fuente: Google maps (imagen extraída 20/03/2018)

Estas diferencias hacían que en las reuniones impulsadas por la ACIJ las problemáticas e inquietudes de los/as vecinas/as sean disímiles. Mientras que los/as residentes del barrio Porst presentaban preocupaciones en relación con el valor de su vivienda, el reconocimiento de lo invertido en ellas<sup>29</sup> y la imposibilidad de venderlas por ser sujeto de expropiación, los/as asistentes de otros sectores ni siquiera sabían si iban a retribuirles algo de dinero dada la irregularidad de la tenencia de los lotes. Estas particularidades y la ubicación de la sede de ACIJ hace que los/as vecinas/os de Génova al fondo, primer sector a relocalizar, no perciban una representación directa con el organismo. Pese a ello, los/as habitantes han aprendido a manejar-se en las arenas y con retóricas jurídicas. Así “utilizan” el paso del tiempo aquellos/as que se niegan a ser

<sup>29</sup> Algo que comentaban los/as vecinos/as era que si ellos/as vendían las casas en el mercado inmobiliario tenían un valor pero al ser desalojados para el uso industrial (los terrenos serán entregados a la empresa de logística Exolgan SA) poseen un valor inferior ya que las construcciones serían derribadas.

relocalizados: “Nosotros sabemos que las causas prescriben en diez años, el año que viene ya está, no nos pueden echar” (Carlos, habitante de Génova al fondo). Retomando lo mencionado inicialmente, la espera lejos de ser un tiempo de pasividad y sumisión, es significado y accionado por los sujetos como tiempos de resistencia y negociación con el Estado.

Una particularidad de la relocalización de Villa Inflamable es su dimensión espacio- temporal. Desde hace más de diez años los/as habitantes conviven con diversos proyectos de traslado del barrio por cuestiones medioambientales. Según un informe de la Subsecretaría de Salud de la Municipalidad de Avellaneda, organismos estatales y de emprendimientos privados extranjeros realizaron más de cinco estudios en la zona desde el año 1999 hasta el 2004, año en el cual se realizó el primer censo con motivos de una relocalización. Al mismo tiempo, el proyecto prevé el traslado de todos/as los/as habitantes de Villa Inflamable, 1200 familias según el censo realizado en el año 2009 y hoy se estiman más de 1500 (Informe de ACIJ, “Villa inflamable. Donde comenzó el caso ‘Mendoza’ los derechos siguen esperando”, 2012). En contrapartida a la extensión del proyecto la realidad es mucho más diminuta: el predio Alianza, donde se trasladarán a los/as pobladores/as cuenta con un barrio de 440 viviendas distribuidas en 4 fases de inauguración de 110 viviendas por año. Hasta el mes de marzo del 2018 no estaba terminada ni la primera fase prevista. Este contraste llena aún más de incertidumbres, rumores e intersticios de posibilidad de negociación frente al Estado, en especial a aquellas familias que se niegan a abandonar sus casas.

De este modo, ese tiempo que es definido en algunos estudios sociales como tiempo de sumisión, desidia y dominación también es producido por los diversos actores como instancias de resistencia, demanda y negociación con el Estado.

Por otro lado, y desentrañando otras dimensiones de la heterogeneidad y complejidad del entramado social de Villa Inflamable, es necesario reconocer que el manto homogéneo que imprime la relocalización -sus tiempos y acciones- y la retórica ambiental, invisibiliza las múltiples y diversas situaciones, realidades y necesidades de los/as habitantes del barrio.

### **Los vínculos con el Estado y las significaciones del Mientras Tanto.**

“Pero el municipio está haciendo unas casas dignas’- afirma la secretaria de Habitat social.

¿Dignas dice? Digna es mi casita que construí rompiéndome el lomo sin ayuda de nadie. Esto es digno, ¡¿qué me viene usted a hablar de dignidad?! –dice Yola.”

(Fragmento de Registro de campo)

En un marco de descreimiento y desconfianza, el gobierno local a través de la Dirección de Hábitat Social lleva a cabo una serie de reuniones –que suponen ser bimestrales, pero no cuentan con una periodicidad regular- denominadas “Del mientras tanto” que pretenden ser el espacio canalizador de consultas e informaciones relativas a la relocalización. Si bien las trabajadoras de la dirección poseen un trato más cotidiano con los/as vecinos/as dado que suelen asistir asiduamente al barrio -para realizar nuevos relevamientos, actualizar datos o entrevistar a familias interesadas en mudarse- la reunión es el espacio institucional que busca mantener un contacto directo entre el Estado local y los/as destinatarios/as de la política de vivienda. Las reuniones se realizan en el transcurso de una semana en diferentes lugares, recorriendo todos los

sectores<sup>30</sup> del barrio de manera pormenorizada. Solo aquellas reuniones para tratar temas específicos, como la nueva red de agua potable o las normativas en la distribución de bidones de agua envasada para el consumo, se realizan en el SUM municipal ubicado en la entrada del barrio. En cambio, los encuentros del mientras tanto se desarrollan en los comedores, merenderos o puestos de agua<sup>31</sup> de cada uno de los sectores de Villa Inflamable. Una primera observación a tener en cuenta es que estas actividades vinculadas a la relocalización se inscriben en un entramado relacional complejo, que se construye y reconstruye en las dinámicas cotidianas y en las cuales algunos/as vecinos/as se “producen” y afirman como referentes en sus vínculos con agentes del estado local y sus vecinos/as. La elección de la “sede” de la reunión y la elección de los/as pobladores/as en torno a qué lugar van a asistir es motivo de debate y muchas veces conflicto en el barrio. Dos días antes a la reunión del mientras tanto del mes de noviembre que se llevaría a cabo en el sector Génova al fondo, el anfitrión organiza un encuentro previo para organizar y convocar al evento. Allí un tema recurrente fue la visita de los/as integrantes de la Dirección de Hábitat Social al sector lindante.

“Parece ser que en el comedor de Jorgito -que según Carlos va para donde vuela el viento como Zulma (haciendo referencia a la poca `lealtad´ o convicciones políticas)- fue la reunión con la gente de hábitat el día de ayer. Allí, alguien que nadie sabe quién fue, dijo que todos los vecinos querían ser relocalizados. Yola insistía que ese -por Jorgito- hable por su sector, que de la esquina para acá él no tiene ni voz ni voto” (Fragmento de registro de campo).

De este modo, estos acontecimientos poseen otras significaciones para los/as “anfitriones”, siendo mucho más que momentos para el intercambio de datos e información sobre la mudanza. Allí cristalizan y corporizan su representatividad territorial y sus vínculos con los agentes estatales: es el espacio en que se realiza una fotografía de su labor diaria.

Así, acompañé esos días de noviembre a Carlos, con quien transcurría el mayor tiempo de mis visitas al campo, a sacar fotocopias, recortarlas con su hija y la tijerita escolar y pegarlas en cada ventana que oficiaba de quisco/almacén, en los postes de luz y en cuanta superficie libre encontrara. Agregaba a esta tarea la visita a la casa de los/as vecinos/as y la interrupción de las clases de los FINES<sup>32</sup> invitando con insistencia, casi pidiendo como favor la asistencia a la esperada reunión argumentando que necesita de la ayuda de todos para poder “pelearla contra la relocalización”.

Esta serie de actividades, que implican esfuerzos económicos, energéticos y de tiempo para los/as habitantes referentes, pone de relieve los múltiples intereses para que

---

<sup>30</sup> Si bien en este trabajo no abordé detalladamente la sectorización del barrio es un hecho a tener en cuenta en futuros estudios para pensar el ordenamiento territorial. En las políticas públicas, en los medios de comunicación, para las ONG's vinculadas a la temática e inclusive en algunos trabajos académicos el barrio aparece recubierto por el manto homogéneo de la contaminación, actuando como figura metonímica en las retóricas sobre el espacio. Pareciera que allí solo existiera y se respira contaminación. Por el contrario, Villa Inflamable está sumamente fragmentada y sectorizada, muchos de aquellos espacios diferenciados son denominados por las calles asfaltadas o los arroyos que lo delimitan, otros, por el nombre de los y las referentes más conocidos: “*allá en lo de Plácida*”, me indicaban en alguna oportunidad cuando solicitaba alguna referencia geográfica

<sup>31</sup> En el marco de la causa judicial, se desarrolla en el barrio una política de distribución de bidones de agua potable financiada por ACUMAR y gestionada por el Municipio de Avellaneda mediante una empresa privada. Cada sector del barrio cuenta con un o más puestos de agua organizados por vecinos/as referentes. Estos espacios suelen ser un salón en el cual funciona una copa de leche o un comedor y donde además la gente pasa a buscar diariamente los bidones.

<sup>32</sup> Plan de Finalización de Estudios Secundarios que se dicta en sedes de organizaciones sociales, políticas, clubes a fin de acercar y posibilitar la culminación de estudios secundarios en los barrios.

“salga todo bien” en la reunión. Y ese “salir todo bien” se cuantifica en su capacidad de convocatoria y en la manifestación pública de sus vínculos –de amistad o demanda- con los/as funcionarios/as del Estado local.

En ese encuentro preparatorio, mencionado anteriormente, en los bancos de la placita, Carlos recibía amablemente a cada uno/a de los que acudían con un tereré y haciendo comentarios personales sobre la situación de salud de alguna madre enferma, los problemas escolares de algún niño/a, las dificultades del trabajo o sobre lo que supiera de esa persona a fin de arrimarla. Los hombres que llegaban de trabajar con sus bicicletas eran interceptados por Carlos o su mujer, Gloria, justificando que solo les iba a tomar unos minutos, que era algo muy importante. Las mujeres más conversadoras comentaron las dudas que tenían, las consultas a realizar y los reclamos a hacer. Un tema frecuente y reiterado por las vecinas era la cantidad de bidones asignados por familia y la necesidad de “aprovechar la reunión” para pedir más porque con la llegada del calor no serían suficientes los destinados hasta el momento. En el marco de la causa judicial, ACUMAR financia la distribución de agua potable envasada<sup>33</sup> en bidones de 10 y 20 litros a las familias que fueron censadas –aunque luego las/os responsables de los “puestos de agua” distribuyen discrecionalmente los envases recibidos. La política es gestionada por el gobierno local a través de vecinas/as referentes barriales que se encargan diariamente de la recepción de los bidones llenos y la devolución de los vacíos. La cantidad de bidones que corresponden por integrante familiar es cuestionada y negociada cotidianamente entre los/as vecinas/os con sus referentes y con los/as funcionarios/as municipales a cargo. Con la llegada del verano y las altas temperaturas las unidades acordadas durante el invierno son motivo de nuevas negociaciones. Lo cierto, es que lejos de ser cálculos prefijados y modalidades impuestas unívocamente, el cuántos, dónde, cómo y cuándo se entregan los bidones es motivo constante de debate, negociación y disputa con el gobierno local.

Otros temas que aparecieron en las voces de los/as participantes era la falta de recolección de residuos, los problemas con la luminaria y el mal estado de las calles. Carlos insistió varias veces en incorporar la demanda por la desratización, dado que en otros sectores estaban yendo a desratizar, pero Julisa se opuso tajantemente: “yo no tengo ratas, las casas que tienen ratas es porque son sucios. La mugre trae a las ratas. Es más importante pedir algo para los mosquitos, sino vamos a tener todos dengue acá”.

Una retórica moralizada que culpabilizada a los más afectados por las condiciones de vulnerabilidad en las que deben habitar se cuela en los discursos de los/as vecinos/as que optan por redimir, seguramente alguna enemistad producto de la convivencia, en ese terreno. La suciedad dentro del esquema social posee significados en la medida que ordenan –de manera jerárquica- las experiencias a través de operaciones de inclusión y exclusión (Bestard, 2012).

En ese momento, mi mirada estuvo puesta en esos temas cotidianos que ocupaban el tiempo de esa reunión que suponía iba a ser referida a un proyecto más radical como ser la mudanza del barrio. Para mi atención, la relocalización casi ni fue mencionada en esos intercambios entre los/as asistentes esa calurosa tarde de noviembre.

Carlos, acompañando las demandas de sus vecinos/as sostuvo qué nadie los podía echar y que iban a defender su derecho a quedarse, porque la ley bien dice que no pueden moverlos contra su voluntad. Después de su alegato, enfático, de pie y con el

---

<sup>33</sup> El agua de Villa Inflammable no puede ser ingerida debido a que está contaminada. Según las versiones circulantes el problema es la filtración de los caños que contamina el agua al ponerse en contacto con el suelo. Durante mi estadía se estaba llevando a cabo la instalación de una nueva red de agua potable pero no había sido puesta en funcionamiento aún.



dedo índice todo el tiempo arriba todos comienzan a corear “no nos vamos nada, que nos echen a patadas”.

En ese encuentro informal Carlos quería no solo invitarlos sino también dejar en claro su posicionamiento. En más de una oportunidad lo oí decir que él vivía allí, que nadie le iba a venir a contar las carencias que pasaban, que siempre iba a pelear por la calidad de vida de todos/as ellos/as. Solía decir que, a pesar de todo, el trabajo, el cansancio y las peleas “se iba a dormir con la conciencia tranquila porque hacía todo lo que estaba a su alcance por sus vecinos”. De este modo, intentaba contrarrestar aquellos imaginarios que circulaban entre sus vecinos/as en torno a motivaciones políticas y económicas, consideradas personales o a su beneficio, en las relaciones que sostenía con diversas esferas del Estado local (Hurtado Arroba, Paladino, Vommaro, 2018). Carlos explicitaba su defensa y lealtad al intendente y su mujer en reiteradas oportunidades, a la vez que dejaba claro que no le importaba perder su trabajo<sup>34</sup> por defender a sus vecinos/as. Estos movimientos pendulares entre intereses que en muchas situaciones aparecían al menos tensionados o sino contradictorios fueron en reiteradas ocasiones motivo de conflicto. Desde la desconfianza de sus vecinos/as que debía que reforzar y reconstruir cotidianamente (Frederic, 2004) hasta la pérdida de cobro por algunos meses eran algunos de los efectos de este posicionamiento dual que sostenía cotidianamente en cada disputa que se le presentaba.

El día de la reunión, con una ansiedad que lo rebalsaba y que le impedía quedarse sentado preparó el encuentro. Hizo jarras de jugo, armó y rearmó la ronda con las sillas y los bancos y esperó la llegada de todos/as. Al llegar la directora de Habitat Social, Susana, Carlos se acercó a recibirla y la saludó amistosamente. Muy contento se vanaglorió acerca de la cantidad de concurrencia, comparándose con la de Jorgito quien dos días antes convocó a la mitad, según fuentes confiables, sostuvo.

En ese espacio, coordinado por Susana junto a dos empleadas conocidas por los/as pobladores/as, se realizó una presentación del proyecto. Desplegaron mapas con la ubicación del predio Alianza, en el cual se realizarán las primeras 440 viviendas y se anunció que ese sector sería el primero a relocalizar con fecha probable fines del 2017. El mapa circuló de mano en mano entre los/as concurrentes. Frente a las preguntas sobre el valor de las viviendas, sobre el cobro de la expropiación de sus terrenos y sobre las medidas a tomar si alguien decidía no irse, pacientemente la directora explicó que tenían un año de labor por delante, que no había por qué adelantarse a los hechos.

Carlos, parado a un costado de la ronda, cerca de la funcionaria, permanecía en silencio, parecía satisfecho por las intervenciones de sus vecinos/as. Al finalizar la ronda de preguntas, le consultó en tono alto y casi prepotente a Susana que pasaba con el camión de escombros que habían solicitado. Parecía que en esa intervención quería dejar claro al resto que el pedido se había realizado y que no tenía ningún tipo de reparo en enfrentarse públicamente a la funcionaria. Susana, haciéndose la desentendida miró a sus compañeras de área y aseveró que no tenía ningún pedido formal de ingreso, que bien sabían que los pedidos de ese tipo ingresaban por nota escrita y presentada en sus oficinas. Al ser terrenos sujetos a expropiación tienen prohibido el ingreso de material sin previa autorización formal de la Dirección de Habitat Social. Inmediatamente, de modo desordenado y yuxtaponiéndose al hablar, comenzaron algunos de los presentes a gritar y exponer sus necesidades. Que con las calles así es imposible transitar en bicicleta y se rompen los autos, era la queja que inició la ola de reclamos.

---

<sup>34</sup> Carlos y su mujer cobraban una beca cada uno del gobierno municipal. La beca es un régimen de contratación que se renueva mensualmente y responde a su labor en el comedor y en el territorio, según las palabras de Carlos.



Un hombre, que no había emitido palabra en todo el encuentro, en tono pausado y grave, indicando los postes de luz le preguntaba a una de las empleadas municipales si consideraba que eso era seguro, si le parecía que así podían vivir. De igual forma se quejaron de la basura, de las ratas y los mosquitos. Las mujeres de la Dirección de Hábitat intentaban tranquilizar el malestar de los/as habitantes, sostenían que esa reunión no tenía como fin resolver las problemáticas del barrio sino informar sobre la relocalización. La solución que proponían era reprogramar un nuevo encuentro, en el cual participaría “gente de obras públicas” a fin de realizar un listado de problemáticas.

Yola, en tono acusatorio sostuvo:

“Siempre nos vienen con la misma, estamos cansados nosotros acá. Somos los últimos orejones del tarro. Vienen, hablan y se van como llegaron, sin resolver nada. Nuestras cosas acá las tenemos que arreglar nosotros solos, como podemos”.

Los/as habitantes de ese sector daban cuenta de las percepciones que poseen de sus vínculos con las diversas esferas estatales. En varias ocasiones, Yola enfatizó y dio cuenta de la falta de respuesta del Estado local para la resolución de alguna necesidad o inquietud del barrio. En esa queja además se valorizaba el esfuerzo y trabajo colectivo con sus vecinos/as que trabajan duramente para mejorar el barrio y la calidad de sus vidas.

A este comentario respondió enfáticamente Susana, afirmando: “Pero el municipio está haciendo unas casas dignas, para que ustedes vivan dignamente”. Ya más enojada y a los gritos Yola respondió: “¿Dignas dice? Digna es mi casita que construí rompiéndome el lomo sin ayuda de nadie. Esto es digno, ¿qué me viene usted a hablar de dignidad?!”. Otro vecino acompañando el relato de Yola argumentó: “Esto era todo bañado, acá no se podía ni pisar y nosotros, todos los que usted ve acá, construimos este barrio, rellenamos las calles, todo, así que de acá no nos hecha nadie”

Intentando calmar el clima de tensión y malestar la directora del área propuso seguir conversando y dando seguridad acerca de la elección de los destinatarios de las viviendas. “Nadie va a echar a nadie, tranquilos, la idea es ir construyendo consenso y que elijan irse”.

De este modo, los/as pobladores de Villa Inflamable, encuentran en esos espacios una instancia donde demandar solución a sus necesidades, donde volverse legibles frente a un estado que ellos sostienen que no los “escucha” (Moreno, 2017). Así, instalan en debate otras nociones de riesgo, otras implicancias que conlleva la mudanza y otros términos a la definición de urgencia. El tiempo del mientras tanto, para estos sujetos, es la temporalidad de la vida misma, que transcurre con sus propios ritmos, dinámicos, fugaces, como también lo son las vivencias y soluciones que “ingenian” frente a las situaciones de riesgo que deben resolver cotidianamente.

Como sostiene Merlinsky (2016) y Schagarer (2016) en relación con los/as habitantes de Villa 21-24 a relocalizar “(...) al defender su arraigo al lugar, han ido construyendo nuevos significados en torno a qué quiere decir habitar la ciudad y en referencia a lo que consideran una vivienda digna. Esto permite mirar de forma crítica los procesos de desplazamiento, desde una perspectiva que pone de relieve el derecho a habitar en la ciudad”. (Merlinsky, 2016: 26). Los/as pobladores de Villa Inflamable han construido colectivamente su derecho a no ser trasladados anclado en el trabajo sobre el terreno, y la “domesticación de la naturaleza”. En más de una oportunidad presencié anécdotas y narrativas que dan cuenta del arduo trabajo colectivo que han realizado los/as vecinas para transformar esos suelos en espacios habitables. Desde el relleno con basura de antiguos bañados, la elaboración de improvisados puentes, hasta el trazado de

calles, las instalaciones de servicios eléctricos y la recolección de residuos. De este modo, mientras que los/as agentes estatales recurren a saberes técnicos y retóricas moralizadas para delimitar los riesgos, los/as pobladores apelan a experiencias y conocimientos históricos producidos en el “hacer y vivir” el barrio (Moreno, 2015). En estos territorios, en los cuales la urbanización no es producto de la planificación estatal sino del quehacer de sujetos que autoconstruyen sus barrios a partir de esfuerzos colectivos -que incluyen “poner el cuerpo”, “rebuscárselas” y demandar al Estado-, la mejora de la calidad de vida es vivenciada como producto del propio sacrificio, el cual reclaman que sea reconocido y valorado por los/as agentes estatales en las disputas por los efectos de las políticas públicas (Damonte, 2017).

### **La negativa a irse y las diversas experiencias en el “estar en riesgo”**

“- Yo me fui de ahí escapando de la contaminación, pero ahora tengo otros riesgos, estoy en un lugar que en cualquier momento nos echan a patadas porque es ilegal- dice Dahiana mientras esperamos el parte médico de su hermano en la sala de espera de terapia intensiva del hospital” (Registro de campo)

Las argumentaciones que dan cuerpo a las negativas de mudarse están ancladas fundamentalmente en dos núcleos: la ubicación del predio y la dimensión de las viviendas. El traslado se realizará a un predio de 16 hectáreas, “Barrio Alianza”, lindero al Riachuelo y adyacente a Villa Tranquila y la Isla Maciel, a solo unos tres kilómetros de su residencia actual. Los/as pobladores alegan que los barrios contiguos son muy peligrosos e inseguros: “fuimos cinco veces y las cinco nos chorearon (robaron), ni los chorros de allá se quieren ir (indicando una casa cercana). Solo unos de allá adelante, pero porque después las venden y vuelven”, sostiene Henry en un diálogo informal. Asimismo, muchos/as habitantes recuperan la retórica ambiental afirmando que esos terrenos poseen las mismas condiciones de insalubridad que los que habitan actualmente. Relativizando la contaminación de las tierras donde residen -muchas mujeres sostienen que ellas y sus familias se alimentan con lo cultivado en sus patios y no tuvieron consecuencias en su salud- intentan negar que la mudanza se deba a cuestiones medioambientales como alegan los discursos oficiales. En más de una oportunidad Carlos insistió en la posibilidad de realizar estudios de suelo que comprueben la calidad de aquellas tierras donde están construyendo las viviendas. Esta narrativa también es sostenida por la ACIJ: “ni siquiera se han realizado aún estudios de impacto social y ambiental (si se realizaron permanecen secretos, alejados tanto del juez de la causa, como de las comunidades afectadas)” (Informe de ACIJ, “Villa inflamable. Donde comenzó el caso ‘Mendoza’ los derechos siguen esperando”, 2012: 10).

Las certezas que poseen los/as actores locales en relación con el predio es que el mismo fue cedido por la empresa Exolgan SA en un acuerdo con el Municipio debido a la necesidad de ocupar las tierras donde se emplaza Villa Inflamable. Según el informe de ACIJ mencionado con anterioridad, la reglamentación del camino de sirga implementada a partir del fallo judicial impide a la empresa trasladar los containers por las rutas utilizadas hasta la actualidad. La ocupación de los terrenos donde radica el barrio resolvería estos impedimentos. Si bien excede los propósitos de este escrito considero necesario profundizar, en futuros trabajos, el complejo entramado de relaciones entre diversas esferas estatales y empresas multinacionales en procesos de mercantilización del suelo urbano. Un elemento a destacar en este ensamblaje es el rol de los discursos y retóricas ambientalista que muchas veces acompañan otorgando legitimidad a procesos de expropiación de territorios y desplazamientos de población.

Otro elemento recurrente en la negación a ser trasladados es el tamaño de las casas: los terrenos en Villa Inflamable son muy extensos, especialmente los de la zona Génova al fondo, y son utilizados para actividades de subsistencia de las unidades domésticas. Desde la cría de animales y cultivo de hortalizas para el consumo de las familias hasta la instalación de improvisados talleres donde se arreglan motos, autos y pequeños electrodomésticos. Las mujeres suelen vender alimentos de primera necesidad, juguetes y realizar “polladas”<sup>35</sup> los fines de semana, desde el mediodía hasta largas horas de la madrugada. Las formas de “ganarse la vida”<sup>36</sup> de los/as habitantes de Villa Inflamable queda intrínsecamente ligada a la espacialidad y a las redes de intercambio y reciprocidad entre vecinos/as y familiares. Diversos autores han abordado la crisis vital (Bartolomé, 1985) que provoca una relocalización forzada, la ruptura de las redes de intercambio que son fundamentales en la subsistencia de las poblaciones más vulneradas (Lomnitz, 2003) y los sentidos que acompañan “el volver a empezar” (Olejarczyk, 2015). El proceso de traslado para los/as pobladores entraña una modificación radical en sus modos de vida, en los modos de “ganarse la vida” y en las redes familiares y de vecindad que sostienen su vida cotidiana. En este marco, el tamaño y la estructura de las viviendas construidas conlleva aún más transformaciones dado que limita la realización de las múltiples actividades vinculadas a la gestión de la vida y la subsistencia de las unidades domésticas.

Sin embargo, es necesario deconstruir el colectivo “vecinos de Villa Inflamable” dado que, sin caer en un individualismo metodológico, coexisten múltiples experiencias en torno a la relocalización. Si bien, el clima general del encuentro narrado anteriormente parecía encontrar a todos/as los miembros de ese sector unidos frente a la mudanza hay quienes la conciben como una mejora en la calidad de vida de los integrantes de su familia. La propia hermana de Carlos, quién abandonó el barrio hace poco debido a las condiciones de salud de sus hijos diagnosticados con plomo en sangre, está peleando un lugar entre esas 110 viviendas a entregar. “Yo me fui de ahí escapando de la contaminación, pero ahora tengo otros riesgos, estoy en un lugar que en cualquier momento nos echan a patadas porque es ilegal. Igual creo que con la situación de mis hijos me corresponde una casita, ya presenté todos los papeles ahí, a Habitat, ahora queda esperar” afirma Dahiana.

Por el contrario, Emilia reprocha a su nuera haber abandonado el barrio de un día para otro, “casi regalado” el terreno y todo el material que ella le había comprado para que construyan su casa porque a sus nietos le diagnosticaron plomo en sangre.

“Cuando vinieron con esos estudios, mi nuera no podía dormir de la culpa. Agarró todo y se fue de su mamá en Perú”. Según Emilia volvieron a realizar estudios y el diagnóstico fue favorable, pero que ya su nuera no desea regresar.

De este modo, las experiencias y percepciones sobre la contaminación y sus efectos son heterogéneas y se inscriben en diversas condiciones de riesgo y precariedad. La percepción sobre “el sufrimiento ambiental” (Auyero y Swistun, 2008) no puede ser abordada sin reconstruir la gestión cotidiana de la vida en condiciones de vulnerabilidad en la que son habitadas las villas y asentamientos urbanos.

### **En torno a las percepciones y experiencias de riesgo**

---

<sup>35</sup> Comida tradicional peruana basada en trozos de pollo macerados y fritos, papas hervidas con crema de huancáña, ensalada de hortalizas y una salsa picante a base de ají.

<sup>36</sup> Ver Damonte Tamara (2017) para el abordaje de las torsiones entre esferas de producción y reproducción y las actividades vinculadas al *ganarse la vida* y los procesos de trabajo espacialmente situados.

“-Acá ese fallo nos cagó la vida. Cualquier cosa que queramos hacer nos hacen quilombo, nos dicen que no podemos por la expropiación- Hombre de unos 40 años a Carlos cuando estaban haciendo las mediciones para la red cloacal”. (Fragmento Registro de campo)

Diversos estudios desde las ciencias sociales han profundizado en el carácter social de la construcción del riesgo. Douglas (1996), distanciándose de enfoques técnicos y probabilísticos, pone la mirada en las tramas culturales en las que se configuran las nociones de riesgo. Lejos de estar basado en razones prácticas o juicios empíricos, es en la vida social en la que se atribuye peligro a determinados elementos – en el caso abordado por la autora de la naturaleza- y se establecen normas y hábitos de vinculación con ellos. Sin embargo, el proceso de individualización de la retórica de la modernidad concibe los riesgos sobre la base de elecciones individuales, basados en sujetos neutros, racionales y libres de la interacción social. Dialogando con el enfoque culturalista Briones (2008) sostiene, que desde el campo social de la academia, el riesgo no es solo abordado a partir de la diada racionalidad/ irracionalidad (la irracionalidad de sujetos que se exponen al riesgo) sino también desde los aspectos económicos –pobreza y exclusión-, políticos –gestión del riesgo- y geográficos –manejo de los territorios- que se ponen en juego. Desde una apuesta transversal el estudio del riesgo debe incluir su base material –la probabilidad que suceda una catástrofe-, los aspectos cognitivos –las representaciones de los sujetos- y los procesos de vulnerabilidad social en los que se inscriben esas percepciones y las decisiones en situaciones de riesgo. De este modo, abordando escenarios de desastre ambiental, el autor sostiene que la vulnerabilidad comprende la falta de medios económicos, políticos y técnicos para hacer frente a un fenómeno natural (Briones, 2008:14). Así se podría distinguir entre aquellas miradas que consideran a los desastres solo desde su dimensión física y otras que ponen el acento en la construcción social del riesgo y por tanto como producto de la acción u omisión de los actores implicados en la disminución de afecciones. De este modo, los impactos del desastre son variables y se modifican según las condiciones de vulnerabilidad (Aparicio y Balmaceda, 2015).

El enfoque puesto en la vinculación entre vulnerabilidad y riesgo permite considerar las transformaciones sociales y económicas más profundas (procesos de urbanización y segregación, crecimiento poblacional y degradación ambiental) en las que transcurren los desastres o problemáticas ambientales (Blake, 1996 citado en Moreno 2015). Algunos trabajos etnográficos (Moreno, 2015 y Girado e Iturralde, 2015) consideran los desastres, no como eventos aislados, sino como un procesos continuo de manifestaciones extremas en contextos cotidianos de existencia (Lewis, 1977 citado en Girado e Iturralde, 2015) y que dan cuenta de la multidimensionalidad del problema.

De este modo, en este apartado me interesa reponer dos ejes para problematizar las percepciones y experiencias de riesgo en Villa Inflamable: por un lado, abordar las múltiples representaciones disputadas en torno al riesgo entendiéndolas como construcciones sociales y no producto de la racionalidad/irracionalidad de los sujetos; por otro, transpolar la noción de desastre para abordar los modos en que se inscribe la contaminación y la causa judicial en instancias cotidianas.

Para los/as habitantes de Villa Inflamable el “riesgo ambiental” no es el único presente en sus días, sino que, por el contrario, frecuentemente deben “ingeniárselas” para sortear diversas situaciones de riesgo producto de la vulnerabilidad de las condiciones de vida y acceso a servicios urbanos. Desde los estudios urbanos se han delimitado una serie de elementos que definen la vulnerabilidad de estos territorios urbanos y relegados: suelos de mala calidad, irregularidad en el acceso a servicios

urbanos, informalidad e ilegalidad en la posesión dominial de las viviendas (Clichevsky, 2000, Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2010). Profundizando estos abordajes, en este trabajo me interesa hacer hincapié en los impactos que estas características traen para los/as habitantes y las formas en que moldean –y son moldeadas– por las percepciones del riesgo. Para ello repongo una breve escena de campo que ilustra alguno de estos efectos.

Una tarde oscura de abril recorría el barrio con un funcionario del sector de alumbrado público de la municipalidad, hasta que frena intempestivamente el auto en la intersección de una de las calles de asfalto que permite el ingreso y egreso al barrio y la calle Génova que da inicio al sector homónimo. En la esquina se hallaba un grupo de entre 8 y 10 personas: mujeres con niños a upa y hombres. La escena la componían algunos perros y algunas bicicletas tiradas en el cordón. Las mujeres y hombres miraban hacia arriba y rodeaban un palo de luz que tenía apoyada una escalera de madera. Allí se encontraba Carlos subido al último de los escalones intentando con un palo de escoba con un fierro doblado en la punta retirar un fusible quemado. El funcionario de alumbrado, procura persuadirlo dando cuenta de la peligrosidad del hecho. Sostiene que ya realizó los reclamos a Edesur y que seguramente al otro día iría la cuadrilla a reparar el inconveniente. Frente a este alegato algunas mujeres reclamaron que la situación lleva días y que ya “no aguantan más”. Algunos hombres indicaban que hacer, parecía que no era la primera vez que atravesaban esta improvisada restauración del servicio. Las mujeres jugaban con los niños y conversaban de manera jocosa, no dejaba de sorprenderme esta actitud dado que yo no podía aislarme del temor, la tensión y la intensidad de dicha escena. Finalmente, Carlos baja de la escalera y ordena a unos jóvenes que vayan a controlar si había vuelto la luz. Habían logrado resolver provisoriamente el problema y esa noche la pasaban con energía eléctrica en sus casas. Al finalizar su hazaña, conversan con el agente estatal con Carlos, quien frente a las quejas por la exposición y peligrosidad de lo sucedido asevera que él no tiene idea lo que es pasar la noche con frío y sin luz y, en tono suspicaz, lo invitaba a vivir como viven ellos unos días. Situaciones como estas he presenciado varias, vinculadas a la rotura de algún caño de agua producto de la construcción de una nueva red de agua que obligaba a los/as habitantes a quedarse hasta altas horas empapados y embarrados atando caños con cubiertas rotas de bicicleta o metiéndose en lagunas sucias y contaminadas intentando lograr el desagote de algún caño proveniente de algún hogar. En estos contextos, los/as pobladores de Villa Inflamable construyen y dinamizan sus percepciones de riesgo vinculados a las deficitarias condiciones de vida urbana. Las instancias pensadas desde las agendas estatales como lugares para debatir la contaminación y relocalización son “re-utilizados” y apropiados por los/as asistentes como espacios donde hacer legibles sus reclamos y mejorar las condiciones de vida. El riesgo ambiental es significado y jerarquizado en contextos y situaciones específicas por los actores otorgándole múltiples sentidos e implicancias. Cómo mencioné anteriormente para algunas familias fue decisivo y los impulsó a tomar una decisión radical y mudarse, exponiéndose a otros riesgos: riesgo a ser desalojado, riesgo a “empezar de nuevo” en otro país. Para otros, en cambio, es relativizado y puesto en diálogo con múltiples demandas en cuanto a sus condiciones de vida. Iturralde (2015) en su análisis etnográfico de un pueblo rural de la provincia de Buenos Aires, que se enfrenta a la instalación de una industria de agroquímicos, recupera la noción de “sufrimiento ambiental” de Auyero y Swistun (2008), para desarrollar las transformaciones en los umbrales de aceptabilidad del riesgo y el rol de los saberes expertos en esa reconversión. La autora, en su análisis de caso, da cuenta de los mecanismos y dinámicas por las cuales los/as habitantes normalizan y aceptan la

exposición a factores de riesgo mediados por la intervención de discursos técnicos y basados en el valor moral del trabajo. A diferencia de esta experiencia y su abordaje, en Villa Inflamable me interesa dar luz a las construcciones sociales y cotidianas del riesgo y los modos en que los/as habitantes “lidian” con situaciones de peligrosidad latentes a través de mecanismos colectivos. Estos mecanismos incluyen el trabajo sobre la mejora del barrio de manera autogestionada, la demanda a los/as funcionarios del Estado y el pedido de donaciones a las empresas privadas próximas a Villa Inflamable. También involucra la realización de actividades solidarias y comunitarias como fue la pollada realizada en la placita de Génova al fondo con motivo de ayudar en la compra de materiales a una familia del sector, la cual sufrió un incendio hogareño producto de una instalación eléctrica mal realizada.

En este contexto, la causa judicial posee múltiples implicancias para los/as pobladores y no todos/as le otorgan los mismos sentidos. Para Carlos, la judicialización es un marco que le permite ser atendido por divesos/as agentes estatales locales y, en caso de no ser escuchado, acceder a instancias provinciales y nacionales<sup>37</sup> mediante la intervención de Acumar. Solía reproducir una frase -presente en la sentencia de la corte y en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental que guía la acción de Acumar- sobre la mejora de la calidad de vida de la población de la cuenca. Repetía a sus vecinos/as enojados por la falta de alguna obra que ellos tenían derecho “porque bien dice la causa que nos tienen que mejorar la calidad de vida mientras vivamos acá”. De esta forma justificó, frente a las autoridades municipales, el ingreso de materiales y la construcción de un comedor para los/as niños/as de su sector y el pedido de una cancha de vóley en un terreno cedido por un vecino. Sin embargo, para otros/as la causa judicial sólo había empeorado su situación. Marcelo, habitante del sector Malabia, presentó, hacía algunos años, una propuesta en el proyecto “presupuesto participativo” impulsado por la municipalidad. Allí justificaba la construcción de un SUM (salón de usos múltiples) para los/as niños/as y el mejorado de una canchita para la realización de eventos deportivos. Según su relato, su proyecto salió primero en orden de méritos, pero no pudo efectuarse debido a estar sujetos a una expropiación. Recorriendo las calles junto con Carlos y un grupo de ingenieros que realizaban las mediciones para la red cloacal, Marcelo en tono descreído, increpó a Carlos “Hermano, esto no te lo cree nadie, es puro circo, si ni un pallet de ladrillos podemos entrar”. Un diálogo recurrente entre los/as pobladores eran los intersticios y modalidades que encontraban para sortear las prohibiciones de ingreso de material: un corralón cercano les cobraba un adicional para ingresar los pedidos por las noches y en el furgón de alguna camioneta de algún vecino que brindaba el servicio como una estrategia de subsistencia eran las más frecuentes. Del mismo modo, y a partir de los vínculos personales con trabajadores del proveedor o empresas linderas, en algunas ocasiones lograban ingresar cargas de escombros para el mejorado de calles.

Asimismo, me propuse reponer los marcos perceptivos en los que se construyen las nociones de riesgo entre los/as habitantes de Villa Inflamable y como son delimitados y significados en las prácticas cotidianas. El riesgo ambiental, que aparece como un manto metonímico del barrio en discursos oficiales, medios de comunicación y algunos estudios académicos, se inscribe en situaciones de vulnerabilidad y precariedad más complejas. Los/as pobladores/as no construyen sus umbrales de aceptabilidad de la contaminación producto de la irracionalidad o la ignorancia sino, por el contrario, a

---

<sup>37</sup> Este entramado de relaciones políticas se complejizó aún más con las elecciones presidenciales y provinciales, dado que el gobierno local quedó en manos de Unidad Ciudadana mientras que las otras dos instancias en representantes de la coalición Cambiemos.

partir de las vivencias y saberes construidos colectiva e históricamente en el hacer y habitar Villa Inflamable.

**A modo de cierre.** Sobre la gestión cotidiana de la vida en Villa Inflamable.

En este escrito he procurado dar cuenta de la multiplicidad de actores, temporalidades, percepciones y vivencias que se dinamizan en la cotidianeidad de un barrio objeto de relocalización hace más de diez años. Considero que la propuesta metodológica y analítica de un abordaje centrado en lo que llamo “gestión cotidiana de la vida y el riesgo” permite reconstruir dicha complejidad en las tramas sociales -compuesta por percepciones y vivencias múltiples en torno a la contaminación-. En este ejercicio di luz sobre diversos ejes a fin de desentrañar dicha heterogeneidad, atravesando el manto metonímico de la contaminación que cubre a Villa Inflamable. Así, en un primer momento, repuse debates en torno a las temporalidades de la política, en especial el tiempo del “mientras tanto” y los valores de la espera. Desplazando la mirada de los procesos de dominación y sumisión que son capturados por algunos estudios, procuré poner el foco en los sentidos y estrategias dinamizadas por los/as habitantes del barrio en esa espera. Las instancias configuradas por el estado local como momentos de construcción de legitimidad, de transmisión de información y de “hacer tiempo” son “aprovechados” por los/as destinatarios/as para volverse legibles y exponer sus demandas y reclamos. Allí, a su vez, se ponen en juego múltiples y diversas concepciones de riesgo, calidad de vida y urgencia. Mientras que en la retórica oficial la prioridad es el “sufrimiento ambiental”, para los/as pobladores/as la contaminación se inscribe en marcos contextuales más amplios, donde el “riesgo ambiental” se yuxtapone con otros riesgos producto de las condiciones de vida. Del mismo modo, los encuentros con el Estado local, poseen implicancias diversas para los sujetos, imprimiéndose en dinámicas propias a la vida política de Villa Inflamable. La realización de las reuniones del “mientras tanto” son espacios donde algunos/as pobladores se “producen” como referentes territoriales al expresar su capacidad de convocatoria y representatividad y sus vínculos –de cercanía o enemistad- con agentes del gobierno local.

Otra propuesta del trabajo está anclada en dar cuenta de la heterogeneidad de representaciones, prácticas y situaciones que conviven en Villa Inflamable. La reconstrucción topografía de los espacios permite reponer las disímiles situaciones socio-espaciales que atraviesan al barrio, como también a los modos en que estas diferencias conllevan diversas expectativas, temores y perspectivas sobre la política de relocalización. Así, los/as residentes del barrio Porst, la zona más antigua y “asentada”, que cuenta con títulos de propiedad de sus viviendas disputan los términos en los que serán valorizadas sus casas, sujetas a leyes de expropiación. Otros sectores, con irregularidades e informalidades en la situación dominial, desconocen si deberán abonar las viviendas nuevas y si les corresponde alguna retribución por las construidas por ellos/as.

Sin embargo, estos elementos no son los únicos elementos que imprimen heterogeneidad en las formas de vivir la relocalización. Integrantes de un mismo sector, inclusive, poseen miradas e intereses disímiles: mientras algunos/as la vivencian como mejoras en la calidad de vida, especialmente aquellas familias donde los/as niños/as fueron diagnosticadas con plomo en sangre, otros/as no ven más que un deterioro en sus condiciones de subsistencia.

Por último, la categoría teórica “construcción social del riesgo” resulta una herramienta útil para reflexionar sobre los diversos y yuxtapuestos sentidos del riesgo y los contextos más amplios en los que se inscriben las definiciones de sufrimiento

ambiental. Esta mirada procura torsionar la diada racionalidad/irracionalidad para pensar los modos en que los sujetos re-construyen colectivamente sus mapas perceptivos a la vez que elaboran estrategias para mejorar su calidad de vida.

De este modo, considero que una mirada puesta en la “gestión cotidiana de la vida” permite abordar la complejidad de las tramas sociales y temporalidades y los modos en que los/as habitantes de Villa Inflamable conceptualizan y vivencian la contaminación desde las experiencias cotidianas de riesgo producto de la vulnerabilidad de las condiciones de vida urbana.

## **Bibliografía**

Aparicio, Miriam y Balmaceda María (2015) “De los paradigmas a las prácticas educativas. Un análisis de las representaciones compartidas de docentes sobre riesgo sísmico, desastres y prevención” en Jesica Viand y Fernando Briones (comp) Riesgos al Sur. Diversidad de riesgos de desastres en Argentina, Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires, pp. 161-176

Auyero, Javier y Swistun Débora (2006) “Tiresias en Villa Inflamable. Hacia una cronografía de la dominación”, en *Sociohistórica*, n° 19-20, pp. 15-45

Auyero Javier y Swistun Débora (2007) “Expuestos y confundidos. Un relato etnográfico sobre sufrimiento ambiental”, en *Íconos revista de ciencias sociales*, n° 28 (Vol. II, Issue 2), pp. 137-152

Auyero Javier y Swistun Débora (2008) *Inflamable: Estudio del sufrimiento ambiental*. Paidós, Buenos Aires.

Bartolomé, Leopoldo. (1985). *Relocalizados: Antropología Social de las poblaciones desplazadas*. Ediciones del IDES, Buenos Aires.

Bestard, Joan (2012) “Prólogo” en Douglas, Mary: La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales. Paidós, Buenos Aires, pp. 9-16

Briones, Fernando (2008). “La complejidad del riesgo: breve análisis transversal”, en *Revista de la Universidad Cristóbal Colón*, n° 20, pp. 22-30

Carman, María (2015) “Una larga conversación ambiental: las narrativas del padecimiento en una política de relocalización”, en *O social em questao*; vol. 18, pp. 123- 152

Carman, María (2017) *Las fronteras de lo humano: Cuando la vida humana pierde valor y la animal se dignifica*. Siglo XXI Editores, Capital Federal.

Clichevsky, Norma (2000) Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile

Cravino, María Cristina; Fainstein, Carla (2015): “Disputas por el acceso al ambiente sano y la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la Justicia y políticas públicas” en Cravino, Cristina. (coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ed. UNGS, Los Polvorines.



Damonte, Tamara (2017) “Procesos de precarización espacialmente situados: Formas de “ganarse la vida” y “trabajar en el barrio” en Villa Inflamable (Gran Buenos Aires)”. Ponencia presentada en las Jornadas Rosarina de Antropología Social, Rosario,

Di Virgilio, María, Arqueros María y Guevara Tomás (2010). “Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la Region Metropolitana de Buenos Aires”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. vol.XIV, n° 331, Barcelona

Douglas, Mary (1996) *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Paidós, Buenos Aires.

Fainstein, Carla (2015) “La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21 – 24 ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción colectiva en torno al reasentamiento”, en *Quid 16 n° 5 (Nov.2015-Oct.2016)*, pp. 255-283.

Frederic, Sabina (2004). *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Prometeo, Buenos Aires.

Girado, Agustina, Iturralde Rosario (2015) “Un abordaje socioantropológico del desastre ambiental y la percepción del riesgo en la Pampa Húmeda” en Jessica Viand y Fernando Briones (comp) *Riesgos al Sur. Diversidad de riesgos de desastres en Argentina*, Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires, pp. 125-142

Iturralde, Rosario (2015) “Sufrimiento y riesgo ambiental. Un estudio de caso sobre las percepciones sociales de los vecinos de 30 de Agosto en el contexto de un conflicto socioambiental”. *Cuadernos de antropología n° 4*, pp. 72-92

Olejarczyk, Romina. (2015) “Reflexiones sobre el proceso de mudanza en las políticas de vivienda”. *Cuaderno urbano n° 19*, pp. 137-152.

Olejarczyk, Romina. (2017). “Talleres en el “mientras tanto”: La espera en una política habitacional argentina”. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), pp. 63-70

Lomnitz, Larissa. (2003). “Capítulo 1: La marginalidad”. En: Lomnitz, Larissa *Cómo viven los marginados*. Editorial Siglo XXI, México.

Manzano, Virginia (2012) “Las temporalidades de la política: las luchas por la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires”. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Antropología, Santiago de Chile.

Merlinsky María Gabriela (2009). “La causa ‘Beatriz Mendoza’. El conflicto por la apropiación de los recursos naturales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: ¿Justicia para el Riachuelo?” en XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Merlinsky, María Gabriela (2016) “Introducción” en Merlinsky Gabriela (comp) *Fundación CICCUS, Capital Federal*. Pp 13-28

Meyrelles, Sofia (2015) “En el mientras tanto. Tiempo y espacio en la producción cotidiana de una política habitacional.” Ponencia presentada en XI Reunión de Antropología del Mercosur, Montevideo.

Moreno, Lucila (2015) “Riesgo y políticas públicas: disputas en el proceso de urbanización de una ‘villa de emergencia’ en la cuenca del río Reconquista” en Jesica Viand y Fernando Briones (comp) *Riesgos al Sur. Diversidad de riesgos de desastres en Argentina*, Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires, pp. 21-34

Moreno, Lucila (2017) “*Producir lugares, regular la vida y crear política: Etnografía de procesos de urbanización en barrios populares de la zona norte del Gran Buenos Aires*”, Tesis doctoral en Antropología social. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Procupez, Valeria (2015) “The Need for Patience: The Politics of Housing Emergency in Buenos Aires”. En *Current Anthropology*, Vol. 56, No. S11, Politics of the Urban Poor: Aesthetics, Ethics, Volatility, Precarity (October 2015), pp. S55-S65

Scharager, Andrés (2016) “La “eliminación de obstáculos” en la causa Riachuelo: controversias en torno a la relocalización de la Villa 21-24” en Merlinsky Gabriela (comp) *Fundación CICCUS, Capital Federal*, pp 287-314

Scharager, Andrés (2017) “Cuando la justicia toca la puerta. Relocalizaciones y política en una villa de Buenos Aires” Tesis para optar por el título de Magíster en Antropología Social, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín.

Swistun, Débora (2014) “Apropiaciones de la Naturaleza, Reproducción de la Desigualdad Ambiental y Desposesión Material y Simbólica en la Política del Saneamiento para la Villa Inflamable (Cuenca Matanza-Riachuelo)”, en *Revista AntHropOlógicas*. Año 18, 25(2), pp. 154-174

## SAÚDE URBANA E FAVELAS - POR UMA AGENDA PRIORITÁRIA E INTERSETORIAL COM EIXO NA SAÚDE

Luis Carlos Soares Madeira Domingues

Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

[luis.madeira@fiocruz.br](mailto:luis.madeira@fiocruz.br) / [luiscarloso.madeiradomingues@gmail.com](mailto:luiscarloso.madeiradomingues@gmail.com)

### I.Favelas e saúde

A maior parcela da população global é urbana e, de acordo com dados das Nações Unidas (United Nations, 2014), este número que, em 2008, alcançava 3.3 bilhões de pessoas, em 2050 deverá alcançar 6.4 bilhões, o que corresponderá a 65% da população mundial. O crescimento da população urbana, como pode se verificar na figura 1 abaixo, se dará principalmente nos países de baixa e média renda per capita e, especificamente nas favelas, cuja população, em 2008, estava próxima de 850 milhões, e estima-se que, em 2050, deverá ultrapassar 2 bilhões de pessoas.

O crescimento da população urbana se explica por um conjunto de fatores, entre eles o fato de as cidades constituírem centros de oportunidades econômicas, políticas e culturais, concentrando riqueza, empregos e investimentos, mas, por outro lado, incorporam também riscos e perigos para a saúde da população (WHO, 2014).

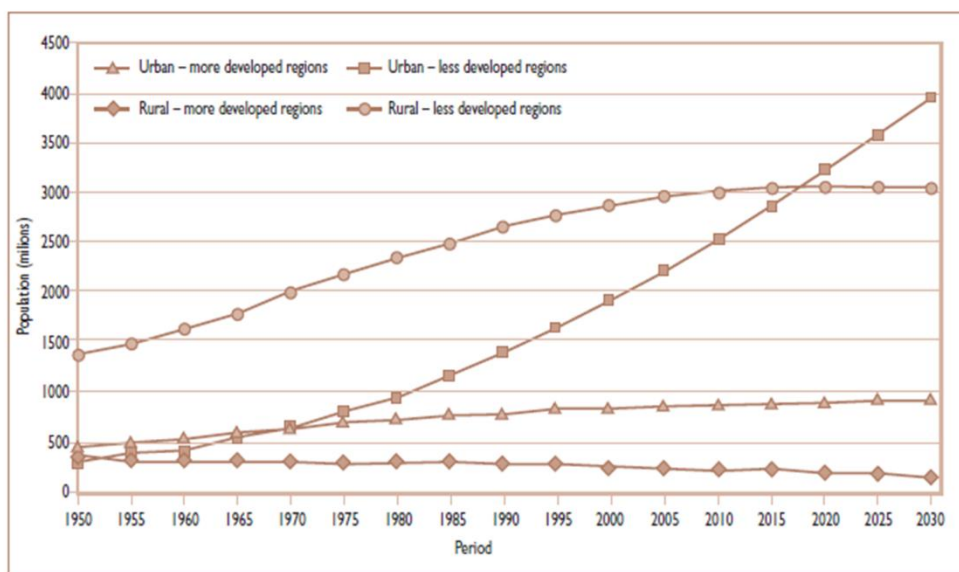


Figura 1 - População urbana e rural em regiões mais e menos desenvolvidas, de 1950 a 2030. (United Nation Population Division, 2002. In: UN-Habitat. The challenge of slums: global report on human settlements. London: Earthscan. 2003)

O descompasso entre a necessidade de investimento em infraestrutura adequada e novas habitações e a capacidade de governos desses países em dar resposta a essa questão, associadas às políticas concentradoras de renda, tende a agravar a situação atualmente verificada. Segundo Davis (2006), considerando que 90% dos moradores de favelas se encontram nos países menos desenvolvidos, como pode se verificar na figura 2, a principal característica da urbanização será a generalização das favelas e a pobreza urbana será o principal desafio a ser enfrentado pela humanidade no século XXI.

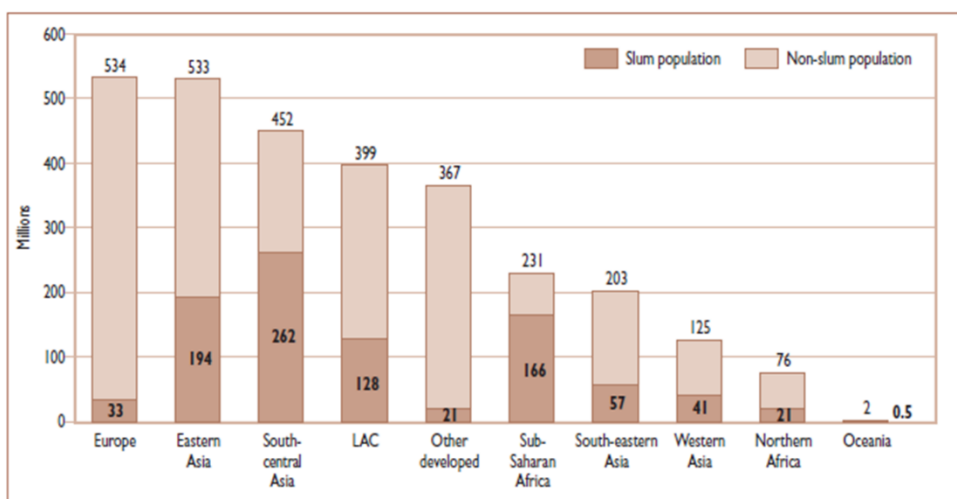


Figura 2 - Proporção de moradores em favelas e total da população urbana, por região, em 2001. Unidades em milhões de pessoas. (UN-Habitat. The challenge of slums: global report on human settlements. London: Earthscan. 2003).

O desafio que se impõe apresenta, como contexto, a combinação de crise social e ambiental urbana em um quadro de exclusão social associado ao aumento da desigualdade e impactos ambientais crescentes, apontando para um cenário de alta vulnerabilidade socioambiental concentrada nas populações mais pobres (UN-Habitat, 2011). O enfrentamento da desigualdade social, da iniquidade em saúde e da segregação sócio espacial no espaço urbano representa um dos maiores desafios das cidades e tende a se agravar, principalmente nas regiões do planeta que menos tem condições de enfrentá-las. A concentração do crescimento da população urbana nos países localizados nestas regiões, associada às consequências das mudanças climáticas, demandam uma atenção crescente sobre as ameaças à vida e à saúde de populações, especialmente àquelas em situação de alta vulnerabilidade socioambiental.

A despeito das diversas formas e expressões que podem ter, as favelas constituem o principal pólo de concentração da pobreza. Se a transição urbana é um processo de mão única, será nas favelas e nos países em desenvolvimento que os processos tornar-se-ão mais complexos (Davis, 2006). As favelas representam uma agenda prioritária, portanto, no tema pobreza urbana e desigualdade.

As favelas, segundo a ONU-Habitat (2003), se caracterizam por assentamentos cujos domicílios devem se enquadrar em pelo menos uma das seguintes privações: durabilidade da habitação; densidade domiciliar máxima de três pessoas por cômodo; acesso suficiente a água potável; acesso a instalações sanitárias; e posse legal da terra ou alguma forma de proteção legal. A estas se acrescentam outras características como dificuldade de acesso à equipamentos e serviços urbanos, à cultura, à segurança, sendo a pobreza, a vulnerabilidade econômica e social e a informalidade, marcas da exclusão sócio-espacial.

Segundo a Comissão Nacional sobre os Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS), devemos considerar os “fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e seus fatores de risco na população” (Buss & Pellegrini, 2007, p. 78) como determinantes sociais da saúde. Nas favelas, seus moradores estão constantemente influenciados por múltiplos e redundantes determinantes. Habitações precárias, localizações de assentamentos em situação de risco ambiental, condições

inadequadas de infraestrutura sanitária, associadas à alta densidade populacional, acessibilidade restrita, poluição sonora, do ar, violência, acidentes, se associam a estilos de vida e alimentação não saudável e à permanência de doenças infecciosas e crônicas em lugares onde não há acesso universal e de qualidade aos serviços de saúde (Unger, A. and Riley, L. 2007). Segundo Corburn and Sverdlik (2017:2), “habitantes de favelas enfrentam cada vez mais uma ‘tríplice ameaça’ de doenças infecciosas, condições não transmissíveis (por exemplo, diabetes, doenças cardiovasculares e doenças mentais) e lesões causadas por violência ou acidentes de trânsito”, devendo considerar nessa análise a heterogeneidade entre os assentamentos humanos. A tabela abaixo apresenta as principais características de favelas, pelas Nações Unidas, associadas à implicações físicas e legais e alguns impactos na saúde e no bem-estar de seus moradores.

Characteristic	Physical or Legal Definition	Physical/Legal Outcome	Adverse Health Outcomes
Insecure residential status	<ul style="list-style-type: none"> <li>Households without:               <ul style="list-style-type: none"> <li>formal title deeds to either land or residence</li> <li>enforceable agreements as a proof of tenure</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eviction</li> <li>Exposure to toxic/chemical waste and pollution</li> <li>Low service utilization</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poor access to health care services, traffic injuries</li> <li>Acute poisoning, respiratory diseases, cancer</li> <li>Intentional injuries, STDs/HIV, unwanted pregnancy, substance abuse-related diseases</li> </ul>
Poor structural quality of housing	<ul style="list-style-type: none"> <li>Households residing in hazardous sites:               <ul style="list-style-type: none"> <li>geologically hazardous (landslide/ earthquake/flood areas)</li> <li>industrial pollution</li> <li>unprotected hazards (e.g., dumps, railroads, power lines)</li> </ul> </li> <li>Households living in temporary and/or dilapidated structures:               <ul style="list-style-type: none"> <li>inferior building materials (cardboard, corrugated tin, mud, low-grade concrete/ bricks)</li> <li>substandard construction (e.g., inadequate foundation or support structures, insecure joints/connections)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Land and mud slides</li> <li>Flooding</li> <li>Fire</li> <li>Vertical, multi-story housing construction</li> <li>Residence in or near dumps; spontaneous combustion of garbage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unintentional injuries</li> <li>Leptospirosis, diarrheal diseases, cholera, malaria, dengue, hepatitis, drowning</li> <li>Falling injuries</li> <li>Burn injuries</li> </ul>
Overcrowding	<ul style="list-style-type: none"> <li>Households with more than two persons per room or less than five square meters per person</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enhanced opportunity for disease transmission</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tuberculosis and other respiratory illnesses, meningitis, scabies, skin infections, bacterial pharyngitis, rheumatic heart disease</li> </ul>
Inadequate access to safe water	<ul style="list-style-type: none"> <li>Less than 50% of households have access<sup>a</sup>:               <ul style="list-style-type: none"> <li>household connection</li> <li>access to public stand pipe</li> <li>rainwater collection</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contaminated water sources</li> <li>Water scarcity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diarrheal diseases, cholera, typhoid, hepatitis</li> <li>Scabies, bacterial skin infections, acute glomerulonephritis</li> </ul>
Inadequate access to sanitation and other infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> <li>Less than 50% of households have improved sanitation<sup>b</sup>:               <ul style="list-style-type: none"> <li>public sewer</li> <li>septic tank</li> <li>pour-flush latrine</li> <li>ventilated improved pit latrine</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Increased rat density</li> <li>Open or broken sewers</li> <li>Suboptimal schools</li> <li>Inadequate/inappropriate health care services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Typhus, leptospirosis, diarrheal diseases, cholera, malaria, dengue, hookworm, hepatitis, chronic respiratory diseases, growth retardation</li> <li>Under-utilization of services, maternal health complications, vaccine-preventable diseases, perinatal diseases, rheumatic heart disease, suicide</li> <li>Poor access to health education</li> <li>Drug-resistant infections, poorly controlled hypertension, diabetes, and other chronic illnesses</li> </ul>

Operational definition of slums adapted from UN sources [1].  
<sup>a</sup>Defined as 20 liters/person/day, acceptable collection distance.  
<sup>b</sup>Shared by maximum of two households.  
 STD, sexually transmitted disease

Figura 3 – Principais características de favelas, pelas Nações Unidas, implicações físicas e legais e seu impacto na saúde da população. (Unger, A., & Riley, L. W. [2007]. Slum Health: From Understanding to Action. *PLoS Medicine*, 4[10], e295. Recuperado em 07 de setembro de 2017 de <http://doi.org/10.1371/journal.pmed.0040295>. Adaptado de UN-Habitat [2002]. Expert Group Meeting on Urban Indicators Secure Tenure, Slums and Global Sample of Cities. Nairobi, Kenya).

Os processos e produtos de iniciativas de planejamento e intervenção com foco em favelas podem impactar múltiplos determinantes de saúde e apontam para a oportunidade de associar as estratégias de intervenção em favelas com os determinantes socioambientais da saúde, na perspectiva da promoção da saúde, buscando capturar e ampliar o potencial dos benefícios à saúde destas intervenções e do processo de planejamento que as orientou. As propostas de planejamento e projeto em favelas poderiam ser desenhadas, implementadas e avaliadas com esse claro objetivo (Corburn & Sverdlik, 2017). Como exemplo, na tabela abaixo se verifica a relação entre algumas estratégias características de projetos de urbanização de favelas e sua relação com

potenciais benefícios à saúde de seus moradores.

Select upgrading characteristics and related health benefits.	
Slum Upgrading Characteristic (Select)	Health Influences (Examples)
Community Empowerment and Political Recognition via Participatory Upgrading	Trust; empowerment; control of life decisions
Right to Remain (In Situ Upgrading)	Social connections; collective efficacy; no fear of displacement
Housing Improvements and Land Tenure	Reduced anxiety from fear of displacement; address can result in social services, access to banking, etc.
Safety and Security	Reduced gender-based violence; reduced physical violence; improved mental health
Integration of Slums into Formal City	Transportation and access to employment, education and services; reduced isolation and segregation
Poverty Reduction	Income for food, electricity and other services
Climate Change Resilience	Reduced health impacts from flooding, heat events, or water scarcity due to drought

Figura 4 - Estratégias características de projetos de urbanização de favelas e sua relação com potenciais benefícios à saúde de seus moradores (Corburn & Sverdlik, 2017: 8. Slum Upgrading and Health Equity. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14[4], 342. Recuperado em 25 de setembro, 2017, de <http://doi.org/10.3390/ijerph14040342>).

Ao estudarem as avaliações de um conjunto de experiências em urbanização de favelas em cidades localizadas na Ásia, África e América Latina, Corburn and Sverdlik (2017) verificaram que em poucos casos foi possível perceber alteração da situação de desigualdade e estado de saúde da população, mesmo tendo escolhido experiências de políticas habitacionais integradoras e intersetoriais, com atuação sobre os determinantes sociais da saúde. Mais do que isso, verificou-se a quase inexistência de avaliações de como esses projetos afetaram a saúde ou os determinantes sociais da saúde da população local.

O mesmo se observa no Brasil, onde a urbanização de assentamentos precários, bem como algumas experiências de regularização de loteamentos irregulares e clandestinos, desenvolveu-se principalmente a partir da década de 1990, como objeto de iniciativas locais, financiadas por recursos próprios e agências internacionais (Cardoso, 2008). A Política Nacional de Habitação, consolidada em 2004, e a implantação progressiva do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) 2009-2023, buscavam mudar este quadro, apesar dos numerosos e complexos desafios. O PlanHab consolidou a linha programática para integração urbana de assentamentos precários, que tinha como objetivos garantir a inclusão territorial, condições de habitabilidade e a segurança da posse aos moradores de assentamentos precários, localizados em terras públicas ou privadas, assim como ampliar a disponibilidade de glebas e terrenos desocupados para a produção habitacional através da regularização fundiária e urbanística (Ministério das Cidades, 2010).

O Programa Nacional de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários constituiu uma base normativa e implementou uma estratégia de alcance nacional, onde foi definido um conjunto de intervenções em todo o país, incluindo grandes complexos de assentamentos precários, alterando a escala, o alcance e a complexidade com que o tema até então era tratado (Ministério das Cidades, 2008). Apesar disso, a intersetorialidade desejável entre as estratégias de intervenção urbanas e habitacionais e as estratégias de promoção da saúde não se verificaram.

## **I.Saúde Urbana - saúde pública e política urbana**

A evolução da saúde pública nos países, de acordo com a teoria da transição epidemiológica, passa por 3 estágios de mudanças demográficas e de saúde em seu processo de desenvolvimento, e está associado à evolução ambiental e social das cidades (Omran, 2005). De forma geral, caracteriza-se pela evolução progressiva de um “perfil de alta mortalidade por doenças infecciosas para um outro onde predominam os óbitos por doenças cardiovasculares, neoplasias, causas externas e outras doenças consideradas crônico-degenerativas” (Prata, 1992: 168).

Segundo Omran (2005), a Idade da ‘pestilência e fome’ durou a maior parte da história humana. Embora as taxas de natalidade fossem altas, as taxas de mortalidade também eram altas - às vezes extremamente altas - devido a epidemias, fome e guerra. A maioria das pessoas teria morrido de doenças infecciosas. A Idade do ‘Recuo das Pandemias’ veio em seguida, começando em meados do século XIX (na Europa e na América do Norte). As taxas de mortalidade teriam caído como resultado de melhores saneamentos, nutrição e avanços médicos, de modo que a população cresceu rapidamente. Em seguida, identifica a ‘Idade das Doenças Degenerativas e do Homem’, quando as taxas de natalidade caíram aproximadamente ao mesmo nível que as taxas de mortalidade, a população estabilizou-se e o câncer e as doenças cardiovasculares emergiram como as principais causas de morte. (Omran, 2005).

Da mesma forma, a saúde no contexto urbano evoluiu através do que poderíamos chamar de transição epidemiológica urbana. As doenças infecciosas dominaram o perfil de saúde das cidades dada a ausência de água limpa, tratamento de esgoto e coleta de lixo. As melhorias sanitárias durante o século XIX controlaram muitas dessas ameaças, mas, ao mesmo tempo, a industrialização introduziu outras questões referentes, principalmente, à poluição. Com o crescimento das populações urbanas durante os séculos XIX e XX, muitas vezes a um ritmo vertiginoso, as cidades tornaram-se focos de concentração de pobreza, deslocamento social e crime (Frumkin, Frank & Jackson, 2004).

Atualmente, embora todos esses problemas tenham sido parcialmente controlados em grande parte das cidades, nenhum deles desapareceu. As doenças infecciosas e desafios recentes como a epidemia de HIV e a poluição industrial, embora em níveis bem inferiores aos de décadas atrás, continuam a desafiar algumas cidades, bem como os problemas da pobreza e do deslocamento social continuam a flagelar as partes pobres de cada cidade. Nas cidades das nações pobres do mundo onde ocorre um acelerado processo de crescimento, cada um desses problemas persiste, muitas vezes em proporções trágicas (Frumkin et al, 2004).

Cohen (2004) defende que a população socialmente excluída dos benefícios do capitalismo tende a ocupar áreas inadequadas da cidade, como faixas marginais de rios e córregos e áreas de encostas, e que grande parte destas áreas seria de risco à saúde humana e ambiental. Dessa forma, seria necessária a reflexão sobre o conceito de risco como um dos caminhos de aproximação do debate sobre o contexto urbano existente. Além disso, defende que os fatores de risco à saúde humana e ambiental poderiam ser divididos em três: no habitat, na moradia e na família. Adiciona também à reflexão que a população moradora de áreas de favela também sofreria risco social que incorporaria uma análise específica sobre a violência, entre outros aspectos. (Cohen, 2004)

Entre os diversos paradigmas explicativos para os problemas de saúde, em meados do século XIX “predominava a teoria dos miasmas, que conseguia responder às importantes mudanças sociais e práticas de saúde observadas no âmbito dos novos processos de urbanização e industrialização ocorridos naquele momento histórico”

(Buss & Filho, 2007: 78). Já nas últimas décadas do século XIX, “com o extraordinário trabalho de bacteriologistas como Koch e Pasteur, afirma-se um novo paradigma para a explicação do processo saúde-doença” (Buss & Filho, 2007: 79). No centro do debate estiveram questões sobre se a saúde pública deveria tratar do estudo de doenças específicas, baseando-se fundamentalmente na microbiologia e nos sucessos da teoria dos germes ou deveria centrar-se no estudo da influência das condições sociais, econômicas e ambientais na saúde dos indivíduos.

Apesar da preponderância do enfoque médico biológico na conformação inicial da saúde pública como campo científico, em detrimento dos enfoques sociopolíticos e ambientais, observa-se, ao longo do século XX, uma permanente tensão entre essas diversas abordagens (Buss & Filho, 2007).

No momento de sua fundação em 1948, a Organização Mundial da Saúde (OMS) aprovou a definição de saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não meramente a ausência de doença ou enfermidade, portanto uma concepção ampla da saúde, para além de um enfoque centrado na doença. Mas somente no final dos anos 1970, a Conferência Internacional sobre Promoção de Saúde de Alma-Ata volta a centrar atenção sobre o tema dos determinantes sociais. A Declaração de Alma Ata, adotada em 1978, considera que as condições sociais influenciam decisivamente a saúde, declaram ser necessário e possível implementar ações em todos os setores para promoção do bem-estar, conteúdo enfatizado na Carta de Ottawa, documento apresentado na Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, em 1986, que oferece ênfase nas condições e recursos para se ter saúde, associando saúde à valores como qualidade de vida, saúde e seus determinantes. (Ministério da Saúde, 2002)

A saúde urbana assim foi progressivamente (décadas de 1980 e 1990) sendo vista como parte de uma rede complexa de condições sociais e ambientais. A literatura de saúde urbana surge com foco na análise destas condições e com o intuito de definir estratégias de enfrentamento dos desafios gerados por elas (Frumkin et al, 2004). Observa-se um extraordinário avanço no estudo das relações entre a maneira como se organiza e se desenvolve uma determinada sociedade e a situação de saúde de sua população. Este avanço é particularmente marcante no estudo das iniquidades em saúde, ou seja, das desigualdades de saúde entre grupos populacionais que, além de sistemáticas e relevantes, são também evitáveis, injustas e desnecessárias (Whitehead, 2000). Compreende-se assim que a maior parte da carga de doenças - assim como as iniquidades em saúde que existem em todos os países - acontece por conta das condições em que as pessoas nascem, vivem, crescem, trabalham e envelhecem, portanto, dos determinantes sociais da saúde. Para Dahlgren & Whitehead (1991), a figura abaixo ilustra os principais determinantes sociais da saúde, que podem ser compreendidos como níveis sucessivos de condições que influenciam o estado de saúde, desde as condições ambientais, sócioeconômicas e culturais mais gerais até as características individuais como idade, sexo e fatores hereditários.





Figura 5 - Determinantes sociais da saúde: modelo de Dahlgren e Whitehead. (Dahlgren G, Whitehead M. 1991. *Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health*. Stockholm, Sweden: Institute for Futures Studies).

Um dos principais desafios dos estudos sobre as relações entre determinantes sociais e saúde consiste em “estabelecer uma hierarquia de determinações entre os fatores mais gerais de natureza social, econômica, política e as mediações através das quais esses fatores incidem sobre a situação de saúde de grupos e pessoas, já que a relação de determinação não é uma simples relação direta de causa-efeito” (Buss & Filho, 2007: 81). A Comissão sobre Determinantes Sociais da Saúde (Commission on Social Determinants of Health - CSDH), criada em 2005, afirma que a implementação de ações sobre os determinantes sociais baseia-se em três temas mais amplos. Primeiro, reduzir as iniquidades em saúde seria um imperativo moral. Segundo, seria essencial melhorar as condições de saúde e bem-estar, promover o desenvolvimento e alcançar objetivos gerais no campo da saúde. Terceiro, seria necessário promover ações em uma série de prioridades sociais que estão para além do campo da saúde e que dependem de melhores níveis de igualdade em saúde (WHO, 2011).

As Conferências globais de promoção da saúde da OMS subsequentes ao encontro de Ottawa, em 1986 – Adelaide, em 1988, Sundsvall, em 1991, e Jacarta, em 1997 - consolidaram princípios fundamentais para as ações de promoção da saúde (Ministério da Saúde, 2002). Estes princípios foram reforçados na Declaração Política sobre Determinantes Sociais da Saúde realizada no Rio de Janeiro, em 2011, na Declaração Política do Encontro de Alto-Nível da Assembleia Geral das Nações Unidas para a Prevenção e Controle de Doenças Não-transmissíveis, de 2011, no documento produzido pela Rio+20, em 2012, intitulado ‘O Futuro que Queremos’ (ONU, 2012), e na 8ª Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, realizada em Helsinque - Finlândia, em 2013, cujos documentos identificaram a ação intersetorial e as políticas públicas saudáveis como elementos centrais para a promoção da saúde e realização da equidade em saúde. Eles também estão refletidos em muitos outros enquadramentos, estratégias e resoluções da OMS.

No Brasil, a promoção da saúde vem sendo objeto de reflexão desde o processo de redemocratização, com destaque para a 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, e a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990). A Política Nacional de Promoção da Saúde foi revisada em 2014 e aponta a necessidade de articulação com outras políticas públicas para fortalecê-la, com o imperativo da participação social e dos movimentos populares, em virtude da impossibilidade de que o setor sanitário consiga responder sozinho ao enfrentamento dos determinantes e condicionantes da saúde. Em uma de suas diretrizes, afirma a necessidade de apoiar e promover, de forma privilegiada, a execução de programas, planos, projetos e ações diretamente relacionados à promoção da saúde, considerando o perfil epidemiológico e

as necessidades do seu território e reforça a importância do fomento ao planejamento de ações territorializadas de promoção da saúde, com base no reconhecimento de contextos locais e no respeito às diversidades, a fim de favorecer a construção de espaços de produção social, ambientes saudáveis e a busca da equidade, da garantia dos direitos humanos e da justiça social (Ministério da Saúde, 2015).

No debate sobre promoção da saúde e qualidade de vida, deve ser oferecido um “especial destaque ao tema das políticas públicas saudáveis, da governabilidade, da gestão social integrada, da intersectorialidade, das estratégias dos municípios saudáveis e do desenvolvimento local” (Buss, 2000: 173). Uma das primeiras definições de Cidades Saudáveis foi elaborada por Hancock (1986) ressaltando a importância histórica do processo de tomada de decisão dos governos locais no estabelecimento de condições para a saúde, para interferir nos determinantes sociais, econômicos e ambientais, por meio de estratégias como planejamento urbano, fortalecimento da organização e capacitação comunitária e participação da população. Segundo sua concepção, uma cidade saudável é aquela que está continuamente criando e melhorando o ambiente físico e social, fortalecendo os recursos comunitários que possibilitam às pessoas se apoiarem mutuamente no sentido de desenvolverem seu potencial e melhorarem sua qualidade de vida (Hancock, 1986).

O movimento das cidades saudáveis surgiu na Europa, no mesmo ano em que se realizou a já mencionada Conferência de Ottawa no continente americano, 1986. A Organização Mundial da Saúde elaborou e tornou público o documento ‘Health City Movement’, pretendendo abordar os determinantes da saúde e os princípios de saúde para todos e o desenvolvimento sustentável, integrar e promover as prioridades de saúde ao público europeu e mundial, colocar a saúde nas agendas sociais e políticas das cidades e promover a boa governança e parcerias baseadas no planejamento para a saúde. Desde então, o movimento vem crescendo continuamente, envolvendo hoje redes de cidades localizadas nos cinco continentes. O movimento das cidades saudáveis se articula em redes nacionais e regionais e busca engajar governos locais em desenvolvimento local através de compromissos com a mudança institucional, capacitação de recursos humanos e parcerias no planejamento e projetos inovadores. Busca promover processos compreensivos e sistemáticos de políticas e planejamento para a saúde com ênfase na necessidade de superar a iniquidade em saúde e a pobreza urbana, as necessidades de grupos vulneráveis, a governança participativa e foco de ação com base nos determinantes sociais, econômicos e ambientais da saúde (<http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/urban-health/activities/healthy-cities>, recuperado em 13, dezembro, 2017).

O movimento dos municípios saudáveis chegou à América Latina no início da década de 1990. Na década seguinte, a estratégia de Municípios e Comunidades Saudáveis (MCS) continuava a ser a mais usada de todas as estratégias de promoção da saúde, considerada tanto nas atividades de planejamento como nas atividades de gestão (OPAS, 2002). Akerman et al (2002), a partir de análise de artigos e trabalhos em cidades saudáveis afirma que, embora já se verificassem documentos e artigos com avaliação de evidências em relação à efetividade de programas, fazendo recomendações para formuladores de política, estava explícita a complexidade da questão. Ressaltando a importância da avaliação na formulação de políticas saudáveis, a OPAS publicou em 2005 uma proposta de orientação aos administradores locais e formuladores de política de governos e encarregados de implementar as decisões (OPAS, 2005).

Caiaffa et al (2008) afirma que o tema ‘saúde urbana’ ficou em evidência com o relatório da Rede de Conhecimentos dos Entornos Urbanos, conhecida como KNUS (Knowledge Network on Urban Settings), realizado em 2007. Produzido por solicitação

da Comissão dos Determinantes Sociais em Saúde da Organização Mundial de Saúde (CDSS – OMS), marca claramente a transcendência dos efeitos da urbanização sobre a saúde humana. Uma das questões que sustenta como importante para especificar o conceito é que “os atributos físicos e sociais (contexto) da cidade e seus bairros e/ou vizinhanças podem afetar a saúde dos indivíduos” (Caiaffa et al, 2008: 1788).

Assim, para Caiaffa et al (2008), “o papel do ambiente físico e social (o contexto) em moldar a saúde das pessoas permite compreender a cidade/urbano como exposição, modulando de forma benéfica ou danosa a saúde de suas populações residentes” (Caiaffa et al, 2008: 1789). As variáveis de contexto assumem papel importante nesta nova visão do processo saúde-doença. Nesse sentido, “a saúde urbana pode ser considerada como um ramo da saúde pública que estuda os fatores de riscos das cidades, seus efeitos sobre a saúde e as relações sociais urbanas” (Caiaffa et al, 2008: 1789). Destaca, ainda, como fatores proximais no modelo teórico as condições urbanas de moradia e trabalho, considerados fatores primariamente modificáveis e sugere que “intervenções mais promissoras para modificar a saúde urbana são aquelas que procuram fazer mudanças específicas nessas condições de vida” (Caiaffa et al, 2008: 1790). Como resultado dos avanços na investigação e na ação em saúde urbana, segundo Caiaffa, Friche e Ompad (2015), temos a identificação do ambiente construído como um dos principais determinantes da saúde e do ambiente social como o apoio benéfico ou maléfico capaz modular nossa capacidade de permanecer saudáveis.

O campo da saúde urbana oferece desafios diversos para a pesquisa, planejamento e para sua efetiva utilização pelos governos e população. Segundo a WHO (2010), espera-se dos pesquisadores que avancem na “avaliação de efetividade e orientação sobre abordagens de enfrentamento da iniquidade em saúde nas cidades”. Dias et al (2015) elencam, de forma complementar, como desafios para pesquisadores: a elaboração de modelos de avaliação de determinantes e impactos de políticas e serviços públicos sobre a saúde urbana; a construção de evidências entre estratégias de intervenção implementadas e a transformação do estado de saúde das populações; a definição de indicadores de saúde que possam medir as mudanças que interessam, de fácil compreensão, montagem e acompanhamento; a definição de indicadores ou avaliação qualitativa de processo que permita apontar modelos de intervenção com base na governança e gestão democrática; e a investigação sobre experiências que permitam gerar avaliações comparativas e um aprendizado sobre melhores práticas, visando aprimoramento contínuo. Dos planejadores espera-se, entre outras ações, o desenvolvimento de estratégias e práticas de intervenção nas cidades que atuem sobre determinantes socioambientais da saúde em configurações urbanas diversas, e incorporem a avaliação de impacto em saúde na consideração de suas escolhas de planejamento e políticas para a cidade (WHO, 2010).

Dois marcos importantes na organização do conhecimento em saúde urbana foram a criação do Centro para Desenvolvimento da Saúde (WHO Kobe Center) no Japão, com foco na urbanização como elemento chave orientador do desenvolvimento em saúde, e o estabelecimento da Sociedade Internacional para Saúde Urbana (ISUH), com divulgação de artigos científicos pelo Journal of Urban Health e encontros anuais e Conferências Internacionais de Saúde Urbana (ICUH). O Kobe Center lançou recentemente, em 2016, o ‘The Global report on urban health: equitable, healthier cities for sustainable development’ (WHO, 2016) que apresenta novos dados sobre a saúde dos moradores urbanos de cerca de 100 países, atualizando o primeiro relatório global da Organização Mundial de Saúde sobre saúde urbana intitulado ‘Cidades ocultas: desmascarando e superando as desigualdades em saúde em ambientes urbanos’ (WHO, 2010).

The World Health Organization (WHO, 2016) identifica a urbanização como um dos desafios para a saúde pública no século XXI e o planejamento urbano como uma ferramenta importante de impacto sobre o processo de urbanização e os espaços urbanos em benefício à saúde da população. O novo relatório global apresenta uma análise especial sobre o impacto das iniquidades persistentes da saúde urbana na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e estabelece uma base para a nova agenda global de saúde e desenvolvimento relacionado com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Cobertura Universal de Saúde. Também apresenta evidências de que, nas cidades, o progresso na saúde depende não apenas da força dos sistemas de saúde, mas também da formação de ambientes urbanos mais saudáveis. Este Relatório Global busca ainda contribuir com soluções práticas e com evidências de efetividade para enfrentar os desafios de saúde do século XXI, considerando exemplos de ações desenvolvidas por cidades e nações em todo o mundo e os casos de sucesso que foram alcançados.

Ao longo dos anos, as redes de cidades saudáveis têm amalgamado uma série de abordagens para a promoção da saúde em ambientes urbanos. Entre os princípios orientadores do movimento das cidades saudáveis pode-se citar a busca da equidade em saúde, considerado o principal deles; o desenvolvimento sustentável; a ação com foco em desenvolvimento local de comunidades e abordagens para a organização do desenvolvimento da ação, considerando a intersectorialidade e o trabalho em rede, com vistas ao desenvolvimento de políticas e ações estruturadas. Em cada um desses campos, há uma variedade de conceituações (teóricas) identificando diferentes modelos relevantes para diferentes contextos (De Leeuw, 2009).

A rede europeia de cidades saudáveis tem desenvolvido um trabalho consistente junto à OMS nesses últimos 25 anos e cabe identificar a posição sólida que o monitoramento e a avaliação tiveram sobre as agendas da OMS e das cidades parceiras. No que se refere à metodologia de pesquisa em cidades saudáveis, De Leeuw (2009) afirma que após algumas fases de aprimoramento, a metodologia atualmente incorpora as perspectivas das partes interessadas no desenvolvimento de políticas, valorizando a identificação e envolvimento dos *stakeholders* e o processo participativo com a construção de propostas negociadas entre os envolvidos.

Entre as prioridades da agenda da rede de cidades saudáveis europeias, que permanecem desde sua criação, estão: abordar os determinantes da saúde, a equidade na saúde e nos princípios da saúde para todos e colocar a saúde na agenda social e política das cidades. A Rede Europeia de Cidades Saudáveis da OMS se encontra, atualmente, na fase V de desenvolvimento de suas atividades. Importante mencionar que as fases III e IV incorporaram maior relevância ao planejamento urbano, com foco na influência do ambiente construído, no desenho urbano e nos sistemas de transporte das cidades membros, um modelo que coloca as pessoas no centro do desenvolvimento sustentável, reconhecendo os limites ecológicos ao crescimento.

Entre os atuais temas centrais de trabalho, constam ambientes cuidadosos e de apoio, apontando para uma cidade para todos os seus cidadãos, inclusiva, solidária, sensível e receptiva às suas diversas necessidades e expectativas; cidades que oferecem condições e oportunidades que sustentam estilos de vida saudáveis; ambientes físicos e construídos que criam condições favoráveis à saúde, incluindo aspectos relacionados à recreação e trabalho, segurança, interação social, mobilidade de qualidade, identidade cultural valorizada, acessível a todos os seus habitantes. Com base no modelo de Dahlgren e Whitehead (1991) sobre os determinantes sociais da saúde, propuseram, conforme figura abaixo (WHO, 2014:10), um novo modelo para as cidades saudáveis, que refletisse essa abordagem.

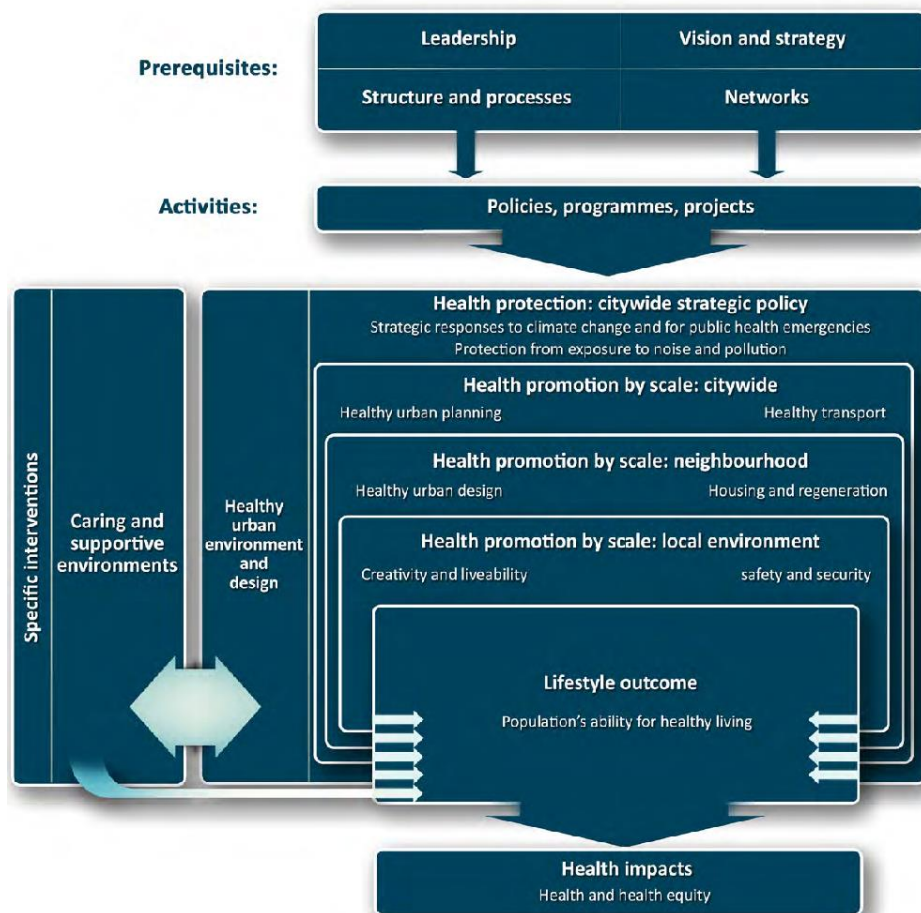


Figura 6 – Modelo para os resultados esperados de uma cidade saudável. (World Health Organization [WHO]. [2014] *Healthy cities. Promoting health and equity – evidence for local policy and practice. Summary evaluation of Phase V of the WHO European Healthy Cities Network*. [Edited by: De Leeuw, E., Tsouros, A. D., Dyakova M., & Green, G.], Copenhagen. P10).

De forma coerente com os apontamentos acima, cabe registro a iniciativa da OMS na elaboração e disponibilização de uma ferramenta de apoio à decisão denominada 'Urban Health Equity Assessment and Response Tool' (Urban HEART), disponibilizada pelo Kobe Center, que tem a intenção de apoiar as cidades na identificação e redução das iniquidades em saúde. A ferramenta Urban HEART propõe auxiliar as comunidades locais, autoridades e responsáveis por programas e projetos, de esferas municipais e nacionais de forma a: compreender melhor os determinantes de saúde desigualmente distribuídos pela população; "utilizar evidências ao defender e planejar intervenções que buscam alcançar a equidade em saúde; participar de ações colaborativas intersetoriais para equidade em saúde; aplicar uma lente de equidade na saúde nas decisões de formulação de políticas e alocação de recursos" (WHO, 2010:3).

De forma geral, a ferramenta propõe que sejam seguidos seis passos. O primeiro passo consiste em formar uma equipe inclusiva e construir o compromisso político para buscar uma agenda de equidade em saúde para sua cidade/assentamento. As atividades principais incluem construção de parcerias, educação e advocacy. Além disso, deve-se buscar garantir a sustentabilidade do uso da ferramenta, integrando-a nas estruturas e responsabilidades existentes na gestão. O segundo passo consiste em definir um conjunto de indicadores de equidade em saúde que permita que a equipe colete informações de forma eficaz e verifique as questões de equidade em saúde na sua

cidade e de forma específica em determinados assentamentos. A ferramenta disponibiliza indicadores avaliados como válidos e confiáveis de equidade em saúde, que podem ser complementados por indicadores específicos coerentes com a realidade local, e considera-se importante que as escolhas se façam em consulta com as partes interessadas. O terceiro passo afirma a importância do acesso, bem como da confiabilidade e qualidade dos dados disponíveis. O quarto passo consiste em gerar evidência, facilitando a ilustração e a comunicação das desigualdades de saúde no território, bem como a percepção de urgências e prioridades. O quinto passo é considerada uma fase crítica em que todas as partes interessadas participam na identificação de questões prioritárias, avaliando evidência na ação, associando avaliação quantitativa e qualitativa, com a preocupação de revelar tendências e situações de profundas desigualdades, entendendo suas causas e consequências (WHO, 2010:5).

O sexto passo consiste em, após identificar as questões de equidade que merecem atenção, definir a resposta apropriada. Esta etapa deve envolver setores políticos, comunidades e atores relevantes, incorporando um caráter consultivo e tendo como objetivo desenvolver um plano de ação baseado em evidências, que busque ser persuasivo para os tomadores de decisão, ser adotado e implementado. O banco de referências disponibilizado em estratégias e intervenções realizados em outras cidades pode ser útil para a elaboração de alternativas. É proposto que sejam avaliados os pontos fortes relativos às alternativas, considerando uma ampla gama de fatores, incluindo impactos potenciais sobre equidade, preferências da comunidade, recursos disponíveis e alinhamento com as prioridades governamentais existentes. Busca-se assim que o plano se consolide baseado em evidências, seja viável, relevante e amplamente apoiado (WHO, 2010:5).

Concluídos os passos descritos, o desafio passa a ser integrar o processo previsto na ferramenta Urban HEART em ciclos de planejamento do governo local. Isto significa, primeiramente, que os governos adotarão “critérios que consideram a equidade em saúde ao planejar a alocação de recursos”. Em segundo lugar, isso significa que os governos adotarão “abordagem baseada em evidências para monitorar a equidade na saúde, incluindo avaliação regular, priorização, planejamento, ação e avaliação”. Terceiro, significa que os governos “priorizarão os determinantes sociais da saúde para abordar a saúde da população e incentivará cooperação intersetorial, intergovernamental e o envolvimento da comunidade” na solução dos problemas e estratégias governamentais (WHO, 2010: 37).

## **II. Considerações finais**

O campo da saúde urbana é reconhecido como um campo inovador de pesquisa e promissor como definidor de referências para a saúde pública, planejamento e projeto urbano, com potencial de contribuição com políticas públicas, planos locais e instrumentalização dos atores locais, considerando a necessária articulação entre setores da sociedade e a governança democrática, tendo a saúde como elemento legitimador e integrador para superar as iniquidades na cidade.

A agenda da reforma urbana e a defesa do direito à cidade são coerentes com essa perspectiva, compreendendo a construção da cidade como uma base fundamental para os processos de acumulação do capital e a cidade como espaço de disputas, indicando que a abordagem multidisciplinar do tema deve necessariamente considerar o aspecto político como um determinante da saúde (Harvey, 2012). A apropriação dos determinantes sociais da saúde e das evidências dos impactos em saúde como orientadores da formulação, monitoramento e avaliação da política urbana podem assim



contribuir para fortalecer a luta política pela equidade e justiça social nas cidades, com impacto mais significativo em territórios vulneráveis. Segundo Braveman (2011), as iniquidades em saúde e seus determinantes são os parâmetros para a avaliação de justiça social em saúde.

Como afirma Vlahov (2015), temos a oportunidade e necessitamos de evidências e de agir para atingir o objetivo de equidade em saúde urbana de forma integrada e sistêmica com as agendas urbanas da ONU. Essas agendas defendem a atuação nas favelas como uma estratégia central e prioritária para a equidade no acesso aos ônus e bônus da urbanização na cidade e para a redução das vulnerabilidades decorrentes das mudanças climáticas, com destaque para a Nova Agenda Urbana, resultado da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável - Habitat III (UN-Habitat, 2016) e a Agenda 2030 (United Nations, 2015). Na perspectiva da saúde urbana, merece atenção no contexto dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), previstos na Agenda 2030, o enfoque dado aos ODS 3, 6 e 11 que tratam respectivamente de assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; assegurar a disponibilidade de água potável para todos e a gestão sustentável dos sistemas de água e saneamento; e tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (United Nations, 2015).

Considerando que são raras as experiências de municípios e comunidades saudáveis que articulam de forma efetiva as estratégias de planejamento e intervenção sobre o território, os determinantes sociais de saúde e evidências sobre o impacto na saúde e qualidade de vida das populações, é necessário esforço relevante e referências em pesquisa, análises gerais de equidade em saúde e desenvolvimento de ferramentas que apresentem um quadro rigoroso e compreensivo para apoio ao processo de planejamento e formulação de uma política pública efetiva.

Os conteúdos propostos pela ferramenta Urban HEART e a experiência acumulada pela rede de cidades saudáveis são coerentes com essas preocupações e parecem úteis ao desenvolvimento de uma estratégia específica de atuação em seus territórios mais vulneráveis, em uma perspectiva interescalar, a partir do diálogo com as ferramentas de planejamento urbano e a experiência em intervenções físicas que países e cidades na América Latina já dispõem, visando a orientação de políticas que busquem a equidade em saúde.

## **Bibliografia**

Akerman, M. et al. (2002) Avaliação em promoção da saúde: foco no "município saudável". *Rev. Saúde Pública [online]*. 2002, vol.36, n.5, pp.638-646. Recuperado em 12 de outubro de 2017 de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102002000600016&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102002000600016&lng=en&nrm=iso).

Buss, P. (2000). Promoção da saúde e qualidade de vida. *Ciênc. saúde coletiva [online]*. vol.5, n.1, pp.163-177. Recuperado em 22, agosto, 2017, de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232000000100014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232000000100014&lng=en&nrm=iso).

Buss, P., & Filho, A. (2007) A Saúde e seus Determinantes Sociais. *PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, 17(1):77-93. Rio de Janeiro.

Caiaffa, W. et al. (2008) Saúde urbana: "a cidade é uma estranha senhora, que hoje sorri e amanhã te devora". *Ciênc. saúde coletiva [online]*., vol.13, n.6, pp.1785-1796.

Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232008000600013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232008000600013&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 02/10/2017.

Caiaffa, W., Friche, A., & Ompad, D. (2015) Saúde urbana: marcos, dilemas, perspectivas e desafios. *Cadernos de Saúde Pública*, 31 Sup:S1-S2. Rio de Janeiro.

Cardoso, A. Contextualização e Caracterização. (2008) In: *Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. BRASIL: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Pgs 13-46.

Cohen, S. (2004) *Habitação Saudável como Caminho para a Promoção da Saúde*. Tese de Doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Osvaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.

Corburn, J. & Sverdlik, A. (2017) Slum Upgrading and Health Equity. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14(4), 342. Recuperado em 25 de setembro de 2017 de <http://doi.org/10.3390/ijerph14040342>.

De Leeuw, E. (2009) Evidence for Healthy Cities: reflections on practice, method and theory. *Health Promotion International*, 24, Special Supplement on European Healthy Cities, pp.i19 – i.36.

Davis, M. (2006) *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Dahlgren G, Whitehead M. (1991). *Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health*. Stockholm, Sweden: Institute for Futures Studies.

Frumkin, H. Frank, L. and Jackson, R. (2004) *Urban sprawl and public health: designing, planning, and building for healthy communities*. Washington, DC: Island Press.

Hancock, T. & Duhl, L. (1986) *Health Cities: Promoting Health in the Urban Context*. Copenhagen: World Health Organization.

Ministério da Saúde/Secretaria de Políticas de Saúde (2002). *As Cartas da Promoção da Saúde*. Brasília - DF: autores.

Ministério da Saúde / Secretaria de Vigilância em Saúde & Secretaria de Atenção à Saúde (2015). *Política Nacional de Promoção da Saúde: PNPS: revisão da Portaria MS/GM nº 687, de 30 de março de 2006*. Brasília – DF: autores.

Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. (2008) *Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários. Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília – DF: Autores.

Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. (2010) *Plano Nacional de Habitação*. Brasília: Autores.

Omran, A. (2005). The Epidemiologic Transition: A Theory of the Epidemiology of Population Change. *The Milbank Quarterly*, 83(4), 731–757. Recuperado em 26 de agosto de 2017 de <http://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2005.00398.x>

OPAS/OMS. (2002) *Municípios e Comunidades Saudáveis - Guia dos Prefeitos para promover qualidade de vida*. Divisão de Promoção e Proteção da Saúde, Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), Organização Mundial de Saúde (OMS).

OPAS. (2005) *Municipios y ciudades saludables: recomendaciones para la evaluación dirigido a los responsables de las políticas en las Américas*. Organización



Panamericana de la Salud. Área de Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental. Unidad de Entornos Saludables. Washington, D.C: Author.

Organização das Nações Unidas (ONU), (2012). *Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20) – O Futuro Que Queremos*. Brasil, Rio de Janeiro.

Prata, P. (1992) A transição epidemiológica no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 8(2), 168-175. Recuperado em 27/09/2017 de <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1992000200008>.

UN-Habitat. (2003) *The challenge of slums: global report on human settlements 2003*. London: Earthscan.

UN-Habitat. (2011) *Cities and Climate Change: Global Report on Human Settlements 2011*. Washington: Earthscan.

UN-Habitat. *New Urban Agenda*. Habitat III - United Nation Conference Program on Housing and Urban Sustainable Development. Quito, 2016.

Unger, A., & Riley, L. W. (2007). Slum Health: From Understanding to Action. *PLoS Medicine*, 4(10), e295. Recuperado em 07 de setembro de 2017 de <http://doi.org/10.1371/journal.pmed.0040295>.

United Nations. (2014) *World urbanization prospects, the 2014 revision*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. New York.

United Nations. *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. 2015.

Vlahov, D. (2015) A pivotal moment for urban health. *Cadernos de Saúde pública*, 31, Sup: 7-8. Rio de Janeiro. Recuperado em 18 de setembro de 2017 de <https://dx.doi.org/10.1590/0102-311XPE01S115>.

Whitehead, M. (2000) *The concepts and principles of equity and health*. EUR/ICP/RPD 414, 7734r, Geneva: WHO. Recuperado em 18 de outubro de 2016 de [http://salud.ciee.flacso.org.ar/flacso/optativas/equity\\_and\\_health.pdf](http://salud.ciee.flacso.org.ar/flacso/optativas/equity_and_health.pdf).

World Health Organization (WHO). (2014) *Cities for Healthy*. The WHO Centre for Health Development. Kobe: Author.

World Health Organization (WHO). (2011) *Diminuindo diferenças: a prática das políticas sobre determinantes sociais da saúde: documento de discussão*. Conferência Mundial sobre Determinantes Sociais da Saúde - Todos pela equidade. Rio de Janeiro, Brasil.

World Health Organization (WHO). (2016) *Global Report on Urban Health: Equitable Healthier Cities for Sustainable Development*. World Health Organization. Geneva, Switzerland: Author.

World Health Organization (WHO). (2014) *Healthy cities. Promoting health and equity – evidence for local policy and practice. Summary evaluation of Phase V of the WHO European Healthy Cities Network*. (Edited by: de Leeuw, E., Tsouros, A. D., Dyakova M., & Green, G.), Copenhagen.

World Health Organization (WHO). (2010) *Urban HEART: Urban Health Equity Assessment and Response Tool: user manual*. World Health Organization, The WHO Centre for Health Development. Kobe: Author.

World Health Organization (WHO) & United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). (2010) *Hidden cities: unmasking and overcoming health inequities in urban settings*. The WHO Centre for Health Development. Kobe: Author.

Marcela Monteiro dos Santos  
Universidade Federal do Ceará  
[marcelamonteirosantos@gmail.com](mailto:marcelamonteirosantos@gmail.com)

Thaís Oliveira Ponte  
Faculdade Estácio  
[thaisoponte@gmail.com](mailto:thaisoponte@gmail.com)

## **Introdução**

O crescimento das grandes metrópoles brasileiras apresenta como característica importante a dimensão ambiental nos problemas urbanos, em especial aqueles ligados diretamente ao parcelamento, ao uso e a ocupação do solo no qual os assentamentos populares desempenham um papel significativo.

O padrão de urbanização das metrópoles brasileiras e, em especial, na cidade de Fortaleza, levou a duas características particulares associadas à forma predominante de pensar e construir a cidade: a primeira é a insustentabilidade dos processos de expansão da área urbana e de transformações do espaço intra-urbano; e a segunda é a baixa qualidade de vida urbana imprimida a parcela significativa da população.

O crescimento metropolitano da cidade de Fortaleza foi marcado pela ineficiência do planejamento urbano e ausência de projetos articulados, aliado a uma forma de produção do espaço segregacionista e excludente. Além disso, é perceptível a desarticulação da política urbana e da política habitacional que, de modo geral, não prioriza um desenvolvimento justo e democrático da cidade. A expansão desequilibrada de Fortaleza tem como característica a difusão de um padrão morfológico periférico e espraiado, em que se perpetua: o loteamento ilegal; a casa autoconstruída, geralmente fora da normatização urbana estabelecida; a produção dos distantes conjuntos habitacionais de interesse social, levando à exclusão espacial de uma parcela significativa da população; a construção desassistida no território urbano e a presença de terrenos ociosos sem cumprir a função social da propriedade.

É relevante ressaltar que a ocupação e a construção nos espaços ambientalmente vulneráveis são praticadas pelas diferentes classes sociais, tanto pela classe mais abastada, que dispõe de infraestrutura e consentimento político, quanto pela classe desprivilegiada, que ocupa áreas ambientalmente frágeis que não são de interesse do mercado imobiliário.

Nas áreas da cidade produzidas informalmente, a combinação da ausência de infraestrutura urbana com os processos alternativos de construção dos espaços, gera diversos problemas ambientais, bem como situação de risco para a população. Essa problemática socioambiental se apresenta de forma expressiva através: da destruição indiscriminada de matas ciliares; da destruição de áreas de preservação e proteção ambiental; da contaminação do lençol freático; dos deslizamentos e erosão, entre outros efeitos da poluição. Quanto ao espaço construído e a dinâmica sociourbana, as ocupações podem causar calamidades como enchentes, alagamentos, insalubridade das habitações, esgoto a céu aberto, entre outras situações. O movimento cíclico desse processo tem efeito negativo contínuo para o espaço natural e para a qualidade de vida da população urbana.

A escala e frequência com que estes fenômenos se multiplicam em Fortaleza revelam a relação estrutural entre os processos de formação e expansão urbana da

cidade informal e o agravamento de alguns problemas socioambientais, ressaltando a relevância de se trabalhar novamente essa questão.

O trabalho procura apresentar a relação estrutural entre os processos de formação e expansão urbana da cidade informal e o agravamento dos problemas socioambientais na cidade de Fortaleza trazendo como estudo de caso para exemplificação do conteúdo apresentado, a comunidade do Lagamar. Para isso, o trabalho foi desenvolvido em duas etapas básicas. Na primeira foram aplicados procedimentos metodológicos que derivam de técnicas de documentação indireta (pesquisa bibliográfica) e na segunda etapa foram realizados procedimentos de documentação direta (pesquisa de campo). Na *pesquisa bibliográfica* foi realizada uma revisão da literatura a respeito do *corpus teórico* delimitado que é constituído de três conceitos bases, a saber: a) produção do espaço urbano; b) assentamentos populares e c) conflitos ambientais.

A *pesquisa de campo* foi realizada por meio de visitas técnicas e observação intensiva, na Comunidade do Lagamar, área definida como estudo de caso. As visitas técnicas tiveram como objetivo verificar as precariedades e fragilidades ambientais decorrentes da ocupação informal. Foi utilizado a fotografia enquanto procedimento de pesquisa que aborda a dimensão cognitiva dos aspectos que se deseja destacar. Além de valor heurístico, ela tem valor artístico – e é, por conseguinte, capaz de prover uma imagem mais rica da complexidade inerente à problemática abordada.

A partir do estudo e da análise realizada neste trabalho, percebeu-se a insustentabilidade do modo de concepção e produção do espaço na cidade de Fortaleza. O grande desnível social faz com que no território da cidade seja realçada aquela faceta da luta de classes que é travada em torno das condições de produção e de consumo do espaço urbano. Os agentes produtores do espaço urbano estão constantemente disputando os melhores territórios e aqueles que possuem maior poder aquisitivo saem em vantagem nessa disputa. Os grupos sociais excluídos, que geralmente não dispõem de recursos para adquirir uma habitação através do mercado formal, acabam ocupando espaços da cidade que não tem valor para o mercado imobiliário. Tais espaços são, em muitos casos, áreas ambientalmente frágeis. O enorme abismo social no qual Fortaleza está inserido, se rebate especialmente na discrepância das formas de ocupar e usar o solo urbano.

### **A questão ambiental nas metrópoles brasileiras: territórios diferentes, problemas semelhantes**

As mudanças ocorridas no último meio século no crescimento socioespacial das metrópoles brasileiras reforça a relação entre pobreza urbana e segregação espacial no território, apresentando uma dimensão dos problemas urbanos que está diretamente ligada ao parcelamento, ao uso e a ocupação do solo no qual os assentamentos populares e a questão ambiental desempenham um papel significativo.

A década de 1930 marca um momento importante no processo de crescimento das cidades e na transformação das relações de trabalho. Neste período, a região Centro-sul era o principal polo de uma economia primário-exportadora, baseada na produção de café. A economia cafeeira criou condições para o desenvolvimento de uma rede de cidades que possibilitasse a exportação do produto. As cidades que compunham essa rede deram início a uma transformação nas relações de trabalho e na organização social, apesar de, a rigor, a base política continuar composta pela elite agrária. Maricato (1997, p. 26) afirma que “foi, portanto, sob o domínio absoluto do café que o crescimento

urbano/industrial se inicia, gerando uma sociedade mais diversificada, com o aparecimento da classe média formada por profissionais liberais, jornalistas, militares”

Para que se tivesse as possibilidades e condições de realização material do capital e reprodução da força de trabalho era necessário uma infraestrutura urbana industrial bem como a adequação das condições sociais a nova realidade. O investimento em infraestrutura e as ações “modernizadoras<sup>38</sup>” na estrutura urbana se concentraram nas cidades do sudeste do Brasil, como São Paulo e Rio de Janeiro. As cidades do nordeste brasileiro, como Fortaleza, não se beneficiaram de forma mais direta dessa infraestrutura proporcionada pela produção cafeeira, e os processos de industrialização ocorreram mais tardiamente. A maior concentração da população no Nordeste se encontra nas cidades litorâneas, de modo que os investimentos fruto da pecuária extensiva, bem como da produção de algodão, se concentrava no litoral e não no sertão.

Entre as décadas de 1930 e 1950 a conjuntura urbana brasileira apresenta grandes transformações impulsionadas pela industrialização e pelo processo intenso de migração da população do campo para a cidade. A partir dos anos de 1950, a industrialização baseada numa produção com forte influência fordista provocou uma grande migração da população de várias regiões do país em busca de melhores oportunidades. O rápido crescimento populacional sem um correspondente crescimento da infraestrutura urbana provocou o surgimento de diversas problemáticas. Esse crescimento influenciou um padrão de urbanização com características metropolitanas que trouxe duas consequências importantes na formação das cidades no Brasil: a primeira, é a utilização indevida dos recursos naturais como áreas de proteção, áreas de preservação e de interesse ambiental; e a segunda, é o surgimento de assentamentos precários, principalmente em setores mais periféricos das cidades.

É esse padrão de urbanização que vai moldar uma parte das cidades brasileira, a partir dos anos 50, criando enormes periferias sem condições adequadas de habitabilidade, onde se concentrava o contingente populacional que não conseguia ter acesso a áreas mais centrais das cidades. Esta forma de crescimento das cidades provoca, necessariamente, a utilização da natureza como recurso, bem como o desenvolvimento industrial, de novas técnicas impõe transformações ao meio ambiente.

Villaça (1986) afirma que a questão habitacional surge com o homem livre e a consolidação de uma classe trabalhadora a partir dos anos 50. Ele explicita a situação habitacional como uma das adversidades estruturadoras da problemática urbana, que tem impacto no meio ambiente. A questão urbana que está posta através da habitação popular, nas suas mais variadas formas, se expressa de maneira acentuada em uma segregação socioespacial (KOWARICK, 1979) produzida por um processo de urbanização desigual. É nesse contexto que se formam os setores mais periféricos nas cidades desprovidos de infraestrutura urbana ou equipamentos e serviços público que ocupam locais que não interessa ao mercado imobiliário, principalmente áreas limítrofes a recursos hídricos e vegetações naturais. Essa condição vai marcar a maioria das cidades brasileiras, nas décadas seguintes, promovendo um enorme ônus às populações ali residentes.

Nos anos de 1960 e 1970, há um investimento maciço em uma política de mobilidade que valoriza o transporte automotivo como forma principal de locomoção de

---

<sup>38</sup> Muitas reformas urbanas que ocorreram no Brasil, utilizaram o argumento da modernização e do embelezamento para as ações de remoção de populações de baixa renda. Com efeito, nessas reformas, promovia-se o novo que já traz em si sua própria negação: a cidade era negada à população pobre, que era expulsa de suas casas, em nome da modernização e do embelezamento, isto é, em nome do bem-estar comum.

pessoas e mercadorias. A rede de rodovias que deu suporte a esse sistema de transporte causou impactos significativos nos recursos naturais, tanto do ponto de vista do impacto na paisagem, quando da poluição sonora, visual e ambiental. A expansão e o crescimento urbano em áreas ambientais, de proteção de mananciais e bacias hidrográficas expõe os conflitos e contradições presentes nos processos de urbanização das cidades no Brasil.

Na década de 1990 é observado modificações no espaço urbano brasileiro, particularmente associados ao crescimento de cidades médias e ao surgimento de novas Regiões Metropolitanas. Os ambientes naturais passam a ter um significado e valor para o mercado, na medida em que são adquiridos de forma privada, perdendo aos poucos seu status de bem comum. Os recursos naturais adquirem um fator de valorização quando estão próximos a empreendimentos de alto padrão, bem como são desvalorizados quando estão próximo de assentamentos precários. O discurso da problemática que envolve o meio ambiente passa a ser direcionado para a culpabilização das populações de baixa renda que, por não ter opções disponíveis na cidade, acabam por ocupar áreas ambientalmente frágeis.

Rodrigues (2014) afirma que a suposta crise ambiental, tema de pesquisa de intelectuais e objeto de debate de conferências<sup>39</sup>, comissões<sup>40</sup> e relatórios, não é de fato uma crise ambiental, trata-se de uma crise decorrente do modo de produção capitalista que, para continuar seu êxito, precisa manter suas condições de reprodução do capital. Rodrigues (2014, p. 211) discorre ainda que:

... as novas matrizes discursivas, ao mesmo tempo em que ocultam os verdadeiros responsáveis pelos problemas - aqueles que se apropriam e são proprietários dos meios de produção, da terra, das riquezas - e atribuem a responsabilidade aos “consumidores” e aos pobres que ocupam as piores áreas, que não interessam ao setor imobiliário, obscurecendo a essência da desigualdade e da segregação socioespacial, ocultando a importância do território, do espaço e da sociedade.

Nesse contexto, é importante destacar que os agentes produtores do espaço urbano que possuem maior poder aquisitivo se localizam melhor na estrutura das cidades em relação a emprego, à oferta de serviços urbanos, ao comércio e a infraestrutura do que aqueles agentes que compõem os grupos sociais excluídos. Nas últimas duas décadas, a globalização pressupõe a expansão de um modelo de produção e de reprodução do capitalismo de modo *financeirizado* que parece reforçar essa discrepância nas formas de ocupar o território da cidade. No Brasil, a *financeirização* da terra, da habitação e do meio ambiente tem ocorrido de forma acentuada, muitas vezes através de instrumentos urbanísticos pensados pelas próprias gestões públicas como forma de democratizar o acesso à cidade, como é o caso das Operações Urbanas Consorciadas (OUC)<sup>41</sup>.

### **A produção do espaço na metrópole cearense: assentamentos populares e áreas ambientalmente frágeis**

---

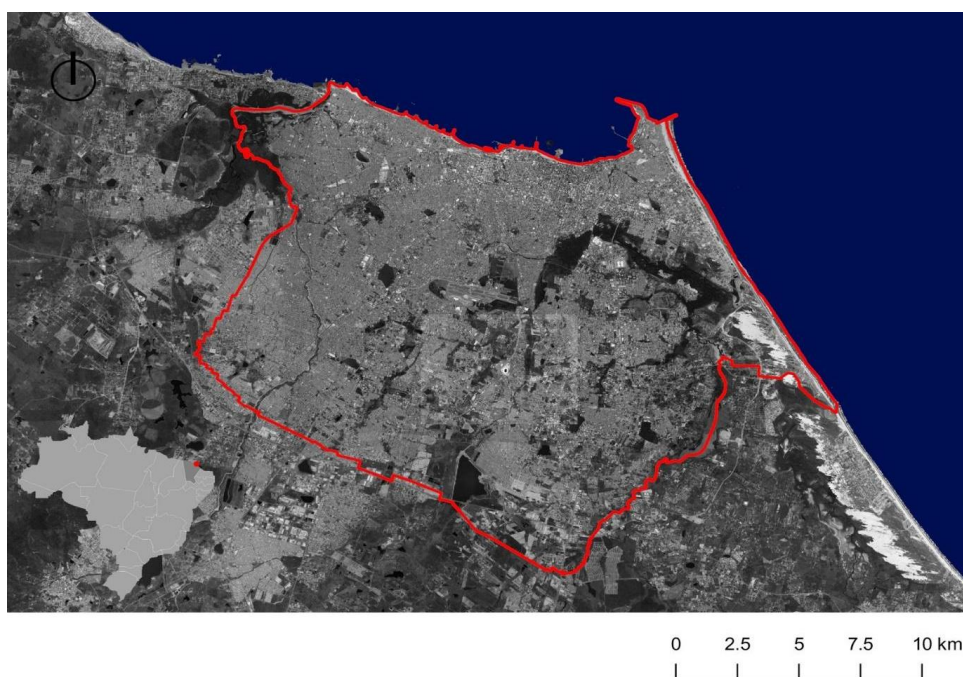
<sup>39</sup> Conferência da ONU sobre Meio Ambiente ocorrida em 1972 na cidade de Estocolmo.

<sup>40</sup> A ONU criou, em 1983, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) com a finalidade de realizar um diagnóstico sobre o tema do meio ambiente.

<sup>41</sup> A Operação Urbana Consorciada é um instrumento urbanístico presente no Estatuto da Cidade que é utilizado para requalificar uma área da cidade ou para ampliar ou instalar infraestrutura e equipamentos urbanos. Deve ocorrer de forma participativa com o acompanhamento de diversos agentes que produzem o espaço urbano.

Localizada na região Nordeste do Brasil, a cidade de Fortaleza é a capital do Estado do Ceará (Mapa 01: Localização da cidade de Fortaleza no Brasil). Segundo estimativas do IBGE (2017)<sup>42</sup>, sua população de 2 627 482 habitantes distribuídos em uma área de 314,93 km<sup>2</sup>, o que resulta em uma densidade demográfica de 82,86 hab/ha, a maior das capitais do país, seguida pelas cidades de São Paulo (73,98 hab/ha), Belo Horizonte (71,61 hab/ha) e Recife (70,39 hab/ha).

Maior cidade do estado do Ceará, Fortaleza é o quinto maior município do Brasil em população, sendo dividido, para efeitos administrativos, em 119 bairros organizados em 7 secretarias executivas regionais (SERs)<sup>43</sup>. A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)<sup>44</sup> é a oitava maior do país, com uma população de 3.818.380 habitantes (estimativa IBGE 2017). Fortaleza corresponde ao município sede da região metropolitana onde estão localizadas grande parte dos serviços e dos estabelecimentos comerciais (PEQUENO, 2015a). Pequeno (2015a) afirma que a RMF possui um aglomerado urbano com mais de 96% de taxa de urbanização, apesar de várias áreas serem consideradas rurais.



**Mapa 01: Localização da cidade de Fortaleza no Brasil**

Elaboração: Autoras I Base: Google Earth

A cidade possui um complexo hídrico formado por três bacias hidrográficas, a saber: a bacia do Rio Cocó, a bacia do Rio Maranguapinho e a Vertente Marítima. Possui ainda outros recursos hídricos, compostos por rios, riachos e lagoas. Esses

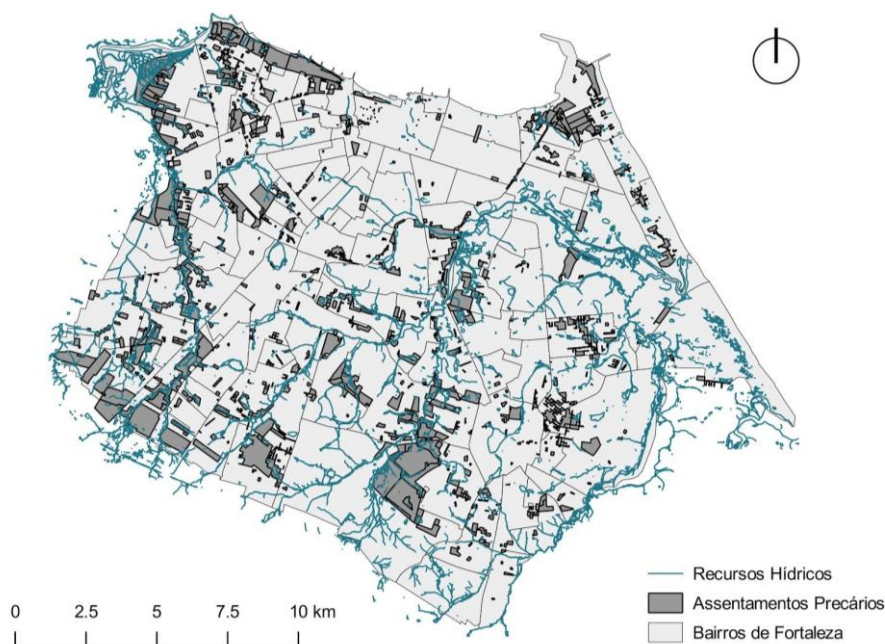
<sup>42</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

<sup>43</sup> Secretaria executiva regional é uma divisão política administrativa utilizada pela prefeitura de Fortaleza com o intuito de facilitar a administração bem como a distribuição de recursos públicos para cada setor da cidade.

<sup>44</sup> Estabelecida pela Lei Complementar n° 14 de 8 de junho de 1973, que também estabelece regiões metropolitanas de outras cidades do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm)> Acesso em: 22 mar. 2018. Atualmente os municípios que compõem a RM de Fortaleza são: Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza (sede), Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís de Curu, Paraipaba e Trairi.



elementos são importantes, mas não são valorizados como elemento estruturante da organização espacial e do planejamento urbano da cidade. Isso acarreta diversos problemas até hoje, tendo em vista que as margens de vários desses recursos hídricos foram apropriadas, de um lado, pela população de baixa renda, com ocupações de alta densidade e deficiência de infraestrutura (Mapa 02: Assentamentos precários e recursos hídricos) e, de outro, pelos especuladores imobiliários de forma indevida, sem atender às exigências mínimas das faixas de proteção, preservação e de domínio público, destruindo a mata ciliar, essencial à proteção contra assoreamentos.



### **Mapa 02: Assentamentos precários e recursos hídricos**

Elaboração: Autoras I Base: PLHIS Fortaleza 2012 e Hidrografia (Zoneamento PDP2009)

O setor imobiliário também tem um forte impacto no processo de produção do espaço urbana em Fortaleza, ocupando muitas vezes, áreas próximas de parques e praças com a intenção de valorizar os empreendimentos. Em relação à produção do espaço da cidade de Fortaleza pelo setor imobiliário, Pequeno (2009, p. 98-99) afirma que a ocupação ocorre:

Primeiro, nas faixas litorâneas pela sua linearidade e densidade orientada pelos investimentos em infraestrutura e pelos empreendimentos do setor imobiliário; segundo, nas franjas periféricas, onde ao oeste predomina uma expansão diversificada reunindo o setor imobiliário associado às camadas mais populares, os programas habitacionais públicos e as ocupações espontâneas, e ao leste prevalece o mercado formal voltado às camadas médias e superiores.

O autor mostra que os vetores na direção sul-sudeste são as novas direções de atuação do mercado imobiliário, que tem se expandido em bairros como Messejana, Passaré, Cajazeiras e Dias Macedo. Esses bairros têm sido alvo de implantação de projetos imobiliários. A esse respeito, Rufino (2012, p. 170) afirma que:

Deve-se destacar a consolidação de uma coroa periférica com grande concentração de empreendimentos imobiliários na porção sul e sudoeste



do município de Fortaleza. [...] A existência de importantes eixos viários e equipamentos de mobilidade, além de lotes de grande dimensão e menores preços, são elementos que explicam a apropriação da área pelo mercado imobiliário.

Os eixos de expansão da atuação do mercado imobiliário extrapolam os limites políticos da capital, direcionando sua ação também para as cidades litorâneas a oeste e a leste. Por outro lado, a dificuldade ou o impedimento de uma significativa parcela da população que não tem condições de arcar com aluguel e muito menos com o valor de um imóvel fazem surgir habitação para além das formas de moradia produzidas pelo Estado ou pelo mercado privado. A produção informal da moradia ocorre à margem da legislação vigente e do mercado formal. Por um lado, é resultado da própria produção formal da habitação pelo mercado, que impossibilita o acesso à população de mais baixa renda, e de outro é provocada pelo Estado, que promove de forma restrita habitação para a população de mais baixa renda (faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos), contingente que se caracteriza por uma maior concentração da precariedade habitacional. Em Fortaleza, existe uma concentração desses assentamentos precários em áreas mais periféricas e nas últimas duas décadas houve um crescimento também na região metropolitana.

A exclusão da cidade formal de grande parte da população aliada a falta de controle urbanístico e articulação do poder público para um planejamento sustentável gera situações de ilegalidade com a ocupação de espaços naturais sem planejamento provocando degradação dos recursos naturais.

É importante entender que, no contexto de produção e construção do espaço urbano, nem toda área ambientalmente frágil é considerada inadequada pelo mercado para o uso e ocupação. Algumas delas são altamente interessantes e outras possuem o cuidado e preservação do poder público. Freitas (2014) coloca que os espaços com aspectos de difícil urbanização são menos valorizados e, assim, deixados de lado pelos projetos de parcelamento da cidade formal que tem destinação às classes de maior renda.

No processo de crescimento das cidades, segundo Costa e Rezende (2014), os assentamentos precários nascem com a cidade formal sobre dois tipos principais de irregularidades: a fundiária e a ambiental e urbanística. A primeira refere-se à ausência da garantia jurídica sobre a propriedade e a segunda trata-se do parcelamento em desacordo com as leis urbanísticas e ambientais.

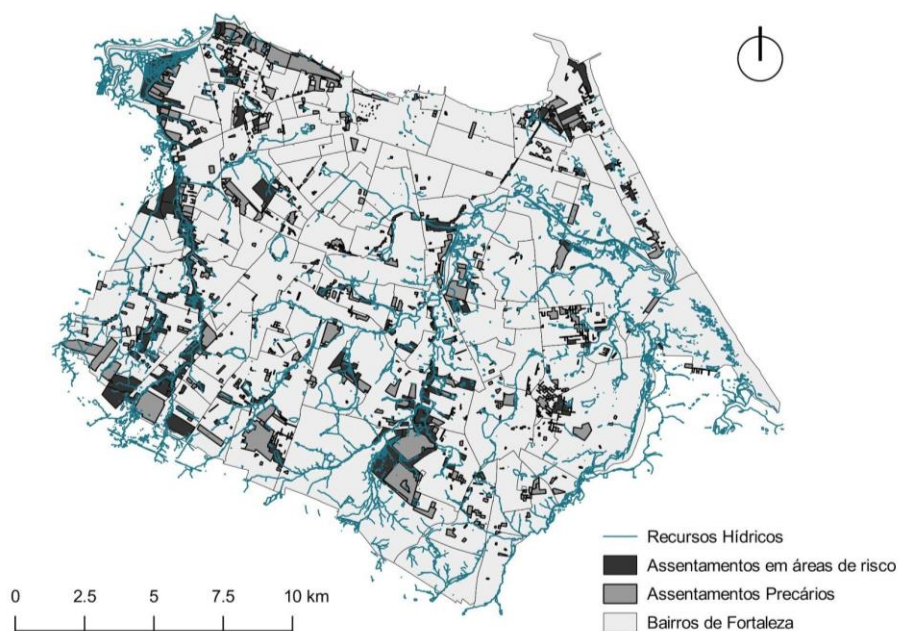
A ocupação desses espaços de maneira espontânea e estruturalmente desassistida leva a situações de vulnerabilidade socioambiental. Alves (2006) destaca essas ocupações como a coexistência de grupos populacionais muito pobres, em situação de vulnerabilidade social, e áreas de riscos e degradação ambiental, em espaços de vulnerabilidade ambiental.

Apesar da diversidade de noções para vulnerabilidade, Alves (2006) apresenta uma das análises desse termo, que tem sido utilizado há alguns anos, como algo para além das taxas de renda e níveis de pobreza, incluindo a insegurança e exposição a riscos provocadas pelas mudanças econômicas, assim como o termo vulnerabilidade ambiental nas discussões territoriais nos estudos sobre os riscos e desastres naturais.

Essas duas necessidades, ambientais e sociais, se agravam mutuamente na ausência de soluções eficazes que possam intermediar esse desequilíbrio. O resultado da manutenção dessa problemática são os desastres ambientais. A cidade de Fortaleza não é um caso diferente do que se tem apresentando como produção e crescimento do espaço urbano no Brasil.

Segundo Pequeno (2015a), tem-se percebido um progressivo crescimento dessas áreas em relação a população total. O autor apresenta ainda que em 1973 foi divulgado os dados produzidos pelo Programa de Desfavelamento que identificou 81 favelas na cidade de Fortaleza onde moravam por volta de 35 mil famílias (PEQUENO, 2015a). Em 1991, a Companhia de Habitação (COHAB) do Estado do Ceará realizou novo levantamento de dados identificando 314 assentamentos precários que possuem mais de 108 mil domicílios (PEQUENO, 2015a). Mais recentemente, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), realizado em 2012 para a cidade de Fortaleza, indica que existem 619 favelas e um total de 843 assentamentos precários entre os quais estão incluídos favelas, loteamento irregular e conjunto habitacional precário. Do total de assentamentos precários 230 estão localizados totalmente ou parcialmente em áreas de risco, predominando as ocupações nos leitos dos rios e canais (**Mapa 03: Assentamentos precários em áreas de risco**).

Existe de fato uma concentração maior desses assentamentos subnormais na capital cearense, todavia o processo de formação de assentamentos precários na RMF já vinha ocorrendo desde 1990. Segundo Pequeno (2015a), o censo do IBGE de 2010 identifica assentamentos subnormais em 8 dos 15 municípios que compunham a RMF na época.



### **Mapa 03: Assentamentos precários em áreas de risco**

Elaboração: Autoras I Base: PLHIS Fortaleza 2012

#### **Comunidade do Lagamar como paradigma**

A comunidade do Lagamar foi escolhida como estudo de caso, pois exemplifica a problemática que vem sendo colocado nos tópicos anteriores, bem como, é um dos assentamentos precários mais antigos da cidade de Fortaleza.

A comunidade encontra-se em uma localização privilegiada: às margens do Canal do Tauape<sup>45</sup>, na região leste da cidade, nas proximidades de bairros considerados

<sup>45</sup> Antigo riacho Tauape que atualmente é canalizado e conhecido pelos moradores de Fortaleza como Canal do Lagamar.

nobres como como Aldeota, Dionísio Torres e Meireles (Mapa 04: Localização da comunidade do Lagamar).

Sua localização, ao mesmo tempo que fornece equipamentos sociais e uma rede de transporte abrangente, é motivo de insegurança constante para os moradores com a pressão do mercado imobiliário e as ameaças de intervenções de obras públicas de grande impacto no território, que geralmente preveem remoções da população.



**Mapa 04: Localização da comunidade do Lagamar**

Elaboração: Autoras I Base: Google Earth e Limite ZEIS (Zoneamento PDP2009)

A ocupação das primeiras famílias às margens do antigo riacho data do período entre 1930 e 1950, sendo a maioria delas vindas de diversas cidades do interior do Estado do Ceará, em virtude da seca<sup>46</sup>. Elas se fixaram no local, de forma desordenada, sem qualquer assistência pública ou diretriz legal de ocupação.

Segundo Freitas (2014), o aumento do número de famílias na comunidade ocorreu na década de 1980, em um período de recessão econômica e falta de alternativas de habitação de interesse social. As ocupações no local continuaram ocorrendo nos anos seguintes, contudo, os terrenos livres estavam cada vez mais escassos. Em 2012, ocorreu uma das últimas grandes ocupações registradas na comunidade, com a ocupação de uma escola e um centro comunitário para fins de moradia.

Segundo os dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Fortaleza foram contabilizados 10.148 habitantes residentes na comunidade em uma área total de 33,751 ha, tendo assim uma densidade demográfica de 300,67 hab/ ha. Se comparado com a cidade de Fortaleza, que possui a densidade demográfica de 82,86 hab/ha, o Lagamar tem a densidade quase quatro vezes maior quantidade de habitantes em seu território.

Além da vulnerabilidade ambiental, a comunidade é caracterizada por sua grande vulnerabilidade social. Essa característica é evidenciada pelos dados relativos à densidade, a renda familiar, o acesso a infraestrutura básica, a qualidade habitacional, entre outros indicativos.

---

<sup>46</sup> Devido, em parte, as condições climáticas no nordeste brasileiro é comum a seca ou estiagem, ou seja, longos períodos com escassez de chuvas que provoca miséria e fome.



**Imagem 01: Lagamar visto do viaduto I janeiro/2017 (Fonte: Autoras)**

#### I. A questão ambiental na comunidade

A ocupação inicial do Lagamar se deu no entorno do antigo riacho Tauape, em uma área de manguezal. Inicialmente, segundo Aguiar (2016), a comunidade era conhecida como Alagamar, tendo o próprio nome remetido à sua relação com o riacho, no qual a área de entorno alagava de acordo com as marés. Atualmente, mesmo após transcorridos mais de 60 anos das primeiras ocupações, a situação dos alagamentos não é muito diferente. Em períodos chuvosos, é comum ver parte da comunidade alagada pela ausência de drenagem e cheia do antigo rio, que hoje está canalizado.

O Lagamar está situado na bacia hidrográfica do Cocó, em um ponto de confluência entre o riacho Tauape e o rio Cocó. Assim, a comunidade está constantemente suscetível às condições de cheias e secas, ao mesmo tempo que atua como agente ativo no espaço ocupado.



**Imagem 02: Início da ocupação da comunidade I década de 1950 (Fonte: Jornal O Povo)**

A situação de alta densidade habitacional sem uma infraestrutura urbana adequada, provoca vários conflitos entre a população e o meio ambiente, como por exemplo: a deterioração da vegetação existente, a contaminação dos recursos hídricos locais, a contaminação do lençol freático e o acúmulo de lixo.

Atualmente, em relação à infraestrutura, as maiores deficiências da comunidade ainda são a rede de esgotamento sanitário, coleta de lixo e drenagem. Segundo levantamento do Censo Lagamar 2005<sup>47</sup>, apesar da maioria dos moradores utilizar os meios formais, grande parte se vale de outras alternativas para suprir a necessidade básica.

Conforme dados do Censo Lagamar 2005, cerca de 50% da comunidade possui acesso à rede geral de esgoto e outros 50%, que não possui acesso a esse serviço básico, despeja os resíduos no canal do Tauape. Quanto à coleta de lixo, apesar de aproximadamente 60% das famílias afirmarem que tinham acesso a coleta na porta da casa, as outras 40% (onde os caminhões que recolhem o lixo não têm acesso) levavam o lixo produzido até os contêineres, que ficam localizados à beira do canal, sendo insuficientes para necessidade da comunidade.



**Imagem 03: Acúmulo de lixo às margens do canal I fevereiro/2017 (Fonte: Autoras)**

A drenagem é uma problemática na comunidade e um assunto fundamental na relação entre o espaço ocupado pela comunidade e a questão ambiental. Segundo o PLHIS 2012, a drenagem no Lagamar é superficial, captando a água resultante das chuvas. Essa rede está presente apenas em vias de maior porte, enquanto a maior parte da comunidade que é composta por travessas e ruas estreitas não têm esses sistemas de drenagem. Com isso, nessas vias, a água que não evapora ou se infiltra no solo, é acumulada ou escoada muito lentamente.

Além da ausência de um sistema de drenagem eficiente, outro grande problema é o lixo acumulado nos bueiros e bocas de lobo. Segundo o Censo Lagamar 2005, quase 50% das famílias residentes na comunidade sofrem com alagamentos de suas residências durante os períodos chuvosos. Nessas ocasiões, muitas famílias perdem seus pertences.

É importante ressaltar que apesar de alguns dados apresentados serem do ano de 2005, os problemas apresentados ainda se mostram atuais e pertinentes em

---

<sup>47</sup> O Censo Lagamar 2005 foi uma pesquisa realizada em 2005, através do projeto de Plano de Desenvolvimento em Rede, pela Fundação Marcos de Bruin em parceria com o Banco do Nordeste. O Censo coletou dados socioeconômicos e espaciais da comunidade do Lagamar para servir como diagnóstico base para formulação de políticas que contemplem as demandas comunitárias.



potencialidade parecida. É comum ver lixo nos espaços públicos, nas ruas e próximo ao canal. Os containers, geralmente, não comportam a demanda que existe, de modo que o lixo fica acumulado ao redor. Uma parte desses resíduos ainda é jogado no canal provocando o acúmulo nas ruas e casas quando o canal transborda.



**Imagem 04: Canal do Tauape poluído I fevereiro/2017 (Fonte: Autoras)**

Simultaneamente a essa questão da poluição, em períodos de chuva intensa, quando o canal enche e transborda, parte da comunidade fica alagada, de modo que as vielas, becos e fundo de vale com cota mais baixa, são áreas mais críticas das enchentes periódicas.

No que diz respeito às normatizações que incidem no território local, a legislação urbana vigente, localiza a comunidade, desde 2010, em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)<sup>48</sup>, na qual os parâmetros e índices urbanísticos devem ser adequados ao padrão de ocupação específico do Lagamar, destoando, dessa forma, dos parâmetros estipulados para os demais territórios da cidade. Desde então, o Lagamar aguarda a regulamentação dos índices e dos parâmetros urbanísticos adequados à realidade local. De acordo com a legislação ambiental, parte da comunidade está situada em uma Zona de Preservação Ambiental. A Lei 12.651/12<sup>49</sup> dispõe, no seu artigo 4º, que são consideradas Áreas de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, dentre outros casos, as faixas de pelo menos 50 metros marginais aos fluxos hídricos, caso o curso d'água tenha entre 10 e 50 metros de comprimento; situação que se encontra parte da comunidade do Lagamar em relação ao canal Tauape (Mapa 05: Limites Área de Preservação Permanente na comunidade do Lagamar).

Outra problemática debatida sobre o local da ocupação é a área delimitada como de risco, segundo a defesa civil<sup>50</sup>. De acordo com o mapeamento realizado, parte da

---

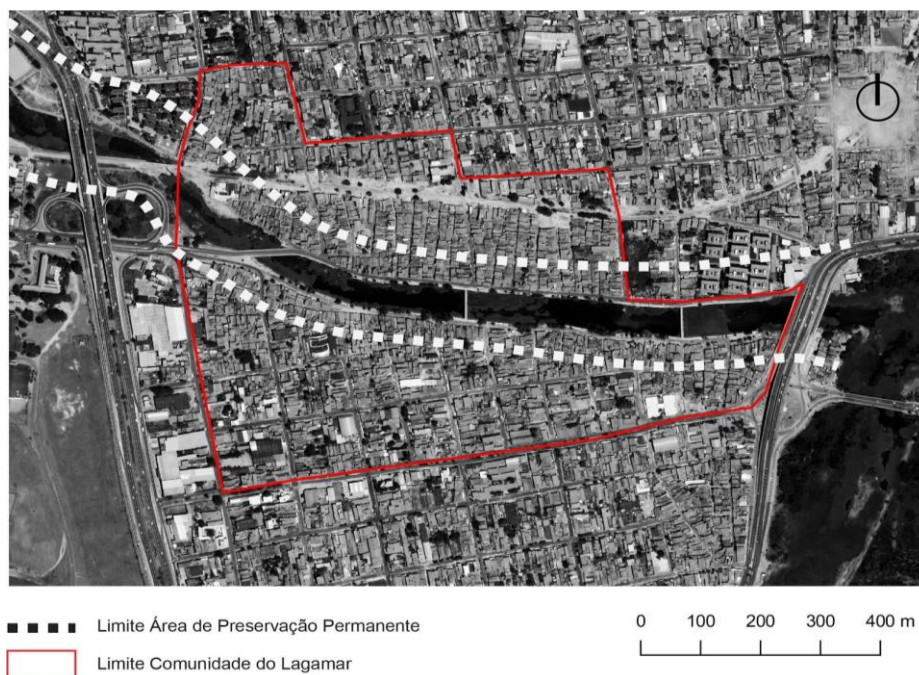
<sup>48</sup> As Zonas Especiais de Interesse Social são áreas territoriais demarcadas objetivando prioridade de urbanização, quando já ocupadas por assentamentos precários, ou construção de habitação de interesse social, quando áreas vazias, tendo que ser indicadas no Plano Diretor da cidade, sendo um importante instrumento urbanístico na luta pelo direito à moradia digna.

<sup>49</sup> Código Florestal

<sup>50</sup> A Defesa Civil é responsável por mapear espaços considerados de risco para ocupação devido a desastres ambientais, tendo também ações posteriores em caso de ocorrência dos desastres. Ela monitora as áreas demarcadas avaliando a evolução dos riscos nos territórios.

comunidade do Lagamar se encontra suscetível às enchentes e aos alagamentos que ocorrem anualmente. A área delimitada como nociva é ainda maior que os limites apontados como zona de preservação ambiental.

Segundo os moradores, quando ocorrem os alagamentos, as primeiras áreas afetadas são as casas situadas nos becos que, como foi possível observar nas visitas de campo, estão em uma cota menor. No mapeamento realizado pela defesa civil a região delimitada como área de risco possui cotas, também, iguais ou inferiores às encontradas no canal. É relevante destacar ainda que os espaços demarcados, tanto como área de preservação permanente quanto como área de risco, são espaços de extrema vulnerabilidade socioambiental dentro da comunidade.



**Mapa 05: Limites Área de Preservação Permanente na comunidade do Lagamar**

Elaboração: Autoras I Base: Google Earth e Limites legais de APP (Lei 12.651/12)

## II. Ações e encaminhamentos na pauta ambiental na comunidade

Como já foi apresentado, a comunidade do Lagamar tem em seu território inúmeros problemas socioambientais e espaciais. Além da interferência direta da questão ambiental, a infraestrutura básica é ausente em parte da comunidade, as condições de habitabilidade são duvidosas e o território é considerado um dos mais violentos da cidade.

Para dar soluções e encaminhamentos às problemáticas socioambientais da comunidade e de seus moradores, algumas ações foram realizadas, tanto pelos habitantes quanto pelo poder público.

De acordo com dona Maria<sup>51</sup>, antiga moradora da comunidade, no final da década de 1980 e começo da década de 1990 a comunidade começou a se organizar na luta pelo acesso à infraestrutura básica e, não tendo resposta direta dos órgãos públicos, os próprios moradores se reuniram para começar a construção da rede de esgotamento. Em relato oral, dona Maria traz alguns aspectos desse processo de urbanização que começou com os moradores.

<sup>51</sup> Nome fictício dado a antiga moradora da comunidade do Lagamar para não revelar sua identidade.

*“Moro aqui há mais de 40 anos, quase 48. Antigamente era só mato. No lado dos trilhos funcionavam barraquinhas, nos dois lados, onde vendiam peixe e outras coisas, vendia de tudo. Aqui era tudo dentro do mato, quando a gente caminhava vivia atolando na lama, a canela entrava até a metade, tinha que fazer esforço pra sair. Agora é uma benção, tudo limpinho pra andar. Nos anos 90 o (ex-governador) Tasso ficou com vergonha ao ver a comunidade pobre mas com grande força de vontade se organizando para comprar materiais e canos pra poder resolver o problema da lama e se comprometeu a ajudar. Nós mesmos instalamos, já que não dava pra pagar outra pessoa pra fazer. Ele mandou fazer banheiros de cimento quando viu que as ruas viviam sujas de esgoto que não tinham pra onde correr. Depois, com muita luta conseguimos comprar privadas de verdade”.*

Relato oral de Dona Maria, antiga moradora do Lagamar (janeiro/2017).

Após essa intervenção direta dos moradores na tentativa de urbanização da comunidade, o governo contribuiu com auxílio na construção da rede de esgoto e abastecimento de água. Esse processo marcou um período de início da articulação interna dos moradores na luta por urbanização e reconhecimento legal pelo espaço ocupado.

Esse período data também outras ações públicas na comunidade, como a canalização do canal, a construção de avenidas importantes nas proximidades e remoções de alguns moradores para áreas periféricas.

Com o crescimento e os novos vetores de expansão da cidade de Fortaleza, a comunidade do Lagamar passou a ser um ponto estratégico de localização e ligação entre regiões importantes da cidade. Esse foi o início das grandes obras públicas incidindo sobre a comunidade, mas que não tinham como preocupação central a questão ambiental e/ou habitacional.

Dois últimos grandes projetos que incidiram e ainda repercutem na comunidade são a construção de um viaduto e de uma rotatória em uma avenida limítrofe a comunidade; e a construção do ramal do VLT Parangaba-Mucuripe<sup>52</sup> que corta a região norte do Lagamar.

O projeto da construção da rotatória e do viaduto procurava sanar o problema do trânsito na ligação leste-oeste da cidade. Para isso, necessitou de remoções na área próxima e, quando concluído, aumentou o fluxo de veículos em ruas e avenidas que passavam na comunidade.

O VLT Parangaba-Mucuripe, ainda em obra, além de cortar parte da comunidade, possui uma estação na área de ZEIS. Para a ampliação da via férrea existente, que atualmente passa um trem de carga, para incluir essa nova linha, foram necessárias cerca de 200 remoções, além de deixar parte da comunidade isolada entre o canal e a via férrea.

---

<sup>52</sup> O Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) é um projeto que data ainda de 2009, pensado para a Copa do Mundo no Brasil, em 2014, que ainda não foi concluído (2018). Seu processo de construção exigiu remoções de cerca de 2.500 famílias estando ainda muitos casos em processo.





**Imagem 05: Demolições provocadas pela implantação do VLT I maio/2016  
(Fonte: Autoras)**

Nesse contexto, com a comunidade mais articulada, muitos dos grandes projetos pensados pelos órgãos públicos enfrentaram forte resistência popular, tendo sido modificados em sua maioria, principalmente em relação a quantidade de remoções.

Apesar das muitas agressões que a comunidade enfrenta, um dos maiores ganhos, ainda que incompleto, foi a sua demarcação como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), em 2010. Segundo o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza de 2009, artigo 123:

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

Contudo, apesar de delimitada, a ZEIS Lagamar ainda luta para ser regulamentada e poder ter seus direitos sociais, jurídicos e urbanísticos garantidos e executados. Atualmente, a comunidade está mobilizada para que esse processo seja efetivado.



**Imagem 06: Ponte nova e antiga de travessia do canal I maio/2017 (Fonte: Autoras)**

Apesar das características particulares do Lagamar no território de Fortaleza, a comunidade se apresenta como um paradigma de como os assentamentos populares ocupam e crescem em áreas ambientalmente frágeis, a partir de uma produção segregada do espaço urbano.

### **Considerações Finais**

A breve análise da produção do espaço urbano na cidade de Fortaleza, forneceu subsídios para um avanço na compreensão de como os agentes produtores do espaço se apropriam do solo na capital cearense. Há em Fortaleza uma diversidade de ocupações, seja a realizada pela população de baixa renda, seja a feita pelo mercado imobiliário formal, que estão em desacordo com a legislação vigente, e são, por tanto, do ponto de vista legislativo ilegais. Esse fato ocorre por diversos motivos, mas é possível citar a existência de um descompasso entre as diversas políticas pensadas para a cidade que se expressa na forma de ações e investimentos em áreas que de fato não são as que deveriam ser priorizadas na distribuição dos recursos. Em muitos casos, os programas de regularização fundiária de assentamento informais são realizados apenas como uma maneira de materializar o direito à habitação sem, de fato, promover o direito à moradia digna materializado na urbanização do território.

É imperativa a necessidade de um planejamento urbano integrado, que pense conjuntamente as políticas urbanas, habitacional e ambiental, de modo que as ações e projetos sejam melhores diferenciados. Como afirma Freitas (2014), o Estado deve ter efetivo controle na forma de uso do solo, especialmente na contenção do processo de aumento especulativo do preço dos terrenos e combate a retenção dos vazios urbanos. O planejamento da expansão urbana deve levar em consideração as necessidades complementares da população, observando a importância dos espaços naturais na cidade e o direito à moradia digna, no qual a habitação, infraestrutura, serviços e transportes sejam acessíveis. Nesse sentido, o Estado deve se antecipar nas propostas de um processo de crescimento sustentável urbano. Ele delimita e fiscaliza as áreas para ocupação ao mesmo tempo que protege os espaços naturais, evitando o processo de

segregação sócio espacial e degradação do meio ambiente, com ocupações em áreas ambientalmente frágeis, que pode levar a situações de vulnerabilidade socioambiental.

Quando não existe esse controle do Estado é frequente casos de ocupações em áreas ambientalmente frágeis. A forma de intervenção posterior nos assentamentos subnormais que se apropriam desses espaços deve ocorrer de forma interdisciplinar, levando em consideração necessidades locais, bem como as demandas diagnosticadas no território. É importante ressaltar que a população que vive no local e o meio ambiente são complementares e não antagônicos. Os dois lados têm peso importante no espaço da cidade, ambos são direitos protegidos pela constituição brasileira e, para conviver quando não se teve planejamento a priori, é necessário conciliar as demandas para encontrar um cenário possível de compatibilidade entre ocupação e natureza.

Para se ter uma solução minimamente eficaz, é necessário que essa intervenção conte com um planejamento estudado, pautado em uma perspectiva real das necessidades da população, assim como a consciência da importância ambiental e a proposição de ações e diretrizes que diminuam o impacto sobre o espaço ocupado.

## **Bibliografia**

Aguiar, M. L. da S. (2016). *Comungar é torna-se um perigo: A política de cultura dos jovens em busca de Deus (JBD) e o desenvolvimento da cidadania cultural no Lagamar*. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, Brasil.

Alves, H. P. da F. (jan/jun. 2016). Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, vol. 23, n° 01, p. 43 – 59.

Bento, V. R. da S. (2011). *Centro e Periferia de Fortaleza da Ótica das disciplinas na Infraestrutura de Saneamento Básico*. Mestrado Acadêmico em Geografia, Universidade Estadual do Ceará, Centro de Ciências e Tecnologia. Fortaleza, Brasil.

Costa, M. L. P.; Rezende, E. N. (set/dez. 2014). A atuação da defensoria pública na regularização fundiária urbana de interesse social em área de preservação permanente: o paradoxo entre a preservação ambiental e a dignidade da pessoa humana. *Revista do Direito UNISC, Santa Cruz do Sul*, n°44, p. 25 – 49.

Lei n° 12.651, Capítulo II - Seção I (Delimitação das áreas de preservação permanente), de 25 de maio de 2012. Acesso em: 20 de março de 2018.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm).

Fernandes, E. Instituto de registro imobiliário do Brasil. *Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito*.

Em: <http://www.irib.org.br/obras/preservacao-ambiental-ou-moradia-um-falso-conflito>. Acesso: 20 de março de 2018.

Freitas, C. F. S. (jan/abr. 2014). Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana. Curitiba*, vol. 06, n° 01.

Lei nº 10.257 - Estatuto da Cidade. Capítulo II (Instrumentos da política urbana), de 10 de julho de 2001. Acesso em: 20 de março de 2018.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)

Kowvarick, L. (1979) *A espoliação urbana*. (Col. Estudos Brasileiros. v. 44). Rio de Janeiro, Brasil: Paz e Terra.

Maricato, E. (1997). *Habitação e cidade*. São Paulo, Brasil: Atual.

Pequeno, R.; Molina, A. (2009). Análise sócio-ocupacional da estrutura intra-urbana da Região Metropolitana de Fortaleza. In: PEQUENO, Luis Renato Bezerra (Org.). *Como anda Fortaleza*. Rio de Janeiro, Brasil: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.

Pequeno, R. (2015a) Mudança na estrutura socioespacial da metrópole: Fortaleza entre 2000 e 2010. In: COSTA, Maria Clélia; PEQUENO, Renato. *Fortaleza: transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro, Brasil: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.

Pequeno, R. (2015b). Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza. In: COSTA, Maria Clélia; PEQUENO, Renato. *Fortaleza: transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro, Brasil: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.

Rodrigues, A. M. (2014). A matriz discursiva sobre o “meio ambiente”: produção do espaço urbano - agentes, escalas, conflitos. In: Carlos, Ana Fani; Souza, Marcelo Lopes; Sposito Encarnação Beltrão. *Produção do espaço urbano: agentes, escalas e desafios*. 1ed. São Paulo, Brasil: Contexto.

Rufino, M. B. (2012). *Incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza*. Tese de doutorado. São Paulo, Brasil: FAUUSP.

Santos, M. M. dos. (2017) *[IN]FORMAL : Proposta de Inclusão Urbana da Comunidade do Lagamar*. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação). Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Curso de Arquitetura e Urbanismo. Fortaleza, Brasil.

Villaça, F. (1986). *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo, Brasil: Global Ed.

Lei complementar nº 062 - Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Seção II (Zonas Especiais de Interesse Social). De 02 de fevereiro de 2009.. Acesso em: 20 de março de 2018. Disponível em: [http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano\\_Diretor](http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor)

Fernando Vanoli

Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB-FAUD UNC) y Centro de Estudio Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET).

## I. Introducción

El barrio Ituzaingó Anexo es una ampliación de otro barrio existente en la periferia industrial de la ciudad de Córdoba, se planificó en esa zona con viviendas para los trabajadores de las fábricas automotrices cercanas. Con el paso de los años y las sucesivas crisis económicas, se convirtió en un barrio postergado por las condiciones económicas de sus habitantes, marcadas por el aumento del desempleo, y la falta de infraestructura y servicios públicos: no contaban con agua corriente, sus calles no estaban pavimentadas, el barrio se inundaba, etcétera. Además, en su condición de periferia urbana, las viviendas colindan con campos donde en los noventa comienza a sembrarse soja con el modelo de agricultura industrializada y extensiva con el uso intensivo de agrotóxicos que con el tiempo se fue expandiendo y consolidando. A lo largo de más de quince años de lucha, el Grupo de Madres de Barrio Ituzaingó Anexo expone el conflicto ambiental que atravesaba su barrio y sus vidas, haciendo foco en los problemas de los efectos de los agrotóxicos en la salud y el ambiente, cuestionando el modelo de los agronegocios y la complicidad de las estructuras estatales (BERGER, 2010: 20). Estos años de organización y denuncias dieron lugar a grandes conquistas, que abarcan desde ciertas mejoras en el barrio hasta el primer juicio a productores por fumigaciones ilegales en América Latina.

En este trabajo, nos preguntamos de qué manera quienes deciden sobre la construcción de la ciudad también conllevan responsabilidad de los daños ambientales producidos en este sector de la sociedad. En un informe publicado sobre la situación del barrio Ituzaingó Anexo en el año 2004,<sup>54</sup> en su título se menciona al caso, como la “destrucción del espacio urbano”. El informe detalla una serie de hechos que datan desde el inicio del conflicto, vinculado a reclamos por el agua corriente, hasta las demandas realizadas en distintas dependencias estatales. Nos resulta llamativo la mención de lo urbano en el título, y allí nos preguntamos por qué dar por sentado que el espacio urbano *se destruye* como consecuencia de los problemas ambientales, sino también, indagar en la propia configuración de la ciudad como una de las causantes del problema.

En un sentido amplio, entendemos que la ciudad se configura como un problema central en los conflictos sociales actuales, en términos de Guattari (2015: 39) es “el problema que está en el cruce de los retos económicos, sociales, ecológicos y culturales”, y agrega que la ciudad “produce el destino de la humanidad, sus promociones tanto como sus segregaciones, la formación de sus élites, el porvenir de la innovación social, de la creación en todos los dominios”. De esta manera, el fenómeno

---

<sup>53</sup> Una versión de este trabajo fue publicado por el mismo autor en la revista Papeles de Geografía n°64, bajo el nombre de “Periferia de la ciudad, entre la segregación urbana y la agricultura extensiva. Caso Ituzaingó anexo, Córdoba, Argentina”.

<sup>54</sup> El informe se titula “Destrucción del espacio urbano: Genocidio encubierto en barrio Ituzaingó de Córdoba”, y es un testimonio presentado por dos madres del grupo en la II Asamblea de Salud de los Pueblos que tuvo lugar en Cuenca, Ecuador en julio del 2005. puede leerse completo en <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/19341>

urbano, no define únicamente a su función física, hablamos de la configuración de un espacio producido, en términos de Lefebvre (1974), en un entramado con las relaciones sociales, donde estas poseen una existencia social en tanto que tienen existencia espacial, donde se proyectan, inscriben y lo producen.

De esta manera, nos adentramos a revisar el conflicto planteado por las Madres a partir de su situación urbana. Comenzando con un marco general que propone la noción de hábitat desde una mirada integral, compleja y estructural, y luego algunas discusiones sobre naturaleza y medio ambiente en la ciudad. A partir de eso nos centramos en comprender la relación del barrio con la ciudad, donde en una primera instancia, analizaremos el emplazamiento del barrio en términos de periferia, para lo cual abordamos desde una perspectiva histórica la conformación la ciudad de Córdoba a partir de dos planes urbanos (Carrasco y Lapadula), y específicamente la zonificación como instrumento segregador en su forma de definir trazados urbanos y rurales yuxtapuestos con una mixtura de usos no compatibles. En ese sentido, la situación de periferia lleva al barrio a convivir con la frontera rural, donde también analizaremos el fenómeno de la frontera agrícola extensiva, como uno de los problemas más importantes del conflicto ambiental.

La estrategia metodológica se basó en el estudio de caso a partir de la revisión bibliográfica, material legislativo municipal en torno al ordenamiento de la ciudad elaborado por el área de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Córdoba, y la revisión de planes y mapas históricos editados por el misma área, como también leyes provinciales y nacionales de regulación ambiental. Para construir el relato del conflicto ambiental se trabajó sobre fuentes secundarias del caso de estudio, también conversaciones propias con el grupo de madres, recorridos barriales con el grupo, y un trabajo de mapeo colectivo, como soporte para reconstruir la historia y habilitar la emergencia de nuevos relatos territoriales, más allá de los sistematizados hasta el momento. Este avance de investigación se da en un marco mas amplio de coinvestigación con el Grupo de Madres y otros investigadores, donde se plantea un tipo de investigación social que rompe con la división entre sujeto investigador y objeto investigado, y se plantea la necesidad de comprender la “práctica de investigación como la cooperación dentro de una comunidad de acción a un sentido de justicia compartido” (BERGER *et al.*, 2016: 131).

## **II. HÁBITAT, UNA APROXIMACIÓN DESDE LA INTEGRALIDAD HACIA LA ESTRUCTURALIDAD DEL PROBLEMA**

Desde hace tiempo, las discusiones académicas sobre el hábitat ponen en tensión a las prácticas políticas habitacionales desde una concepción de integralidad (BARRETO, 2008; RODRÍGUEZ, 2014), intentando poner en discusión que la falta de acceso a la tierra o a la vivienda de calidad no acaba allí, sino que es un problema que integra otras dimensiones, tales como la localización, los servicios, el trabajo, el ambiente, culturales, jurídicos, entre otros. Con el transcurso del tiempo se han generado rupturas en deconstruir el limitado concepto de vivienda, en un movimiento de vivienda como hábitat, hasta llegar a la noción de hábitat integral y complejo (RODRIGUEZ, 2014). En términos generales, la discusión remite a que el abordaje del problema habitacional se basa en una concepción simplificadora de los problemas, mientras que una perspectiva integral requiere de una perspectiva de complejidad. En términos de Morin (1995: 32) “la complejidad es el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico”. Por lo tanto, la multiplicidad de los fenómenos sociales no puede ser

analizada de modo aislado sino que requieren de una interpretación interrelacionada.

Otra denominación que sintetiza esta integralidad es la de “hábitat digno”, algunas organizaciones sociales y colectivos han optado por construir sus demandas a partir de esa concepción, la mirada de integralidad esta propuesta a partir de incorporar la noción de derechos humanos. Esto es, reconocer al hábitat desde los derechos humanos, en tanto estos son una categoría integradora de los diferentes derechos en la sociedad, y por ende, el hábitat digno como meta de políticas integrales para abordar los problemas (BARRETO, 2010). Para tal caso, el aporte de la noción de dignidad, vendría a reemplazar la tradicional concepción de necesidades básicas universales, para poner en relación cierto balance entre la calidad de vida, los derechos humanos y la integralidad de las diferentes dimensiones del hábitat. Según el Colectivo Habitar Argentina “el hábitat digno implica el acceso universal a la tierra, la vivienda, las infraestructuras básicas, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de cada comunidad y de la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y del rural” (CELS, 2017: 8).

Ahora bien, abonar a una noción de hábitat implica reconocer su derrotero. Este ha sido mayormente disputado entre discursos políticos y académicos. La instrumentalización política de esta noción no ha logrado todavía complejizar e integrar todos los atributos, por lo tanto, su abordaje sigue siendo sectorizado, sin dar respuestas adecuadas (CORTÉS ORTIZ, 2011). Según esta autora, ambos campos -el político y el académico-, componen una lucha de intereses para establecer qué visión prevalece sobre el hábitat. Mientras el académico se ve representado por las discusiones comentadas hasta ahora, el político pone resistencias para abordar la problemática desde lo complejo, pero sin embargo, se ve favorecido por un discurso que da cuenta de lo contrario, ya que “el campo donde se inserta el hábitat dentro de la política pública, permite espacios de confrontación entre diversas formas de poder: económico, político, académico, cultural, de clase, de género, etcétera” (CORTÉS ORTIZ, 2011: 156).

Para comprender cómo surge esa tensión, es necesario historizar el surgimiento -o la instalación en la escena pública- de la propia noción de hábitat. Sin desarrollar exhaustivamente este punto, podemos reconocer el momento en que fue acuñada institucionalmente por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 1975, cuando estableció la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos (FNUHAH). Allí, se instituyó una forma de usar el término hábitat en referencia al conflicto social urbano, con la creación de un organismo dedicado a la urbanización con el fin de “ayudar” con fondos económicos y asistencia técnica a programas nacionales que estén trabajando con asentamientos irregulares. Al año siguiente de su conformación, en Canadá, se realizó la primera conferencia internacional denominada Hábitat I, que continuó veinte años después con la segunda conferencia en Turquía en 1996, y recientemente en Ecuador en el 2016.

Es necesario comprender que la meta de “ayudar a países subdesarrollados” no es voluntarista, y su precedente fueron los lineamientos en torno a las ayudas económicas de la Alianza para el Progreso entre 1961 y 1970 -unos años antes que Naciones Unidas creara la FNUHAH-, donde el enorme déficit habitacional en América Latina era la excusa perfecta para introducir la ideología norteamericana canalizada a través de fondos impulsados por esa alianza, que tenía el claro objetivo de contrarrestar la posible expansión de la revolución cubana (GORELIK, 2008; KOZAK, 2016). Tal situación, remite a la relación de dominación que esas lógicas imponen sobre nuestros territorios, Escobar (2007: 80-81) dice que “todo estaba sujeto a la mirada de los nuevos expertos: las viviendas pobres de las masas rurales, los vastos campos agrícolas, las

ciudades, los hogares, las fábricas, los hospitales, las escuelas, las oficinas públicas, los pueblos y regiones, y en última instancia, el mundo en su conjunto”.

Teniendo en cuenta esta historia, las discusiones académicas en torno al hábitat, también plantean su condición como problema estructural. Barreto (2008: 6) señala que bajo una perspectiva estructural, “se entiende el problema como consecuencia de la fuerte desigualdad que produce la alta informalidad que caracteriza a las estructuras sociales de América Latina y a los obstáculos que ella impone a la distribución más equitativa de los recursos”. Mientras que Rodríguez (2014) menciona la doble estructuralidad por la convivencia del sistema de distribución de recursos y medios de apropiación de bienes y valores socialmente escasos; y la reproducción o transformación de los sistemas de clasificación, esquemas mentales y corporales en las prácticas de los agentes sociales. Consideramos la estructuralidad como el elemento clave para pensar la noción de hábitat como transformadora, es decir, que tenga la capacidad de comprender tanto los fenómenos globales atraviesan nuestros territorios, así como integrar las respuestas locales en tanto resistencias y agenciamientos.

Teniendo en cuenta la situación global -e histórica del hábitat-, y retomando la fenoménica que propone la complejidad, podríamos plantear el hábitat de la perspectiva de totalidad como categoría marxista. A pesar de las singularidades de cada caso, los hechos no son aislados, según Lefebvre (2011), en la filosofía, la noción de totalidad implica unidad y multiplicidad ligadas, constituyendo un conjunto. El mundo fenoménico planteado por la teoría de la complejidad, requiere también de comprender la totalidad, sintéticamente Hegel plantea que el fenómeno es sólo una manifestación, para lo cual se precisa indagar con más profundidad para descubrir que oculta en ese fenómeno. El autor propone el concepto de ley, donde el fenómeno la contiene, y a la vez la oculta. Fenómeno y ley son una totalidad. El fenómeno social puede pues estudiarse en toda su complejidad y contradicciones sometido a leyes dialécticas.

De esta manera podremos plantear que la noción de hábitat servirá a un campo transformador de las prácticas hegemónicas que construyen los territorios y para nuestro caso la ciudad, que no solo multiplique en dimensiones el hábitat, sino que descentre el eje sobre la vivienda y el hogar, tomando en cuenta los aportes del habitar como prácticas históricas y cotidianas de los sujetos. En ese sentido, realizamos una *operación inversa* del sentido tradicional, donde se comprende el hábitat como una fracción del urbanismo (zonas de residencia), y tomamos el hábitat como campo mas amplio, que habilita lo urbano como forma de estructura y organización de un espacio, pero no el único, pudiendo aún hoy identificar otras formas de habitar que no se reconocen estrictamente urbanas. En ese sentido, comprendemos a la ciudad como uno de los posibles recortes del hábitat, sobre el cual analizaremos un conflicto ambiental, que se constituye en una multiplicidad de fenómenos globales y locales, condicionando la vida de cientos de familias.

### **III. MEDIO AMBIENTE Y CIUDAD**

En una articulación de dimensiones, nos proponemos tomar dos ejes centrales de la problemática de este trabajo, para eso proponemos una primera aproximación al medio ambiente en la ciudad. Podemos situarnos en la tradicional discusión antropológica sobre la relación naturaleza-sociedad o naturaleza-cultura, sin intención de profundizar en esta distinción -pero sembrando muchas dudas en las posibilidades que nos permite ese binarismo- entendemos que los espacios urbanos (como todo espacio intervenido por el ser humano), son una alteración del espacio natural, en constante transformación y, la mayoría de las veces, en un continuo crecimiento. Tal



*alteración* implica a su vez, una construcción cultural de la naturaleza en las ciudades, es decir, integra la naturaleza, pero difícilmente podría contemplarse un paisaje natural sin manipulaciones en un contexto urbano. Esto, comienza a ser un problema cuando la capacidad de generar espacios habitables en la ciudad se obtura por el alto desequilibrio de la intervención humana, y se abandona por completo la preocupación por el medio ambiente.

En este punto, podríamos citar a Guattari, quien hace énfasis en el modelo de desarrollo como causante de tal desequilibrio, dice que “sin una reorientación radical de los medios y sobre todo de las finalidades de la producción, es el conjunto de la biósfera lo que resultará desequilibrado y evolucionará hacia un estado de incompatibilidad total con la vida humana, y por otra parte más ampliamente, con toda forma de vida animal y vegetal” (2013: 38). Es decir, que se reconoce que la situación global del ambiente por parte del modelo vigente de producción está agotado, siendo el fenómeno urbano uno de los mayores responsables de la crisis de este modelo civilizatorio. Harvey (2012: 187-188), plantea tres puntos que considera sustanciales para pensar una alternativa de transformación anticapitalista de la ciudad actual. Uno de ellos implica dar respuesta a los conflictos ambientales, hace referencia a los “claros e inminentes peligros de degradación ambiental y transformaciones ecológicas descontroladas”, alega que no es solo un problema material, por lo que “no existe una resolución puramente tecnológica para esta cuestión”, lo que implica la necesidad de sustanciales transformaciones en los modos de vida, principalmente políticos y económicos, “así como en el consumismo, productivismo y dispositivos institucionales”.

El planteo global de estos autores es necesario para comprender qué es el mismo modelo de desarrollo capitalista que forjó la historia de la urbanización, que luego conformó las ciudades industriales, y que más adelante consolidó la agricultura extractivista. La planificación de las ciudades acompañó estos procesos, creando áreas segregadas con irreparables problemas ambientales y costos humanos. Esta continuidad no puede perder de vista que el fenómeno urbano sólo puede ser comprendido desde esta mirada global, donde la distinción entre ciudad y campo no se reduce ni a una dicotomía ni a una evolución continua que es incapaz de comprender estas formas espaciales como productos de una estructura y procesos sociales (CASTELLS, 1974: 26).

Desde una perspectiva socioespacial, Carman, plantea que los intereses de distintos actores sobre el espacio urbano hacen que algunos usos y apelaciones de la naturaleza en la ciudad funcionen como una máscara de procesos de segregación sociourbana (CARMAN, 2011: 27). Vuelve a poner en evidencia que la naturaleza en la ciudad es producida culturalmente, y que además es manipulada como un producto de mercado. Los efectos sociales de cualquiera de las perspectivas ambientales, en términos generales, afectan a la sociedad en su conjunto, pero específicamente, los conflictos ambientales se concentran en las zonas más desfavorecidas de las ciudades, o como plantea Carman, pareciera que existe una operación simbólica que deshumaniza a cierto sector de la sociedad que no sería merecedor de buenas condiciones ambientales, o de la naturaleza.

En ese sentido, la experiencia del Grupo de Madres de Ituzaingó Anexo se comprende en la perspectiva de justicia ambiental. Esta noción discute con una mirada dominante del ambientalismo que tiende al preservacionismo de la naturaleza separando a las personas del mundo natural. El cual, además es cuestionado como una construcción de dominio de una cultura política blanca, patriarcal y de clase media. DiChiro (1999), plantea que en esa corriente dominante “lo que cuenta como medio ambiente es únicamente la preservación de zonas silvestres y la protección de especies

en peligro de extinción” y que “la salud humana, la contaminación de las comunidades o de los lugares de trabajo, y la sustentabilidad económica, no cuentan como temas ambientales”. De este modo, lo relevante para nuestro caso, es que para los movimientos de justicia ambiental, el ambientalismo dominante invisibiliza los conflictos ambientales en las ciudades, mientras que “las organizaciones comunitarias que componen el movimientos de justicia ambiental están en áreas urbanas de clases trabajadoras y de bajos ingresos” (DICHIRO, 1999: 107).

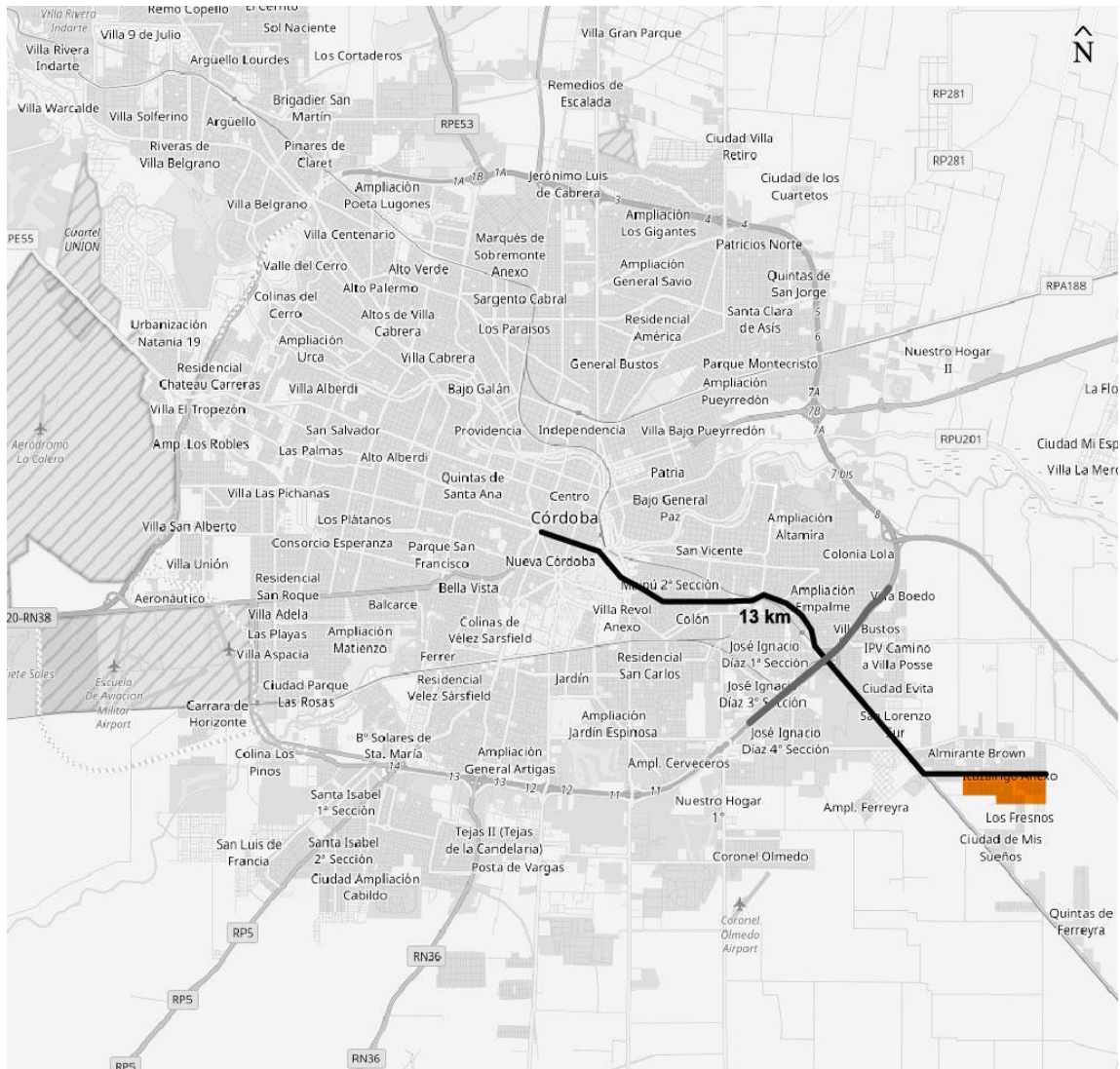
De modo que rompen con una mirada romántica e idealizada de la naturaleza, para recomponer la situación de los barrios más pobres en su relación con el medio ambiente, más específicamente, en reclamar el derecho a un ambiente sano en torno a la noción de justicia social y a su vez en denunciar que la degradación ambiental producida por la ciudad, la padecen en mayor medida los sectores empobrecidos. Esta noción de justicia ambiental, nos permitirá más adelante a una articulación con la categoría de segregación.

#### **IV. LA RELACIÓN ENTRE EL BARRIO Y LA CIUDAD PLANIFICACIÓN Y ZONIFICACIÓN**

El Barrio Ituzaingó Anexo es producto de la segunda expansión de la ciudad Córdoba, que se da entre 1950 y 1970 (figura 1). En ese contexto, se consolidan los grandes centros urbanos de Argentina a raíz de las masivas migraciones hacia la ciudad como consecuencia de la situación política y económica del país, que pobló el territorio fomentando el ingreso de inmigrantes europeos, en el marco de un proceso de industrialización nacional que se concentró en las tres grandes ciudades (Buenos Aires, Córdoba y Rosario). Ese contexto de industrialización y crecimiento poblacional urbano, generó la necesidad de organizar las ciudades bajo estos nuevos patrones.

##### **FIGURA 1**

Ubicación del Barrio Ituzaingó Anexo en el contexto de la Ciudad de Córdoba, y su distancia al centro. Escala aproximada 1:120.000



■ B° Ituzaingó y Anexo | Av. Circunvalación | Recorrido y distancia al centro de la ciudad

Fuente: Elaboración propia en base a *openstreetmaps.org*

En ese marco, dos antecedentes nos resultan relevantes para analizar para el caso de Ituzaingó Anexo en la planificación de la ciudad de Córdoba. Primero, el Plan Regulador y de Extensión de Benito Carrasco en el año 1927, y posteriormente el Plan Regulador de Ernesto La Padula en 1957.

Antes de hacer mención a dichos planes, queremos destacar la noción de zonificación como instrumento central de este tipo de planificaciones, ya que no es intención abordarlos en su integridad. En ese sentido, la zonificación implica definir normativamente el uso del suelo urbano para habilitar o prohibir determinadas actividades en la ciudad, además de regular de qué forma se ocupa el suelo, en términos de densidad (altura de la edificación, retiros, vacíos, superficie a ocupar, etc.). Este marco regulatorio es generalmente diseñado en los planes de ordenamiento de la ciudad bajo la noción de zonificación, y legislado a través de ordenanzas. Como instrumento, pretende organizar la ciudad para prever un buen funcionamiento en términos de circulación, ambiente, servicios, en términos generales, asegurar el bienestar de la población, teniendo en cuenta todas las actividades necesarias para el funcionamiento de la ciudad. Sin embargo, muchas veces, este instrumento se habilita como una herramienta para el funcionamiento mercantil de la ciudad, lo que significa que opera

como mecanismo de exclusión para muchos sectores de la población, creando, implícita pero deliberadamente, áreas segregadas. Entendemos que la zonificación constituye una parte causante del problema ambiental en el caso de estudio.

El Plan Regulador Carrasco en 1927 nunca se llegó a ejecutar, pero prefiguró intervenciones que le precedieron. El plan se basó en una ciudad pensada desde los parámetros de una planificación moderna, que incluso evocaba vínculos con las intervenciones de Haussman en París. El trabajo se basó en los criterios de higiene social y circulación, que dieron como resultado el plan de la ciudad con un modelo de organización basado en la red de transporte y la estricta zonificación funcional y socioeconómica (BOCCOLINI, 2017). Para Carrasco, la zonificación implicaba diferenciar entre zonas residenciales, que posibilite “la construcción de casas económicas para los obreros, así como la fundación de distritos para la edificación de residencias suntuosas como el elemento complementario de panoramas y paisajes” (CARRASCO, 1927).

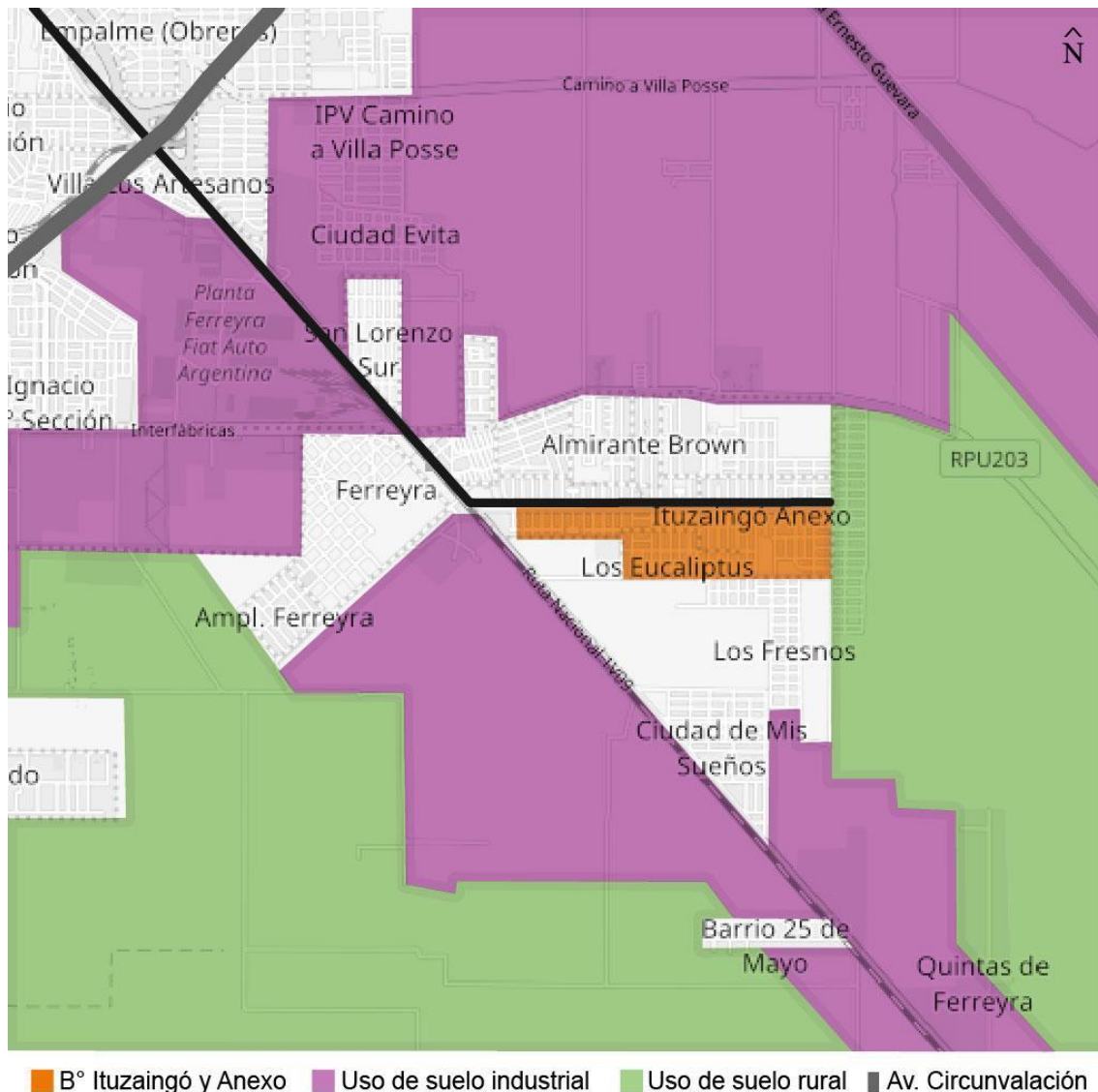
Posteriormente, en 1957, el Plan Regulador de La Padula le da forma a la normativa que habilita el loteo de Ituzaingó Anexo. Entre las nuevas industrias que surgen en la ciudad, se encuentra la fábrica automotriz FIAT en 1953, que se instala en la periferia sureste de la ciudad, prefigurada como polo industrial. Se comienza a percibir en la ciudad una alta concentración sectorial y espacial de industrias metalmeccánicas y similares, constituyéndose como polo industrial del interior del país (DIAZ TERRENO, 2011).

La habilitación de estos nuevos usos de suelos industriales extiende la periferia de la ciudad e implican ampliar la infraestructura y servicios, y además, bajo los preceptos de estas planificaciones excluyentes y segregadoras, generar zonas residenciales para vivienda obrera. La “violación de derecho a la ciudad comienza a evidenciarse ya hacia la década de los treinta con la instalación de grandes industrias que fueron expandiendo la mancha urbana” (GARGANTINI *et al.*, 2016: 4).

Tal como lo planteaba Carrasco y también como lo plantea La Padula en este plan, se definen sectores residenciales diferenciados, unos cercanos al área central, y otros como sectores de residencias obreras en las cercanías de las áreas industriales, que solo les proporciona accesibilidad al lugar de trabajo, en detrimento de la calidad ambiental y de acceso a otros servicios. En una imagen actual de los usos de suelo en la periferia de Córdoba, resulta llamativo el sector sureste, en la manera en que el sector residencial queda *atrapado* por las zonas industriales (figura 2).

## FIGURA 2

Esquema actual general de zonificación del sector sureste de la ciudad de Córdoba. Escala aproximada 1:25.000.



Fuente: Elaboración propia en base a *openstreetmaps.org* y datos de la Municipalidad de Córdoba.

## PERIFERIA Y FRONTERA AGRÍCOLA

Como mencionamos antes, el Barrio Ituzaingó Anexo surge a mediados del siglo XX, en la denominada área periurbana o periférica, en el proceso de expansión de la ciudad de Córdoba. Hablar de periferia, implica la definición no solo de un lugar geográfico, sino también de una carga de histórica, cultural y simbólica de esta noción. En una perspectiva situada en la ciudad de Córdoba, la periferia se conforma como un tercer sector, después del área central y el área pericentral. En las distintas situaciones de los barrios periféricos de Córdoba, observamos una diversidad de condiciones, que si bien pueden encontrar patrones comunes, existen muchas singularidades. En ese sentido, la localización funciona como parámetro de definición, en tanto puede ser referenciado en su relación con el centro, como zona urbana que bordea la ciudad, o como transición entre la ciudad y el campo. Mientras que en su sentido simbólico, esa localización también se genera a partir de una diferencia, o distancia simbólica a lo central, donde “lo periférico aparece despojado de atributos propios y encerrado en una comprensión dicotómica que, al considerarla *lo opuesto de*, no permite dar cuenta de su

especificidad” (DÍAZ TERRENO, 2011: 67).

En el sureste de la ciudad, el área periférica encuentra un límite muy claro con la Avenida de Circunvalación, que materializa simbólicamente lo que queda por dentro la ciudad y lo que es expulsado por un entramado de razones socioeconómicas (SASSEN, 2015). A partir de allí, los trazados urbanos se yuxtaponen entre lo suburbano y lo rural, mezclando usos, equipamientos y escalas no compatibles. Según Díaz Terreno, una síntesis actual de los territorios periurbanos de la ciudad es marcada por aspectos tales como la anexión fragmentada de nuevas urbanizaciones, la dificultad para configurar ámbitos funcional y socialmente integrados, la proliferación de villas de emergencia, la localización de grandes equipamientos, el avance irracional sobre el suelo rural y la deficiencia en transporte público e infraestructura (2011: 81). Esto nos conduce al siguiente tema, que es su convivencia con una frontera agrícola, que también ha cambiado su forma de producción, por las demandas productivas del mismo sistema global, pero con las particularidades que implica en América Latina el modelo agro-exportador.

Las áreas periféricas de la ciudad conviven como borde de la expansión del desarrollo urbano y la frontera con la superficie consignada como uso de suelo rural para actividades industriales. Donde alguna vez funcionaban los cinturones verdes fruti-hortícolas, como actividad compatible con la vida humana, se ve devastado en los años ‘90 por el desarrollo del modelo de agricultura industrializada expansiva, con el ingreso de la semilla de soja transgénica resistente al herbicida glifosato y que en la década siguiente se constituye como el modelo productivo del país destinando más de la mitad de la superficie agrícola nacional a este monocultivo. Según Barchuk *et al.* (2017) la desaparición de los cinturones verdes son consecuencia del avance de las dos fronteras, la urbana y la de agricultura industrial, afectando los ecosistemas y la pérdida de producción de alimentos local.

Además, entendemos que la agricultura industrial ocasiona desde hace más de dos décadas irreparables problemas ambientales y costos humanos para quienes viven en pueblos rurales y en la periferia colindante a los campos.<sup>55</sup> Como es el caso del Barrio Ituzaingó Anexo que pasó años bajo las fumigaciones, y aún continúan sufriendo las consecuencias de ese modelo.

Existen 54.728 hectáreas de cultivos extensivos a soja, maíz y trigo realizados bajo los modelos de agricultura convencional e industrial con la aplicación de cantidades desmedidas de agroquímicos (BARCHUK *et al.*, 2017). Según la Ley Provincial N° 9164, existe una prohibición para la aplicación de productos químicos de uso agropecuario de 500 mts. o 1500 mts. (según su clase tóxica) de las fronteras urbanas. Estos autores, aplicaron gráficamente dos *buffer* (zona de amortiguación) sobre la zona urbana según esa normativa y concluyeron que no sería posible la actividad agrícola convencional o tipo industrial en todo el territorio que analizaron (107 mil hectáreas aproximadamente que comprende el sector centro este y periurbano). La constante violación a las leyes y normativas que regulan este tipo de producción, como también la negación del conflicto por parte de funcionarios estatales es un tema central en este tipo de casos, sin embargo excedería los límites de este trabajo.<sup>56</sup>

## SEGREGACIÓN URBANA-AMBIENTAL

<sup>55</sup> Para más información sobre la situación general de pueblos fumigados, esta disponible el Informe del Primer Encuentro Nacional de Medicos de pueblos fumigados <http://www.reduas.com.ar/wp-content/uploads/2011/04/primer-informe.pdf>

<sup>56</sup> Sobre estas discusiones consultar: Carrizo, C. y Berger, M. (2009). *Estado incivil y ciudadano sin estado: paradojas del ejercicio de derechos en cuestiones ambientales*. Unquillo: Narvaja.



En ese marco, entendemos que existen procesos de planificación y de mercado que producen efectos de segregación urbana, que definen como punto en común que “el espacio de las ciudades contemporáneas no es homogéneo o indiferenciado: ni las residencias de los habitantes, ni las infraestructuras y servicios urbanos se encuentran distribuidos de manera uniforme por la ciudad” (CARMAN *et al.*, 2013: 11).

Tomaremos como referencia algunas de las categorías que estos autores construyen para definir las diferentes formas que toma la segregación en las ciudades, que nos permitirán analizar nuestro caso. Por un lado, la segregación acallada, que responde a una intención clara del Estado, pero implícita, sería el caso de políticas enunciadas como “de inclusión” como la creación de barrios de vivienda social en la periferia de la ciudad, pero con fines no mencionados de exclusión, entre otros. Por otro lado, la segregación por default parte de un esquema similar, pero ya no implica “la creación” de la segregación, sino más bien un funcionamiento por una omisión, “refiere a los efectos socio-espaciales de un prolongado abandono estatal de los habitantes de una zona de relegación urbana” (CARMAN *et al.*, 2013: 21). Este caso de segregación por default, responde más específicamente a la situación de Ituzaingó Anexo, donde el abandono por parte del Estado, la desregulación, el no cumplimiento o la violación de ordenanzas, agravaron sustancialmente la problemática ambiental.

Situándonos en el caso, podemos reconocer la segregación urbana revisando algunas de las denuncias del Grupo de Madres. Esto comienza en febrero del 2002, cuando la gran cantidad de enfermedades que surgieron en el barrio condujeron al Grupo de Madres a preguntarse qué sucedía y elaborar el *mapa de la muerte*, un registro gráfico de las manzanas y lotes del barrio donde mapean enfermos, las patologías y las muertes. Mientras, realizan la primera presentación al Gobierno provincial, donde exigen una serie de análisis en el barrio a causa de las enfermedades, a través de una denuncia firmada por los vecinos dirigida al Ministerio de Salud de la provincia de Córdoba y a la Agencia Córdoba Ambiente. Entonces, podemos reconocer la segregación urbana en, al menos, cinco instancias a partir de las denuncias realizadas por el Grupo de Madres:

1) El servicio de agua era prestado por una cooperativa de servicios (Agua Sabia SRL), que extraía agua de pozo y la distribuía desde un tanque a la red del barrio, es decir, que la infraestructura de la red de agua potable no se extendía hasta esa zona de la ciudad, como consecuencia la mayoría de la población del barrio consumía agua no potable ante dificultad económica de comprar agua envasada. Los análisis realizados por la provincia, dieron como resultado que los tanques domiciliarios contenían agroquímicos (endosulfán, heptacloro) y metales pesados (plomo, cromo, arsénico). A raíz de esta confirmación, el Ministerio de Salud decide reemplazar la provisión de agua por la red de agua potable a cargo de la empresa Aguas Cordobesas.

2) Los transformadores de energía eléctrica instalados por EPEC (Empresa Provincial de Energía de Córdoba) estaban sobrecargados y derramaban un compuesto químico conocido como PCB (bifenilo policlorado). El Grupo de Madres junto a los vecinos reclaman el reemplazo del transformador, pero exigen que lo analicen para verificarlo como posible causante de las enfermedades, sin embargo, la empresa logra cambiar los transformadores y llevarse los anteriores sin analizarlos, a pesar del intento de los vecinos de retenerlos como prueba. Posteriormente, se populariza el efecto contaminante del PCB tras varias denuncias en distintos puntos de la provincia, lo que deriva en la eliminación de esta tecnología a través del “Programa Córdoba Libre de PCBs”.

3) Los efectos de las fumigaciones por la proximidad a los campos de soja, solo

una calle de tierra separa al barrio del área sembrada y fumigada. Las viviendas, tanques de agua abiertos, la gente y las calles donde juegan los niños, eran fumigadas a diario por las avionetas que sobrevolaban los campos rociando todo con plaguicidas.

4) También se piden también análisis de suelo, ya que la mayoría de los habitantes tienen pozos negros y los que no, realizan perforaciones diversas.

5) La industrias. La refinería de grasas bovinas, era denunciada por la emanación de olores nauseabundos. Las fábricas de metalúrgicas (Fiat, Materfer, Iveco, Tubo Transeléctrica, etc.), fábricas de caucho (Machiarola), todas posibles responsables de contaminar el agua de las napas. Entre las responsabilidades, también se denuncia que el barrio se planificó donde previamente había sido una zona de enterramiento de residuos tóxico e industriales.

Existen aún más situaciones, pero estas resultan suficientes para dar cuenta de la relación entre la situación urbana y el conflicto ambiental que atraviesa. Nos interesa puntualizar que si contextualizamos cada una de estas situaciones en el marco del contexto urbano, sería evidente que solo sucede en algunos sectores de la ciudad, la condición socioeconómica de este barrio representa la forma más tradicional de la segregación residencial en América Latina (SABATINI, 2006), en este caso la condición de pobreza determina un acceso diferenciado a la calidad del medio ambiente, es decir, un *no acceso* a un ambiente sano a la población del barrio Ituzaingó Anexo.

Como observamos en la figura 2, la situación actual refiere a una compleja situación ambiental, atravesada por distintas dimensiones históricas, socioeconómicas y espaciales. La planificación de la ciudad deliberadamente configuró áreas mixtas de uso industrial (áreas violetas) y residencial de carácter obrero (área anaranjada). El problema ambiental surge desde la constitución del barrio, pero es invisibilizado institucional y políticamente, a pesar que desde tiempos tempranos las teorías urbanas refieren a esta incompatibilidad. Como el caso de Wirth que en los años '30 menciona que "el lugar de trabajo tiende a disociarse del lugar de residencia, pues la proximidad de establecimientos industriales y comerciales tornan a un área cualquiera, económica y socialmente indeseable para propósitos residenciales" (2005: 8-9). En las denuncias realizadas por el Grupo de Madres se observa con claridad la incompatibilidad histórica de esa proximidad referida por Wirth.

Es decir, los factores de contaminación existen desde mediados del siglo XX por el fenómeno industrial. Sin embargo, el conflicto ambiental surge, como se mencionó, a partir del año 2002, cuando la protesta barrial, la acción directa y la denuncia mediática llevaron al Grupo de Madres a obtener una reunión con autoridades de la provincia de Córdoba, haciendo pública la situación y vinculando las distintas enfermedades surgidas en el barrio (cáncer, lupus, leucemias, abortos espontáneos) con los distintos factores de contaminación ambiental enunciados. Como se menciona en el punto 2, el resultado de los análisis devela la aparición de agrotóxicos, fenómeno desconocido hasta el momento, que torna aún más crítica la situación. Bajo este análisis, se pone en evidencia como la defensa de los derechos a la vida, a la salud y al medioambiente del Grupo de Madres, es también una denuncia a la organización físico-espacial de la ciudad. Tanto los efectos de las áreas industriales referidas anteriormente, y el caso de la frontera agrícola que convive con el barrio (área verde en la derecha de la figura 2), generan una distribución desigual del espacio urbano, una segregación ambiental. La proximidad del barrio como área residencial, con el área rural-industrial, habilitada para una producción de agricultura industrializada expansiva -con su mecanismo de fumigación-, son decisiones de la organización físico-espacial de la planificación de la ciudad.

## V. CONCLUSIONES



Como se plantea al inicio, para poder explicar fenómeno urbano vinculado a este conflicto ambiental, es necesario considerar la relación entre fuerzas productivas, clases sociales y formas culturales y espaciales (CASTELLS, 1974). Nos lleva a un ejercicio de analizar lo local, teniendo en cuenta lo global, que en este caso vincula el capitalismo industrial desde sus comienzos hasta hoy, en la conformación de las estructuras espaciales.

La noción de hábitat nos debe permitir comprender que los fenómenos en la ciudad no son hechos aislados, que la calidad de vida depende de resolver integralmente los conflictos que atraviesan distintas escalas de un mismo problema. Como fue mencionado, facilitar la habilitación de sectores residenciales obreros, no puede ser a condición de no garantizar otras dimensiones de un hábitat digno.

En ese sentido, la zonificación juega un papel fundamental en normativizar el funcionamiento de la ciudad, para este caso se entiende que habilitó una mixtura de usos incompatibles con la instalación de industrias y zonas residenciales homogéneas de clases trabajadoras en la periferia de la ciudad, a su vez, alejadas de los equipamientos, servicios, y con baja calidad de infraestructura. Si bien la decisión de crear áreas industriales lejos de las zonas residenciales, se basa por un lado en la necesidad de superficies amplias para la instalación de industrias, y por otro lado en la incompatibilidad de usos, a raíz de los efectos ambientales que estas causan. Se consideró necesario que los trabajadores vivan cerca de sus trabajos, bajo una ideología que mercantiliza sus vidas para el funcionamiento de una ciudad que otros gozan.

Por otro lado, la articulación de la noción de segregación urbana, con el conflicto ambiental desde la perspectiva de justicia ambiental, nos conduce a pensar en una *segregación ambiental*, en tanto nos posibilita articular distintos campos del fenómeno urbano, como también direccionar la discusión a los distintos focos de contaminación. Sin dudas, el caso de Ituzaingó Anexo, contempla la complejidad de una segregación que es tanto un producto histórico y deliberado de quienes toman las decisiones en la conformación de la ciudad, como un constante abandono por parte del Estado en complicidad con los productores privados. Estos mismos actores son quienes niegan un conflicto ambiental, que solo la capacidad organizativa del Grupo de Madres logró hacer evidente.

Su lucha, busca recomponer su situación, y defender la vida, consideramos, como plantea Guattari (2015: 31), que “no se puede esperar recomponer una tierra humanamente habitable sin la reinención de las finalidades económicas y productivas, de los agenciamientos urbanos, de las prácticas sociales, culturales, artísticas y mentales”, y que el “crecimiento económico ciegamente cuantitativo, sin preocupación de sus incidencias humanas y ecológicas y situada bajo la égida exclusiva de la economía de beneficio y del neoliberalismo debe dejar lugar un nuevo tipo de desarrollo cualitativo, que rehabilite la singularidad y la complejidad de los objetos del deseo humano”. Desde nuestra comprensión del fenómeno urbano, la transformación de la ciudad, por tanto la reestructura del territorio global, será posible en ese marco. Atendiendo que la construcción de ese camino necesita de la denuncia y el trabajo conjunto con quienes están develando estos conflictos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BARCHUK, A., SUEZ L., Y LOCATI, L. (2017). Cobertura y uso de la tierra en el área periurbana de la ciudad de Córdoba, Argentina. Aportes a la planificación territorial. *Revista de la Asociación Argentina de Ecología de Paisajes* 7.

- BARRETO, M. (2008). La comprensión del problema habitacional desde una perspectiva compleja para su abordaje integral. *ULACAV, XIV Encuentro de la Red Universitaria de Cátedras de Vivienda*. [CD ROM] Buenos Aires: Edición FADyU-UBA.
- BARRETO, M. (2010). El concepto de “hábitat digno” como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. *Revista INVI*, 25(69).
- BERGER, M. (2013). *Cuerpo. Experiencia. Narración. Autoorganización ciudadana en situaciones de contaminación ambiental*. Córdoba: Ediciones del Boulevard.
- BERGER, M. Y CARRIZO, C. (2016). La palabra del nos-otros. Reflexiones epistemológicas para la superación de las subalternidades en las luchas por derechos. *Estudios de Comunicación y Política*. Núm. 37, pp. 129-139.
- BOCCOLINI, S. (2017). La micro-densificación emergente de los barrios pericentrales de Córdoba, Argentina Una alternativa sostenible y eficiente para la revitalización de la ciudad construida (Tesis doctoral). Fakultät Architektur und Urbanistik der Bauhaus-Universität Weimar y Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- CARMAN, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica y CLACSO.
- CARMAN, M.; VIEIRA, N. y SEGURA, R. (coord.) (2013). *Segregación y diferencia en la ciudad*. Quito: FLACSO, CLACSO.
- CARRASCO, B. (1927). *Plan Regulador y de Extensión. Memoria y expediente urbano*. Córdoba: Municipalidad de Córdoba.
- CASTELLS, M. (1974). *La cuestión urbana*. México: Siglo veintiuno editores
- CELS (2017). *Hábitat digno. Diez propuestas de políticas públicas*. Buenos Aires: Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales.
- DÍAZ TERRENO, F. (2011). Los territorios periurbanos de Córdoba entre lo genérico y lo específico. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* 5: 65-84.
- DICHIRO, G. (1999). *La justicia social y la justicia ambiental en los Estados Unidos: La Naturaleza como comunidad*. Ecología Política. Núm. 17, pp. 105-118.
- ESCOBAR, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana.
- GARGANTINI, D. y MARTIARENA, M. (comp.) (2016). *Tierra de conflictos. Conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- GUATTARI, F. (2015). *¿Que es la ecosofía? Textos presentados y agenciados por Stéphane Nadau*. Buenos Aires: Editorial Cactus.
- HARVEY, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- LEFEBVRE, H. (1974). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing Libros
- LEFEBVRE, H. (2011). La noción de totalidad en las ciencias sociales. *Telos*, 13 (1), 105-124.
- LEY PROVINCIA DE CÓRDOBA N° 9164. 2004. Productos químicos o biológicos de uso agropecuario. Boletín oficial de la provincia de Córdoba.

RODRÍGUEZ, E. M. (2014). *Trayecto/s de la formación en hábitat desde las Ciencias Sociales*. ULACAV, XX Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

SABATINI, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5324>

SASSEN, S (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores.

WIRTH, L (2005). El urbanismo como modo de vida. *Revista Bifurcaciones*. Núm. 2, pp. 1-15.

Letizia Vázquez

## Introducción

La extracción de hidrocarburos ha ejercido una marca imborrable en la geografía urbana de la ciudad de Comodoro Rivadavia. A pesar de haber nacido como un puerto de salida para los productos de la Colonia Ideal Sarmiento en 1901, esta ciudad vio acelerado su crecimiento a partir del descubrimiento de petróleo seis años después. Esto causó una serie de cambios significativos en relación a la conformación urbana de la naciente ciudad. Entre estos se puede mencionar, por un lado, el crecimiento demográfico generado a partir de la creciente necesidad de mano de obra en el lugar; y, por otro lado, la modalidad de explotación del recurso, que, a través de la instalación de campamentos petroleros, fue extendiendo la trama urbana de la ciudad. Si bien el fracking ha sido objeto de resistencias y movimientos en contra, por las consecuencias sociales y económicas en los territorios donde se instala, desde la perspectiva de la ecología política no son muchos los estudios que aborden la industria del petróleo convencional. Comodoro es una ciudad cuya historia nos sirve para analizar los efectos socio territoriales de esta industria, tanto a nivel social, económico, político y cultural.

En esta ponencia nos interesa abordar los efectos urbanos de la industria del petróleo, en una ciudad cuyo crecimiento ha estado siempre ligado a los vaivenes de su actividad económica principal. La pregunta que guía este trabajo es la siguiente: ¿Cómo la industria del petróleo condiciona el acceso a la tierra? Partimos de analizar la relación entre la industria del petróleo y la ciudad, desde la perspectiva de la ecología política urbana, ya que creemos que no se puede dissociar el territorio de la actividad económica que ahí se lleva adelante. Algunos autores de este campo sostienen que las condiciones socioeconómicas desiguales son producidas a través de formas capitalistas particulares de organización social del metabolismo de la naturaleza (Heynen, Kaika, & Swyngedouw, 2006). Estos enfoques pueden dialogar con los clásicos del urbanismo que proponen una reflexión a partir de cómo se considera al espacio, criticando las teorías que lo toman sólo como un receptáculo de las relaciones. Lefebvre (1974) argumenta que el espacio es resultado de la acción social pero también es parte de ella, es soporte, pero también es campo de acción. Si tenemos en cuenta esta relación dialéctica entre espacio y relaciones sociales, podemos ver cómo la conformación del espacio de Comodoro respondió a la actividad de extracción del petróleo, dando como resultado determinadas relaciones sociales también.

Este trabajo tiene como objetivo problematizar el impacto de la industria del petróleo en las desigualdades de acceso al suelo urbano. Se propone indagar en los puntos donde ésta aparece como un condicionante del acceso al suelo, y como disparadora de un crecimiento descontrolado. Esto nos servirá para abonar la hipótesis de que estas actividades extractivas se llevan adelante sin un debido estudio de los impactos sociales que se pueden generar. El escrito está estructurado en cuatro secciones. En principio se expone el marco teórico de la ecología política y en específico el de la ecología política urbana. Luego recuperamos trabajos que hayan abordado la relación entre petróleo y ciudad. A continuación, esbozamos algunas líneas de análisis de la relación entre petróleo y ciudad en Comodoro Rivadavia. Para esta sección se utilizó material empírico como mapas históricos, en los cuáles se analizó cómo se planificó el territorio en función de la industria, y archivos históricos en los

cuáles se observó mediante qué estrategias se proveía de viviendas a los trabajadores del petróleo. A partir de estas fuentes históricas, y del marco teórico de la ecología política urbana, se realizó un análisis de cómo la industria determina la ciudad espacialmente y configura desigualdades de acceso al suelo. Por último, se analiza un caso particular, a partir de entrevistas realizadas en el marco de un proyecto de investigación y del trabajo etnográfico en el marco de estudios doctorales, en un asentamiento en particular.

### **De la ecología política a la ecología política urbana**

El relato construido sobre el desarrollo ha sostenido durante años que los recursos naturales eran claves para la riqueza de los países. En América Latina, por ejemplo, muchos repetían que estos recursos iban a significar el camino hacia el progreso (Acosta, 2009). Sin embargo, en muchos de los países que han llevado adelante proyectos extractivos, los beneficios no se han visto y en muchos casos, hasta se han reforzado las desigualdades sociales y económicas. Rist (2008), analiza cómo el desarrollo termina siendo un discurso, una religión moderna, que puede englobar un conjunto de prácticas contradictorias entre sí, pero que construye la legitimidad para llevar adelante el programa que busca instalar.

Constituyéndose como un campo interdisciplinario en la década del 80', la ecología política ha configurado un espacio de discusión fértil para abordar las consecuencias de las industrias extractivas en los territorios. Su potencialidad radica en la posibilidad de desnaturalizar la relación hombre-naturaleza, borrando la división tajante que divide estas dos entidades. Algunos de sus exponentes han planteado, sobre los fundamentos del materialismo histórico, que entre estas entidades hay una relación dialéctica. Desde la antropología, Arturo Escobar (1996) ha analizado como la naturaleza es construida socialmente, aportando a una redefinición de la relación entre naturaleza y sociedad, mostrando como los conceptos que usamos tienen orígenes occidentales.

La ecología política nos provee de un marco analítico para conectar las relaciones de poder y los procesos de apropiación de los recursos. Según Alimonda (2003), este campo comprende el estudio de las articulaciones complejas y contradictorias entre múltiples prácticas y representaciones a través de las cuales diversos actores políticos, actuantes en iguales o distintas escalas (local, regional, nacional, global), se hacen presentes, con efectos pertinentes y con variables grados de legitimidad, colaboración y/o conflicto, en la constitución de territorios y en la gestión de sus dotaciones de recursos naturales. Esta definición nos permite analizar de manera compleja la forma en que la estructura económica se interrelaciona con los actores y sus relaciones. Según Delgado Ramos (2013) la economía ecológica crítica y la ecología marxista insisten en la necesidad de vincular las relaciones de poder y los procesos de apropiación con el análisis de la producción, distribución y consumo propios de cada sistema de producción y de cara a los límites ambientales o la finitud de la naturaleza. Desde estos enfoques, sumado a contribuciones de la geografía crítica y la antropología social, la ecología política nos permite mirar el territorio dónde se desarrolla la industria extractiva del petróleo con una lupa que contemple las relaciones de poder, la apropiación del recurso, pero también los impactos sociales y simbólicos de la actividad.

Dentro de esta línea teórica también hay autores que han recortado el objeto situando a la ecología política en el estudio de la ciudad. A partir del rápido proceso de cambio que experimentan los entornos urbanos, las preocupaciones teóricas se han orientado a conocer estos procesos en las áreas urbanas, en sus vertientes sociales,

ambientales, económicas, culturales y políticas (Domene Gómez, 2006). Según Swyngedouw & Kaika (2014) la ecología política urbana aborda las desigualdades socio-ecológicas incorporadas y formadas por la producción y la reproducción de la urbanización capitalista en sí misma. En este sentido, se reconoce que las condiciones materiales de las ciudades son controladas y puestas al servicio de los intereses de las élites a expensas de las poblaciones marginalizadas. (Heynen, Kaika y Swyngedouw, 2006). Estas asunciones se englobarían en el contexto de la ecología política de inspiración marxista, que asocia las injusticias del desarrollo urbano desigual con los procesos propios del capitalismo (Domene Gómez, 2006). Saskia Sassen (2015), por su lado, analiza cómo lo global no debe oponerse a lo local, y sostiene que las ciudades son claves en la economía global. Otro aporte a este campo es el de Harvey (1996) que entiende que la actividad humana no se puede disociar de la de los ecosistemas, por lo tanto, no podemos excluir a las estructuras urbanas del análisis ecológico, ya que son producto también del uso de los recursos naturales.

Los trabajos de ecología política urbana han empezado a mostrar cómo, debido a procesos sociales y económicos, el cambio urbano tiende a ser espacialmente diferenciado y enormemente desigual (Swyngedouw y Heynen, 2003). Este marco teórico nos ofrece una posibilidad para analizar el caso de Comodoro Rivadavia, ciudad en la que la falta de planificación del uso del suelo, la desigualdad en el acceso al suelo urbano y la contaminación ambiental son algunas aristas de la problemática más general que implica la explotación de hidrocarburos y sus consecuencias en el territorio.

## **El petróleo y la ciudad**

El peso de los factores económicos en la distribución geográfica de la ciudad es un tema frecuente en los estudios sobre urbanismo desde sus primeros exponentes. La relación entre la implantación de industrias y la necesidad de vivienda, o la conformación de redes inter ciudades a partir de la explotación de determinados recursos son un ejemplo de ello.

La relación entre la industria del petróleo y la ciudad fue abordada desde distintas perspectivas. Hay autores que han analizado las consecuencias ambientales que genera la industria en términos de contaminación, focalizando en cómo ésta produjo efectos en otras actividades productivas, como en el caso de estudio abordado por Pinkus-Rendón y Contreras-Sánchez (2012). Los autores muestran la necesidad de analizar la explotación de hidrocarburos en un contexto más amplio, considerando las transformaciones que la política neoliberal generó en México en la década de los '90. Por otro lado, algunos autores han analizado directamente el vínculo entre la industria y el crecimiento acelerado de la ciudad. Tenemos el caso de Coatzacoalcos, una ciudad media mexicana que a partir del descubrimiento del petróleo experimentó un desarrollo urbano muchas veces asociado a asentamientos irregulares en zonas de riesgo. Ante la escasez de viviendas, se construyeron complejos habitacionales con viviendas de medidas mínimas, protagonizados la mayor parte de las veces por emprendimientos privados, mostrando la falta de regulación estatal en el crecimiento desordenado de la ciudad (Casado-Izquierdo & Sánchez-Salazar, 2013).

El caso colombiano aparece con la ciudad de Barrancabermeja, en un estudio histórico sobre la implantación de una compañía norteamericana que tiene como objetivo explotar el petróleo. El autor analiza cómo la empresa tuvo un papel crucial en la constitución del municipio y fue el vector urbano de crecimiento, concluyendo que ésta dictó el destino urbanístico de la ciudad, desatando una carrera por el suelo (Serrano Besil, 2013). También es posible mencionar el trabajo de Gouëset y Dureau

(2001) que han analizado el impacto urbano que generó el auge económico derivado del petróleo en tres ciudades colombianas, haciendo énfasis en la debilidad estatal para la oferta de viviendas y cómo la población resuelve de manera flexible su hábitat pero teniendo como consecuencia una degradación de éste.

En Argentina nos encontramos con los trabajos que ha realizado el Observatorio Petrolero Sur (2012) que se centran en los impactos de la industria hidrocarburífera en Norpatagonia, analizando críticamente el impacto ambiental y la lucha de los pueblos originarios contra las grandes corporaciones que intentan explotar el petróleo y gas no convencional en sus territorios. Teniendo en cuenta que más de la mitad de los hidrocarburos que se extraen en la Argentina provienen de Patagonia, no es de sorprender que la mayoría de los análisis estén concentrados en estas zonas, pero son pocos los estudios realizados desde la óptica de la ecología política. Otros autores han abordado el impacto de la renta del petróleo en un nivel subnacional, a través del análisis de Chubut y la ciudad de Comodoro. La fuerte dependencia de los ingresos rentísticos y cómo esto impregna la economía, la política y la sociedad, ha sido el eje de análisis de Peters (2016) que además discute con la dicotomía maldición/bendición de los recursos naturales ya que ésta tiende a poner en un segundo plano el tema central de la distribución (desigual) de la renta entre diferentes grupos sociales y la reproducción de desigualdades sociales y relaciones de poder. El autor sostiene que, si bien la provincia entera depende de esta actividad, la distribución socio-geográfica de los yacimientos petroleros está concentrada alrededor y dentro de la ciudad de Comodoro. Por lo tanto, mientras los beneficios económicos son para toda la provincia, las consecuencias negativas son sólo para esta ciudad.

### **Comodoro Rivadavia: “Capital Nacional del Petróleo”**

Si bien los estudios sobre la fragmentación territorial generada a partir de la década de los 90 (Vidal, 2005; Prévôt-Schapira, 2008) muchas veces giran alrededor de las grandes metrópolis, creemos que hay algunas dinámicas que también se pueden observar en ciudades intermedias como Comodoro. La desregulación del mercado de suelo, sumada a los gobiernos locales que muchas veces generan reglamentaciones urbanas que les facilitan el camino a los emprendimientos inmobiliarios, están presentes en esta ciudad. Siguiendo a De Mattos (1978) consideramos que los factores económicos, es decir el patrón de acumulación, inciden en las transformaciones urbanas.

A pesar de tener varias actividades productivas, Comodoro se caracterizó por una economía monopolizada por la extracción de hidrocarburos. La construcción del espacio urbano en Comodoro Rivadavia ha atravesado diferentes períodos y éstos han dejado marcas territoriales. Es por esto que algunos autores se han interrogado sobre las marcas que ésta ha dejado en la cartografía: ¿Cómo la extracción de petróleo imprimió su sello en la clasificación material y simbólica del espacio local? (Bachiller et al, 2015). Este interrogante se origina en que el petróleo no sólo es la principal fuente laboral de los habitantes de la ciudad, sino que el crecimiento urbano se fue dando alrededor de los pozos de petróleo o de los campamentos anteriormente nombrados. El petróleo ciertamente ha condicionado este desarrollo urbano, como sostiene Castells, cuando afirma que no hay tal cosa como una sociedad o una cultura urbana autónoma, sino que el capital es la matriz particular de los diversos sistemas de base de la sociedad. Hay una relación causal entre la producción capitalista y este campo de comportamientos (Castells, 1986).

Nuestro interés se basa en que las expansiones dejan marcas, que son fácilmente reconocibles en la trama urbana comodorenses. Desde sus inicios, la urbanización de la ciudad de Comodoro Rivadavia constituyó una matriz urbana diferenciada (Baeza y Lago, 2015). A grandes rasgos, la zona sur y la zona norte de la ciudad presentan tramas muy diferentes, como se puede apreciar en la Figura N°1. La zona norte construida en su mayoría a partir de campamentos petroleros que luego devinieron en barrios, y la zona sur construida en su mayoría a partir de la expansión del centro urbano hacia el oeste, con una trama continua, muchas veces asociada a la ocupación espontánea del territorio.

El crecimiento urbano en la ciudad de Comodoro ha estado siempre relacionado con la extracción de hidrocarburos, más allá de que la fundación de la ciudad haya sido para establecer un puerto de salida a los productos de la “Colonia Ideal Sarmiento”, ubicada a 140 km de la ciudad. El mito dice que “buscando agua se encontró petróleo” aunque hay historiadores que sostienen que el hallazgo fue planificado ya que había una política de la Dirección de minas que estaba orientada a la búsqueda del recuso, aunque esto no quita que también se buscara agua (Favaro y Morinelli, 1991).

A partir del descubrimiento del petróleo en 1907, el crecimiento poblacional recibió un fuerte impacto, comenzaron a migrar una gran cantidad de personas en busca de trabajo en esta industria o en los servicios que se generaban alrededor de la misma. Esto no es un dato menor a la hora de analizar el acceso al suelo urbano, ya que muchos de los trabajadores accedían a sus viviendas a través de las empresas. Manuel Castells (1986) afirma que históricamente ha existido la penuria de la vivienda como fenómeno socio- espacial; especialmente, en las aglomeraciones urbanas repentinamente conquistadas por la industria debido a qué: “Efectivamente allí donde la industria coloniza el espacio se ve forzada a organizar la vivienda de la mano de obra que necesita, aunque no sea más que en forma de campamento”.

Figura N° 1: Mapa de los sistemas urbanos de la ciudad de Comodoro Rivadavia.





Fuente: <http://www.elchenque.com.ar/geo/geoubi/mapaszonas.jpg>

A medida que llegaban pobladores se hacía más notoria la dificultad que tenían éstos para acceder a la tierra y conseguir títulos, ya que los trámites debían realizarse con las oficinas de tierras ubicadas en Buenos Aires. A esto se sumó que distintos factores acrecentaban los valores inmobiliarios, ya que Comodoro era cabecera de la explotación petrolera, lugar concurrido por los productores laneros y también se instaló el ferrocarril (Márques, 1993). Esto fue generando distintas prácticas especulativas sobre los terrenos que eran considerados centrales en la ciudad.

El rápido crecimiento de la actividad petrolera imprimió un desarrollo particular en la zona, la ciudad se empezó a expandir hacia el norte a medida que se iban instalando los campamentos de distintas empresas. En estos campamentos se daba una fuerte identificación laboral y la urbanización estaba hegemonizada por la empresa estatal que brindaba todos los servicios a sus trabajadores. Distinto fue el destino de la zona sur, que creció mediante autopromoción de la vivienda y toma de tierras (Bachiller et al, 2015).

A raíz de la actividad petrolera, la ciudad siempre fue creciendo, limitada por la topografía de cañadones y cerros, pero también por todas las modificaciones generadas en el territorio a partir de la actividad hidrocarburífera. Sin embargo, el acceso a la vivienda seguía siendo limitado, y cuando se trataba de trabajadores de la industria petrolera, éstos accedían a través de la empresa. Esto generaba una forma de control social sobre los trabajadores, ya que, si los obreros se adherían a medidas de lucha, eran expulsados de sus viviendas, lo cual no es un condicionamiento menor a la hora de pensar el acceso al suelo urbano. Esto ha sido analizado por Masés (2007) quién sostiene que tempranamente la empresa construyó un gran número de viviendas para el

trabajador ypefiano con el doble objetivo de cambiar bienestar por obediencia y de otorgar a la administración de la empresa un efectivo instrumento de presión posible de ser utilizado en el marco de un conflicto.

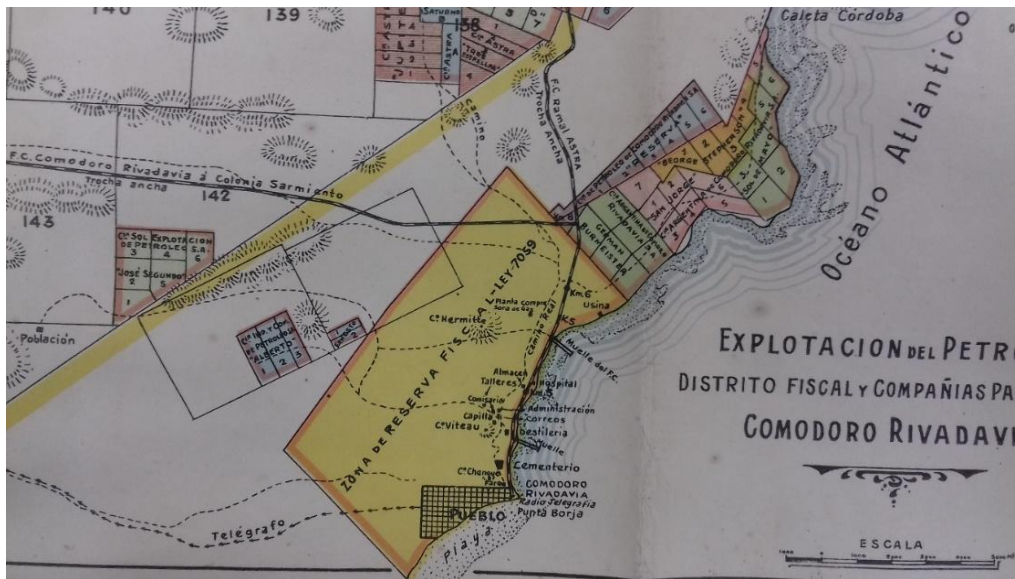
### **La ciudad petrolera desde la ecología política urbana**

El cruce entre ecología política, ciudad y petróleo nos permite repensar algunas esferas que no han sido analizadas profundamente en nuestro caso. Si bien hay estudios sobre la esfera del trabajo y la reproducción de la mano de obra (Palermo, 2012) como también sobre el movimiento obrero petrolero en Comodoro durante el primer peronismo (Carrizo, 2016), nosotros nos proponemos profundizar en el vínculo entre la extracción del recurso, la producción del espacio y las desigualdades sociales.

Uno de los puntos claves de análisis es la fragmentación espacial que generó la industria del petróleo, por la conformación de barrios alejados, alrededor de los pozos, con lo que implica esto en términos de costos de urbanización. Esto ha sido abordado por algunos autores para el caso de los barrios ypefianos, por sus implicancias también en las relaciones laborales y sociales: “Los barrios obreros construidos por YPF tuvieron una particularidad que se reiteró en las fisonomías del sur y del norte. Espacialmente cercanos a la “fábrica”, fortalecieron una política destinada a la inmovilización de la fuerza de trabajo.” (Palermo, 2012).

Otro punto interesante de analizar es el consenso alrededor de la actividad. En el caso analizado por Pinkus-Rendón y Contreras-Sánchez (2012) los campesinos reclaman por las actividades productivas que se pierden a partir de la contaminación que produce el petróleo. Creemos que este puede ser un indicio para pensar el nivel de conflictividad que tuvo la actividad petrolera en esta localidad de México. Efectivamente los campesinos reclamaban que se estaba viendo perjudicado el uso que ellos le daban al agua para consumo humano y para sus animales. En nuestra ciudad, la urbanización y el petróleo crecieron juntos, y hay muy pocos reclamos sobre actividades productivas que se hayan visto perjudicadas por la industria, por lo cual parecería que el petróleo no generó ningún tipo de conflicto, pero no debemos pasar por alto que la región fue parte del territorio anexado en la “Conquista del desierto”. Esta campaña militar que no sólo tenía objetivos políticos y territoriales sino económicos, se encargó de arrasar con la mayoría de las poblaciones de pueblos originarios que había en la región, y las que no fueron eliminadas fueron confinadas a reservas indígenas. Más adelante, con el descubrimiento del petróleo, el territorio fue pensado exclusivamente en función del recurso a extraer, como podemos ver en la Figura N°2, que nos muestra la división de las reservas para la empresa estatal como para las empresas privadas.

Figura N°2: Mapa de la explotación del petróleo en Comodoro Rivadavia. Distrito fiscal y compañías particulares. 1928



Fuente: Fotografía tomada en la Biblioteca Nacional “Mariano Moreno”. Julio 2017

La ecología política nos permite problematizar la extracción de los recursos teniendo en cuenta el impacto que tiene ésta en los territorios y en las relaciones sociales. Cuando observamos la Figura N°2 no solamente vemos la división de un territorio en relación a los recursos y la propiedad sobre éstos, sino que vemos que lo único que se planificó en términos de ciudad fue la parte del “Pueblo”. Esto ha sido analizado en el caso colombiano, viendo cómo las autoridades de la época «territorializaron» la zona de influencia petrolera de Barrancabermeja en función de una racionalidad de la explotación económica de los recursos en el territorio (Serrano Besil, 2013). Si observamos la Figura N°3, que nos muestra el territorio del Chubut en 1925, vemos como la zona de Comodoro Rivadavia, que ya era una ciudad, es señalada como un Distrito Minero, otro indicio de cómo estaba siendo pensado el territorio en ese momento.

Figura n°3: Mapa del Territorio del Chubut. Distrito Minero de Comodoro Rivadavia. 1915



Fuente: Fotografía tomada en la Biblioteca Nacional “Mariano Moreno”. Julio 2017

El crecimiento demográfico acelerado generado por los vaivenes de la actividad petrolera también es una variable que incide en el territorio, ya que hemos observado cómo en estos momentos es cuándo se torna más visible la problemática de la escasez de vivienda y se intensifican los procesos de tomas de tierras (Bachiller et al, 2015). Pero este no es el único impacto que la industria tiene. Los altos ingresos que genera la actividad provocan una mayor circulación del efectivo temporal, que a su vez posibilita a un sector muy específico de la población tener un mayor poder adquisitivo para obtener algunos bienes muebles e inmuebles (Pinkus-Rendón & Contreras-Sánchez, 2012). Esto sucede en Comodoro y ha sido analizado por Grimson y Baeza (2016), que han señalado como el nivel de ingresos de los trabajadores del petróleo se ubica muy por encima del resto de los trabajadores y profesionales de Comodoro, pero que eso no se corresponde con su prestigio social. Esto provoca un desacople entre los niveles de ingresos y las jerarquías simbólicas, generándose una estigmatización sobre los petroleros, que gira alrededor de imaginarios de merecimiento.

Otro punto a analizar es la influencia de los vaivenes de la actividad que dependen de contextos nacionales o internacionales, pero que repercuten a nivel local. Podemos ver el impacto de las políticas neoliberales sobre la industria, que, si bien se generalizan en todo el país, suelen golpear con fuerza a las ciudades más dependientes. Por ejemplo, el giro económico neoliberal de los '90 que se orquestó en México repercutió con fuerza en Coatzacoalcos. Para 1992, esta era la ciudad con la mayor tasa de desocupación del país (Casado-Izquierdo & Sánchez-Salazar, 2013). Situación similar observamos en Comodoro Rivadavia, dónde la manifestación de elevadas tasas de desocupación, con la presencia de cifras que marcaban niveles récords (14,8% para abril/mayo de 1993) comenzaron a erosionar el histórico imaginario social construido en términos de la posibilidad de sostener una plena inserción laboral y social en situaciones de estabilidad y formalidad (Cabral Marques, 2011).

Por último, retomando uno de los aspectos que planteamos más arriba, la provisión de vivienda a través de la inserción laboral que se daba en los primeros años, en la cual los obreros accedían a un lugar para vivir gracias a la empresa, también generó condicionamientos en las relaciones sociales, ya que, si se adherían a huelgas, eran expulsados de sus viviendas. Carrizo (2016) analizó cómo la existencia del asentamiento poblacional en torno a YPF facilitó también respuestas represivas a la organización y la lucha de los obreros. A través de la provisión de vivienda y de servicios urbanos, se facilitaba la subordinación y dependencia de la población trabajadora de YPF a las directivas de la empresa.

### **Dificultades de acceso al suelo y asentamientos informales en el último boom petrolero**

A partir del análisis anterior, podemos ver cómo la industria configuró territorios delimitados en función de un recurso a extraer. Esto dio como resultado una ciudad fragmentada y pensada de manera dispersa. En este apartado nos interesa analizar cómo esta configuración del territorio condicionó el acceso al suelo urbano de los sectores populares, a partir de un caso particular, el barrio “Las américas”.

En el año 2004 el precio del petróleo subió considerablemente, disparando así el costo de vida, y conduciendo a que Comodoro se transformase en la ciudad más cara para alquilar del país. Las desigualdades se intensifican en lo que respecta al acceso al suelo y la vivienda, pues los precios del mercado inmobiliario corren en sintonía con la renta petrolera (Bachiller, 2017). Miles de personas debieron apelar a la informalidad como única vía de “solución” de sus necesidades habitacionales. Este crecimiento demográfico abrupto dio como resultado un proceso complejo de urbanización. Los asentamientos informales representan uno de los ejemplos de esta fragmentación urbana a la que hacemos referencia, constituyendo espacios que pueden ubicarse en sectores centrales de la ciudad, ya que no siempre responden a un patrón de segregación centro-periferia, pero que igualmente son relegados del acceso a servicios básicos y condenados a la estigmatización por parte de los medios de comunicación y los funcionarios estatales.

La expansión urbana informal que se observó a partir del último boom petrolero, ha acentuado el desorden y la fragmentación socio-espacial que caracterizan a la ciudad, fomentando situaciones de violencia y estigmatización de poblaciones de sectores vulnerables. Si bien esta situación ya se había observado en el boom anterior, de 1958, en este caso se produjo un aumento considerable de la población, y la ocupación de tierras comenzó a tomar un lugar significativo a nivel mediático. A modo de ejemplo, cabe mencionar que a mediados de 2016 la Municipalidad de Comodoro Rivadavia declaró que existían unas 3.000 ocupaciones de tierras en la ciudad (El patagónico, 2017).

El aumento del precio del petróleo disparó también los precios de la canasta básica y del mercado inmobiliario, agudizando la problemática habitacional. En el Cuadro 2 vemos como aumentó considerablemente el número de viviendas tipo ranchos y casillas (606 y 907, respectivamente más que en el censo anterior), así como otro tipo de vivienda. También aumentó el número de personas viviendo en la calle, situación que no era corriente en la ciudad. Cabe mencionar que en este período se registraron 15.431 casas y 3.509 departamentos nuevos, lo cual pone en evidencia que estas nuevas construcciones no están fundamentalmente destinadas a responder la demanda que origina el crecimiento poblacional de la ciudad.

**Cuadro 2.** Tipo de vivienda. Comodoro Rivadavia, Censo 2001; 2010. Valores absolutos y variación relativa.

Tipo de vivienda particular	Censo 2001	Censo 2010	Variación absoluta	Variación relativa (%)
Casa	31488	46919	15.431	49
Rancho	173	779	606	350,3
Casilla	582	1489	907	155,9
Departamento	4.836	8345	3.509	72,6
Pieza en inquilinato	416	540	124	29,8
Pieza en hotel familiar o pensión	9	22	13	144,4
Local no construido para habitación	64	80	16	25
Vivienda móvil	25	32	7	28
Persona/s viviendo en la calle	1	12	11	1100
<b>Total</b>	<b>37594</b>	<b>58218</b>	<b>20.624</b>	<b>54,8</b>

**Fuente:** Elaboración en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y 2010.

Explícita o implícitamente, en todas las entrevistas a empresarios de la construcción y/o del mercado inmobiliario aparece el petróleo como motor de desarrollo que determina el tipo de crecimiento urbano. En las entrevistas a empresas o a la Cámara Inmobiliaria, se plantea que el mercado inmobiliario es especialmente sensible a las etapas de bonanza/crisis del mercado de petróleo. De hecho, el sector de la construcción creció un 280%, duplicando el consumo de cemento entre el 2003 y el 2013 (Peters, 2016:156); es decir, este incremento de la actividad no sólo coincidió con el repunte a nivel nacional, sino también con el impacto del último boom petrolero a nivel local.

En la entrevista a la Cámara Inmobiliaria se llega a sostener que Comodoro Rivadavia depende de un monocultivo que (a su vez) depende de un precio internacional, detectando ejemplos de crisis globales (2008), nacionales (2001) y locales (1998, efectos de la privatización de YPF). El petróleo genera un crecimiento “por rachas”, rápido, en poco tiempo, llega mucha gente que demanda viviendas (Entrevista a inspector del PROCREAR). La “cuestión demográfica” ante el “llamado del petróleo” y la falta de planificación aparece en todos los relatos.

Por un lado, tenemos una conformación socio espacial fragmentada que se debe principalmente a la explotación del petróleo en diferentes puntos del ejido urbano y la consecuente conformación y consolidación de barrios a su alrededor. Por otro lado, grandes extensiones de tierra de propiedad privada dentro de este mismo ejido, que limitan la construcción estatal de viviendas. Cuando consultamos sobre la propiedad de la tierra, también nos dijeron que son pocas las tierras fiscales que le quedan al municipio para poder lotear: “no hay más tierras, y después, del lado del cordón, queda la fracción 14 y 15, y no hay más tierras. Después todo es privado...” (Entrevista al director de Catastro, 14-10-16), aludiendo a la falta de recursos del Estado para proveer una solución habitacional a los sectores populares. Por otro lado, la escasez de tierras con factibilidad urbanística, debido a las grandes extensiones afectadas por la explotación petrolera, genera un alza en los precios, tanto en los que circulan por el mercado inmobiliario como en los que saca a ofrecimiento público el municipio.



El petróleo aparece como uno de los mayores condicionantes de la disponibilidad de suelo para la producción de viviendas, ya sea por la explotación propiamente ya que ésta ocupa porciones de suelo dentro del ejido urbano, como también por los crecimientos demográficos acelerados que se dan en torno a dicha actividad en los momentos denominados booms petroleros. Los precios del mercado inmobiliario corren en sintonía con la renta petrolera, mientras que para la mayoría de la población los ingresos evolucionan a un ritmo mucho más lento Usach y Freddo, 2016). El asentamiento que hemos analizado fue producto de un contexto en el cual a muchas familias se les hacía imposible seguir alquilando en la ciudad. Esto aparecía en el relato de una vecina entrevistada: “¿Por qué? Porque está, lo que es pagar un alquiler, no se corresponde con lo que es tu sueldo.” (Entrevista a Lucía, 17-02-17).

En este sentido, nuestro caso de estudio nos sirve como ejemplo de cómo estas dinámicas se expresan en un barrio en particular. Este asentamiento es nombrado en la jerga local como la “Extensión del 30 de octubre” o “Barrio de los paraguayos”, aunque actualmente los vecinos lo han denominado como barrio “Las Américas” para contrarrestar la estigmatización que han sufrido por parte de los medios de comunicación. Este asentamiento surgió alrededor de 2006 sobre tierras fiscales que se encuentran detrás del barrio 30 de octubre (1008 viviendas) (Ver Figura N°4). En la actualidad cubre una extensión mucho mayor a la que se observaba en 2006 y fue creciendo de manera desordenada. En las primeras manzanas, se ve cómo ha continuado la traza urbana y la división de lotes que caracterizan a los asentamientos informales. En las manzanas que le siguen, esta trama ya no se respetó y hay sectores que comparten más características con la conformación espacial de las villas, con pequeños pasajes y calles angostas.

Figura 4: Ubicación geográfica del área de estudio en relación a la Zona Sur de la ciudad de Comodoro Rivadavia.





Fuente: Elaboración propia sobre Imagen Google Earth del 7 de marzo de 2016. Escala 1: 2637; 1: 292.

Es necesario recordar lo mencionado anteriormente, sobre el alza en el precio del petróleo que se registró entre 2004 y 2009. Este aumento, además de incrementar las migraciones en busca de empleo, generó un incremento de precios que alcanzó a los alquileres, llevándolos a niveles altísimos, y haciendo conocida la ciudad por ser una de las 5 más caras para alquilar en el país. Es así como en una entrevista a una habitante del asentamiento, ésta señalaba “Vivíamos en una piecita alquilando, y nos fuimos empapando de los precios. Luego nos enteramos que estaban agarrando terrenos acá y nos vinimos” (Entrevista a Olga, 2 de abril de 2016). Como señalamos anteriormente, los asentamientos crecieron en su mayoría en esta etapa, relacionados directamente con el boom del petróleo: “Explicitando la vinculación entre el fenómeno de las ocupaciones y la evolución del precio del petróleo, un funcionario de la Subsecretaría de Tierras y Hábitat opinaba: “y porque de repente explotó todo... en el 2008 por ejemplo, por qué el 2008 fue un año especialmente conflictivo. Hay un momento que parece que estalla todo.” (Bachiller et al, 2015:78).

En las entrevistas realizadas a vecinos del barrio, aparecía constantemente la migración desde otros lugares de Argentina o desde otros países por motivos laborales, a Comodoro Rivadavia. Como decíamos anteriormente, la industria del petróleo y el impulso que tuvo ésta durante el último boom petrolero, acentuó las desigualdades de acceso al suelo urbano. Esto se observa en el barrio, en la medida de que sus habitantes pertenecen a los sectores más informales de la economía, y no trabajan directamente en esta industria. En varias de las entrevistas realizadas se hace mención a los niveles de informalidad en la contratación de los vecinos del barrio, lo cual los lleva a diversificar sus actividades económicas, ya sea con la venta de comida, venta de productos en ferias o en emprendimientos familiares: “Las mujeres son empleadas domésticas, algunas trabajan en alguna feria. Los hombres la mayoría son, todos albañiles, trabajan en empresas. Mi marido por ejemplo es albañil, mi yerno también; y la mayoría acá de la gente que conozco también. No hay un profesional” (Entrevista a Marta, 8-02-17).

En una ciudad cuyos precios están vinculados con la industria del petróleo y los salarios elevados que ésta provee, los sectores que no ingresan directamente a este mercado de trabajo, quedan relegados al mercado de trabajo informal. Esto se vincula directamente con el acceso a la vivienda, ya que no cuentan con recibos de haberes o con estabilidad para afrontar los alquileres de la ciudad. Sumado esto a que el 70% de los alquileres están cooptados por las empresas petroleras de la zona (El Patagónico, 29 de noviembre de 2009).

El crecimiento demográfico excepcional que se dio durante el último boom petrolero, quizás no estuvo directamente relacionado a la migración de trabajadores del petróleo, sino a los servicios que se generan alrededor, tanto en el rubro comercial como



de la construcción. Pero el aumento de la demanda de vivienda tiene una correlación positiva con la dinámica de la industria. Creemos que estos son aspectos a considerar a la hora de pensar la desigualdad en el acceso al suelo urbano. Por otro lado, el hecho de que las empresas utilicen un 70% de los alquileres disponibles en la ciudad, tiene fuertes efectos en los precios y en la disponibilidad. Esto también acentúa la desigualdad en el acceso al suelo urbano y contribuye a la conformación de asentamientos en la ciudad.

### **Reflexiones finales**

El crecimiento poblacional que experimentó la ciudad de Comodoro Rivadavia la mayoría de las veces estuvo asociado a los vaivenes de la actividad petrolera, produciéndose en los momentos de alza del precio internacional del petróleo (más conocidos como *boom* petrolero) los mayores momentos de inmigración a la ciudad (Bachiller et al, 2015). La lenta respuesta de la planificación urbana y de la administración pública ha llevado a que los sectores populares resuelvan su situación a través de la ocupación espontánea de la tierra.

En este trabajo nos propusimos abrir algunas líneas de indagación sobre la relación entre la industria del petróleo y la expansión urbana de la ciudad, desde la mirada de la ecología política urbana. Los conceptos de este campo interdisciplinario ponen en discusión la extracción de los recursos naturales, el impacto en los territorios y los distintos conflictos socio-ambientales que se generan en ellos. El concepto de desarrollo y el de extractivismo, ponen en relieve las dinámicas que adquirió la extracción de hidrocarburos en la ciudad, ya que, bajo el discurso del desarrollo, se perpetuaron las desigualdades sociales y los condicionamientos del acceso a la tierra. El marco de la ecología política urbana nos permitió complejizar el análisis, para pensar en cómo las actividades extractivas impactan en la ciudad, y más específicamente, en la desigualdad de acceso al suelo urbano.

Consideramos que el marco teórico desarrollado nos brinda herramientas para abordar estos espacios complejos donde una actividad extractiva moldea el territorio y sus relaciones sociales, generando o profundizando desigualdades estructurales. Teniendo en cuenta la manera en que el territorio se inserta a nivel global y local, cómo expusimos en los vínculos de la ciudad con el mercado internacional del petróleo, vemos la importancia de la escala de análisis. Agregando la dimensión de la historia local, mostrando como se configuró una construcción identitaria ligada a la extracción del recurso, vemos como se construye legitimidad y se impide el cuestionamiento de la actividad. Por último, pensando cómo se conformó espacialmente la ciudad y cómo la disposición de viviendas y campamentos también perseguía fines de control social, vemos cómo la esfera productiva impregna las otras esferas de la sociedad.

Es imposible analizar la estructura espacial de la ciudad sin tener en cuenta su principal actividad económica, que no sólo condicionó los precios y flujos migratorios sino también la disponibilidad de suelo urbano, ya que muchos de los pozos petroleros se encuentran dentro del ejido. El resultado de esto es una ciudad fragmentada, conformada por una zona sur compacta y una zona norte compuesta de barrios con grandes distancias entre sí, a modo de archipiélago (Ruis, Trod, Baeza y De Campos, 2010). En este contexto el patrón fragmentado se combinó con una lógica de segregación espacial (Bachiller et al, 2015). La conformación de asentamientos informales, no sólo se da en los bordes de la ciudad, sino también en los intersticios de esta ciudad fragmentada. Las dinámicas de segregación se observan en el hecho de que estos barrios todavía no son reconocidos por el municipio y viven en condiciones precarias, mientras que otros proyectos de urbanizaciones cerradas o semi-cerradas acceden rápidamente a toda la infraestructura.

El barrio “Las Américas” lleva más de diez años de existencia y sigue sin acceder a la regularización y urbanización, a pesar de los reclamos de los vecinos. La conformación de los asentamientos es parte también de los efectos socio territoriales que tiene la industria, aunque a veces se los piense de manera disociada.

Si nos preguntamos por qué en Comodoro no hubo planificación urbana podemos estar obviando el hecho de que sí la hubo, pero no en función del hábitat, sino en función de la extracción del recurso (Bachiller, 2017). En algunos movimientos socio ambientales se ha comenzado a usar el término “pasivo humano” utilizando una noción que viene de la tecnocracia ambiental, los pasivos ambientales, para denominar los efectos sociales de una actividad extractiva. Creemos que este puede ser un concepto interesante para abordar la problemática que planteamos.

En este trabajo expusimos algunas líneas exploratorias de análisis que intentan abordar las consecuencias urbanas de la extracción del petróleo, ya que entendemos que, si queremos ver la desigualdad de acceso al suelo, es necesario desarmar la estructura de apropiación de ese suelo y en este sentido, la actividad económica es central.

## **Bibliografía**

Acosta, A. (2009). La maldición de la abundancia. (N. M. R. y E. Hanekamp, Ed.) (Ediciones). Quito: Ediciones Abya-Yala.

Bachiller, S., Baeza, B., Vazquez, L., Freddo, B., & Usach, N. (2015). Hay una ciudad informal... o la atendés o no la atendés. Revisando el papel que tuvieron las ocupaciones de tierras en la conformación del entramado urbano comodorense. En S. Bachiller (Ed.), Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central (pp. 69–124). Buenos Aires: UNPAedita/Miño y Dávila.

Bachiller, S., Baeza, B., Vazquez, L., Freddo, B., Usach, N., Kaminker, S., & Laztra, C. (2015). Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia Central. (S. Bachiller, Ed.). Río Gallegos: UNPAedita/Miño y Dávila.

Bachiller, S. (2017) Legalidades alternativas y tomas de tierras en una ciudad de la Patagonia argentina. Estudios Atacameños, N° 53.

Baeza y Lago (2015). Expansión urbana, religiosidad católica y “barrios chilenos” en Comodoro Rivadavia (1950-1973). En Nicoletti, María Andrea; Núñez, Paula y Núñez, Andrés (eds.) Araucanía-Norpatagonia III. Discursos y representaciones de la materialidad (pp. 209-228). Bariloche: Editorial UNRN

Cabral Marques, D. (2011). IV Jornadas de Historia Social de la Patagonia (p. 32). Santa rosa. Recuperado a partir de <https://sociohistoricos.files.wordpress.com/2011/11/ponencia-cabral-marques.pdf>

Casado-Izquierdo, J. M., & Sánchez-Salazar, M. T. (2013). Coatzacoalcos: Reestructuración urbana e inversión privada en una ciudad media mexicana. *Eure*, 39(117), 91–116. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612013000200005>

Carrizo, Gabriel (2016). *Petróleo, peronismo y sindicalismo. La historia de los trabajadores de YPF en la Patagonia, 1944-1955*. Editorial Prometeo: Buenos Aires

Castells, Manuel (1986) El debate sobre la teoría del espacio. En Castells, Manuel. *La cuestión urbana* (pp. 141-157). Madrid: Siglo XXI.

Delgado Ramos, Gian Carlo (Coord.). (2013). *Ecología política del extractivismo en América Latina. Casos de resistencia y justicia ambiental*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 97-131.

De Mattos C. (1979) Crecimiento y concentración espacial en América latina: algunas consecuencias. *Revista Eure – Revista de Estudios Urbano Regionales*, Volumen 6 (16)9-21.

Domene Gómez, Elena (2006) *La ecología política urbana: una disciplina emergente para el análisis del cambio socioambiental en entornos ciudadanos*. *Doc. Anàl. Geogr.* 48. 167-178

El Patagónico (2009) “Los vaivenes del petróleo también resienten la actividad inmobiliaria”. 29 de noviembre. Bajado de <http://www.elpatagonico.net/nota/62681/>.

El Patagónico (2017) “Entre la estigmatización y la carencia: En Comodoro hay cerca de 3000 ocupaciones de tierra.” Fecha de consulta: 2 de octubre de 2017

Escobar, Arturo (1996). “Constructing nature: elements for a post-estructuralist political ecology” En *Liberation ecologies: environment, development, social movements*, Richard Peet y Michael Watts (Eds), pp. 46-68. Londres. Routledge.

Favaro, Orieta y Morinelnbbbjli, Marta (1991). *Petróleo, Estado y Nación*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Gouëset, V., & Dureau, F. (2001). ¿Sembrar el petróleo para producir la ciudad? unas enseñanzas del caso de las ciudades petroleras de casanare, colombia. *scripta nova revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, (5), 79–104. Recuperado a partir de <http://www.ub.edu/geocrit/sn-95.htm>

Grimson, A., & Baeza, B. (2016). Desacoples entre nivel de ingresos y jerarquías simbólicas en Comodoro Rivadavia Acerca de las legitimidades de la desigualdad social. *Identidades*, (10), 1–21.

Heynen, N., Kaika, M., & Swyngedouw, E. (2006). In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism. *Urban Geography* (Vol. 28). <https://doi.org/10.2747/0272-3638.28.2.206>

Lefebvre, H. (1974). La producción del espacio. En: *Revista de Sociología* N°3.

Márques, Daniel y Palma Godoy, Mario (1993) *Comodoro Rivadavia en tiempos de cambio. Una propuesta para la revalorización de nuestras identidades culturales*. Comodoro Rivadavia: Ediciones Proyección Patagónica.

Palermo, Hernán (2012) *Cadenas de oro negro en el esplendor y ocaso de YPF*. Buenos Aires, Antropofagia.

Peters, S. (2016). *Petróleo, política y sociedad en Chubut. Reflexiones teórico-conceptuales en torno al rentismo*. *Identidades*, (3), 144–164. Recuperado a partir de <https://iidentidadess.files.wordpress.com/2013/08/09-peters-dossier-3-identidades-2016.pdf>

Pinkus-Rendón, M. J., & Contreras-Sánchez, A. (2012). Impacto socioambiental de la industria petrolera en Tabasco: el caso de la Chontalpa. *Liminar: estudios sociales y*

humanísticos, 10(2), 122–144. Recuperado a partir de <http://www.scielo.org.mx/pdf/liminar/v10n2/v10n2a8.pdf>

Prévot-Schapira M. (2008) Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. *Revista Eure*, Volumen 34(103) pp. 73-92

Rist, G. (2008). *The history of development: From Western Origins to Global Faith* (Zed Books). London y New York.

Serrano Besil, J. E. (2013). Industria y ciudad. Crecimiento urbano de Barrancabermeja, 1926 - 1936. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 18(1), 127–143. Recuperado a partir de <http://www.scielo.org.co/pdf/rahrf/v18n1/v18n1a07.pdf>

Swyngedouw, E., & Kaika, M. (2014). Urban Political Ecology. Great Promises, Deadlock... and New Beginnings? *Documents d'Análisi Geografica*, 60(3), 459–481. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.155>

Swyngedouw, e.; Heynen, n. (2003). «Urban political ecology, justice, and the politics of scale». *Antipode*, 35(5), p. 898-918.

Usach, Natalia y Freddo, Bianca (2014). “Crecimiento de una ciudad dispersa: análisis y reflexiones del caso de la ciudad de Comodoro Rivadavia”. IX Jornadas Patagónicas de Geografía. UNPA, Santa Cruz, Argentina, 12 al 15 de marzo.

Vidal-Koppmann S. (2005) La reestructuración de las áreas metropolitanas en América latina. En *Anais do X Encontro de Geógrafos de América latina: de la inequidad social a la fragmentación territorial*. Sao Paulo.

## **EJE 3**

# **Organización y acción colectiva en asentamientos populares**

Autoras: Barone, Myrian E

[myeleba@hotmail.com](mailto:myeleba@hotmail.com)

Wagner Eliana Belén

[bellwagnerr@gmail.com](mailto:bellwagnerr@gmail.com)

## Introducción

En las últimas décadas, en diferentes urbes latinoamericanas, se evidenció un significativo crecimiento de asentamientos en tierras públicas y privadas, como consecuencia de diferentes procesos. La ciudad de Posadas, punto de mayor concentración de instituciones administrativas y comerciales de la Provincia, no está ajena a este fenómeno ya que hace cuatro décadas los niveles de fragmentación socio espacial y de desigualdad se han incrementado año tras año, ocasionado que gran parte de la población opte por resolver sus necesidades habitacionales por fuera del mercado inmobiliario (Brites, 2012). Las grandes transformaciones evidenciadas en la ciudad derivaron en parte de los cambios producidos en los espacios con mayor densidad de población. Estas fueron registradas históricamente en la zona que actualmente ocupa el centro de la ciudad y las adyacencias, a la vez el borde ribereño formo parte del área de trabajo de una importante parte de la población. La expulsión de los mismos de estos espacios generó los primeros asentamientos de la ciudad (Borio, 2007 en Brites, 2012) en donde las clases populares sin posibilidades de acceder a un lugar donde habitar, fueron ocupando las tierras alejadas de la zona céntrica, carentes de servicios, infraestructura básica y equipamiento comunitario.

Este panorama complejo para el desarrollo de la vida cotidiana de las poblaciones fue mutando lentamente a partir de la implementación de una serie de estrategias conjuntas en la producción social del hábitat. Esta categoría conceptual permite entender los

*“...Procesos generadores de espacios habitables, (...) que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos y que está partiendo de entender a la vivienda y el hábitat como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía...”* (Bagnera, 2016, p.7).

En este sentido, la producción social del hábitat, como categoría de análisis permite concebir a la producción de la vivienda a partir de actores colectivos que no buscan un fin lucrativo. El acceso a las tierras y viviendas es una necesidad y un derecho que revindicar por los propios pobladores. La producción del hábitat popular incluye un repertorio de acciones colectivas, que pueden ser consideradas como acciones compartidas y aprendidas por distintos actores dentro de la cultura, acciones que casi siempre emergen de la lucha entre ciudadano y Estado (Tilly,1997). La intencionalidad que persiguen es la de modificar o más bien transformar una porción de la realidad social en la que vive.

Estas organizaciones son espacios de luchas colectivas donde participan tanto hombres como mujeres, pero se proyectan de manera distintiva. Las mujeres, desde siempre, han estado presentes en la lucha por el mejoramiento de las condiciones de vida de sus familias y de la comunidad en los vecindarios y barrios. Pero según Bonavitta (2016) los hombres tienen más reconocimiento de la comunidad, en cambio las mujeres son invisibilizadas. A la vez la pobreza vivenciada en las ciudades, expresada de múltiples maneras como: la precariedad de las condiciones habitacionales,

falta de seguridad, deterioro de la calidad ambiental, forma de uso del suelo urbano y en la provisión insuficiente o inexistencia de equipamientos y servicios, no es un fenómeno homogéneo, sino que también afecta de manera diferenciada a hombres y a mujeres.

Varios estudios (Bonavitta, 2016; Masolo, 1998) plantean que la presencia de las mujeres es mayoritaria y decisiva para la dinámica y organización de estos espacios de lucha. Las mujeres luchan por la tierra, por la vivienda, por mejorar las condiciones de la comunidad y al mismo tiempo del hogar, ya que son ellas mismas quienes pasan más tiempo dentro del hogar ocupándose de las tareas domésticas. En *“el espacio de lo comunitario, las mujeres hacen “política” a partir del entorno social cotidiano, las mujeres se vinculan a los asuntos de interés público”* (García Vázquez 2014 , p: 5) y dentro de las organizaciones ellas se abocan a establecer relaciones de presión con los poderes locales; solicitar y gestionar recursos; protestar, negociar y ejercer influencia; contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y al desarrollo local; y al mismo tiempo estas actividades las impulsa a adquirir diferentes habilidades, lograr autoestima y prestigio social; adquirir poder de liderazgo; y a la vez representar un eficaz patrón de participación en la vida política local.

Esta participación permite a las mujeres socializar más allá el ámbito privado y sentirse protagonistas de las acciones que llevan adelante para el conjunto de la comunidad, a través de las organizaciones en las que participan. En lo que respecta a la participación de los hombres en las organizaciones, particularmente en cuanto a las decisiones respecto a la planificación de las políticas públicas, la influencia de las mujeres no puede observarse claramente (Rainero, 2006). Por ejemplo: en la instalación de servicios de agua, luz, se encargan las organizaciones o comités vecinales que están dirigidos en su mayoría por hombres, en este sentido la participación de los hombres tiene un carácter visible y perceptible a diferencia de la participación de las mujeres, quienes se encuentran menos visibles públicamente al estar relacionadas con el ámbito doméstico. Sin embargo, hay mujeres que a través del incremento de su capital social y educativo lograron convertirse en líderes a través de la participación en diferentes organizaciones.

En el presente documento, indagamos acerca de los diversos espacios de participación de estas mujeres líderes en dos asentamientos de la ciudad de Posadas: Aeroclub y el Barrio Néstor Kirchner, su trayectoria de posicionamiento en determinados espacios públicos, sus luchas, las relaciones establecidas al interior y al exterior de su familia, las negociaciones realizadas para la obtención de metas, etc. De los datos provenientes del Programa de Regularización Espacios públicos y Provisión de Aguas de la Municipalidad de la Ciudad de Posadas, en el marco del Diagnóstico del estado de situación de asentamientos en el municipio, realizado el año 2014-2015, se desprende que la ocupación laboral de los encuestados, el 39% se dedica al mantenimiento y cuidado del Hogar y en su mayoría son mujeres, siendo que un 29,3% de la población en estudio se dedica a la realización de changas. El resto de la población bajo análisis en un menor porcentaje se dedica a la olería (elaboración precaria de ladrillos), construcción, empleo formal, jubilados y estudiantes. En cuanto a la distribución por grupo etario el 32,1 tiene entre 26 y 35 años, siendo que el 27,2 de la población tiene entre 16 y 25 años. Esta breve descripción nos lleva a formular algunas hipótesis acerca de la dinámica de los pobladores al interior de las organizaciones, considerando particularmente los espacios de participación de las mujeres líderes.

### **Participación de las mujeres en las organizaciones de lucha colectiva**

En el trabajo de campo realizado en el Asentamiento Aero Club, se encontraron varias organizaciones en las que existe mayor presencia de mujeres que de hombres. Este es el caso de la Comisión vecinal, la Comisión pro-tierra, la CTD (Comisión de trabajadores desocupados), el comedor comunitario y el merendero. En todas las mujeres son las líderes y protagonistas indiscutibles de las luchas. Esto se desprende de la lectura del siguiente fragmento de una entrevista: *“Nosotras estamos en todos lados formamos parte de la organización, estamos en la Comisión Pro-tierra, el merendero, el comedor, en todos lados estamos ya nos da vergüenza decir”* (Informante 1). A través de las organizaciones, las mujeres luchan de manera colectiva utilizando estrategias de ayuda mutua, extendiendo su ámbito doméstico a un escenario más amplio. Desde la cotidianeidad, generan espacios de cooperación, de acción política, donde no solo luchan por la tierra y por la vivienda sino también por otras problemáticas que tienen relación con su entorno y el vecindario: actúan ante situaciones de violencia de género, enfermedades, buscan resolver la comida diaria para sus familias y la de sus vecinos, etc., Todas estas actividades dan respuestas a demandas que surgen desde los pobladores.

Al interior de las organizaciones, establecieron una trayectoria como “referentes” o responsables de determinadas acciones, transformándolas en agentes sociales que disponen de habilidades y capacidades pasibles de modificar sus condiciones de existencia a través de los aprendizajes en el mundo público. Una de ellas comenta esta situación, a través del siguiente relato:

*Me encargo de la parte de gestión, pero si ella me dice que tenemos que ir al comedor porque hay reunión o lo que sea, vamos al comedor. No es que mes estoy dedicando solo al merendero, porque me toca la parte de la gestión, de los papeles, hablar con los funcionarios, ver si salen las cosas, llevar notas* (informante 2).

Plantea una situación menos frecuente en las mujeres y su tarea en las organizaciones: la de gestionar, la de establecer demandas a funcionarios del gobierno municipal o provincial y la de conocer el funcionamiento de los diferentes estamentos del Estado.

Ahora bien, esto es poco frecuente, pues en otros asentamientos, Néstor Kirchner ex habitantes del asentamiento Prosolcito, encontramos un número menor de organizaciones colectivas, solamente la comisión vecinal y Cooperativa “Forjando Futuro” y diferencias al interior. La presencia de mujeres y varones presentan valores semejantes pero la participación no es la misma. La presidenta si bien es una mujer, ella y sus compañeros reconocen a su esposo como la figura de referencia. Él desde los inicios encabezó la lucha por la tierra y la vivienda. Al principio la mayoría de los pobladores llegaron al asentamiento a través de particulares quienes supuestamente vendieron las tierras. Sin embargo, las mismas tenían otros dueños. Esta situación de estafa es frecuente para acceder a la tierra, según expresa un entrevistado

*...Nosotros alquilábamos nos ofrecieron el lugar ahí no sabíamos que era un lugar que era propiedad privada encima tampoco sabíamos que se inundaba y fuimos algunos también compraron, así como como nosotros y otros llegaban así no más...* (Informante 4).

En el año 2012 después de una severa inundación comienzan a organizarse como comisión vecinal emprendiendo la lucha colectiva por la tierra. Realizaron varios reclamos para ser relocalizados y abandonar el asentamiento. Si bien lograron esta conquista, las nuevas tierras, más alejadas que las anteriores, los obligan a lidiar también con las problemáticas relacionadas con la falta de empleo de los vecinos. De esta forma surge la cooperativa *“nosotros por ahí íbamos a tener un lugar, pero la*

*situación laboral iba a ser difícil (...) por eso pensamos en una cooperativa”* (Informante 5). Las demandas son variadas y no cesan, las formas asociativas conforman una de las estrategias. Y también surge el comedor y merendero. En este caso mediante la creación de redes de trabajo cooperativo y la generación de vínculos y lazos sociales, buscan alternativas para salir adelante, cumplir sus objetivos y aumentar sus ingresos.

En estas organizaciones los hombres participan de forma más visible, por ejemplo: gestionando reclamos ante los organismos municipales, encabezando las protestas, etc. así lo relata uno de los referentes masculinos de la comisión vecinal de Néstor Kirchner

De esta manera la figura masculina relacionada con la idea de fuerza, poder, establece una diferencia con la participación de las mujeres. La acción colectiva involucra mostrar en la escena pública, la interacción, negociación y conflicto con diferentes acotes. Ellas en cambio se encuentran ajenas a este escenario, se encuentran menos visibles públicamente participando como cocineras en los merenderos, concurriendo a las reuniones de la comisión vecinal, desempeñándose en tareas de limpieza del comedor, etc. En este sentido, la participación de las mujeres de las organizaciones de Néstor Kirchner aparece como prolongación de las tareas que realizan en su ámbito doméstico.

### **Trayectoria de posicionamiento en determinados espacios públicos, luchas y relaciones establecidas al interior y al exterior de la familia**

Con relación a las trayectorias de las mujeres, en el análisis de las entrevistas se pudo diferenciar matrices diversas. En el caso de las referentes del Aeroclub, llegaron a estas organizaciones con trayectorias previas como militantes políticas. Fue a partir de esas organizaciones que pudieron incorporar habilidades y competencias, que luego les permitió convertirse en referentes en las organizaciones de ese asentamiento. Por ejemplo, una de las informantes expresa:

*Yo empecé a militar hace 10 años soy militante de una agrupación social, llegué a este barrio a partir de una tormenta que se había dado acá, y nuestro trabajo con el compromiso de cambiar la realidad social en la que viven los compañeros, en todo este proceso nosotros promovimos la participación y en este proceso de participación de encuentro de asambleas nos conocimos con las compañeras y ahí fuimos por ahí construyendo entre todo. (Informante 3).*

De esta manera, la experiencia adquirida a través de la militancia es volcada a las organizaciones del asentamiento, contribuyendo a la dinámica y organización de estas, facilitando y fortaleciendo los lazos y redes sociales. Esta entrevistada a diferencia de sus demás compañeras de la organización, también fue estudiante universitaria. Abandonó por diversas razones su formación académica, sin embargo, admite haber adquirido herramientas teóricas que le permiten reflexionar y actuar de un modo diferenciado. Así lo expresa en el siguiente fragmento:

*...Yo como estudiante de trabajo social por ejemplo todo lo que sea trabajo de grupo, comunidad y cosas así me sirvió mucho en el desarrollo de lo que hacemos... Siempre buscamos la articulación con el campo estudiantil, es fundamental que se hable de la cuestión de tierra y de hábitat con el campo intelectual. (Informante 3).*



El contacto con ámbitos diversos le permite aprovechar los conocimientos, información hacia el interior de las organizaciones del Asentamiento y debatir desde ahí las diferentes cuestiones ligadas a la tierra, a la vivienda.

Otra de las mujeres referentes que también participa en las organizaciones de Aeroclub posee un historial como militante política. Ella relata sus inicios en una de las organizaciones del asentamiento

*La iniciativa nuestra fue de venir tratando con la organización diferentes problemáticas, en donde nosotros veíamos que en ciertas situaciones nos decían: necesitamos hablar con el presidente del barrio, ¿cuál es la comisión? Entonces nosotros al venir haciendo todo lo que hace una comisión, dijimos “armemos la comisión (Informante 5)*

En este párrafo es posible considerar algunas cuestiones: la primera, un sentido de pertenencia a ese colectivo. La segunda, es que la participación previa en las organizaciones políticas constituye una importante herramienta para conformar y organizar las demás organizaciones dentro del asentamiento. Así surge la comisión para dar respuesta a las demandas de la población. Y, por último, la demanda por parte del Estado de construir la figura formal de la comisión vecinal, cuyo objetivo consiste en individualizar a los sujetos o agrupar a solo una parte de los pobladores en estas comisiones, sin dar respuestas al conflicto común que presentan como colectivo. Como señalan Cardarelli y Rosenfled (2005)

*cualquier proceso participativo, en el que la acción colectiva trascienda la demanda particularista de bienes y servicios, es vivida por los operadores de las políticas sociales como un cuestionamiento al modelo de gestión vigente (p: 74).*

En este sentido, es posible considerar que el Estado proporciona formas restringidas de participación social, tal es así que ante cualquier acción colectiva que desplegaran los pobladores, los diferentes organismos estatales pretenderán obturarla, en este caso a través de la comisión vecinal logran agrupar a una sola parte de la población, con la intención de que las organizaciones pierdan fuerzas colectivas y se responda a demandas particularistas.

El accionar colectivo emprendido por las organizaciones sirve de motivación para continuar con la lucha emprendida, estableciendo objetivos en común, y aplicando fundamentos de participación comunitaria, aprovechando las capacidades, convirtiéndose en actores sociales activos de su hábitat, en actores políticos de su cotidianidad. Massolo, 2007 señala al respecto de las mujeres militantes que

*El involucramiento masivo de las mujeres en programas de subsistencia alimentaria, asociaciones vecinales para el mejoramiento del hábitat popular, comités de salud, comedores populares, etc., dinamizó el tejido social comunitario de los espacios locales y mostró la fuerza de las mujeres como agentes mediadores del bienestar social e interlocutoras de las autoridades municipales. (, p: 14).*

Es posible considerar que los conocimientos y habilidades que adquieren las mujeres con trayectoria de militancia política se convierten en importantes herramientas para constituirse como gestoras y referentes.

La visibilidad generada por estas mujeres del asentamiento Aeroclub dentro de las organizaciones las ubicaron como protagonistas de luchas muy relevantes en sus espacios. Un ejemplo de esto es la lucha de las mujeres por conseguir que el agua llegara a sus hogares, lo cual es expresado de la siguiente manera:

*Los vecinos que tomaron el camión y a decir que todas eran mujeres, porque las mujeres se quedaban y los hombres salían a changuear y salieron a*

*los gritos salió una, salió la otra y secuestraron el camión... los carteles decían agua y techo ya. (Informante 3).*

En determinadas situaciones excepcionales las mujeres salen al ámbito público para luchar por sus necesidades y de las familias, reclamando y protestando, pero al interior de su asentamiento.

El accionar de estas mujeres en el ámbito público siempre tiene un objetivo claro: Ejercer presión, y lograr que sus reclamos sean escuchados ante los organismos del Estado. Esto se refleja en el siguiente relato:

*Llamaron a los jefes municipales y ahí vinieron ehh vinieron los medios de comunicación todos y ahí se hizo la denuncia pública y se firmó, el acuerdo por escrito a mano así, donde el tipo se comprometía todos los días a pasar y donde nosotros decimos que íbamos a tomar otras medidas si no cumplían. Al otro día tenía que venir no vino, en la semana no vino y ahí lo que pasó fue que definimos, ahí fue distinto porque vino todo el barrio a una asamblea que fue gigante y se decidió ir a tomar el corralón municipal que era responsable del agua. (informante 3).*

De esta manera se refleja la trascendencia de las luchas de estas mujeres y la fuerte organización que tienen los pobladores de Aeroclub para hacer oír sus demandas y obtener respuestas concretas.

En lo que respecta a las organizaciones de Néstor Kirchner la trayectoria de las mujeres es diferente a la de Aeroclub, ya que la mayoría de las mujeres no tienen trayectorias de participación previa en otras organizaciones, comienzan a participar en las organizaciones a través de las iniciativas de los hombres, no conduciendo las luchas, sino acompañándolas. Otras encuentran a través de la participación en las organizaciones una salida laboral, así lo expresa una de las informantes *“es mi salida laboral también porque es mi trabajo, pero no sé, te sentís orgullosa cuando algo sale bien no sé, cuando logramos lo que queremos no se (...)”* (Informante 4). Para estas mujeres participar en las organizaciones no constituye la oportunidad de convertirse en figuras de referencia para otros, sino en la posibilidad de encontrar un ingreso económico. Sin embargo, existen algunas luchas en las que las mujeres lograron ser protagonistas y obtener respuestas concretas *“nosotros tomamos el NENI (...) nos juntamos todas las madres y tomamos el Jardín exigimos que haya inglés, merienda, desayuno”* (Informante 4). La organización de estas mujeres está ligada de forma implícita a acciones propias del rol maternal basados en los roles de género asignados tradicionalmente como ser a al cuidado y protección de los hijos (Di Marco, 2010).

Si bien existen diferencias en cuanto participación de las mujeres de Aeroclub y las de Néstor Kirchner, lo común, es que de igual forma en las organizaciones de los dos asentamientos las relaciones de género tradicionalmente asignadas se siguen manifestando. Es decir, ellas participan en el ámbito público a través de las distintas organizaciones desde el rol de madres, esposas, cuidadoras, etc. Roles que ejercen en el ámbito privado, y que a la vez le son atribuidos a las mujeres mediante los procesos de socialización. Como expresa Furlong, (2006) si bien existen transformaciones sociales y culturales acerca del mayor conocimiento de la mujer predomina aún una serie de privilegios desiguales entre hombres y mujeres convirtiendo al hombre en una unidad receptora de la fuerza otorgada por el sistema económico y cultural único que rige en la sociedad, debido a que la sociedad patriarcal no reconoce las capacidades de las mujeres. Al interior de sus hogares, las mujeres siguen luchando con roles tradicionalmente asignados, ellas siguen teniendo doble y hasta triples cargas laborales con respecto al cuidado de su hogar, el trabajo y la comunidad, tal es así que su participación en la vida pública actúa como una extensión de esos roles asignados

culturalmente. Sin embargo, es posible considerar que la participación de ellas en estas organizaciones es, por un lado, la prolongación de sus roles adquiridos en el ámbito doméstico y, por otro lado, les permite desenvolverse y entrar en contacto con otras personas.

### **Negociaciones realizadas para la obtención de metas “gestión vs ejecución”**

En lo que respecta a las formas en las que ellas participan dentro de estas organizaciones, también se encontraron datos diferenciados en cuanto a las mujeres de Aeroclub y las de la cooperativa Forjando futuro. Las mujeres de Aeroclub no aparecen solo a la hora de la ejecución de los proyectos, sino que están en todas las etapas de los procesos de planificación y gestión. En este sentido, una de ellas expresaba:

*“...hicimos todo el armaje, todo lo que es la gestión, todo eso, las asambleas, la charla con los vecinos (...)”* (Informante 1) es así que se deja en evidencia el rol de la mujer no solo como ejecutora sino también como planificadoras y gestoras de los proyectos.

Según las entrevistadas a través de los relatos, esta trayectoria de militancia territorial adquirida fue a través de la CTD, la cual ha influido e influye siempre en la forma de trabajar en estos espacios, brindándoles herramientas para poder llevar adelante una dinámica diferente de trabajo y compromiso. Esto denota una diferencia con la de otros vecinos/as que nunca participaron activamente de la militancia. Esto puede inferirse en el siguiente fragmento de la entrevista:

*(...)Y bueno, se armó y se ganó esa presidencia, no funcionó como nosotros pretendíamos que funcione y ahí cuando terminó el mandato que lleva dos años, armamos otra vez nosotros todo lo que es el armaje de nuevo, toda la gestión, pero con la diferencia que ahora preferimos poner compañeros que estemos militando en la organización.* (Informante 1).

Para ellas el hecho de militar constituye una de las herramientas más importantes para que las organizaciones funcionen como desean. Ellas no solo se han constituido en referentes ante los habitantes de Aeroclub, sino que a través de su trayectoria y militancia son reconocidos en otros asentamientos, por ejemplo, en uno de los relatos de los dirigentes de la cooperativa de trabajo de “Forjando Futuro” ellos mencionan a una de las referentes de organización para la toma de tierras *“si, conozco el aeroclub ahí está Antonella”* (Informante 4). Esto da cuenta de la repercusión y referencia que han logrado a través de su trayectoria política, al mismo tiempo transmiten sus experiencias de luchas y organización.

Las mujeres logran resolver a través de las organizaciones aquellas demandas en común que tienen entre los vecinos. Así lo relata una de las informantes:

*La cuestión de salud nosotros tenemos ahí en la salita teníamos un sistema que eran inhumano sea las madres iban con sus bebés a las 5 de la mañana llegaba las enfermeras a las 7 de la mañana anotaba los que podían y el resto se tenía que volver ... se logró un sistema de turnos por ejemplo hoy van las compañeras se sacan un turno y al otro día van y se atienden.* Informante 3.

Las mismas gestionan y reclaman sus derechos sin que además siempre lo hacen de manera organizada y colectiva.

A través de la fuerza que cobran al organizar y al actuar desde las organizaciones, han logrado dar respuestas trascendentales, como, por ejemplo, conseguir transporte público dentro del Asentamiento. Esto se expresa en el siguiente fragmento:

*Lo otro tenía que ver con el transporte eso de conseguir más frecuencia de tener las paraditas creo que somos el único asentamiento que tiene paraditas en varios lados en todos lados fue también haber logrado una mesa en la municipalidad donde vemos más que nada la necesidad de la cuestión comunitaria antes que lo individual. (Informante 2).*

Así vemos que su actuación colectiva las lleva a lograr respuestas concretas. Al agruparse y participar en estas organizaciones estas mujeres adquieren poder social, es decir, a través del establecimiento de vínculos entre los mismos, logran además establecer conexiones con otros actores sociales poseedores de poder. Casi siempre, como un principal objetivo logran entablar relaciones y hacer llegar sus demandas a diferentes instancias del Estado.

En cuanto a las mujeres de la Cooperativa Forjando Futuro si bien son ellas quienes desde los inicios han estado acompañando las luchas, son los hombres quienes diseñan, y planifican cada acción. De esta manera las mujeres en la mayoría de los casos aparecen a la hora de ejecutar los proyectos. Sin embargo, como expresa la autora Bonavitta, 2014 las mujeres que participan en organizaciones de lucha colectiva logran incrementar su capital humano y social empoderándose material y simbólicamente generando vínculos con otras personas, han aprendido a interpretar informaciones a trascender los límites de su comunidad inmediata y han transformado su realidad social y su situación individual. No obstante, este empoderamiento no permite del todo poner fin al machismo de las organizaciones y de las familias, es así las mujeres siguen encargándose del trabajo reproductivo y de cuidado, pero han podido abandonar ciertos patrones de vida, comportamientos ligados al patriarcado, que las reducían a ser la sombra de los hombres.

## **Conclusiones**

La experiencia adquirida de las mujeres a través de la participación en estos movimientos mixtos, les permiten poner en entredicho el monopolio masculino en la dirigencia y cuestionar las desigualdades en las relaciones sociales de género desde el ámbito de la vida privada. En los asentamientos el sostenimiento de las cuestiones cotidianas de las organizaciones se da por diligencia y acción de las mujeres. Dentro de las acciones se pueden mencionar iniciativas como activadoras de la participación, las sostenedoras de las acciones colectivas, las encargadas de recolectar las demandas de la comunidad, gestoras, etc. Sin embargo, estas acciones realizadas tienen estrecha vinculación con los roles y las vivencias cotidianas de las mismas ya que el hecho de estar atravesadas por necesidades con relación a la vivienda, al hogar, al techo propio, se vuelve un problema central en su vida y es por ello que activan la cooperación y deciden salir del ámbito privado e insertarse en el público a través de las organizaciones para sus necesidades básicas, y hacer frente a diferentes organizamos.

Ellas logran ser protagonistas y transformarse en figuras representativas para ellas y sus vecinos, adquieren habilidad y conocimientos a través de su participación en las organizaciones, logran ser ellas quienes vivencian las transformaciones que van logrando en el territorio Encuentran en las organizaciones la posibilidad de socializar más allá de su ámbito público, de ser reconocidas, de que sus voces se escuchen.

Sin embargo, su actuación no logra romper del todo con las relaciones de género tradicionalmente asignados, la participación en los espacios de lucha actúa como un eslabón entre su casa y la comunidad, ya que en las organizaciones ellas reclaman, protestan, luchan desde el rol de esposas, madres, abuelas, etc. siempre preocupadas por el bienestar actual y futuro de sus familias. La presencia y participación de las mujeres,

en estas organizaciones adquiere especial importancia ya que es el mundo público con el que se encuentran más habituadas y que en este entorno se desenvuelve gran parte de su vida cotidiana entre el espacio privado: su casa -su familia y el espacio público- las organizaciones - sus vecinos y donde desarrollan sus habilidades de participación como gestoras sociales, líderes y referentes, para el mejoramiento de las condiciones de vida de la familia y la comunidad.

### **Bibliografía:**

Acosta y Bonfiglio. (2014). Mujeres y acción colectiva para la regularización de la tierra: un caso de Monterrey, México. DF México. FLACSO.

Arriagada. (2000). Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5711/S00100849\\_es.pdf;jsessionid=2071E49CA274171B0F42600EDDCB1176?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5711/S00100849_es.pdf;jsessionid=2071E49CA274171B0F42600EDDCB1176?sequence=1).

Bagnera. (2016). El derecho a la ciudad en la producción del suelo urbano -1a ed. - Buenos Aires: CLACSO, Libro digital, PDF. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/pobreza/20160307042650/Bagnera.pdf>

Bonavitta. (2008). Culturas Populares ¿Culturas Invisibles? Acción y reacción de los sectores populares ante la escasa representación de los Estados-Nación. Culturas Populares. Revista Electrónica 7), 9 pp. <http://www.culturaspopulares.org/textos7/articulos/bonavitta.pdf>

Bonavitta. (2012). Mujeres Cooperando: la lucha colectiva por la tierra y la vivienda. En <https://distintaslatitudes.net/mujeres-cooperando-la-lucha-colectiva-por-la-tierra-y-la-vivienda>

Bonavitta. (2016). Mujeres en situación de pobreza y acciones colectivas. Revista de Ciencias Sociales (CI), núm. 36, 2016, pp. 35-54. Universidad Arturo Prat Tarapacá, Chile Disponible En: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70847081003>

Brites. (2012). Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada. Revista Ava. Nro. 5-UNaM, Posadas, Misiones, Argentina

CEPAL. (1999). Comisión Económica para América Latina y el Caribe CIUDAD Y RELACIONES DE GÉNERO Este documento fue preparado por Marisol Saborido, consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/4965/ddr5e.pdf>

CEPAL. (2016). La elevada desigualdad en América Latina constituye un obstáculo para el desarrollo sostenible. Comunicado de prensa “informe anual Panorama Social 2016” . En <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-la-elevada-desigualdad-america-latina-constituye-un-obstaculo-desarrollo>

Fassler. (2007). Desarrollo y participación política de las mujeres. Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo. (comp).. ISBN: 978-987-1183-65-4 Disponible en: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal\\_guillen/22Fassler.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/22Fassler.pdf)

García Vázquez. (2014). El olvido de lo obvio: las mujeres en la construcción del hábitat popular. Arquitecta Laboratorio: Hábitat, Participación y Género LAHAS Facultad de Arquitectura UNAM. Disponible en: <http://www.lahas.org/wp-content/uploads/2015/09/El-olvido-de-lo-obvio-las-mujeres-en-la-construcci%C3%B3n-del-h%C3%A1bitat-popular.pdf>

Rainero. (2006). CISCSA Coordinación de la Red Mujer y Hábitat-LAC Ciudad de Córdoba, Argentina Junio,. Disponible en [http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/Plataforma Pol tica Red MyH.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/Plataforma_Pol_tica_Red_MyH.pdf)

Massolo. (1999). Las mujeres y el hábitat popular: ¿cooperación para la sobrevivencia o para el desarrollo?, en *Ciudades para un futuro más sostenible*, Instituto Juan de Herrera, Madrid, Espacio.

Massollo. (2007). Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) César Nicolás Penson 102-A Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0313/Participaci%C3%B3n\\_pol%C3%ADtica de las mujeres en el %C3%A1mbito local.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0313/Participaci%C3%B3n_pol%C3%ADtica_de_las_mujeres_en_el_%C3%A1mbito_local.pdf)

Florencia Musante  
FAHCE- UNLP  
[flor.musante@gmail.com](mailto:flor.musante@gmail.com)

## Introducción

*Entré al predio cerca de las 18hs. Había poca gente. Un grupo de 4 albañiles trabajaban en una casa, construyendo el piso. Cuando me fui, cerca de las 21hs, seguían trabajando en la oscuridad. Ni bien entro, una mujer, que estaba apoyada sobre un auto rojo, me dirige una sonrisa, y me acerco a saludarla. No la ubicaba bien, pero era tan amable y predispuesta a charlar, que me quedé con ella charlando largo rato. Nos preguntamos a qué hora empezaría la asamblea, porque ya eran más de las 6 de la tarde y había muy poca gente. Me dijo que ella no va siempre, va cada 15 días, porque tiene mucho trabajo y vive lejos, en el Peligro. A veces la trae el hijo, como hoy, pero si no, tiene que tomarse el micro, y la asamblea usualmente termina tan tarde que se pierde el último, que pasa a las 21hs. Es de Tarija, Bolivia, y trabaja en la quinta. Me cuenta lo difícil que es, que “hay que juntar para el alquiler, y ahí nomás se va todito”. Les pregunto por qué no se mudaron todavía. Dicen que porque no hay plata. No tienen plata para construirse una casita. Les pregunto qué van a hacer con la quinta cuando se muden... “que vamos a hacer...” repite, como corroborando que es una pregunta a la que no tienen mucha respuesta. “Ponerse un almacén, un negocio, será”. “No se...”. Aparece como algo bastante lejano la idea de mudarse al predio. [...] “Esto va a ser un gran pueblo, una gran ciudad” dice ella en un momento. “Va a ser como Abasto, como otra ciudad... en muuuchos años, va a tardar, pero va a ser. Dicen ahí que ahora se está peleando por la luz, el agua, para eso...”. En otro momento, otra señora que se había acercado agrega “Y esto lo tenemos que pagar eh, no es que es gratis.*

*Mientras charlábamos, el lugar se iba poblando. Del grupito que charlaba conmigo, cada tanto alguno se corría unos metros para saludar a alguien, charlar un rato, con otro grupo de gente que se iba armando. Estábamos en el sector donde Juana y Wilfredo ponen su puestito de comidas en general, a unos metros de distancia del sector donde se prende el fuego. En este lugar, había un grupo de pibas jóvenes, preparando un fuego que no prendieron hasta que empezó la asamblea. La gente se iba acumulando, más de este lado o de aquel, o en un lugar más alejado, a cierta distancia de ambos.*

*El puestito de Juana y Wilfredo funciona como espacio aglutinador, donde en su mayoría “los paisanos” se juntan a comprar empanadas, a comerlas ahí cerquita, charlar, y comprar más cuando las terminan. “2 x 25” responde la hija mayor, cada vez que le preguntan el precio. “¿Y los pancitos?” “3 x 20”. Uno de los muchachos que estaba en el grupito donde conversábamos, se acerca a comprar. Pide 4 empanadas. Vuelve donde estaba yo con su mamá, unos metros a la izquierda, y nos convida.*

*Al rato, cerca de las 19hs, llega el Tano, en su auto rojo. La señora con la que estoy charlando desde hace rato, dice “Ah, ahí llegó el Tano” con una sonrisa. En su comentario, se desliza cierta alegría, o cariño. Luego de un intercambio caluroso con un hombre que lo estaba esperando hacía un rato, el Tano da comienzo a la asamblea. Ya oscurecía. Empezó con un tono bastante elevado: “A ver, no sé si yo no digo las cosas claras, o si la gente no quiere entender y después anda diciendo cualquier cosa. Tomar posesión del terreno no es construirse la casa, es demostrar que es de ustedes. Clavar cuatro palos, marcar el lote, ir, robarse una plantita de la plaza y plantarla. Es eso. Con el déficit de tierras que hay, el estado nos dice que si hace dos años que tienen el lote y todavía no tomaron posesión, se lo saco y se lo doy a otro”. Con estas palabras el Tano dio comienzo a una nueva asamblea. Una asamblea de las que tienen lugar en el predio de la toma cada viernes, cuando empieza a oscurecer, desde hace más de dos años.*

Nota de campo – 6 de octubre 2017

En el presente trabajo nos proponemos indagar los sentidos sobre el acceso a la tierra que se ponen en juego en una toma de tierras que tiene lugar en Abasto – partido de La Plata -en el año 2015. La toma de Abasto se vuelve un caso emblemático en la ciudad y en la provincia de Buenos Aires, por una serie de condiciones que la singularizan. Una de las características sobresalientes está vinculada a la rapidez del proceso: a sólo 25 días de iniciada la toma, ambas cámaras legislativas sancionan en la provincia la ley de expropiación de las tierras. Este elemento, junto con el posterior desarrollo del proceso expropiatorio, hace que la categoría de asentamiento – entendida por diversos autores como una nueva forma de construcción del hábitat de los sectores populares que busca integrarse a la trama urbana regular - sea limitada para pensar el proceso. La velocidad con la que la toma de Abasto logra su ley de expropiación y la consiguiente pre-adjudicación de los lotes, unos meses después, moldea los sentidos y prácticas que ponen en juego los actores, tensionando la categoría de asentamiento para pensar el fenómeno.

Otro de los rasgos distintivos del proceso se encuentra en la masividad del mismo, que nuclea a más de mil familias, en un predio de 56 hectáreas, y que plantea desafíos en la organización interna que se desarrolla. Por último, aparece una singularidad llamativa: el predio que fue tomado, a más de dos años de iniciado al proceso, no está ocupado. Quienes van a ser dueños de los lotes no habitan el territorio. Nos proponemos en este punto abrir algunas líneas de indagación para pensar esta singularidad.

En este trabajo se abordan tres ejes principales: en primer lugar, los sentidos que se articulan en el inicio del proceso, cuando las distintas personas llegan en busca de un terreno donde vivir. En segundo lugar, se aborda la dinámica organizativa, que se constituye como elemento central en el desarrollo de los acontecimientos. Las asambleas que se realizan semanalmente son el ángulo de entrada desde el cual nos acercamos al fenómeno, y son los espacios donde se construye y actualiza un “nosotrxs”<sup>57</sup> que va mutando a lo largo del tiempo. Por último, nos preguntamos por algunos de los imaginarios colectivos que se ponen en juego en torno a la propiedad del suelo y de la vivienda, y que van construyendo un barrio deseado. Se busca dar cuenta de los modos particulares en que los distintos actores significan y re-significan el acceso a la tierra y a la vivienda en un proceso de organización colectiva. El trabajo que se presenta es un avance de la tesina de grado en curso de la autora.

### **Procesos de informalidad urbana en Argentina**

Para analizar este proceso es necesaria una breve historización de la informalidad urbana en nuestro país, atendiendo a las diferentes investigaciones que se han realizado sobre el tema.

El surgimiento de los primeros procesos de informalidad urbana se remonta en nuestro país a los años 30'. Aparecen en esta época las “villas”, caracterizadas por ubicarse en lugares céntricos, cerca de fuentes de trabajo, y por construirse

---

<sup>57</sup> En sintonía con los avances en materia de identidades de género de la última década, nos hacemos eco de la argumentación de Fabbri a favor de la utilización de la letra “x” para hacer referencia a un amplio universo de expresiones de género que rebasa la bi-categorización de “hombres” y “mujeres”. Ver Fabbri, L. (2013). *Apuntes sobre feminismos y construcción de poder popular*. Rosario: Puno y Letra. Pag. 44 Disponible en: [www.cecs-argentina.org/biblioteca-virtual/f/ \(02-09-15\)](http://www.cecs-argentina.org/biblioteca-virtual/f/ (02-09-15)). Se utilizará la x en general, salvo cuando se refiera a categorías nativas, en cuyo caso se mantiene la expresión utilizada por los sujetos, como por ejemplo “vecinos”.



gradualmente y de forma desorganizada (Torres 1993, Merklen 1991, Cravino 2006, González 2009). Las villas son expresiones informales que se configuran como una respuesta posible ante el aumento de la demanda de suelo habitable. En pleno desarrollo del modelo industrial sustitutivo de importaciones, se constituyen en espacio de acogida para los migrantes internos que buscaban integrarse al mundo del trabajo.

Entre 1940 y 1960 se profundiza el proceso de suburbanización protagonizado por lxs trabajadores urbanos que se mueven hacia la periferia de las ciudades (Torres, 1993). En esta época el acceso al suelo y a la vivienda está signado por los “loteos populares”. La disponibilidad de una gran cantidad de lotes sin servicios en la periferia, y la posibilidad de comprarlos en largas cuotas es un factor determinante en la configuración de esta forma de acceso, siendo la Región Metropolitana de Buenos Aires uno de los lugares más importantes donde se instala esta modalidad (González, 2014).

Este período signado por los loteos populares y por un nuevo contexto político va a transformar sustancialmente la configuración urbana predominante. Siguiendo a Torres (1993) la conversión del Estado en un nuevo conductor del proceso económico y la novedad de su rol como interventor en la producción de bienes y servicios va a ser determinante en las transformaciones de la etapa. La intervención pública osciló entre la regulación y el libre mercado: mientras el Estado impulsó una serie de políticas que contribuyeron a la difusión de la pequeña propiedad urbana (préstamos y tarifas subsidiadas, por ejemplo) con un fuerte control económico; avaló al mismo tiempo una política de *laissez-faire* en torno al control del uso del suelo. Es decir, mientras los loteos populares permitieron por un lado el acceso a la tierra y a la vivienda de sectores populares que antes estaban excluidos; por el otro fueron un depósito privilegiado de inversiones especulativas, al permitirse el loteo de terrenos sin ningún requerimiento de servicios ni inversión. Fue para este autor una política funcional al modelo en curso: “Esta urbanización “salvaje” llenaba en realidad otra necesidad del mismo modelo: hacía posible – a un bajo costo inmediato, pero dejando planteados altos costos futuros – la expansión del área metropolitana principal, donde se desarrollaba de una manera preponderante el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones y tenía lugar una proporción importante del consumo colectivo de bienes y servicios” (Torres, 1993: 16).

Con el fin del Estado de bienestar y la imposición del modelo neoliberal, se aplican un paquete de medidas, sobre todo en CABA y Gran Buenos Aires que buscan ordenar y limpiar el espacio público (Clichevsky, 1986). Siguiendo a Relli (2014), podemos afirmar que el Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo 9812 (1977) dio fin al ciclo de loteos populares, al establecer una serie de requisitos para la división de los lotes que hizo que la actividad deje de ser rentable para los desarrolladores. Sumado a esto, aparecen las consecuencias del modelo económico impuesto por la dictadura militar que generó una retracción de los ingresos y un aumento de la desocupación en los sectores más vulnerables, con efectos notables sobre la posibilidad de acceder a una vivienda.

Oszlak (1991) es otro de los autores que se dedica a analizar las políticas públicas durante la dictadura militar vinculadas al espacio urbano. Sostiene que se experimenta en esta época una profunda transformación de la configuración urbana, y con ella de la estructura social. Para Oszlak, las medidas estatales tomadas durante el régimen militar dan cuenta de un nuevo paradigma del espacio urbano, al impulsarse la construcción de un proyecto de ciudad excluyente y fragmentado. Los planes de erradicación de villas son la piedra de toque de las políticas dirigidas a la informalidad urbana y, como otras medidas de la etapa, están signados por la radicalidad de las distintas acciones impulsadas y por la eliminación de los interlocutores en la toma de

decisiones. Se suma a esto las campañas de deslegitimación que se llevan adelante contra los pobladores villeros, que buscan poner en duda sus condiciones morales y estéticas frente al resto de la sociedad.

En los años 80', emergen en el país los llamados "asentamientos", en el contexto de retorno a la democracia que vuelve a habilitar ciertas demandas populares (Merklen 1991, González 2010). Los asentamientos son pensados por distintos autores como una nueva forma de hábitat de los sectores populares, caracterizados por ser planificados, amanzanados y regulares. La organización social basada en el territorio cobra significancia central, en un mundo donde la integración social vía el mercado de trabajo está en plena fragmentación. Merklen (2000) analiza el surgimiento de los asentamientos populares atravesado por la integración como pregunta nodal: en el contexto de una Argentina que ya no garantiza una sociedad salarial integrada por el trabajo, los asentamientos populares aparecen como una nueva estrategia de los sectores populares, que buscan integrarse a la trama urbana – y a la sociedad – mediante su inscripción territorial. Lo que está detrás de las tomas de tierras organizadas colectivamente no es sólo la obtención de un lugar para vivir, si no el deseo de incorporarse a una configuración espacial "como el resto", con calles, espacios públicos, lotes que respetan las dimensiones y las manzanas regulares. La aspiración a la tenencia legal y a la distribución espacial acorde a la trama urbana regular son elementos claves en la configuración de perspectivas y acciones de los actores en las tomas, que determinan fuertemente los imaginarios colectivos. "La importante presencia de organizaciones barriales desde el inicio de la toma, llevaba de la mano la búsqueda activa de mediación con el Estado a fin de lograr "legitimar" la situación, reivindicando la oportunidad de pagar el lote en condiciones acordes a los ingresos de las familias y obtener la propiedad del lote y de la vivienda" (Bettatis, 2012: 174) Quienes habitan los asentamientos buscan de esta manera evitar quedar homologados a la condición de "villeros", desprendiéndose de la estigmatización que esto conlleva.

Diversos autores se dedican a investigar en profundidad los primeros casos. Izaguirre y Aristizábal (1988) analizan una de las primeras tomas que se dan en el país, las tomas de Quilmes en 1981, en un contexto de fractura política y militar del régimen liderado por la oligarquía financiera argentina. Los cinco años de dictadura militar transcurridos hasta el momento habían logrado acelerar el proceso de pauperización de vastos sectores populares, con un paquete de medidas que produjo dos efectos simultáneos: expulsar a los pobres urbanos hacia la periferia y dispersarlos en un radio mucho más extenso (Izaguirre, 1988). Denis Merklen (1991), por su parte, se propone un análisis similar, pero en los asentamientos de La Matanza. Lo interesante del planteo del Merklen es la elaboración de condiciones de posibilidad que le permiten explicar el fenómeno. La situación de amplios sectores de la población que no pueden acceder a una vivienda mediante los mecanismos formales legitimados o que acceden en condiciones de extrema vulnerabilidad – "la pobreza urbana" -, junto con un contexto donde la vuelta a la democracia habilita nuevamente demandas populares, configuran un escenario proclive. Sumado a esto, aparecen las tomas de Quilmes como antecedentes directos y unas fuertes inundaciones en el año 1985, dos factores que, junto con los anteriores, van a precipitar el estallido de los asentamientos populares, como una nueva forma de acceso al hábitat.

Los estudios sobre la década del 90' se centran sobre todo en las formas de cooptación y clientelismo que las distintas organizaciones sociales y territoriales fueron experimentando (Auyero 2001; Forni, 2013). Los asentamientos son la forma más característica de hábitat de los sectores populares en la configuración urbana en la etapa neoliberal (Gonzalez, 2010)

Al inicio de los años 2000, dos décadas después del surgimiento de los primeros asentamientos, éstos “siguen siendo una forma primordial de producción de suelo urbano de los pobres urbanos” (González, 2009: 11), aunque con lógicas más complejas e intrincadas. La proliferación de movimientos y organizaciones sociales y comunitarias y un nuevo rol del Estado como interventor y articulador de las demandas populares abren un escenario distinto, en el que el “barrio” aparece como un lugar privilegiado de la expresión política de las clases populares (Forni, 2013)

En este breve recorrido por diversas investigaciones que abordan la problemática de la informalidad urbana en distintos momentos de la historia de nuestro país podemos ver que existen dos caracterizaciones principales de las formas de hábitat informal: las villas y los asentamientos. Ambos han sido estudiados en su surgimiento, y en las diversas manifestaciones concretas en las que se presentan por distintos autores.

La toma de tierras de Abasto aparece a primera vista como un proceso más cercano a los asentamientos. Es una toma de tierras organizada, que respeta la trama urbana regular, y que está signada por la aspiración a integrarse a la ciudad. Sin embargo, el rápido inicio de un proceso expropiatorio que indicaba que las tierras serían destinadas a la construcción de viviendas únicas y familiares, hizo que el fenómeno tome características singulares, signadas ya no por el deseo a incorporarse a la trama urbana regular, si no por la certeza material y simbólica de que así sería.

### **Los inicios del proceso: sentidos sobre el acceso a la propiedad**

El 18 de abril del 2015, un grupo de personas ocupó un amplio predio ubicado en la localidad de Abasto, partido de La Plata, dando comienzo al proceso que sería conocido tiempo más tarde como “la toma de Abasto”. El predio de 56 hectáreas (ubicado en las calles 213 a 217 y 520 a 530) comenzó siendo ocupado por un grupo pequeño, de no más de 5 familias, y se expandió progresivamente hasta llegar a contar con más de mil familias. A este número se llega el día 23 de abril – 5 días después del inicio - cuando se realiza un censo interno y se da por finalizado el ingreso de personas al lugar.

La lógica de distribución de tierras siguió un patrón individual, en el que cada persona o familia que iba llegando al lugar buscaba un “pedazo” de tierra para instalarse. Los distintos relatos cuentan largas caminatas de búsqueda cuando el predio ya estaba bastante ocupado, y distintas herramientas para marcar la propiedad: sogas, palos, nylon y lonas. Una vez ubicadas en un lugar, éste no se podía abandonar. Una señora de pelo negro largo, nos cuenta:

*Yo estuve la primera noche de todas, cuando eran 20. Mi hermana que vive al lado del matadero me avisó. Y me vine, como a las 12 de la noche. - ¡Qué vas a ir a esta hora! -, dijo mi marido, pero yo me vine. Éramos 20 ahícito nomás, después al otro día al medio día ya se había llenado.*

Su hijo agrega:

*Al principio era un quilombo, cada uno venía y quería agarrarse un pedazo, había que estar, defender... y cada día había que estar, no te podías ir. Muchos venían a joder, a querer sacarte... pero nos hacíamos con nylon, así, un ranchito, y ahí nomás.*

Nota de campo – 22 de septiembre 2017

Cuando todo el predio se había ocupado, y seguían llegando familias en busca de terreno, empieza a aparecer el dinero como medio de acceso al suelo ya ocupado. La lógica mercantil aparece como alternativa para quienes llegaron tarde y se quedaron sin espacio que ocupar; pero también para quienes llegaron temprano y ven en la posibilidad de venta un camino seguro ante la incertidumbre de lo que vendrá. La historia de Marta da cuenta de esto:

*Yo vivía a dos cuadras, y una vecina me dice que cómo yo no estaba ahí en la toma, que siempre andaba alquilando, que por qué no iba a averiguar. Entonces me acerqué, pero ya no había terrenos disponibles. Estaba todo ocupado. Di vueltas y vueltas, caminé de acá para allá, y no había nada. Si cruzabas un poquito la gente ya te miraba mal y te decía que eso era suyo. Ya no había lugar y me ofrecían vendérmelo. Varios me dijeron, juntate 10.000 y te doy este pedazo. Yo entonces lo llamé a mi marido para decirle, a ver que le parecía. Me dijo que me vaya, que busque terreno. El me dijo, fíjate, da vueltas, búscalo, y si no, vemos de comprar uno. Varios días estuve sin conseguir, hasta que una noche me llama una vecina para decirme que su hermano se iba, que abandonaba su terreno, que si quería ir ahora me lo dejaban. Ni lo dude. Cerré toda la casa, me agarré una manta, y me fui ahí, a pasar la noche. Y acá estoy.*

Nuevamente, la posibilidad de compra-venta reafirma el reconocimiento de un circuito en donde lxs que llegaron primero, y marcaron una parte del territorio son reconocidos como “propietarios”, son quienes pueden vender esa porción de tierra. Marcos, uno de los entrevistados, cuenta que le ofrecieron plata a cambio de una parte de lo que él había tomado:

*Viene un chabón me dice... porque yo le hice lugar después a todos mis hermanos... me dice: vendeme un pedazo. Con 35 mil pesos. No amigo, le digo. Si yo voy a tener lugar, vos también. Andá y metete abajo de una planta.*

La posibilidad de compra-venta aparece entonces como una lógica posible, que opera de distintas maneras en los sujetos de la toma. Por un lado, legitima a quienes llegaron primero como poseedores de la tierra; por el otro refuerza la lógica individual en la posibilidad de acceso al suelo: cada persona o familia tiene que procurarse la manera de conseguir su “pedazo”.

Al desafío de conseguir un “pedazo”, le siguió el de “aguantar” en el predio, sin abandonarlo. Era necesario defender la tierra conseguida, en un escenario donde “se aguanta” con el cuerpo.

*Cada uno viene, marca con algo un pedazo, y se instala ahí, eso ya es tuyo. Y no te puedes ir, porque te lo sacan. El tema es amanecer acá. Si te vas, es a ducharte, cambiarte y volver. Y tenes que dejar a alguien acá, si no te lo sacan.*

Fragmento de entrevista a Marta

Llegar al predio y marcar un “pedazo” de tierra es la manera de acceder al suelo en estos primeros días de la toma, es la manera de conseguir un terreno propio. Una vez marcado el suelo con sogas y palos, quienes toman se convierten en “propietarios”, en dueños de ese “pedazo”. Sin embargo, es necesario defender lo propio quedándose en el lugar, actualizando constantemente que esa porción ya no es posible de ser ocupada. Quienes van llegando, tienen que buscar terreno no ocupado, ya que se reconoce que lo que está marcado ya no se puede ocupar.

Distintos relatos de los actuales vecinxs recuerdan los primeros días de la toma como días de mucho sufrimiento y lucha. Con frío, lluvia, y prácticamente a la intemperie, era necesario quedarse en el terreno conseguido para no perderlo. “Cada una con su mantita, había que esperar a que amanezca” cuenta una de las mujeres en medio de una conversación alrededor de un fuego, mientras esperamos que empiece una asamblea. Otra agrega que su cuñado se fue, “no aguantó”. Los maridos y los hijos reclamaban presencia, pero ellas se la pasaron en el terreno, “aguantando”. Otra señora cuenta que volvió un día a la casa, a ducharse y cambiarse, y que los hijos le dijeron si no los extrañaba. Se ríen mientras cuentan, ahora con la tranquilidad de que ese esfuerzo valió la pena.

## **Organización colectiva**

Estos primeros días estuvieron signados por formas incipientes de organización, donde la distribución de roles, las tareas a realizar, y los vínculos se fueron dando de manera más o menos azarosa, sobre todo por intuición de algunxs que tomaban la iniciativa, pero sin formas organizativas concretas ni definidas.

Marcos, es una de estas figuras que se disponen a organizar y conducir en estos primeros días. Su estrategia de conservar los nylons que había en el lugar donde se instaló, en lugar de quemarlos, hizo que las primeras reuniones se hicieran ahí, para cubrirse de la lluvia. Cuenta también que salía cada noche con una linterna a caminar por el predio, se iba hasta el fondo, para ver que todo estuviese en orden. La preocupación central de Marcos en estos días fue la de garantizar la tranquilidad dentro del predio, y demostrar hacia afuera que la toma era un lugar pacífico. Se encargó de atender al primer contacto que llegó desde la municipalidad, para mostrarle esto:

*Porque acá nos tenían como que somos todos malandra. No, acá vas a caminar tranquilo le digo, o sea, cuando, yo me puse acá, era como el Tano. Yo estaba bastante a cargo, la gente me daba mucha bola, me seguía mucho. [...] Nosotros acá estamos por un terreno, no para que venga la cana y vengan a hacer cagadas, porque a alguien se le antoja hacer quilombo. Porque acá decían que teníamos motos robadas, que entraban a robar y estábamos acá adentro. Entendes, o sea, no queríamos hacer quilombo, entendes?*

Aparece en reiteradas ocasiones la preocupación de Marcos por demostrar que la toma no era un lugar donde se juntaba la gente que robaba o que “hacía quilombo”. Buscaba demostrar, al contrario, que estaba todo en orden y que reinaba la tranquilidad. Marcos se encargaba durante estos primeros días de hablar con la gente del barrio, con vecinxs, con el dueño del supermercado cercano, para garantizarles que no iba a haber saqueos ni robos, que a nadie le iba a faltar nada. Esta preocupación abre interrogantes sobre los imaginarios que pueden estar jugando en los ocupantes del predio. Querer demostrar hacia afuera que se trata de un lugar tranquilo, donde se puede entrar sin problemas, que no va a traer inconvenientes al barrio, da cuenta de una preocupación importante por como son recibidos y mirados desde afuera. Podemos pensar que ya en estas primeras acciones se pone en juego un imaginario de “barrio”, o la búsqueda de construcción de un “nosotros” como “vecinos tranquilos” que busca desprejarse de la estigmatización social que conllevan en general las tomas de tierra.

La llegada de uno de lxs que luego conducirían todo el proceso de organización, de resistencia y de lucha fue una marca importante en estos primeros días. El Tano es en la actualidad el líder indiscutido de este proceso organizativo. Es quien tiene los vínculos con los distintos organismos y funcionarios del Estado, quien organiza las asambleas y toma las decisiones políticas. Es también quien conoce a las familias, y saluda con un beso a cada persona, mientras se come unas empanadas antes de cada asamblea.

Marcos relata la llegada del Tano como un parte aguas en la situación: no sólo por el rol que va a cumplir, si no por la experiencia que trae acumulada.

*Al principio se fue armando un grupo, que venían estos, venían los otros, que venían los políticos. Venían otros que la tocaban de oído, que, o sea, en realidad nos querían sacar a nosotros. No querían que nosotros agarremos esto. Mucha gente del barrio. Viste los que más o menos viven bien. Y después como a los 15 días apareció el Tano. Como a los 15, 20 días dice mira, yo estoy escuchando, yo me dedico a esto. O sea, nos dice que era tomador de tierras. No es que a vos te sacaba de tu casa y te tomaba tus tierras. En casos así. No es que decís, vamos a sacar a aquel que vive en su casa y.. agarramo la tierra nosotros. Tampoco aprovechas de nadie ¿no es cierto? [...] y bueno dijo, mira esto es así y asa, yo entiendo del tema, dice. Bueno, entonces, eh, le dimos bola. Pero a su vez de la bola, nos sirvió. Entendes, nos sirvió porque a ver, vino a organizar el tema. Porque él, ellos si son un grupo de hacer estos desbandes. Y antes era*

*cada uno en la suya... y bueno, si vienen a sacarnos, los sacaremos, lo sacarán... que sea lo que sea*

El Tano mismo cuenta que cuando llega, había un desorden importante, y una diversidad de actores que pretendían quedarse o con las tierras o con el rédito político. Su estrategia de presentación busca legitimidad a partir de su experiencia política como parte de la Corriente Clasista Combativa (CCC), organización nacional que ha participado en numerosas tomas de tierras en el país y que tiene una amplia trayectoria política. Además, cuenta con un recurso que le permite legitimarse aún más: asegura tener información certera sobre la tenencia de la tierra, elemento que le permite instalarse como organizador de la situación.

*Esto era un quilombo. Estaban metidos los de catastro, las inmobiliarias, Mattioli, todos los punteros de Abasto. Nosotros vinimos acá y teníamos la posta, habíamos averiguado bien de quien eran las tierras y empezamos de a poco a convencer a la gente.*

El Tano es presentado entonces como un “profesional” de las tomas de tierras. Es quien tiene experiencia, tiene contactos y sabe cómo manejarse en las distintas situaciones. A partir del momento de su llegada, y durante todo el desarrollo posterior, es una figura clave en la organización interna pero también en los vínculos y contactos externos del proceso. Según su experiencia previa, una sólida organización interna sería un factor clave en el desenlace del proceso. Es por esto que en seguida se dedica, junto con otros actores claves de los primeros días como Marcos, a consolidar un esquema organizativo para nuclear a las más de mil familias.

El primer censo interno buscaba por un lado dar cuenta del volumen de personas con que contaba el predio, y trataba de organizar el mismo por manzanas. No es un dato menor que desde el comienzo se pensara la toma organizada en lotes por manzanas, ya que muestra la intención de formar un espacio estructurado, siguiendo los patrones de la trama urbana regular. Y busca además generar una organización interna que pueda responder a las demandas y tareas planteadas. Por otro lado, este primer censo fue la manera de darle un cierre a la incorporación de personas. Estar registrado en este primer censo sería luego el patrón de legitimidad para habitar el predio. Quienes llegaron después, no tendrían lugar en este espacio.

Las formas organizativas ya se delinean en este momento, generándose dos espacios fundamentales: una asamblea, que reúne a todos los involucrados, y que firma como “Asamblea de legítimos poseedores de la tierra”; y un cuerpo de delegados, que operativiza y gestiona las decisiones. Cada manzana tiene desde entonces un delegado y un subdelegado (que pueden variar a lo largo del tiempo). Son los encargados de comunicarse con cada persona o familia de su manzana, para relevar situaciones y demandas, y para hacerles llegar la información necesaria. Son los representantes de la manzana en cada reunión de delegados.

Este sistema organizativo se genera en el comienzo del proceso, y tiene vigencia en la actualidad, más de dos años y medio después. A lo largo de todo este tiempo, ha ido fluctuando el nivel de participación y la frecuencia de las mismas. Las reuniones de delegados por momentos dejaron de funcionar, retomándose en distintos períodos según las necesidades del proceso. Las asambleas de los viernes en cambio se realizan religiosamente, cada viernes al atardecer en el predio de la toma, y no se han interrumpido en ninguna circunstancia.

En este espacio es donde se actualiza la construcción de un “barrio”, de un “nosotros”, de un grupo de “vecinos”, donde se juegan prácticas e imaginarios colectivos que van conformando el proceso. Antes de que comience cada asamblea, las personas van llegando, y se van congregando en distintos grupos alrededor del lugar donde siempre tienen lugar. Se instalan siempre distintos puestos de comida, que

venden panes, empanadas o tamales, y que nuclean en general a distintos grupos. Comiendo empanadas, comentan las novedades de la semana, se preguntan por avances en la situación del predio, o charlan sobre lxs hijxs, el clima o el trabajo. En determinado momento, en general cuando comienza a anochecer, llega el Tano, y da comienzo a la asamblea, luego de saludar a la mayoría y hacer algunos chistes. Es a partir de la observación participante en estas instancias durante cinco meses que se construye esta investigación, sumado a la realización de algunas entrevistas a actores clave del proceso.

### **Una toma no tomada: imaginarios colectivos**

A estos primeros días de llegada al predio, de distribución espacial y constitución de “propietarios” de las tierras, le siguen una serie de acontecimientos que repasaremos brevemente, aunque no son objeto de análisis de esta ponencia. Si importa remarcar que la rapidez y efectividad con que se desarrollan los hechos posteriores tiene que ver, entre otros factores, con la dinámica del proceso de organización interna. La presión ejercida por las más de mil familias, organizadas en delegadxs y asambleas, se vuelve un factor clave para explicar el desenvolvimiento del proceso.

Luego de unos días de transcurrida la toma, llega al predio una orden de desalojo, que prevé la desocupación del mismo para el día 6 de mayo. Este desalojo logra ser detenido gracias a los contactos y vínculos que quienes ocuparon el predio, pero sobre todo el Tano, logra concretar gracias a su pertenencia a la CCC. Nuevamente, el rol del dirigente se vuelve central. La toma de Abasto empieza a tener visibilidad a nivel regional, y a desarrollar canales de comunicación con funcionarios de turno. El desalojo se frena, con la presencia de distintas figuras públicas que se hacen presentes ese día en el lugar, sumado a que más de 2 mil personas se habían congregado ese día para defenderlo.

Sin embargo, al día siguiente la orden de desalojo se efectiviza, en una represión violenta que deja un saldo de 13 detenidos y numerosos heridxs. La represión policial expulsa a lxs sujetos del lugar, y la toma pasa a hacerse efectiva en la calle: quienes fueron expulsados del predio se reagrupan cortando una de las principales entradas a la ciudad, en un corte sobre la avenida 520, a unas cuadras del predio ahora vallado por la policía. En esta etapa, la organización colectiva se vuelve fundamental, garantizando tanto la permanencia en el corte de calle con turnos rotativos, como los recursos y elementos necesarios para, por ejemplo, la alimentación de todas las personas presentes.

Diversos elementos – que no serán desarrollados acá – permiten que el día 13 de mayo, a solo 25 días de iniciada la toma, se logre una ley de expropiación: “Declárase de utilidad pública y sujeto a expropiación los inmuebles ubicados en las intersecciones de las calles 520 a 530 y de 213 a 217 de la localidad de Abasto, ciudad de La Plata” para la “construcción de vivienda única y permanente” (artículos 1 y 2 – ley 14716).<sup>58</sup>

Este elemento, junto con el posterior avance del proceso expropiatorio que se enmarca en la Ley de Acceso Justo al Hábitat, hacen de este proceso un fenómeno particular. Antes del cambio de gobierno a fines del 2015, quienes en abril habían ocupado las tierras cuentan con un papel de pre-adjudicación que dice que están a un paso de la adjudicación formal de los terrenos, y que pueden tomar posesión de los mismos.

---

<sup>58</sup> Para ver la ley completa: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14716.html>

Este hecho tiene dos aristas fundamentales. En primer lugar, hace que la participación en los distintos espacios organizativos merme. Muchos de los protagonistas interpretan la pre-adjudicación como el fin de un proceso de luchas y demandas, y se aferran a la garantía de que la propiedad de su terreno ya cuenta con un respaldo legal. Sin embargo, la llamativa particularidad del caso radica en que quienes tomaron el predio, ahora devenidos en “vecinos” según sus propias denominaciones, no hacen una ocupación efectiva del lugar. El predio, luego de largo tiempo de lograda la ley de expropiación y de obtenida más tarde la pre-adjudicación, es un predio vacío, una toma no tomada. Este es el segundo elemento clave a que da lugar el proceso expropiatorio, y en torno al cual se construyen distintos imaginarios que desarrollaremos a continuación.

Dado que estamos frente a un proceso en el que los “tomadores” no están tomando el predio, es decir, no están actualmente haciendo una ocupación efectiva del lugar, es, como decíamos más arriba, en los espacios assemblearios de lo viernes donde se construye y se actualiza el barrio que será.

Ya no es la aspiración a integrarse a la ciudad, si no la seguridad de contar con un terreno para construir una vivienda propia, lo que va a signar desde ese momento la construcción del proceso, las posiciones de los distintos actores y las significaciones en juego. El posicionamiento de los sujetos como poseedores de una garantía que les da certezas sobre la futura tenencia de la tierra, hace que el fenómeno estudiado se aleje de lo que usualmente se caracteriza como “asentamiento”. La aspiración a integrarse a la trama urbana regular, característica constitutiva de los asentamientos populares, es rápidamente convertida en una certeza, y pierde su carácter de anhelo y horizonte colectivo. Junto con esto, y como característica fundamental, aparece el hecho de que el predio no esté ocupado. Los asentamientos populares, por el contrario, se caracterizan por su ocupación efectiva desde el momento en que inician (Merklen 1991, Izaguirre 1998).

Decimos entonces que a más de dos años y medio de iniciado el proceso, nos encontramos con una toma que no está tomada. El predio ubicado sobre la calle 520 y 214, es a primera vista un lugar deshabitado, un campo con los pastizales crecidos, una toma que no está ocupada.

Sin embargo, al adentrarnos profundamente en las lógicas propias del lugar, vemos que se desarrollan una serie de prácticas, imaginarios y significaciones, que lejos están de un campo deshabitado. En la toma de Abasto, toma no tomada, se ponen en juego una multiplicidad de acciones, expectativas y articulaciones que están construyendo un barrio deseado. Quienes son parte de ese proceso, cada viernes cuando anochece construyen y actualizan el barrio donde vivirán en un futuro, están armando y actualizando ese barrio. Las marcas mismas del espacio, empiezan a configurarlo:

*Llegué cerca de las 17hs al predio de la toma. Entré caminando, hacia el lugar donde se hacen las asambleas. No había nadie. [...] Mientras tanto, me puse a caminar por el predio. Por la calle 214, hacia el fondo, hasta la sociedad de fomento. Era una tarde tranquila, todavía con sol. Casi no había nadie. Algunas personas caminando a lo lejos, algún niño correteando. Me dispuse a caminar por ahí. Todas las parcelas están marcadas con palos y alambres o sogas. Me llama la atención una casita, de madera tipo cabañita, que tiene un cartel en la puerta “Rimagu Madisha Manzana 8 Parcela 17”. Me pongo a observar más, y veo que muchos terrenos tienen cartelitos o marcas. Hay uno que dice “Bauti”, otra que dice “Familia de Chicha y Juancho Lara”. Parece que los marcan o señalizan de alguna manera. También hay un cartel que dice “perforaciones para bomba y bombeador” con un teléfono. [...] Sigo caminando y siguen apareciendo los cartelitos en los lotes. “Propiedad familia Pal” “Propiedad Parrudi” “Propiedad*



*privada no pasar. Carla Flores". A lo lejos, se ve la sociedad de fomento, donde rige un mural que dice "Asamblea de legítimos poseedores de la tierra.*

Nota de campo 21 de julio - 2017

La toma prácticamente no está habitada. Más allá de algunas casitas aisladas (un censo informal realizado una semana después de esta nota de campo esclareció que hay 107 viviendas construidas, de las cuales 50 están ocupadas), no es todavía un barrio materialmente consolidado. A pesar de esto, en estos más 30 meses lxs protagonistas de la toma se fueron convirtiendo en "vecinos", y la toma en barrio. Los carteles, vallas y alambres marcando la propiedad privada, van configurando una trama amanzanada, y reafirman la pertenencia de cada lote a dueños particulares. La incógnita de la no ocupación del predio, que convive con las marcas de "propiedad privada, no pasar", abre interrogantes sobre los imaginarios que se ponen en juego en esta toma de tierras, que pasa a ser barrio. Algunos elementos a tener en cuenta son los siguientes:

- La no ocupación efectiva del predio habla en primer lugar de la inexistencia de una falta material efectiva de un lugar donde vivir. Quienes van a ser propietarios de los lotes, están viviendo en otros lugares, en su mayoría alquilando o en viviendas compartidas con familiares. Los motivos por los cuales no se van a vivir a su lote pueden ser diversos y variados, pero da cuenta de que tienen otro lugar donde vivir en este momento (a excepción de las pocas familias ya instaladas).

- Ante la pregunta de por qué a más de dos años de la posibilidad de tomar posesión del terreno todavía no se han mudado, muchxs aluden a la difícil situación económica que están atravesando, que dificulta entonces la posibilidad de construir.

"Y... esta difícil. Todo lo que se junta va para pagar el alquiler, es juntar y juntar, para que se vaya ahicito todo nomas. ¿Con que vamos a construir?"

Entrevista a Juana y Wilfredo

La imposibilidad de acumular cierto capital para iniciar la construcción de una vivienda es uno de los argumentos recurrentes en lxs vecinxs de la toma, para explicar por qué todavía no están viviendo allí. Esta afirmación implica detrás un ideal de vivienda que, en general, lejos esta de las viviendas autoconstruidas de los asentamientos populares. La necesidad de acumular capital para iniciar la construcción puede tener que ver con la aspiración a construir casas de material, con distintos espacios para los miembros de la familia, casas que serán las de toda la vida. Quienes aún no se mudan al predio, lo hacen en general por no contar con los recursos necesarios para construir una vivienda de las características que consideran aceptables en una vivienda propia. Si bien muchxs aspiran a construirse una casa de material con sus propias manos, otrxs deciden contratar albañiles para realizar la tarea, como aparece en el fragmento citado en la introducción. Nuevamente, la mercantilización forma parte de la construcción de este barrio, como una posibilidad que puede ser tomada o no, para la construcción de las viviendas propias. Pero también da cuenta de la aspiración a determinado tipo de vivienda, que permite e implica contratar mano de obra para la construcción.

- Otro de los factores que aparecen imposibilitando la ocupación del predio está vinculada con la actividad laboral. Quienes se dedican al trabajo en las quintas – Abasto es parte del cordón frutihortícola bonaerense – se encuentran en una encrucijada: irse a vivir al predio implica dejar el lugar de residencia actual, que es el mismo lugar donde desempeñan su actividad laboral. La tensión entre el uso residencial y el uso productivo de estas tierras aparece en

varios momentos durante el proceso, quedando legitimado el acceso al suelo para vivienda y no el acceso para el desempeño laboral.

*Les pregunto qué van a hacer con la quinta cuando se muden... “que vamos a hacer...” repite, como corroborando que es una pregunta a la que no tienen mucha respuesta. “Ponerse un almacén, un negocio, será”. “No se...”. Aparece como algo bastante lejano la idea de mudarse al predio. “Capaz se la quedan los chicos, y nosotros nos volvemos a Bolivia.*

Nota de campo – 6 de octubre 2017

La instalación efectiva en el terreno propio aparece como algo lejano en lxs quinteros, y la propiedad aparece más bien como una garantía a largo plazo, como una posibilidad para lxs hijxs o nietxs. Aparece entonces el acceso al suelo y a la vivienda propia como una posibilidad de ascenso social, como una concreción a futuro para las generaciones que siguen.

*Yo lo hago por los chicos. Siempre digo, es necesario luchar, acompañar la lucha, venir, estar. Es para que los chicos el día de mañana tengan algo, un lugar donde vivir.*

Nota de campo - 7 de julio 2017

- La cuestión de la toma de posesión del terreno, aparece fuertemente ante la demanda del Estado de esta acción. El Tano, “profesional” de las tomas de tierras, no solo impulsa la organización interna, si no que sostiene los vínculos externos, en particular con distintos agentes y funcionarios del Estado. En ocasiones, parece transmitir la voz del Estado, apropiándose y reproduciendo las lógicas que este impone.

*El segundo tema que se aborda [en la asamblea], es que la Subsecretaría de tierras [de la provincia de Buenos Aires] les devolvió la información del relevamiento que estuvieron haciendo “durante dos miércoles que vinieron acá. Acá tengo la lista de todas las personas que no vinieron a este segundo censo [el primero fue en los primeros días de la toma, hace dos años], de enero. 113 compañeros son, los que hay acá. Nos van a dar una nueva fecha para relevar a estos compañeros. Si ahí no vienen, la subsecretaría puede sacarles el terreno. Porque lo dice la misma ley, la Ley de acceso justo al hábitat. Si no toman posesión del terreno, se los sacan. Así que muchachos los que no hicieron nada, vengan a alambrazar, cortar el pasto, plantar un... algo, no se...”. De esta manera explica que estas 113 personas que no se hicieron presentes en el segundo censo, tienen una última oportunidad más para presentarse, si no, “pueden romperles el papelito de la pre-adjudicación.*

Nota de campo – 22 de agosto 2017

A más de dos años de iniciada la toma, y en plenas operaciones de gestión desde la Subsecretaría de Tierras de la Provincia de Buenos Aires, se inició un segundo censo, en el que se buscó además de acomodar varixs inconvenientes formales y de ubicación, relevar la situación de la ocupación. Es en este contexto que el Tano insiste con la necesidad de “tomar posesión del terreno” y la define en sus propios términos. Tomar posesión del terreno es hacer algo, alambrazar, cortar el pasto, no es necesariamente instalarse allí. El Tano, moldeado por su experiencia previa, da cuenta de la necesidad de tomar posesión del terreno, o – pareciera decir – al menos hacer como que toman posesión del terreno. En las lógicas del Estado parece ser suficiente demostrar el interés o la presencia mediante algunos recursos, sin que necesariamente se de la ocupación definitiva. Tal como aparece también en la cita de la introducción, el dirigente del proceso busca transmitir cuales son las acciones que es necesario realizar para demostrarle al Estado que tomaron posesión del terreno.

- Por último, otro elemento de importancia que aparece en los distintos relatos, es la proyección de lo que será ese barrio que están construyendo.

*Esto va a ser un gran pueblo, una gran ciudad” dice ella en un momento. “Va a ser como Abasto, como otra ciudad... en muuuuchos años, va a tardar, pero va a ser. Dicen ahí que ahora se está peleando por la luz, el agua, para eso...”. En otro momento, otra señora que se había acercado agrega “Y esto lo tenemos que pagar eh, no es que es gratis.*

Nota de campo – 6 de octubre 2017

Lejos de lo que sucede en otras experiencias de informalidad urbana, lxs vecinxs del barrio esperan que este sea un lugar con las condiciones y la infraestructura necesarias. Es otro de los argumentos a lxs que algunxs recurren para explicar por qué todavía no se mudaron: están esperando que este la luz y/o el agua, es decir, que estén dadas las condiciones aceptables para irse a vivir al lugar. Aparece además la aclaración de la mediación monetaria como vía de legitimación de la vivienda. Tener un terreno propio es producto de la lucha colectiva, pero también la propiedad se legitima mediante un pago gradual del valor del suelo, tal como lo estipula la ley de expropiación.

La construcción de un “barrio digno” parece ser el horizonte que se juega en los imaginarios colectivos:

*El Tano retoma la palabra en la asamblea. Vuelve a decir que la decisión de realizar las tareas con lxs propios compañeros del barrio es para "seguir manteniendo viva la ilusión de un barrio digno. Cuando íbamos a tomar estas tierras hace dos años, dijimos, queremos un barrio digno... Dice que para sostener esta ilusión, no pueden estar participando solo un grupo de compañerxs, si no que es necesario ser muchxs más. Que si siguen participando el grupo que empuja, van a la derrota. Después se corrige, y dice que no es que van a la derrota, si no que van "a un barrio, que va a ser como tantos asentamientos en la plata*

## **Conclusiones**

Nos propusimos en esta ponencia dar cuenta de los sentidos e imaginarios colectivos sobre el acceso al suelo y a la vivienda que se ponen en juego en el proceso de la toma de tierras de Abasto. El largo desarrollo en el tiempo que lleva esta experiencia nos ha obligado a recortar algunos aspectos del proceso, buscando sin embargo que no se pierda la integralidad del mismo.

Decidimos para este trabajo abordar tres ejes fundamentales: en primer lugar, analizamos los inicios de la toma, donde los sentidos de acceso a la tierra se articularon a partir de lógicas individuales, y en donde se conforma un circuito particular que reconoce en “quienes llegaron primero” la propiedad de la tierra. Es durante estos primeros días que aparece el desafío en primer lugar de conseguir el propio “pedazo” de tierra, que luego tiene que ser defendido con el cuerpo, “aguantando” en el lugar para que otrx no lo ocupe. La posibilidad de compra-venta se hace presente también, reforzando este sentido de propiedad de quienes llegaron primero.

En segundo lugar, aunque como eje transversal, abordamos las dinámicas organizativas internas, que se constituyen como un factor clave a lo largo de todo el proceso. El rol de un “profesional” de las tomas que es el dirigente de la organización, se torna fundamental en la articulación de un esquema organizativo que nuclea a más de mil familias. Son las asambleas de los viernes el lugar privilegiado de construcción y actualización de sentidos en torno al “barrio” que se está armando, y donde se ponen en juego los distintos imaginarios sobre el mismo.

Por último, aparece la particularidad más notoria de este fenómeno: estamos ante una toma que no está ocupada. Los imaginarios colectivos en torno a un “barrio digno” y al lugar donde van a vivir se articulan de distintos modos, que intentan explicar por

qué todavía no hay personas – o hay muy pocas – viviendo en el lugar. Este interrogante queda abierto, y es necesario continuar las indagaciones para pensar qué tipo de viviendas y de barrio se está buscando construir, y cuáles son los clivajes sociales en los que se anclan estos imaginarios, que parecen alejarse de lo que tradicionalmente conocemos como asentamientos populares.

### **Bibliografía**

Bettatis, C. (2009). Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(15), 89.

Cravino, M. C. (2001). “La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. In Paper for conference entitled Land Tenure Issues in Latin America, SLAS.

Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. UNGS. Los Polvorines.

Del Río, J.P y González, P. (2017) “Los asentamientos populares informales en el Gran La Plata. Una geografía cambiante con más de tres décadas de persistencia” en Cravino, M.C (Coord.) *La ciudad negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares de 10 ciudades argentinas*. UNGS. Los Polvorines (En prensa).

Del Río, J.P (2009). “Política de vivienda y acceso a la ciudad. Las tierras y los proyectos urbanos en el conurbano bonaerense”. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Forni, P., Castronuovo, L., & Nardone, M. (2013). “Ni piqueteros ni punteros: Procesos de organización comunitaria durante el kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza” *Postdata*, 18(2), 187-214. Formulario BENTR18 - Pág.8 de 9

González, P. (2009) “Asentamientos populares en la Gran La Plata: Un análisis de las nuevas territorialidades ante las transformaciones del mundo social - comunitario en la década del 2000” [En línea]. XI Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía, 12 y 13 de noviembre de 2009, La Plata.

González, P. (2014) “La urbanización informal en el Gran La Plata. Un análisis de sus rasgos estructurales en el período posneoliberal (2003 – 2011)”. X Bienal del Coloquio internacional de transformaciones territoriales. UNGS. Los Polvorines.

Izaguirre, I., & Aristizábal, Z. (1988). *Las tomas de tierra en la zona sur del Gran Buenos Aires. Una experiencia de poder popular*. CEUR. Buenos Aires.

Merklen, D. (1991). *Asentamientos en La Matanza: La terquedad de lo nuestro*. Catálogos editora.

Merklen, D. (2000). *Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90. Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, 81-119.

Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Cedes.

Pírez, P. (2014). *La mercantilización de la urbanización. A propósito de los " conjuntos urbanos" en México*. *Estudios demográficos y urbanos*, 29(3), 481-512.

Relli, M (2011b). *Provincia de Buenos Aires: el Estado frente al déficit habitacional de los sectores desafiados durante la década del '90*. En Di Virgilio, M. y Rodríguez,

M.C. (coords.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar* (pp. 299-341). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Relli, M. (2012). “Regularización de asentamientos a través de la declaración de utilidad pública de los inmuebles ocupados: Gran La Plata, 1990 – 2005”. XIII Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, marzo, UNLP. Publicado en Actas (formato digital).

Relli, M. (2014). Notas sobre los fundamentos de las acciones de regularización del hábitat popular urbano de la provincia de Buenos Aires. In XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11). La Plata.

Relli, M. (2015). “Política de regularización del hábitat popular urbano en la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 1983-2007”. In VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Montevideo, junio 2015. Departament d’Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya.

Torres, H. A. (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Universidad de Buenos Aires.

Dra. Lucila Moreno  
ICA-FFyL-UBA/CONICET  
[lucil.moren@gmail.com](mailto:lucil.moren@gmail.com)

## Introducción

Frente a los análisis que afirmaban el fin de la figura del trabajador de la sociedad industrial, diversos estudios desplazaron el *locus* de sus investigaciones de las fábricas y los sindicatos hacia el barrio, la villa, y los pobres urbanos, definidos como espacios de exclusión y relegación urbana. De esta manera, estudios que concibieron villa/barrio/asentamiento como *locus* de sus investigaciones tendieron a reforzar representaciones espaciales de fractura, de lugares delimitados y definidos en contraposición a otros lugares, por ejemplo, villa/barrio privado o bien barrio/fabrica.

Imágenes topográficas también se encuentran presentes en otros estudios de las ciencias sociales, por ejemplo, aquellos que analizaron la operatoria de políticas focalizadas de corte neoliberal, en las cuales suele definirse el barrio o la villa como espacios de regulación social. En ellos, el Estado suele representarse como una entidad coherente, centralizada y por encima de la sociedad, y las políticas públicas como modelos racionales, lineales y secuenciales que operan de “arriba” hacia “abajo”. Así, metáforas espaciales que remiten a entidades y lugares jerarquizados, como “arriba” y “abajo”, suelen estar presentes para explicar la existencia de órdenes sociales dominantes y subalternos, o relaciones entre entidades abstractas y polarizadas como Estado/Sociedad.

Representaciones espaciales que remiten a imágenes de fractura, de lugares con límites definidos, también se vieron reflejadas en los estudios que abordaron la política popular en contextos urbanos. En Argentina, en un contexto de altas tasas de desempleo y precariedad laboral así como de implementación de políticas focalizadas de corte neoliberal, diferentes estudios tendieron a contraponer la política de los movimientos sociales a la política clientelar asociada al peronismo (Manzano, 2007). Como señalamos en un trabajo previo, dicha contraposición también se asentó en la distinción entre *asentamientos*, producto de la acción colectiva organizada, y *villas* como un sitio asistido por políticas estatales y redes clientelares (Manzano, et.al. 2010).

Así, villa/asentamiento fueron concebidos como *locus* donde se reproducen relaciones de dominación, se crean solidaridades locales, o bien se constituyen como espacios de autonomía de la subalternidad, produciendo representaciones de espacios e identidades políticas homogéneas. Aunque con distintos énfasis y orientaciones, dichas representaciones también se encuentran reflejadas y reforzadas en aquellos estudios que colocaron el foco central de las investigaciones en las relaciones de mediación entre el Estado y los sectores populares, y en función de la circulación de recursos –planes de empleo, alimentos, acceso a la tierra, etc.

En otros términos, dichas formas de conceptualizar el espacio tendieron a producir y reforzar miradas dicotómicas y polarizadas entre sectores sociales dominantes/subalternos, entre entidades abstractas como Estado/Sociedad, o bien a producir representaciones de espacios e identidades políticas homogéneas como clientelismo/movimiento, punteros/piqueteros, autonomía/cooptación.

En relación con ello, en esta ponencia recuperamos un procedimiento teórico y

metodológico que procura desplazar miradas dicotómicas entre entidades abstractas como Estado/organización, así como suspender definiciones totalizantes sobre sujetos y colectivos. En su lugar, propone prestar atención a las múltiples articulaciones entre la acción estatal y diferentes sujetos activos insertos en relaciones sociales y de poder más amplias, y que histórica y cotidianamente construyen esas formas (Grimberg et. al. 2011). Asimismo, tomamos distancia de aquellas conceptualizaciones que conciben el barrio o la villa como lugares con límites fijos y autoncontenidos, como escenarios donde se desarrolla la acción colectiva o la implementación de políticas públicas prefiguradas, y recuperamos la propuesta de Massey (1999) de concebir el espacio/espacialidad de modo relacional, lo que implica atender a las múltiples relaciones de dominio y subordinación en el marco de *geometrías de poder del espacio-tiempo* más amplias.

La conceptualización del espacio/espacialidad como producto de relaciones no implica relaciones entre entidades pre-constituidas, como parte de un sistema cerrado y coherente. Por el contrario, el espacio como producto de interrelaciones implica la existencia de la multiplicidad, y por tanto siempre se encuentra en formación y en devenir. En este sentido, la autora propone imaginar los lugares como una constelación y articulación de trayectorias heterogéneas, de diferentes temporalidades, y procesos (Massey, 1999). Su propuesta también tiene implicancias para la conceptualización relacional de la política en la medida que desplaza nociones de identidades o sujetos predefinidos para considerar las múltiples relaciones de poder, negociaciones, encuentros y desencuentros, conexiones y desconexiones de trayectorias heterogéneas, a través de las cuales se producen identidades, sentidos y sujetos.

Recuperando estos aportes conceptuales, y a partir de un trabajo de campo prolongado entre los años 2006-2011 y 2012-2015 en dos barrios populares de la zona norte del Gran Buenos Aires, el objetivo de esta ponencia es efectuar un análisis etnográfico de las interacciones y relaciones cotidianas que envolvían a técnicos, agentes estatales y no estatales, y pobladores de los barrios, en torno a diferentes “proyectos estatales de reordenamiento urbano” impulsados por el gobierno local como parte de políticas públicas habitacionales que cobraron centralidad en Argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015).

En el primer apartado analizo cómo fueron presentados los proyectos estatales de reordenamiento urbano por parte de técnicos y agentes estatales ante los pobladores de los barrios, atendiendo a las formas de concebir e imaginar los lugares y quiénes eran considerandos los interlocutores para mediar la relación entre el gobierno local y la población. Luego, propongo abordar etnográficamente cómo pobladores y referentes barriales desbordaron y disputaron las instancias participativas convocadas por el gobierno local y los términos que implicaban las relaciones de representación política.

Si bien los proyectos de urbanización fueron presentados ante los pobladores de manera taxativa y apelando a saberes técnicos y regímenes de verdad (Inda, 2011), los mismos estuvieron sujetos a la contestación -principalmente en torno a los criterios para la relocalización de población-, y fueron interpretados desde diversas historicidades, saberes y formas de relacionamiento estatales y no estatales que remitían a experiencias históricas y colectivas de producción de lugares y la política. En particular, me interesa reconstruir cómo fueron reelaboradas y resignificadas diversas prácticas, sentidos y experiencias históricas y cotidianas de acción política, permitiendo articular o desconectar trayectorias heterogéneas (Massey, 2005[1999]), crear sentidos y sujetos colectivos, o bien movilizar diversas tácticas cotidianas (Chatterjee, 2011), aunque contenidas en campos de fuerzas particulares.

## Urbanizar el barrio: formas de concebir e imaginar los lugares

En el año 2006, cuando aún me encontraba trabajando en el Centro Educativo<sup>59</sup> del barrio El Brocal, ubicado sobre la colectora del Acceso Tigre, en el Partido de San Fernando, los pobladores del barrio se vieron envueltos en rumores que afirmaban que las autoridades del gobierno local tenían la intención de “sacar el barrio” para “mudarlos” a un plan de vivienda<sup>60</sup>.

Hasta ese momento, funcionarios del área de Reordenamiento Urbano del municipio habían mantenido encuentros con el grupo de “manzaneras”<sup>61</sup> del barrio, miembros de organizaciones barriales, y con Javier, sacerdote a cargo de la capilla del barrio como representante de la Iglesia Católica, ante quienes habían confirmado la intención del gobierno local de llevar adelante un “proyecto de reordenamiento urbano” que implicaba la relocalización de los pobladores a un nuevo plan de vivienda que se proyectaba construir a tres cuadras de distancia de donde se emplazaba el barrio.

Ante esta situación, un grupo de pobladores convocaron “asambleas por sectores” para conformar un “Cuerpo de Delegados” que se ocupe de recabar información sobre la posible mudanza del barrio. Dividieron el barrio en diez sectores y se reunieron en asambleas a lo largo de varios días de la semana, confeccionaron un acta en donde contabilizaron la cantidad de personas que estaban presentes en cada elección, y eligieron dos o tres “vecinos por sector” para que formen parte del Cuerpo de Delegados.

Una de las primeras decisiones que tomaron quienes conformaron el Cuerpo de Delegados fue solicitar al gobierno local que “bajen al barrio” a explicar en qué consistía el proyecto. Algunas semanas después, se llevó a cabo una reunión abierta a todos los pobladores en las instalaciones de una organización barrial llamada Asociación Civil Barrio El Brocal. En aquella oportunidad, el secretario del área de Reordenamiento Urbano, junto a técnicos y trabajadoras sociales, presentaron las características del proyecto de reordenamiento urbano, junto a una maqueta que representaba cómo sería el nuevo barrio y las viviendas que se proyectaban construir.

El mismo contemplaba relocalizar a todos sus habitantes a un plan de 288 viviendas que comenzaban a construirse en un terreno desocupado y conocido entre los habitantes de la zona como “La Estrella”, con fondos nacionales provenientes del Programa Federal de Construcción de Viviendas. Según detallaron, el proyecto incluía obras de infraestructura y servicios como luz, gas natural, cloacas, agua corriente y pavimento. Cada una de las 288 viviendas a construir serían distribuidas en doce manzanas, medirían 5,63 mts por 20 mts (a diferencia de las que se encontraban en las esquinas que serían un poco más amplias), y contarían con dos dormitorios en la planta alta (uno de 2,93 mts. por 3 mts., y el otro, de 2,35 mts por 4,55 mts.), y un baño, cocina, y living integrado en la planta baja.

También explicaron algunos de los requisitos que se tomarían en cuenta para acceder como “beneficiario” de una vivienda: el titular debía ser mayor de edad y contar

---

<sup>59</sup>El Centro Educativo surgió por iniciativa de jóvenes de la Iglesia Católica a fines de la década de 1980. Para el año 2006, los y las trabajadores/as de esta institución se encontraban tramitando su desvinculación de la Red de Apoyos Escolares de la Diócesis de San Isidro para conformar una Asociación Civil y continuar desarrollando actividades educativas destinadas a niños y jóvenes del barrio El Brocal.

<sup>60</sup> Los nombres de los barrios, las organizaciones sociales y de las personas son ficticios con el objetivo de conservar su confidencialidad. Todas las palabras o frases que se encuentran entre comillas son expresiones o categorías utilizadas por las personas durante el trabajo de campo.

<sup>61</sup>“Manzaneras” refiere a las personas del barrio encargadas de realizar la entrega diaria de leche a las familias en nombre del programa provincial Plan Mas Vida.



Documento Nacional de Identidad argentino; no poseer una propiedad en otro lugar; y encontrarse en el padrón del censo realizado por el gobierno local en el año 2004. Recordaron que a partir de la elaboración del censo no estaba permitido realizar operaciones de compra y venta de viviendas en el barrio. Finalmente, informaron que era necesario realizar un nuevo relevamiento y/o encuesta en el barrio para conocer la composición de las familias.

Como condición para ser adjudicatarios de las nuevas viviendas, el predio del barrio debía quedar desocupado y a disposición de la municipalidad. Para aquellos que no aceptaran la propuesta de relocalización a las viviendas del plan, se informó que se estaba evaluando la posibilidad de otorgar un subsidio en dinero para que se auto-relocalicen en otro sitio. Si los habitantes de El Brocal no aceptaban la propuesta, explicaron, el nuevo plan de vivienda sería destinado a otro barrio.

Es decir, el proyecto de mudar el barrio era taxativo en cuanto no contemplaba que algunos pobladores se muden a las nuevas viviendas y otros continúen viviendo en el barrio. Sin embargo, considerando las normas y criterios establecidos, no todos los “vecinos” se encontraban en condiciones de ser incluidos como posibles “beneficiarios” de una vivienda. Aquellos pobladores que habían arribado al barrio luego de la realización del censo en el año 2004 y quienes aún no habían tramitado el DNI argentino, no estarían contemplados en el proyecto de mudanza al plan de vivienda. Aquellas “situaciones particulares”, como las definieron los técnicos y agentes estatales, serían “tratadas de manera individual”.

“¿Por qué mudar al barrio El Brocal y no otro? ¿Por qué no construir el plan de vivienda en el barrio?”. Ante aquellas preguntas formuladas por los pobladores en dicha reunión, el Subsecretario del área de Reordenamiento Urbano respondió que el objetivo del proyecto era “mejorar la calidad de vida” y que sus habitantes “logren ser propietarios de una vivienda”. Tomando los datos recabados a partir del censo y diferentes relevamientos urbanos, técnicos y agentes estatales fundamentaron el proyecto apelando a nociones como “informalidad, ilegalidad, y el nivel de hacinamiento de la población”. En un “Acta Acuerdo” elaborada por los miembros de el área de Reordenamiento Urbano y presentado a los integrantes del Cuerpo de Delegados -con el objetivo que firmen su consentimiento ante la propuesta del gobierno local-, fundamentaron el proyecto de la siguiente manera:

*“presenta una situación de hacinamiento importante ya que aproximadamente 1300 habitantes viven en una superficie de 15.600 mts<sup>2</sup> (...) y en condiciones precarias en tanto hay un desdibujamiento de traza urbana (...) inexistencia de servicios e infraestructura pública, como cloacas, alumbrado público, gas natural, calles de circulación vehicular, (...) e inexistencia de factibilidad para alcanzar la regularización dominial (...)”* (Extraído del Acta Acuerdo elaborada por el área de Reordenamiento Urbano de la Municipalidad de San Fernando, 2006)

Así, funcionarios, técnicos y agentes estatales, fundamentaron el proyecto de reordenamiento urbano movilizándolo un conjunto de tecnologías y procedimientos técnicos que permitieron tornar legible el territorio y la población destinataria (Foucault, 2004), entre ellos, un censo realizado por el gobierno local, distintos relevamientos urbanos, y normativas y mecanismos administrativos -principalmente la falta de mecanismos formales y efectivos para acceder a la titularidad de las tierras que ocupaban ya que eran de propiedad privada-, para explicar la imposibilidad de llevar adelante otras propuestas como la “urbanización” del barrio, motivo por el cual la “relocalización” de los pobladores se presentó como la única alternativa posible.

En aquel encuentro, diferentes pobladores del barrio y quienes habían sido elegidos como miembros del Cuerpo de Delegados cuestionaron a los funcionarios y

agentes estatales que los “vecinos” no habían tenido injerencia en las decisiones del proyecto de reordenamiento urbano, así como también el hecho de haber mantenido reuniones con el grupo de manzanas del barrio, el sacerdote de la Iglesia, y trabajadores del Centro Educativo. Frente a ello, explicaron que estaban esperando mayor precisión sobre algunos aspectos del proyecto de reordenamiento urbano antes de presentarlo a todos los vecinos, y que su intención era convocar “delegados por sectores” para conformar una “mesa de trabajo” durante el proceso de relocalización. Sin embargo, como detallaré más adelante, pobladores y delegados consideraron que aquello formaba parte de “las estrategias de la municipalidad” para “sacar el barrio”.

El proyecto de relocalización destinado a los habitantes del barrio El Brocal, elaborado por técnicos y agentes estatales del área de Reordenamiento Urbano del municipio, formaba parte de una “política municipal de reordenamiento urbano” que tenía como objetivo “integrar los barrios informales a la ciudad formal”. Sobre la base de diferentes relevamientos urbanos y sociales, y de los estudios llevados a cabo por la Unidad Municipal de Estadísticas y Censos del municipio, los miembros del área de Reordenamiento Urbano definieron “17 barrios informales, con carencias de infraestructura urbana y habitacionales” en los cuales intervenir y articular diferentes políticas nacionales, provinciales y locales. Según me explicaron, la mayoría de los barrios informales se encontraban ubicados en lo que denominaron “la zona 3” delimitada por la ruta Acceso Tigre y el río Reconquista<sup>62</sup>.

En este marco, en el año 2006 miembros del área de Reordenamiento Urbano de San Fernando elaboraron otro “proyecto de reordenamiento urbano” que sería presentado ante autoridades nacionales y provinciales, con el objetivo de urbanizar tres barrios ubicados entre la ruta 202 y el río Reconquista –San Javier, Bolívar y Evita-, como parte del Programa Mejoramiento de Barrios II (en adelante PROMEBA), financiado por el gobierno nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID). Algunos años después, al iniciar la ejecución del proyecto de urbanización, comencé a participar en diferentes instancias y actividades que vinculaban a técnicos, agentes estatales y pobladores del barrio Bolívar.

El proyecto de urbanización elaborado para el barrio Bolívar<sup>63</sup>, presentaba un marcado contraste con El Brocal donde agentes estatales habían definido “dificultades técnicas” para urbanizar. El mismo contemplaba extender servicios como cloaca, conexión de gas, asfalto y obras pluviales, ensanchar pasillos y abrir calles de modo de reordenar el espacio, y gestionar la titularidad de la tierra para los pobladores. Para ello, era necesario “relocalizar” parte de la población a nuevas viviendas, principalmente aquellos que se vieran afectados por la apertura de calles o por esponjamientos de manzanas –procedimiento técnico de reducción de densidad del tejido urbano-. Técnicos e integrantes del área de Reordenamiento Urbano realizaron diversos “relevamientos urbanos y sociales” de modo de conocer la disposición del barrio y las viviendas, y sobre ello planificar posibles relocalizaciones, reordenamientos espaciales y apertura de calles.

---

<sup>62</sup>Según los datos presentados por la Unidad Municipal de Estadísticas y Censos (UMEC), la encuesta socio demográfica y económica realizada en el año 2007 señalaba que en dicha zona habitaba el 26% de la población de San Fernando. De este total, más del 33% de la población se encontraba con Necesidades Básicas Insatisfechas ( NBI), 16.3% en situación de hacinamiento y 26% carente de servicios, señalando de este modo lo que desde el área de Reordenamiento Urbano denominan como “fractura socio-espacial del territorio” que diferenciaba las zonas 1 y 2 de la zona 3 (Datos brindados por la UMEC de San Fernando y por trabajadores de el área de Reordenamiento Urbano).

<sup>63</sup>Según los datos elaborados por el Área de Reordenamiento Urbano, en el barrio Bolívar habitaban 363 familias y 1535 personas.

A diferencia de los criterios elaborados para el barrio El Brocal, el gobierno local estableció que sólo podrían ser adjudicatarios de una vivienda aquellos pobladores que las obras de infraestructura afecten su vivienda y a la vez se encuentren en el padrón del censo realizado en el año 2006. Diferente era la situación para los pobladores del barrio Bolívar que habitaban sobre la ribera del cauce viejo del Río Reconquista y el canal Fate. El proyecto elaborado por el gobierno local contemplaba relocalizar a los pobladores que se encontraban viviendo sobre los cursos de agua a un conjunto de viviendas que sería construido con financiamiento del Programa Federal de Viviendas en la plaza principal del barrio, lo que permitiría “recuperar” la costa del río Reconquista como un espacio verde recreativo, y conectar físicamente los barrios San Javier, Evita y Bolívar.

Aquella decisión, según explicaron los agentes estatales, se debía a que no había posibilidad que los habitantes de dicho sector accedan a la titularidad de los terrenos, ya que presentaba restricciones por encontrarse debajo de la cota de inundación y no respetar los 50 mts. de distancia al cauce del río. También refirieron que las casas ubicadas sobre los cauces del río se encontraban en situación de “riesgo de derrumbe”, tal como había sucedido con siete viviendas ubicadas sobre el canal Fate que cayeron al agua el 14 de Junio de 2010. Sin embargo, como detallaré más adelante, un grupo de vecinos que viven sobre los márgenes del río Reconquista y el canal rechazaron la propuesta de relocalización para transformar el lugar donde viven en un espacio verde.

La presentación de los proyectos estatales de reordenamiento urbano por parte de funcionarios, técnicos y agentes estatales ante los pobladores de los barrios – definidos como unidad de intervención y focalización territorial- fueron fundamentados apelando a un “conocimiento técnico” como límite de lo posible. Los barrios a ser intervenidos eran imaginados y representados como sitios en desorden y caracterizados por la informalidad e ilegalidad, y a la vez como lugares a intervenir para “mejorar la calidad de vida” de la población a través de infraestructura urbana y el acceso a la titularidad de la tierra. A través de ello, funcionarios, técnicos y agentes estatales, producían y legitimaban una “idea de estado” como algo coherente y diferenciado de la sociedad (Abrams, 1988[1977]).

Sin embargo, como señalaré a continuación, también reconocían -aunque parcialmente- la relacionalidad del espacio y la política. Cuando inicié el trabajo de campo en el barrio Bolívar durante el año 2011, miembros del área del Reordenamiento Urbano se encontraban impulsando la conformación de un Cuerpo de Delegados en el barrio Bolívar que actuaría como interlocutores del gobierno local y mediarían la relación con sus vecinos sólo en lo concerniente al proyecto de urbanización.

Los proyectos estatales de reordenamiento urbano no sólo compartían la meta de regular procesos de urbanización popular, sino también la población mediante la formación de sujetos colectivos, bajo el paradigma de “construir consenso” con los vecinos sobre los proyectos a implementarse. En diferentes conversaciones con integrantes del área de Reordenamiento Urbano, me explicaron la relevancia que cobraba definir las instancias de mediación, y principalmente quienes estaban en condiciones de “acompañar los procesos”.

Carolina, trabajadora social de dicha área y quien se encontraba a cargo de impulsar la “mesa de trabajo” en el barrio El Brocal, me explicó que cada vez que el municipio llevaba una propuesta a un barrio conversaban previamente con aquellas personas que consideraban “comprenden los procesos”. A continuación, transcribo un fragmento de entrevista que realicé algunos años después porque condensa algunas de las imaginaciones y expectativas por parte de los agentes estatales sobre quiénes y cómo debían llevar a cabo la tarea de “acompañar el proceso” de “mudar el barrio”:

*“(…) el juntarnos primero con el cura era muy importante porque es una persona que comprendía el proceso y como es una persona de confianza para la gente, nos facilitaba la llegada con la gente, y ahí hicimos nosotros una primera reunión con él y no sé si con alguien más del centro educativo. Y ahí fue, nos encontramos con un escenario de negación. Nosotros veníamos acostumbrados a Jorge que es un cura con el que todo el tiempo trabajamos en conjunto, él siempre nos acompañó a todas las reuniones, dando testimonio de nuestro trabajo. Bueno, una figura re importante para nosotros, y acá nos encontramos con un escenario muy distinto. La iglesia en este caso, ya no era un actor que pudiera ayudarnos a plantear la idea, a sumar la confianza de la gente, si no que era un actor más al que también teníamos que convencer del proceso, pero no es cualquier actor, lo mismo que en el caso de las instituciones, uno espera que con las instituciones pueda llegar a otro entendimiento, bueno en este caso también El Brocal tuvo esto de característico y de complejo, no había instituciones acompañando (...)” (Entrevista a Carolina, año 2011).*

Como se desprende de las palabras de Carolina, definir la conformación de las instancias de mediación y guiar la relación de representación política entre la población y el gobierno local implicó seleccionar quiénes podrían acompañar el proyecto de relocalización, “facilitar la llegada” con los vecinos y a la vez “comprender los procesos”. Así, representantes de la Iglesia Católica con quienes mantenían vínculos previos fueron considerados, en términos de Bourdieu (1989), quienes compartirían “los modos de pensamiento y acción” exigidos para participar del campo político, de modo de legitimar el proyecto de relocalización ante los habitantes del barrio<sup>64</sup>.

A diferencia de ello, Marina, también trabajadora social del área de Reordenamiento Urbano, pero a cargo de diseñar y conducir la mesa de trabajo que se conformaría en el barrio Bolívar, me explicó algunas particularidades apelando a ciertas diferencias entre la mesa de trabajo que finalmente se conformó en el barrio El Brocal. A continuación cito un pasaje de una conversación que mantuvimos en la oficina municipal:

*(...) ellos tienen una comisión del barrio ya conformada, de antes del PROMEBA. Hacen votaciones públicas. De hecho el año pasado cambio la comisión, hasta el año pasado venía siendo siempre Isabel, una referente del barrio, y el año pasado cambio la comisión. Y lo que tiene de particularidad Bolívar es que tiene muchas instancias políticas de militancia, como que cada comisión tiene una línea política, el que gana tiene una línea política. Por ejemplo, en El Brocal los delegados no tenían una línea política, no eran del concejal tal, acá no. Pero nosotros decimos que si bien hay que respetarlos y acompañarlos, también hay que sumar otros porque no todos los vecinos coinciden con la comisión y escuchar la voz de otro vecino siempre suma. Así que estamos empezando a hacer las reuniones con el barrio, elegir delegados que se sumen a la comisión, empezar a contar el proyecto, qué significa el PROMEBA, así que estamos en una etapa de inicio del PROMEBA de Bolívar (Entrevista a Marina, año 2011).*

Como explicó Marina, a pesar que se encontraba en funcionamiento la Junta Vecinal del barrio, elegida por sus vecinos a través del voto, desde el Área de Reordenamiento Urbano convocaron a formar parte de la mesa de trabajo a otros

---

<sup>64</sup> La centralidad de la Iglesia Católica en los barrios periféricos de la zona norte del Gran Buenos Aires fue analizada por Laura Santillán (2011). La particularidad de este modo de relación entre miembros de la Iglesia Católica y los pobladores de villas y asentamientos precarios se inscribe en un proceso más amplio caracterizado por la descentralización de congregaciones y parroquias cabeceras y su articulación con procesos locales del territorio, en especial a través de experiencias de educación complementaria originadas y sostenidas desde la década de 1980 por el Obispado de San Isidro, comúnmente llamados “centros de apoyo escolar” (Santillán, 2011:125-126).

pobladores, principalmente a aquellos referentes que mantenían diferencias políticas con los miembros de la Junta Vecinal y también respecto al proyecto de relocalización de los habitantes de las riberas, entre ellas Isabel, ex presidenta de la Junta Vecinal del barrio.

Si bien los proyectos estatales de reordenamiento urbano fueron presentados ante los pobladores de manera taxativa los mismos estuvieron sujetos a la contestación. En los apartados que siguen, intentaré dar cuenta cómo a pesar de los esfuerzos de técnicos y agentes estatales por conducir las instancias de mediación y erigirse como la única autoridad respecto a los proyectos de reordenamiento urbano, diferentes pobladores y referentes barriales tomaron parte de los procedimientos de gobierno, y a la vez desbordaron y disputaron los términos que implicaban las relaciones de representación y los fundamentos y alcances de los proyectos de reordenamiento urbano. En particular, y desde una perspectiva relacional de la política, me interesa reconstruir diversas prácticas y experiencias cotidianas de acción política, las cuales permitieron crear transitoriamente sentidos y sujetos colectivos o bien desplegar diversas tácticas cotidianas de urbanización que, aunque contenidas en campos de fuerzas particulares, enraizaban en procesos históricos de producción de lugares para vivir y trabajar.

### **La conformación de sentidos y sujetos colectivos**

Los rumores que afirmaban que las autoridades del gobierno local tenían la intención de “sacar el barrio”, creó un “efecto de realidad”<sup>65</sup> anclado en el poder del estado de desalojar y en la ilegalidad en que los pobladores eran situados, pero principalmente en experiencias previas de relacionamiento con el gobierno local.

Gabriel, quien había sido presidente de la Asociación Civil Barrio El Brocal - una organización vecinal que impulsaron a comienzos de los '90 con el objetivo de “mejorar el barrio” y generar un espacio con diferentes actividades recreativas y educativas destinadas a jóvenes-, y Bernardo, me explicaron que a mediados de la década de 1990, algunos vecinos se organizaron en una comisión ante la posibilidad de que fueran desalojados por la construcción del Hipermercado que finalmente se erigió en un predio lindero al barrio.

En aquel momento, según Gabriel, se “movilizaron mucho y muy rápido”, armaron una comisión y entablaron vínculos con agencias eclesiales pertenecientes al Obispado de San Isidro, con organizaciones políticas y sociales del partido de Quilmes que contaban con experiencia en la conformación de cooperativas de construcción de vivienda y procesos de regularización dominial y se ofrecieron para diseñar un proyecto de construcción de viviendas en el barrio, y comenzaron a realizar los trámites correspondientes ante el gobierno de la provincia de Buenos Aires con el objetivo de lograr la ley de expropiación de las tierras del barrio.

Para Bernardo aquel proyecto fue “lo más firme” que lograron armar, “(...) la gente de Quilmes estaba muy comprometida y nosotros estábamos muy entusiasmados con el tema de construir vivienda ahí” (Entrevista a Bernardo, año 2011). Sin embargo, debieron desestimar el proyecto. Por un lado, porque una parte del terreno donde se asentaba el barrio se encontraba en manos del Banco Ciudad con una hipoteca de

---

<sup>65</sup>Como señala Das (2008), la fuerza del rumor, anclada en su anonimato y ambigüedad, tiene el potencial de hacernos experimentar acontecimientos en el acto mismo de su enunciación. Teniendo en cuenta que “la fuerza del rumor” cobra sentido en relación con las formas de vida y las imágenes del pasado propias y ajenas en las que está inmerso, el rumor creó un “efecto de realidad”.

500.000 dólares, por otro, porque no lograron el acompañamiento del gobierno local para ejecutar el proyecto. Las autoridades municipales no solamente desestimaron el proyecto de urbanización, sino que al poco tiempo el gobierno local a cargo del Intendente Amieiro<sup>66</sup> se acercó a los miembros de la comisión del barrio con otra propuesta: mudar a todos los pobladores a un terreno ubicado en Benavidez, partido de Tigre, garantizando sólo chapa y material para que los pobladores autoconstruyan sus viviendas. Si bien los miembros de la comisión rechazaron aquella propuesta, en diferentes conversaciones informales las autoridades locales les explicaron que no era posible radicarlos en el lugar: “(...) En una charla informal nos explicaban que los fines de semana pasa mucho turismo por ahí, y que ven el barrio ahí y... Siempre lo que nos explicaban era que en San Fernando no había tierra” (Entrevista a Bernardo, año 2011)

Como se desprende de los relatos de Bernardo y Gabriel, el rumor anclaba en intentos previos por parte del gobierno local presidido por Amieiro, quien históricamente proyectaba sacar el barrio con el objetivo de invisibilizar la villa frente a los visitantes u otros pobladores de la zona. Sin embargo, la fuerza que cobró el rumor, y que activó la conformación del Cuerpo de Delegados, no sólo anclaba en aquellas experiencias previas, sino también en la visibilización de otro conflicto: quiénes, y en nombre de quién, actuarían como interlocutores entre el gobierno local y los pobladores del barrio.

En una reunión abierta a todos los pobladores en las instalaciones del Centro Educativo, y convocada por Javier, el sacerdote a cargo de la capilla del barrio, Gabriel interpeló a los pobladores y representantes de las organizaciones barriales que “la mudanza” no era un asunto “del municipio” sino un asunto “del barrio y los vecinos”, enfatizando que era necesario “unirse” frente a lo que interpretaron como una “estrategia de división del municipio” al acercarse sólo a algunas personas, entre ellas “las manzaneras”, Javier, e integrantes de organizaciones barriales.

En este sentido, Gabriel y Bernardo, quienes formaron parte del grupo de pobladores que impulsó la realización de asambleas por sectores y la conformación del Cuerpo de Delegados, cuestionaron la forma de aproximación del gobierno local, considerando que eran los pobladores quienes debían impulsar el proceso de organización frente a un proyecto elaborado por el municipio, el cual “no contemplaba la realidad del barrio”, como por ejemplo, los espacios para las organizaciones barriales en el nuevo plan de vivienda.

A mi entender, lo que estuvo en el centro del conflicto fue si quienes formarían parte de la mesa de trabajo volcarían su energía social en representar los “intereses de los vecinos” o los “intereses del municipio” de sacar el barrio. En otros términos, lo que Antonadia Borges (2006) llama “plusvalía política”, es decir la transferencia de su energía social y su trabajo para poner en circulación objetos que no le pertenecen bajo los términos impuestos por el gobierno local, en este caso la tierra que habitaban hacía más de 50 años, debido a la capacidad del estado para desplazarlos y expropiar el trabajo volcado en la producción del barrio. En esa situación, se dirimía la antinomia entre trabajar de acuerdo con los “intereses” de los “vecinos” y el barrio o para “la política”, lo que se relacionaba con la capacidad del gobierno local para condicionar la agenda y tarea de los delegados.

El Cuerpo de Delegados inicialmente estuvo compuesto por 28 delegados y delegadas elegidos por los vecinos de cada sector del barrio. De ese total, 11 eran mujeres y algunas de ellas manzaneras del barrio. En su mayoría tenían entre 40 y 50

---

<sup>66</sup> Gerardo Osvaldo Amieiro gobernó el Municipio de San Fernando desde 1995 hasta el año 2011 por el partido Justicialista.

años de edad. Sin embargo, se referían al grupo como “los delegados”, término que decidí utilizar en este trabajo. Sus integrantes tenían trayectorias diversas. Algunos de ellos habían formado parte de la Asociación Civil del barrio o de la comisión forjada frente a la construcción del Hipermercado, y otros nunca habían participado de actividades de este tipo. En las reuniones semanales del Cuerpo de Delegados también participaban representantes de las organizaciones barriales, entre ellas el Centro Educativo y la Asociación Civil, y Javier, el sacerdote del barrio.

Si bien Gabriel y Bernardo fueron algunos de los pobladores que llevaron adelante la propuesta de conformar un Cuerpo de Delegados, en algunos sectores del barrio no hubo vecinos que se propusieran o aceptaran ser elegidos como delegados. Graciela, quien trabajaba como empleada doméstica durante la tarde y cursaba para finalizar el secundario en una escuela nocturna, consideraba que no tenía tiempo y que no conocía suficientemente a los pobladores del barrio para desempeñarse como delegada. Sin embargo, sus vecinos valoraron su dedicación al estudio y su tarea como “tutora” de los jóvenes como criterio para ser elegida y llevar a cabo la tarea de delegada<sup>67</sup>:

*(...) te elegimos a vos porque vos estudias qué sé yo, por ahí vos sabes más que nosotros, y por ahí tenés tiempo para estar’. Y la verdad que me quedé asombrada, porque más allá que yo estaba en la beca [en referencia a su tarea como tutora en la Asociación Civil], yo no conocía a la gente del barrio. (Entrevista a Graciela, año 2011)*

En las primeras reuniones del Cuerpo de Delegados no estaba claro cuáles eran las tareas a desarrollar. Además, muchos de ellos no se conocían entre sí y menos aún se reconocían previamente como un grupo. En palabras de Graciela, quien al inicio se sentía “incómoda”, me dijo: “(...) tenías que discutir, y era raro porque en un espacio que por ahí no era muy grande en sí [refiere a El Brocal] como para no conocerse, sí mucha gente, pero había mucha gente que yo no conocía y era de mi barrio” (Entrevista a Graciela, año 2011)

Si bien Graciela compartía la misma edad que Bernardo y Gabriel no pertenecía a la misma generación en el barrio, ya que Gabriel y Bernardo mantuvieron vínculo con quienes conformaron la primera comisión del barrio El Brocal en la década de 1970, y habían tomado parte ante los conflictos por la construcción del Hipermercado. Por ello, ante las primeras discusiones en las reuniones, las cuales versaban si creer o no la propuesta del gobierno de sacar el barrio, Graciela no tenía claro que postura tomar ante ello. Un tiempo después sintetizó aquel momento de la siguiente manera:

*(...) discutíamos (...) que si nos sacan si no nos sacan, a donde nos llevan, que es mentira, que no es para nosotros. Y que venga el municipio que te diga esto es así, que va a ser así, que hay que censar, que no censar (...) Al principio fue duro, tener que hacer reuniones por sectores, se peleaban entre ellos, discutían, que no le crean que si le crean, y venía el municipio y era un desastre, y la gente desconfiaba porque los que vivían hace montones de años decían que era mentira, que esto ya lo habían escuchado millones de veces y que no iba a pasar. Y yo que vivía hace 14 años ponele, lo había escuchado una vez en el 98 y otra vez en esta etapa, ahora. (Entrevista a Graciela, año 2011)*

Como señala Graciela, en las reuniones del Cuerpo de Delegados así como también en las asambleas por sectores, se presentaban discusiones y dilemas en torno si

---

<sup>67</sup> En la década 1990, la Asociación Civil Barrio El Brocal, comenzó a desarrollar diferentes actividades educativas destinadas a jóvenes. Uno de los programas que llevaron adelante se denominaba Grupos Comunitarios de Estudios, el cual fue impulsado por una Fundación que recibía financiamiento de empresas privadas, principalmente de Autopistas del Sol. El mismo tenía como objetivo fortalecer las organizaciones comunitarias y a su vez realizar acompañamiento escolar a los jóvenes que estuvieran cursando la escuela secundaria, a través de tutores y un programa de becas.

confiar o no en las autoridades locales, o entre quienes rechazaban o aceptaban ser relocalizados a un plan de vivienda. A su vez, los delegados no se reconocían como grupo con un objetivo común previamente delimitado, y menos aún eran reconocidos como representantes legítimos del barrio por las autoridades del gobierno local<sup>68</sup>.

Entonces ¿cuáles eran aquellos intereses de los vecinos que debían representar? En los párrafos que siguen me detengo en lo que Canelo (2012) define como “prácticas comunalizadoras”, las cuales permitieron constituir a los vecinos del barrio como sujeto colectivo sobre el cual establecer la relación de representación, y a la vez conformar a los delegados como grupo y así luchar por el reconocimiento frente a las autoridades.

En los inicios, las reuniones del Cuerpo de Delegados estuvieron pautadas con miras a la “actualización del censo” y la redacción de un “petitorio” que sería presentado ante las autoridades locales. Ello procuró una instancia previa de construcción de demandas, y anticipar los temas a tratar en la futura mesa de trabajo con los agentes estatales. La primera reunión del Cuerpo de Delegados de la cual participé, en el mes de abril de 2006, resulta relevante para iluminar el modo en que se llevaron a cabo dichos encuentros.

La dinámica se centró, en primer lugar, en la proyección de algunos fragmentos audiovisuales que vecinos del barrio y miembros de la Asociación Civil habían producido por lo menos una década atrás durante jornadas de trabajo para “mejorar el barrio”. Las imágenes mostraban a un grupo de pobladores construyendo pasillos de cemento, canaletas para que circule el agua y veredas sobre la colectora del Acceso Tigre. Tras la proyección de éstas imágenes se propuso a los delegados la división en pequeños grupos para trabajar sobre una planilla guiada por la siguiente consigna “¿Cuáles son los puntos que queremos negociar con el municipio? (las cosas que no queremos perder)”. Finalmente, se llevó a cabo un plenario a partir de lo elaborado por cada grupo y se fueron estableciendo de manera conjunta algunos temas que luego serían incluidos en el petitorio presentado ante las autoridades locales.

Los pobladores habían llegado durante las décadas de 1960 y 1970, ocupando tierras inundables y de manera paulatina fueron transformando lo que era un bañado en lugares donde vivir y trabajar. Por un lado, habían resistido desplazamientos cuando las tierras donde originalmente se habían asentado fueron finalmente expropiadas para la construcción del Acceso Tigre en la década de 1960. Algunos años después, ya desplazados hacia un lado de la ruta, su permanencia en el lugar fue amenazada durante la última dictadura militar, y más tarde, durante la década de 1990 por la construcción de un hipermercado, e intentos de desplazamiento hacia otros lugares lejanos por parte del gobierno para la construcción de barrios privados en la zona. Por otro, durante más de cinco décadas, los pobladores del barrio habían movilizado vínculos con empresas privadas como Autopistas del Sol (empresa concesionaria del Acceso Tigre) y miembros de la Iglesia Católica, con el objetivo de conseguir los recursos materiales y llevar a cabo la tarea de mejorar el barrio y permanecer, ante diferentes intentos de desalojo.

Aquel encuentro implicó un ejercicio de construcción de memoria, el cual enfatizó la historia de conformación del barrio y los vecinos a quienes el Cuerpo de Delegados debía representar y corporificar. Principalmente, enfatizaron el “esfuerzo y sacrificio” que implicó generar las condiciones de vida y el “trabajo” colectivo volcado

---

<sup>68</sup> La conformación del Cuerpo de Delegados y principalmente la tarea cotidiana de representación, fue analizado en un trabajo previo: Moreno, L. “Darle cuerpo al Cuerpo de Delegados: reflexiones acerca de la tarea de representación en el proceso de relocalización espacial de una “villa” en el Gran Buenos Aires-Argentina” En: Nashieli Rangel L. y M. I. Fernández Álvarez (Editoras) *La producción de prácticas políticas colectivas: Estudios etnográficos en América Latina*. En prensa.



en la producción de un lugar para vivir y trabajar, lo que permitió inscribir el conflicto por la “mudanza” en un marco temporal más amplio frente al discurso recurrente de los agentes estatales que intentaban reducir aquella experiencia a su situación de “ilegalidad e informalidad”<sup>69</sup>. A su vez, permitió incorporar a los delegados que no habitaban el barrio en aquel momento, a los jóvenes que no habían formado parte del trabajo colectivo que llevó adelante la generación anterior, o bien a quienes no formábamos parte de la vida cotidiana del barrio.

El “trabajo” y la “lucha” se erigieron como valores alternativos a los esgrimidos por el gobierno local, y permitió la fundamentación y articulación de un conjunto de demandas que fueron plasmadas en el petitorio presentado a las autoridades locales: entre ellas, la ampliación de la vivienda para familias numerosas<sup>70</sup>, el reconocimiento del valor de la vivienda actual, respeto por las ubicaciones espaciales de los vecinos, que las instituciones del barrio cuenten con un espacio propio en el nuevo barrio; el reconocimiento de la actualización del censo 2006 realizado por el Cuerpo de Delegados; la participación de una comisión para el control de obra; que se los considere como mano de obra en la construcción de las viviendas; que se contemple los locales de venta del barrio ya que eran una fuente de ingreso, entre otros.

La tarea de “actualizar el censo” tomó varias semanas de trabajo, y fue una actividad central puesto que el objetivo era que el gobierno considere dicho censo como padrón para llevar a cabo la relocalización de los pobladores. Uno de los criterios estipulados desde el gobierno excluía a las familias extranjeras sin Documento Nacional de Identidad argentino. El censo mostró que un 26% del total de las familias que habitaban el barrio correspondían a esta categoría. Para los integrantes del Cuerpo de Delegados, en cambio, todos los “vecinos” tuvieran la nacionalidad argentina o no, merecían ser adjudicatarios de una vivienda, principalmente por el tiempo y el trabajo volcado en la construcción de su vivienda y el barrio. En el petitorio presentado a las autoridades locales señalaron: “(...) nuestra comunidad está compuesta por todos y cada uno de los vecinos que habitan este barrio”, motivo por el cual “no se puede pensar un proyecto que contemple sólo a algunos”.

A diferencia de otras etnografías que analizaron procesos de urbanización donde destacan que la antigüedad en el lugar es uno de los criterios de merecimiento que movilizan los pobladores para acceder a una vivienda (Cravino, et al, 2012), aquí los delegados incorporaron valores alternativos, principalmente el trabajo volcado en la producción de sus viviendas y sentidos de comunidad, de modo de incluir a la población extranjera y quienes habían arribado al barrio luego del año 2004 como “vecinos del barrio” y por tanto posibles “beneficiarios” de una vivienda. A su vez, si los delegados iban a ejercer el poder de representación de los pobladores, “las situaciones particulares”, que según el gobierno se tratarían de modo individual, debían ser incorporadas al padrón del censo, y entre los temas a tratar en la futura mesa de trabajo<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup>Tales imágenes del pasado, como señala Ramos (2011), no son ajenas a las experiencias del presente y las trayectorias de las personas que las integran y dan sentido sino, en términos de Walter Benjamin, “(...) como un momento de articulación -una constelación pasado-presente- que el autor entiende como el momento político de la memoria” (Citado en Ramos, 2011:145).

<sup>70</sup> “Entendiendo por familias numerosas a aquellas conformadas por padre y/o madre (titular de una vivienda) con cuatro hijos o más”.

<sup>71</sup>En trabajos previos analizamos cómo los censos se transforman en pruebas técnicas para fundamentar demandas colectivas y habilitar espacios de negociación (Manzano, V. y Moreno L., 2011) y el proceso de construcción y disputa de criterios de adjudicación de viviendas entre personas organizadas colectivamente y agentes estatales (Moreno, 2016)

Luego de ello se abrió un espacio de negociación con las autoridades locales en lo que se denominó como mesa de trabajo y que se extendió durante tres años y medio, y también someter a nuevas asambleas por sectores la “contra-propuesta” elaborada por el Cuerpo de Delegados. A lo largo de los años, y a medida que algunas de las demandas presentadas fueron incorporadas en un Acta Acuerdo firmado entre el Cuerpo de Delegados y las autoridades locales, se fue produciendo la expectativa por “la mudanza en mejores condiciones”.

De esta manera, la actualización del censo, la elaboración del petitorio y la producción de una historia de luchas e identificaciones compartidas, permitió que los delegados se conformaran como representantes al producir a los vecinos como grupo. Las mismas pueden ser comprendidas como prácticas de comunalización (Canelo, 2012), a través de las cuales se conformó transitoriamente a los vecinos y el barrio como sujeto colectivo sobre el cual establecer la relación de representación y disputar reconocimiento de los agentes estatales.

Como señalamos en la introducción, distintos pobladores y referentes barriales, disputaron y desbordaron los términos que implicaban las relaciones de representación política, movilizaron saberes aprehendidos históricamente, rearticulaban vínculos locales e históricos, así como también reprodujeron mecanismos y lenguajes estatales (la elaboración de un censo y de un petitorio), reelaboraron categorías y clasificaciones esgrimidas por agentes estatales, entre ellas, barrio/vecinos, e incorporaron valores alternativos como el trabajo y la lucha colectiva que implicó la producción de un lugar para vivir y trabajar. En este sentido, también tensionaron dicotomías normativas como formal/informal, legal/ilegal, producción/reproducción, y de manera tensa y contradictoria fueron produciendo la política de relocalización.

### **De las relaciones de mediación a las tácticas cotidianas de urbanización**

El barrio Bolívar se encuentra ubicado en la localidad de Virreyes Oeste sobre la ex ruta 202, desde la cual se abren seis calles perpendiculares, de sólo una cuadra de extensión, que conectan con un pasillo transversal donde se ubica un sector de los habitantes que viven sobre la ribera del cauce viejo del Río Reconquista. Sólo una de estas calles posee conexión con el sector conocido como “los correntinos”, el cual cuenta con una amplia plaza, y donde la mayoría de sus habitantes viven sobre “el río” y “el canal”. Este último, corre sobre uno de los costados del barrio (actuando como límite geográfico del mismo), paralelo a las calles de entrada, y desemboca en el rectificadillo del río Reconquista. Del otro lado, el barrio limita con la empresa frigorífica Santa Ana.

Si bien el proyecto estatal de reordenamiento urbano del barrio Bolívar fue elaborado por técnicos y agentes estatales en el año 2006, el mismo comenzó a implementarse en los últimos meses del año 2011, en el marco de las campañas electorales tanto a nivel nacional y local. Durante los primeros encuentros desarrollados entre los miembros del equipo de campo del PROMEBA, agentes estatales del área de Reordenamiento Urbano, y pobladores del barrio, el proyecto de relocalizar a quienes habitaban sobre la ribera del río y el canal fue resistido por un grupo de pobladores. A partir de aquel momento quienes estaban a cargo del proyecto de urbanización comenzaron a trabajar en torno a qué posibilidades o alternativas existían para resolver el acceso a la titularidad de las tierras y radicarlos en su lugar.

Sin embargo, fue a partir del cambio de signo político en el gobierno local, cuando el Intendente Andreotti de Fuerza Renovadora ganó las elecciones a G. Amieiro del Frente para la Victoria a fines del año 2011, que el proyecto urbano fue redefinido

como producto de las modificaciones en las relaciones de fuerza en la política local. Los nuevos funcionarios a cargo del área de Reordenamiento Urbano se hicieron eco de las “promesas de campaña” ante aquel grupo de vecinos y afirmaron que no se llevaría a cabo el proyecto de relocalización y que se encontraban trabajando con el objetivo de que puedan permanecer en el lugar donde vivían, principalmente a partir de obras de relleno y/o entubamiento de los cursos de agua.

Representantes del área de Reordenamiento Urbano explicaron a los pobladores que la radicación y escrituración era posible pues se había producido un “cambio en el río”, que funcionarios de la Dirección de Hidráulica de la provincia de Buenos Aires habían confirmado “de palabra”. Sin embargo, aún necesitaban la confirmación de Geodesia y otras áreas de gobierno provincial de que sería posible que los pobladores obtengan el título de propiedad de la tierra, así como también la aprobación y financiamiento para realizar las obras correspondientes. Ello generó diversas controversias entre diferentes áreas estatales, y también sobre la jurisdicción de la ribera, ya que supuestamente el cauce original del río - el cual opera como límite jurídico entre el partido de Tigre y el partido de San Fernando- había sufrido modificaciones décadas atrás. Por lo tanto, aún hacía falta resolver qué autoridades estatales debían llevar a cabo la titularización de las tierras.

En aquella oportunidad, el gobierno local decidió llevar a cabo una reunión en el obrador del barrio destinada únicamente a los habitantes de las riberas para explicar cuál era la situación del proyecto en ese momento. El cambio de orientación del proyecto de reordenamiento urbano generó diferentes conflictos entre los pobladores. Mientras algunos de ellos afirmaban que no aceptaban ser relocalizados a nuevas viviendas, otros en cambio cuestionaron la decisión de las nuevas autoridades locales y reclamaron la adjudicación de una vivienda, o bien la intervención del gobierno local para menguar las inundaciones y los riesgos a los que se encontraban expuestos: posibles derrumbes por las rajaduras de las viviendas, la humedad después de las crecidas del río, o la contaminación, las cuales afectaban la salud y la calidad de vida de sus hijos/as. Sin embargo, les explicaron:

*(...) No pueden relocalizarse unos sí y otros no, o se relocalizan todos o ninguno  
(...) El PROMEBA no es un programa de construcción de viviendas sino de infraestructura, o trabajamos para que se queden y titularicen, o de lo contrario relocalizamos a todos (...)* (Registro de Campo, 2012).

Ante los conflictos suscitados en aquella reunión el gobierno local decidió cancelar las reuniones de la mesa de trabajo y los encuentros con los delegados del barrio, hasta tanto tuvieran una respuesta definitiva sobre el rumbo que tomaría el proyecto de urbanización. A su vez, según me habían explicado miembros del equipo técnico que trabajaban en el obrador ubicado en la plaza del barrio, así como funcionarios y agentes estatales, la Junta Vecinal del barrio no se encontraba en funcionamiento, su mandato había finalizado y aún no se habían celebrado nuevas elecciones para renovar las autoridades. Aunque los integrantes del equipo técnico del PROMEBA no compartían la decisión del gobierno local respecto a cancelar las reuniones quincenales con el Cuerpo de Delegados, advertían que “la gente del barrio no participa”.

A pesar que el gobierno local había cancelado la instancia denominada mesa de trabajo con los delegados así como los encuentros con miembros de la Junta Vecinal, algunos pobladores cotidianamente se hacían presente y circulaban por el obrador del barrio. A partir de allí, comencé a advertir que más allá de las instancias formalmente habilitadas y des-habilitadas, las personas se vinculaban permanentemente de modo

táctico con funcionarios, agentes estatales y técnicos, exponiendo una y otra vez aquellos problemas del barrio que identificaban como relevantes.

Conversando una tarde a solas, Gutiérrez me comentó que a pesar que algunos de los miembros de la Junta Vecinal, como él, habían “apoyado” la campaña electoral de Andreotti -por ejemplo, “llevando gente a un acto cuando vino Massa”-, desde que asumió como Intendente aún no habían logrado que los reciba. Gutiérrez me señaló “(...) Yo tengo mucha voluntad de trabajar para el barrio, el problema es que nosotros pedimos como diez audiencias para hablar con Andreotti, pero hasta ahora no nos dio ni una reunión” (Entrevista, 2012).

De esta manera, Gutiérrez enfatizó que sin acceso a las autoridades no podían llevar adelante su tarea como Junta Vecinal, la cual tiene como principal objetivo resolver “problemas del barrio”. Josefina y Gutiérrez afirmaban que la Junta Vecinal se encontraba desmembrada, no sólo porque las autoridades no los atendían, sino también porque sus compañeros “(...) no tienen ganas de trabajar”. Para estar en la Junta Vecinal, me explicó Josefina, “(...) tenes que tener ganas de trabajar para el barrio, ver las necesidades, ver qué es lo que le podemos pedir al municipio para mejorar la situación, pero hay gente que no quiere trabajar (...)” (Entrevista, 2013)

Si bien, como señalaban Gutiérrez y Josefina, la Junta Vecinal no se encontraba en funcionamiento como instancia de representación de los pobladores del barrio, ellos manifestaban tener “voluntad de trabajar para el barrio”. Más aun, teniendo en cuenta que no se habían realizado las elecciones para renovar las autoridades, Josefina consideraba que no estaban “borrados”. Con tono y gesto de confesión, me explicó: “(...) Yo por eso vengo acá [refiere al obrador], a ver cómo viene todo, a hacer unas preguntas, porque muchas veces alguien me pregunta, y quiero estar un poquito empapada”.

Josefina vivía sobre el cauce viejo del río. A sus 42 años, promediando la década de 1970, decidió dejar la provincia de Mendoza y viajar a Buenos Aires con su hija menor de 15 años. Primero se instaló en el barrio San Francisco en Virreyes Oeste, luego vivió un tiempo en el partido de Escobar, y finalmente su hijo, quien vivía en el barrio Bolívar, le aconsejó mudarse allí. Se instaló a pocos metros del río, y de manera progresiva construyó una pieza, después un departamentito arriba, y luego otra pieza. De baja estatura y cuerpo pequeño, de pelo largo y ojos claros, Josefina era una mujer de 81 años muy enérgica. En nuestras conversaciones, me explicaba que ella de ninguna manera dejaría su casa para mudarse a un plan de vivienda:

*(...) yo prefiero vivir a donde vivo, porque me ha costado mucho, y todo esto es político, uno viene y te dice una cosa, otro otra, es todo un robo, es todo una mentira (...) acá nadie quiere que se hagan las viviendas, la plaza es para jugar a la pelota, si hacen las viviendas, ¿A dónde quieres mandar los chicos? ¿Del otro lado de la avenida? No se puede, acá vos los estás mirando, y ¿por qué vamos a sacar un hermoso pulmón? (...) ellos dicen que para edificar al lado del río tiene que ser tierra firme. Pero ¿vos te crees que el que edifica no sabe? haces un buen pozo, le pones hierro, hierro para arriba, del cuadrado donde vas a edificar. No voy a edificar hoy en una tierra, primero tengo que echar escombros para que la tierra quede bien firme. Pero hay gente que es perezosa, tira un poquito de tierra y se le vence la casa. ¡Claro que se le va a vencer la casa!, porque lo hacen al momento, tenes que esperar, dejar que se asiente, echarle agua, esperar que llueva para que se ponga bien firme. Allí hay una señora que la casa es muy bajita y a medida que otros fueron rellenando y haciendo su casita ella fue quedando como en un pozo, así que la mínima agua que le llueve se le entra adentro. Por eso nosotros estamos rellenando, yo desde que llegué me quede ahí, así que por más que me quieran sacar, no, con 81 años es una tontera, además no son muy buenas las casas que te dan, mejor lo que hace uno bien hecho (...) (Entrevista a Josefina, año 2014)*

La forma en la que Josefina describe cómo edificó su casa no sólo refutaba elaboraciones técnicas que esgrimían los funcionarios del gobierno, también llama la atención sobre el proceso a través del cual construyó su casa, en tanto aprendizaje temporal. En otras palabras, su explicación remite a las formas en que el habitar, como señala Ingold, no refiere a un “estar en un lugar determinado” sino como parte de un proceso de la vida y del propio proceso de habitar con otros (Taks, 2012:14). Los habitantes no viven “sobre la ribera” –como suelen afirmar los técnicos y agentes estatales- sino que históricamente se han involucrado y participado en el proceso de dar forma al ambiente generando un conjunto de saberes y experiencias diversas (Ingold, 2012:19-33). Josefina, al igual que otros pobladores, continuaba rellenando el fondo de su vivienda, es decir, el cauce viejo del río, con el deseo de tener “un jardín con plantas y animales”.

Al igual que Josefina, Suarez también vivía sobre el cauce viejo del río y se opuso fervientemente al proyecto de relocalización a las nuevas viviendas que se proyectaban construir en la plaza ubicada frente a su casa. Del mismo modo que otros pobladores que viven en el sector del barrio conocido como “los correntinos”, Suarez arribó en el año 1978 por contacto de un familiar desde la provincia de Corrientes directamente a trabajar en el frigorífico Santa Ana<sup>72</sup> que se encuentra lindero al barrio Bolívar. Los primeros años vivió en el predio del frigorífico, en un edificio denominado “la embajada”, donde recuerda que llegaron a vivir allí 120 trabajadores. Tiempo después, los dueños de la empresa ofrecieron a algunos de los trabajadores “que formaron familia” instalarse en las tierras linderas al predio de la fábrica, sobre el río Reconquista. La empresa dispuso de camiones de tierra y mano de obra, relleno la laguna y un arroyo que atravesaba los campos de la ribera del río Reconquista donde se instalaron a vivir algunos de sus trabajadores, dando forma a lo que luego se denominó como barrio Santa Ana, y más tarde, “el sector de los correntinos”.

Junto a otros compañeros de trabajo, y con ayuda de la empresa, comenzaron a extender los servicios como la luz y el agua desde el edificio de la fábrica hacia sus viviendas. En aquel momento, los dueños de la empresa le “entregaron un papel” que explicaba que “(...) hasta el último día que trabajemos en el frigorífico estábamos autorizados” a vivir allí, luego debían retirarse. Durante 14 años, hasta que la empresa presentó la quiebra, Suárez trabajó en el frigorífico Santa Ana, aunque luego debió resistir los intentos de desalojo por parte de los dueños de la empresa.

En una de nuestras conversaciones, Suarez refirió que lo habían llamado del frigorífico para una reunión donde le explicaron que la empresa iba a entubar y rellenar el curso de agua, y luego de ello, comenzarían los trámites para entregarles las escrituras. Como me explicó en una oportunidad:

*(...) yo escuche el comentario ese de que esto era todo de Del Cerro, no del municipio, pero que lo que no alcanzaron a hacer fue lo de los títulos con Del Cerro, pero que le compraron a Del Cerro desde donde estaba el arroyo “(...) De catastro vinieron a medir esto, del frigorífico, hay un señor que se llama Gómez, que es un militar*

---

<sup>72</sup> Los inicios del frigorífico datan de 1962, momento en que numerosas empresas comenzaron a radicarse en el segundo cordón de la zona norte del Gran Buenos Aires. La proyectada Ruta Panamericana se transformó en uno de los atractivos para las empresas, ya que conectaría los centros industriales con la Capital Federal del país, es decir, el centro consumidor. Firms extranjeras aprovecharon oportunidades de mercado y se radicaron en el eje norte, como la empresa Ford en Pacheco, y la empresa FATE -que hasta ese momento producía neumáticos en Saavedra- instaló una enorme y moderna planta en San Fernando (Rougier y Pampin, 2015:210-212). Pero también se instalaron pequeñas y medianas industrias de capital nacional, como el Frigorífico Santa Ana.

*retirado, que está ahí hace muchísimos años, una persona muy derecha, muy tranquila, te dice negro y es negro. Una vez, yo estaba en Goya, Corrientes, y me llamo él y me dijo estamos por medir el río. Porque el frigorífico les dio para que hagan el otro canal, entonces a cambio de ese, les ceden esto, y esto la provincia le dan a ellos, porque donde hay canal pertenece a la provincia, que esto paso a propiedad del frigorífico, por eso vienen cerrando, y quieren cerrar hasta donde está el zanjón. El hablo y yo, con los vecinos, algunos le tocan tres metros, otros quince, pero nos dice que nos fijemos que no se meta gente. El frigorífico o la provincia va a rellenar, como cedió el terreno del otro canal a cambio de eso le van a rellenar esto, va a quedar como esta en la plaza. (Entrevista a Suarez, 2015).*

Como se desprende de la conversación que mantuve con Suarez en aquella ocasión, él y otros pobladores que viven en la vera del río del sector de los correntinos, consideran que los dueños del frigorífico (que según afirman cambiaron el nombre de la empresa pero no así los dueños) continúan siendo los propietarios de las tierra que habitan, con quienes mantienen encuentros para continuar modificando el cauce viejo del río y obtener la titularidad de la tierra<sup>73</sup>. Sin embargo, mientras para Suarez las tierras no son propiedad de la empresa Del Cerro, tal como afirman los funcionarios y técnicos del equipo de campo, sino de los dueños del frigorífico Santa Ana, Isabel, ex presidenta de la Junta Vecinal, cuestionaba las afirmaciones que realizaban Suarez y sus vecinos, y también los funcionarios del gobierno local respecto de que la empresa frigorífica haya alterado el curso del río Reconquista y por tanto aquel sector del barrio se encuentre bajo jurisdicción del partido de Tigre.

Sentadas en la mesa del comedor de su casa, mientras conversábamos, Isabel me comentó que la última vez que había mantenido una conversación con Juan, el nuevo Subsecretario de Reordenamiento Urbano del Municipio, logró sacarle un plano del barrio. A continuación, transcribo un fragmento de mi registro de campo donde reconstruí aquella conversación:

*(...) Al ver el plano le preguntó qué significaban las rayitas sobre el dibujo, “El viejo cauce del río Reconquista”, le contestó. “(...) Pero vos estás loco, le dije, el viejo cauce es esto”, y me señala el zanjón actual “¿Cuántos cauces del Reconquista tenes vos?, acá tenes el desagüe del canal que se une en esta otra parte, acá es donde los chantas del frigorífico, en el momento de los militares trajeron tierra y rellenaron, y con eso quisieron tomar las tierras”, le explicó Isabel. Le pregunté a Isabel, porque sinceramente me costaba entender: “¿Entonces vos decís que no había un cauce anterior del río que pasara por la plaza? No, ese era el canal, la dueña me dio el plano. ¿Es decir que lo que se modifico es el canal y no el Reconquista?, le pregunto otra vez. Claro, el viejo cauce es este, eso lo sabemos todos, eso viene de allá arriba, de Fate”. Isabel buscó un plano en el armario de su casa, era un plano original de 1951. Con el plano sobre la mesa me volvió a explicar cómo era antes y cómo es ahora el barrio, y me aclaró “(...) lo que pasa es que ellos (por los funcionarios del gobierno local) no tienen este plano, pero*

---

<sup>73</sup>Los relatos de los pobladores señalan el modo en que se configuró el barrio Bolívar, conjugando la inserción de los trabajadores al mercado laboral y el acceso a la tierra y la vivienda. Algunas de sus características se asemejan a los estudios que analizaron lo que denominaron “Sistema de Fábrica con Villa Obrera” (concepto formulado por Leite Lopes) (Neiburg, 1988) A diferencia de las villas obreras, donde la empresa dueña de la tierra toma a su cargo la construcción de las viviendas destinadas a los trabajadores y la urbanización de la zona, la empresa Santa Ana se limitó a rellenar sólo parte de lo que se denominó “barrio Santa Ana”. En algunos casos entregó casillas de madera y habilitó la extensión de los servicios de agua y luz, aunque de modo bastante precario, asemejándose más a la modalidad de los *campamentos transitorios* conformados durante la construcción de Brasilia que analiza Lins Ribeiro (2006), que a una villa obrera como lo fue Loma Negra. A pesar de estas diferenciaciones, aquí también las condiciones de reproducción de los trabajadores son garantizadas por la continuidad de los vínculos con la empresa, vínculos que asumen un carácter personalizado entre los trabajadores y los dueños de la fábrica o empleados de la misma que ocupan cargos jerárquicos.

*no se los voy a dar (...)* (Registro de Campo, 2013)

Como se desprende de aquella conversación, Isabel cuestionaba a los funcionarios del gobierno local las fuentes sobre las cuales técnicos y agentes estatales se apoyaban para reconstruir cómo era el lugar algunas décadas atrás, a partir de las cuales diseñaban otras formas de ordenamiento espacial y sustentaban decisiones sobre un punto central y sumamente conflictivo: el límite físico y jurídico entre ambos municipios, lo que determinaba qué gobierno poseía autoridad sobre las tierras “ganadas al río”. En otros términos, Isabel señalaba que los mapas y las cartografías hegemónicas elaboradas a lo largo del tiempo por agencias estatales, también eran un producto social e histórico (Ramos y Delrio, 2011).

Isabel accedió al lote donde vivía en el año 1989 a través de vínculos previos con una de las integrantes de la empresa Del Cerro, empresa propietaria de grandes extensiones de tierra en la zona. Desde aquel momento comenzó a movilizarse para conseguir la luz y luego el agua en el barrio. Sin embargo, los dueños del frigorífico, específicamente, el Coronel Gómez al que refiere Suarez, le iniciaron una causa penal por usurpación de las tierras, ya que reclamaban ser propietarios no sólo del sector donde se erigió el barrio Santa Ana sino también de toda la superficie que abarcaba el barrio Bolívar. Aunque la justicia determinó que las tierras no eran propiedad de los dueños de Santa Ana, e Isabel refiere a ese periodo de su vida como “la guerra con el frigorífico”, aquel conflicto continuaba vigente.

La principal preocupación de Isabel era que se concrete el proyecto de urbanización tal cual había sido planificado en un comienzo, es decir, contemplando la relocalización de los habitantes de las riberas. En varias oportunidades presencié los constantes llamados telefónicos de Isabel solicitando una reunión con el Intendente y los funcionarios del área de Reordenamiento Urbano del municipio, o bien reclamando “que reconozcan a los delegados”. Mientras perseguía que ello se concrete, Isabel mantenía vínculos cotidianos con funcionarios del estado nacional a cargo de la implementación del PROMEBA y funcionarios provinciales de la Dirección de Hidráulica, ante quienes continuaba denunciando a la empresa frigorífica por la contaminación y relleno del cauce viejo del río Reconquista en connivencia con funcionarios locales permitiendo la entrada de camiones con residuos en un basural a cielo abierto e ilegal, el cual fue clausurado y reabierto en varias oportunidades mientras realizaba trabajo de campo.

En síntesis, a pesar de la “incertidumbre”, la “dilación” y la decisión de los agentes estatales de cancelar los espacios de reunión con el Cuerpo de Delegados y la Junta Vecinal, el trabajo de campo permitió advertir que algunos de ellos se movilizaban por diferentes lugares, y se vinculaban tácticamente con actores privados y agentes estatales -de otras áreas y niveles de gobierno- de modo de incidir en el rumbo del proyecto de urbanización. Más aún, como señalamos en estas páginas, las disputas en torno a la producción de urbanización no sólo reactivaron experiencias y conflictos históricos y cotidianos entre referentes barriales, -que se anudaban y entrelazaban con el trabajo y la lucha volcada en la producción de lugares donde vivir y trabajar-. También, permitió advertir que las mismas estuvieron centradas en los fundamentos técnicos y jurídicos, en los regímenes de verdad sobre los cuales se sostenían las decisiones estatales. Conocimientos aprehendidos en múltiples relaciones históricas con diversos actores sociales, dueños del frigorífico, propietarios de las tierras, y diferentes áreas y niveles de estado, y que continuaban invistiendo de autoridad a distintos referentes barriales.

## **A modo de cierre**

Como señalamos en la introducción, en este trabajo intentamos desplazar nociones de espacios y lugares con límites fijos e identidades homogéneas preconstituidas que suelen definirse en contraposición a otros lugares o el “exterior”, así como también las instancias y relaciones de mediación entre el Estado y sectores populares –ya sea de sujetos individuales insertos en redes clientelares o de organizaciones colectivas-.

A diferencia de ello, recuperamos un enfoque relacional del espacio y la política, el cual no sólo implica suspender miradas normativas, entre ellas autonomía/cooptación, sino también relaciones entre entidades abstractas y polarizadas como Estado/Sociedad/Mercado. Por el contrario, un enfoque relacional de la política y el espacio requiere atender a las articulaciones, conexiones y desconexiones, de diferentes trayectorias, temporalidades, experiencias, que la simultaneidad y multiplicidad del espacio habilita, y cómo ellas se imbrican y producen nuevas reelaboraciones y rearticulaciones en el marco de procesos regionales y locales específicos (Massey, 1999). Desde este enfoque, en esta ponencia efectuamos un análisis etnográfico de las interacciones cotidianas entre técnicos, agentes estatales, y pobladores de dos barrios bajo procesos de urbanización estatal, y cómo los mismos se inscribieron en tramas de relaciones sociales y políticas previas.

Como se desprende del análisis desarrollado, los proyectos estatales de reordenamiento urbano no sólo compartían la meta de regular procesos de urbanización popular, sino regular sujetos individuales y colectivos a través de sus vínculos con el espacio, entre ellas, las relaciones de representación y la conformación de sujetos colectivos. En este sentido, si bien los lugares eran imaginados y caracterizados por la informalidad e ilegalidad, y como sitios a intervenir para “mejorar la calidad de vida” de la población, técnicos y agentes estatales también reconocían parcialmente la relacionalidad del espacio. La apelación a nociones de “barrio y comunidad” a través de las cuales impulsaban la conformación de instancias de mediación no remitían a imágenes homogéneas de lugares e identidades políticas, sino a interpretaciones particulares de la trama de relaciones sociales y de poder que daban vida a los lugares, ya sea la centralidad de la Iglesia Católica en la constitución del barrio El Brocal o bien las disputas históricas entre referentes barriales en Bolívar.

Sin embargo, los proyectos estatales de urbanización estuvieron abiertos a diferentes reelaboraciones, y fueron interpretados desde diversas historicidades, saberes, y formas de relacionamiento estatales y no estatales que remiten a experiencias históricas y cotidianas de producción de lugares y la política. En función de ello, en esta ponencia el foco de análisis estuvo colocado en el trabajo de articulación que supone “el acabar juntos” del lugar, y que no se encuentran predefinidas (Massey, 1999). En este sentido, intentamos reconstruir diversas prácticas y experiencias de acción política, que no remiten únicamente a la conformación de sujetos colectivos sino también a diversas tácticas cotidianas de urbanización contenidas en campos de fuerzas particulares.

Así, los pobladores del barrio El Brocal rearticulaban vínculos locales e históricos con representantes de la Iglesia Católica y el Centro Educativo, movilizaban saberes apprehendidos históricamente en diferentes momentos e instancias de organización previas con otras organizaciones sociales, profesionales y agentes estatales, y reprodujeron mecanismos y lenguajes estatales, pero también reelaboraron categorías esgrimidas por agentes estatales, entre ellas vecinos, barrio y comunidad, y movilizaban dispositivos tecnológicos como lo fue la elaboración de un nuevo censo y un petitorio a ser presentado ante agentes estatales. De este modo, diferentes pobladores y referentes barriales fueron produciendo a los vecinos como sujeto colectivo sobre el



cual establecer la relación de representación y disputar reconocimiento estatal, mediante diferentes prácticas comunizadoras entre pobladores que contaban con diferentes experiencias previas y temporalidades de arribo, distancias generacionales, y expectativas distintas, y que permitieron, transitoriamente, conformarse como fuerza política, producir un conjunto de demandas y disputar los fundamentos y alcances de la política de relocalización.

A diferencia de ello, los encuentros formalizados entre técnicos, agentes estatales y delegados del barrio Bolívar fueron cancelados ante la negativa de algunos pobladores a ser relocalizados a nuevas viviendas, y la “falta de certezas técnicas” que definan el rumbo que tomaría el proyecto con la nueva gestión de gobierno, de modo de neutralizar conflictos entre distintos pobladores. Sin embargo, el trabajo de campo permitió identificar diferentes referentes barriales que se vinculaban tácticamente con técnicos, agentes estatales, funcionarios, y áreas de gobierno, y movilizaban diferentes saberes, documentos, conocimientos asociados al estado, a partir de los cuales cuestionaban los fundamentos técnicos y jurídicos que sostenían las decisiones estatales. Como se advierte en estas páginas, ante las dificultades para acceder a las autoridades locales, distintos referentes barriales transitaban por otros lugares donde también se procesaba la política, estableciendo vínculos con los dueños y empleados del frigorífico, miembros de diferentes partidos políticos opositores al ejecutivo local, y distintos niveles y áreas de gobierno provincial y nacional, quienes histórica y cotidianamente investían de autoridad a distintos pobladores del barrio.

Finalmente, cabe destacar la relevancia que cobró la creación de sentidos alternativos, principalmente sentidos en torno al trabajo tensionando dicotomías normativas como informalidad/formalidad, ilegalidad/legalidad, o la contraposición de esferas diferenciadas como producción/reproducción, que eran esgrimidos por el gobierno local. Sentidos y valores en torno al trabajo colectivo e individual dispensado durante décadas en “mejorar el barrio” y autoconstruir sus viviendas, el cual otorgaba valor a sus demandas, y habilitaba derechos sobre la tierra y por tanto a incidir en su futuro; así como también en tanto capacidad de conversión en fuerza de trabajo para los procesos de la economía política de la que resulta la producción de lugares. Por último, y como se desprende de la reconstrucción etnográfica, colocar el foco en cómo se produce urbanización y las políticas, también permite comprender que las mismas mixturán lo que suele asociarse al Estado y la Sociedad como dos esferas escindidas.

### **Bibliografía**

- Abrams, P. 1988[1977]. “Notas sobre la dificultad de estudiar el estado”. *Revista Virajes*. Año 2 N°2.
- Borges, A. 2006. “O emprego na política y sus implicações teóricas para uma antropologia da política.” En: *Anuário Antropológico 2005*. Río de Janeiro, pp 91-125.
- Bourdieu, P. 1989. “A representação política. Elementos para una teoria do campo político.” En: *O poder simbólico*. Editora Bertrand. Brasil.
- Canelo, B. 2012. *Fronteras internas: migración y disputas espaciales en la Ciudad de Buenos Aires*. Antropofagia. Buenos Aires.
- Chatterjee, P. 2011. “La política de los gobernados”. En: *Revista Colombiana de Antropología*. Volumen 47 (2), pp, 199-231. Julio-Diciembre.
- Cravino, M C (Org.) 2012. *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos*

Aires (2004-2009). Los Polvorines, Universidad de General Sarmiento. Ediciones CCICCUS.

-Das, V. 2008. "En la región del rumor". En: Das, V. *Sujetos del dolor, agentes de dignidad*. Colección Lecturas CES. Bogotá.

-Foucault, M. 2006. *Seguridad, Territorio y Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. [Versión original, Curso en el College de France 1977-1978]

-Grimberg, M; Hernandez Macedo, M; Manzano, V. 2011. *Antropología de tramas políticas colectivas: estudios en Argentina y Brasil*. Antropogafia. Buenos Aires.

-Inda, J. X. 2011. "Analítica de lo moderno: Una introducción" En: *Tabula Rasa*. Bogotá - Colombia, No.14: 99-123, enero-junio 2011.

-Ingold, T. 2012. *Ambientes para la vida. Conversaciones sobre humanidad, conocimiento y antropología*. Ediciones Trilce. Uruguay.

-Lins Ribeiro, G. 2006. *El capital de la esperanza. La existencia de los trabajadores de la construcción en Brasilia*. Antropofagia. Buenos Aires.

-Manzano, V. 2007. De la Matanza Obrera a Capital Nacional del Piquete. Etnografía de procesos políticos y cotidianos en contextos de transformación social. *Tesis de Doctorado*. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.

-Manzano, V. y Moreno L. 2011. "Censar, demandar y acordar: demandas colectivas y políticas estatales en el Gran Buenos Aires." En: *Revista Pilquen*. Sección Ciencias Sociales. Año XIII. N°14. Centro Universitario Regional Zona Atlántica-Universidad Nacional del Comahue.

-Manzano, V.; Groisman, L.; Moreno, L.; Hurtado de Mendoza, S. (2010) "Dinámicas políticas en villas de emergencia del Área Metropolitana de Buenos Aires. Actores, formas de organización y espacios de disputa". En: *Actas electrónicas de las VI Jornadas de Sociología*, La Plata, 9 y 10 de Diciembre de 2010. ISBN: 978-95034-0693-9

-Massey, Doreen. 2005 [1999]. "La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones." En: Arfuch, L. (comp.): *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*. Paidós.

-Moreno, L. "Darle cuerpo al Cuerpo de Delegados: reflexiones acerca de la tarea de representación en el proceso de relocalización espacial de una "villa" en el Gran Buenos Aires-Argentina" En: Nashieli Rangel L. y M. I. Fernández Álvarez (Editoras) *La producción de prácticas políticas colectivas: Estudios etnográficos en América Latina*. En prensa.

-Moreno, L. (2016) "Agentes estatales y organizaciones colectivas: disputas y sentidos en la construcción de criterios de adjudicación de viviendas sociales en Argentina". En: *Revista Espacialidades*. Universidad Autónoma Metropolitana-México.

-Neiburg, F. 1988. *Fábrica y villa obrera; historia social y antropología de los obreros del cemento*. Centro Editor de América Latina.

-Ramos, A. 2011. "Perspectivas antropológicas sobre la memoria en contextos de diversidad y desigualdad" En: *Alteridades*, vol. 21, núm. 42, julio-diciembre, 2011, pp. 131-148, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México

-Ramos, A. y Delrío, W. 2011. “Mapas y narrativas de desplazamiento. Memorias mapuche-tehuelche sobre el sometimiento estatal en Norpatagonia”. En: *Antítesis*. Vol. 4 N° 8, pp, 515-532.

-Rougier y Pampin, 2015. Orígenes y esplendor de la industria en el Gran Buenos Aires. En: *Historia de la Provincia de Buenos Aires. El Gran Buenos Aires*. pp. 195-223. Unipe Editorial Universitaria. Buenos Aires.

-Santillán, L. 2011. Quiénes educan a los chicos. Infancia, trayectorias educativas y desigualdad. Editorial Biblos. Buenos Aires.

-Taks, J. 2012. Prólogo e Introducción. En: Ingold, T. *Ambientes para la vida. Conversaciones sobre humanidad, conocimiento y antropología*. Ediciones Trilce. Uruguay.

Karen Stella Velásquez Garcés

[kvelasquezg@unal.edu.co](mailto:kvelasquezg@unal.edu.co)

Viviana Patricia Sánchez Henao

[vsanchezh@unal.edu.co](mailto:vsanchezh@unal.edu.co)

Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín

## Introducción

El espacio territorial está determinado por la heterogeneidad social, étnica y cultural combinada con una latente necesidad de satisfacer necesidades; en este sentido, se caracteriza por la tensión y el conflicto permanente. La diversidad de actores e intereses con lógicas diferenciadas en el uso y configuración del espacio, producen oposiciones y contradicciones que originan situaciones conflictivas y ocasionan disputas por los distintos usos del suelo dados a partir de la norma y las instituciones, la apropiación comunitaria y la influencia de otros actores privados.

Desde este documento, se pretende hacer una crítica a la forma como la disputa y la lucha por el territorio, da origen a riesgos sociales para los asentamientos populares en Colombia. La imposición de formas rentistas de apropiación privada del suelo, evidencia la situación de comunidades que quedan excluidas formal y materialmente del ejercicio de los derechos ciudadanos y por esto, emprenden luchas sociales y políticas mediante procesos organizativos.

Más aún, si se considera que el reto de la vida urbana es posibilitar la inserción de toda la población en las dinámicas de bienestar de las ciudades. No obstante, aspectos como pobreza, bajo acceso a servicios básicos, corrupción, conflicto armado, además de un modelo de mercado que favorece ciertas políticas económicas; evidencian una menguada capacidad institucional del Estado y profundizan la vulnerabilidad de la población y los territorios. En consecuencia, la acción colectiva de algunas comunidades para apropiarse del territorio, da respuesta a sus necesidades, exigiendo, además, la garantía de derechos y la incidencia en la toma de decisiones.

Al mismo tiempo, el mercado del suelo, las dinámicas que impone la globalización, la desigualdad social y la escasa inversión pública, profundizan el acceso informal a la ciudad. En este contexto, los asentamientos populares por su origen, condiciones socio-económicas, formas de apropiación del espacio, procesos organizativos, resistencias y en ocasiones por su ubicación estratégica; están expuestos a amenazas permanentes que provienen tanto desde las acciones emprendidas por el Estado como las acciones de otros actores que intervienen en el territorio; y que impactan la organización social, instaurando y profundizando los riesgos sociales.

En Colombia, la defensa histórica por el territorio y el reclamo de derechos se han convertido en elementos integradores en los asentamientos populares. Ahora bien, el conflicto armado interno del país que tuvo sus orígenes en la década de los años 40 y que se ha extendido hasta nuestros días; con variaciones de intensidad, escenarios, actores y estrategias, ha derivado en el control territorial que ejercen grupos armados ilegales en muchas zonas del país, principalmente en aquellas con poca presencia del Estado, importancia estratégica y alta vulnerabilidad socio-territorial. Esto ha conducido a que los procesos organizativos, de resistencia y de lucha por derechos sociales,

emprendidos desde los asentamientos populares; sean actividades de riesgo para la población, convirtiéndose así en territorios en disputa.

Con el propósito de evidenciar la persistencia y profundización del riesgo socio-territorial en los asentamientos populares en Colombia; se realizará una reflexión sobre el barrio Isla de la Paz, ubicado en Buenaventura. En esta ciudad de la costa pacífica colombiana, se sitúa el puerto más importante de Colombia, por donde transita más del 50% de la carga por vía marítima del país. Además, fue declarada por el Estado colombiano como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. A pesar de esto, Buenaventura ha estado marcada históricamente, por una alta complejidad y vulnerabilidad social, siendo uno de los municipios más pobres del departamento del Valle del Cauca y del país, con una tasa de desempleo cercana al 30%. Igualmente, el acceso a servicios básicos es bajo, la cobertura de alcantarillado es inferior al 50% y solo el 76% de la población, cuenta con redes de acueducto.

De igual manera, la poca presencia estatal, los intereses de actores legales e ilegales en el territorio; combinan una variedad de dinámicas de violencia que acentúan y evidencian los impactos que ha tenido en Colombia el conflicto armado. Una de las situaciones más graves en el puerto, son las altas tasas de homicidio, que para el año 2013, eran de 49 homicidios por cada 100 mil habitantes. Aunque esta tasa ha ido descendiendo en los últimos años, la situación de seguridad en el puerto aún sigue siendo compleja, y más aún en un territorio en el cual el fenómeno del desplazamiento también ha representado una gran problemática. Esta ciudad ha sido receptora de población en condición de desplazamiento y a su vez, presenta los mayores índices de desplazamiento intraurbano del país que, de acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica, entre los años 2012 y 2013 estaban en alrededor de 28.000 personas.

En este contexto, la comunidad del barrio Isla de la Paz, una colectividad insignia de la lucha territorial emprendida en Buenaventura, retrata el riesgo socio-territorial en el que se encuentran inmersos los asentamientos populares en Colombia. Este barrio ubicado en la comuna 6 del distrito, inicia como un asentamiento informal en los años 60, sobre terrenos selváticos y marginados de la ciudad. Al igual que otros asentamientos de Buenaventura, Isla de la Paz, está mayoritariamente integrado por comunidades afrodescendientes, desplazadas en los procesos de violencia de las décadas de los años 90 y 2000. Históricamente, la comunidad del barrio ha luchado por la defensa y la protección de los derechos territoriales comunitarios frente a los diversos intereses que se sitúan en el territorio.

En la actualidad, se desarrolla un proyecto de interés nacional para la ampliación del puerto de Buenaventura; que implica la expansión de la plataforma logística y obras complementarias, para lo cual se demandan extensiones de tierra, dentro de las cuales se encuentra el terreno donde está ubicado Isla de la Paz. En este proceso, se ha desconocido la presencia histórica de las comunidades étnicas, generando de esta manera un conflicto territorial; del cual no solo han hecho parte la comunidad y el Estado, sino, además, los grupos al margen de la ley. Al mismo tiempo, los procesos e intereses económicos que subyacen en el puerto de Buenaventura, contraponen las demandas del mercado global y los incentivos económicos, con las necesidades y derechos de la población; lo que profundiza la desigualdad y cuestiona la capacidad del Estado.

Ante esta situación, la comunidad de Isla de la Paz ha emprendido diferentes acciones organizativas para visibilizar la condición de vulneración de derechos que padecen, además de la activación de mecanismos jurídicos que garanticen su derecho al

territorio. Sin embargo, el proceso colectivo ha intensificado la violencia, que ahora no solo amenaza la integridad territorial, sino la vida de quienes defienden su territorio.

Actualmente, la acción colectiva y la defensa territorial en Colombia ha derivado en un riesgo permanente para los asentamientos populares, evidenciado en el asesinato sistemático de líderes sociales en todo el territorio nacional. Posterior a la firma del acuerdo de paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se ha registrado a la fecha, el asesinato de 205 líderes sociales, 14 de ellos en el Valle del Cauca, 3 de estos en Buenaventura, entre ellos, un líder comunitario del barrio Isla de la Paz.

Considerando lo anterior, en este texto se reflexiona sobre los riesgos sociales y territoriales actuales, en los que se encuentra inmerso el accionar colectivo al interior de los asentamientos populares en Colombia.

## **I. De las prácticas cotidianas a la acción colectiva: la reivindicación de derechos y el reconocimiento del territorio**

En tiempos actuales, los tradicionales medios de participación han perdido legitimidad ante la ciudadanía, dando origen a nuevos mecanismos de reclamación y participación social, que dan cuenta de las verdaderas realidades territoriales de las comunidades. Constantemente, distintos grupos sociales reclaman intervenciones efectivas sobre los lugares que habitan y que normalmente se suscriben por fuera de los mecanismos clásicos de participación. Estas nuevas acciones de participación, se han desarrollado en torno a relaciones de solidaridad y bajo puestas en común, que conciernen a un gran número de la población, en donde la cuestión del territorio ha cobrado gran relevancia, “Las perspectivas territoriales de la acción colectiva llaman la atención sobre el lugar de la política y la política del lugar donde se entiende que los conflictos, la identidad colectiva, las redes, las oportunidades y constreñimientos están enraizados territorialmente” (Berneth P. 2014: 60).

Para dar cuenta de la acción colectiva, se retoman algunos de los presupuestos de Alberto Melucci, citados por Delgado (2007). Melucci, propone abordar los movimientos sociales como formas de significación colectiva, que se manifiestan por medio de acciones colectivas, en donde son tenidos en cuenta tres aspectos:

*1) Los movimientos sociales apelan a la solidaridad entendida como la capacidad de sus miembros para definir y reconocer un sentido del nosotros, y desde ahí compartir y construir una identidad colectiva, como producto del proceso de atribución de significado y de las cambiantes situaciones que motivan la acción colectiva;*

*2) La movilización explicita un conflicto social en la medida en que los miembros perciben una condición problemática o un aspecto de sus vidas no simplemente como una desgracia, sino como, una injusticia, configurando paulatinamente un marco de interpretación compartido desde donde justifican y legitiman su acción colectiva;*

*3) La acción busca romper los límites del orden en que se produce, por lo cual se considera básica la capacidad del movimiento para provocar rupturas en las fronteras del poder en el que se desarrolla su acción política; el propósito es diferenciar los movimientos de otros fenómenos que no tienen la intención de producir cambios en dicho sistema de normas y relaciones sociales. (Delgado, 2007: 45)*

Según los tres aspectos anteriormente señalados, en las acciones colectivas a desarrollarse por las comunidades, el sentido de identidad es fundamental, para crear significados colectivos, frente a las situaciones problemáticas, que aquejan a los integrantes de la comunidad. Esta condición de solidaridad motiva a la acción, que

busca romper las fronteras clásicas del poder y generar nuevas formas de representación, las cuales permitan dar soluciones a problemáticas, en contextos territoriales particulares.

En consecuencia, las acciones colectivas intentan dar cuenta de unas realidades políticas propias de cada territorio, en donde las normas prevalecientes en estos, no serán únicamente las del Estado, sino que se generan otras formas de legitimidad que son propias de las comunidades, las cuales estarán orientadas por significados y por la experiencia histórica de los territorios, de esta manera se entiende que,

*La cristalización de significados (que son producidos y articulados por la subjetividad) es parte del proceso de construcción identitaria, en particular cuando esta subjetividad colectiva instala umbrales para la acción colectiva y la experiencia histórica. A su vez, la subjetividad colectiva pone en juego tramos de las identidades, las reescribe en el presente, apelando a la memoria, a la historia, a un nosotros fundamentalmente mítico (Retamozo, 2009: 111).*

Asimismo, las acciones colectivas han jugado un papel fundamental en lo político, en la medida en que estas han dotado de sentido la participación de la ciudadanía, por fuera de los consignados poderes estatales, “los movimientos sociales, al actuar como agentes dinámicos, han tenido mucho que ver con los cambios generados en la cultura política, en la configuración de nuevas identidades colectivas y en la redefinición del sentido de la ciudadanía” (Delgado, 2007: 43).

En la actualidad, la acción social es una forma de reclamación colectiva, ante las constantes injusticias que se ejercen sobre los territorios, por lo tanto, estas reafirman el carácter de ciudadanía y los valores comunitarios, la cual

*...tiene que ver con su capacidad para crear marcos de acción colectiva donde los valores de justicia, libertad y solidaridad actúan como cimientos desde los cuales justificar y legitimar las reivindicaciones orientadas hacia la defensa y profundización de la democracia y de las libertades civiles de las y los ciudadanos (Delgado, 2007: 46).*

A partir de las acciones colectivas, algunos asentamientos han tenido logros en consolidación, intervención y reconocimiento como partes integrales en el crecimiento de la ciudad, aunque se debe resaltar, que este ha sido un proceso histórico que ha cobrado más fuerza en los últimos años, a causa de los diferentes intereses que se sitúan en los territorios, en especial, aquellos con relación a usos económicos, como en el caso del barrio Isla de la Paz, referenciado en este documento.

## **II. De las condiciones sociales a los riesgos en el territorio**

El conjunto de relaciones sociales que se despliegan en los territorios evidencian estrategias y tácticas de apropiación del espacio, que, por su diferente naturaleza, tienden a derivar en situaciones de conflicto. Quienes gestionan desde la carencia y construyen territorios a partir de prácticas sociales cotidianas; como los asentamientos populares, reflejan las condiciones adversas en que se sitúa su accionar, no solo por la vulnerabilidad social que los caracteriza, sino por las particularidades de los espacios que habitan, y que con su consolidación en el tiempo como escenarios de importancia en el crecimiento y desarrollo de las ciudades, los conducen al riesgo socio-territorial.

### **II.I. Condiciones sociales que acentúan el riesgo**

Los riesgos sociales, comprenden desde la literatura, varios factores en donde entran a jugar características de tipo ambiental, educativo, familiar, de acceso a servicios, entre otros, los cuales, en la medida en que más coincidan generan mayor estado de vulnerabilidad para las personas que conviven con ellos. En este contexto, los

asentamientos populares desde sus inicios, se han estructurado bajo un inminente riesgo social, condición que se ha mantenido durante gran parte de su proceso de consolidación.

En relación a lo anterior, Pedro Abramo (2012) y Carlos Torres (2007), coinciden en afirmar que la crisis del Posfordismo y el papel de la globalización en las ciudades, aumentó las brechas sociales al interior de las mismas. Es allí, en donde desaparece el Estado benefactor, para asumir un rol de Estado regulador, en donde el mercado, será quien se haga cargo de los servicios sociales que antes asumía el Estado, como era el acceso a vivienda para las clases más bajas, y el acceso a servicios públicos domiciliarios para esta misma.

A partir de esta lógica, se supone un acceso igualitario al mercado, negando de esta manera las desigualdades socio- espaciales que ya de hecho existían en las ciudades. Considerando esta disparidad, ha habido una profundización del riesgo social, impulsado por las dinámicas de la globalización, en la medida en que no toda la población tiene un acceso igualitario el mercado, agudizando la vulnerabilidad de los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Desde las diferentes perspectivas que conceptualizan sobre el riesgo, se destaca la importancia de lo que se considera controlable e incontrolable, en donde las instituciones van a jugar un papel fundamental, como da cuenta Mancini (2013), retomando a Castells y Breen

*Para la corriente contractualista y de curso de vida, hay riesgos incontrolables (Castells, 2004) y hay riesgos controlables que dependen de opciones, elecciones, decisiones o selecciones sociales (Breen, 1997). Estos últimos son los que suponen arreglos institucionales a partir de cierto nivel de reciprocidad generalizada, que permite compensar o prevenir las contingencias. Los riesgos se pueden compartir socialmente a través de pactos de larga duración (Mancini, 2013: 6).*

Por lo tanto, los nuevos modelos económicos han permitido que se agudicen las desigualdades al interior de las ciudades, las cuales se ven reflejadas en un constante riesgo social. “Una de las características medulares de las sociedades actuales es la generalización y extensión del riesgo social como derivado de transformaciones económicas y culturales ocurridas en las últimas décadas” (Mancini, 2013: 1). Al dejar de ser el Estado el único actor en la intervención de la ciudad, pierde las características propias de este, teniendo en cuenta que, “Desde la perspectiva del igualitarismo y de la construcción de una cultura democrática, el principal objetivo de la política social es asegurar protección a la población contra los riesgos sociales” (Ruscheinsky y Martinez. 2014: 5).

Lo anterior, permite evidenciar la condición de riesgo generado por el mercado, y las transformaciones que este a la vez suscita en otros entornos de la vida social. En donde quienes no cuentan con las formas legales de acceder al mercado, quedan en un grave estado de vulnerabilidad y así, se tienden a agudizar aún más las desigualdades al interior de las ciudades.

Adicionalmente, el riesgo comprende una cuestión de temporalidad, en la cual, bajo las circunstancias actuales, se prevén unas condiciones futuras en amenaza o peligro, es decir, hablar de riesgo suscita una especie de posibilidad. Para Mancini, citando a Beck y Giddens,

*“El riesgo fractura la continuidad entre pasado –como experiencia– y futuro –como expectativa. El pasado individual y social pierde la capacidad de determinación de las trayectorias en el presente –ya sea por la debilidad de las instituciones para integrar temporalmente las biografías o por el proceso de destradicionalización– y el futuro se convierte en una proyección de amenazas ancladas en un vacío temporal” (2013: 11).*



Por lo tanto, la temporalidad del riesgo, se agudiza en las sociedades actuales, ya que tiende a naturalizarse y a considerarse propio para los agentes sociales que los asumen. Sin embargo, bajo este argumento, en la sociedad actual se niega nuevamente la condición de elección, sobre el supuesto de una sociedad de libre mercado que percibe igualdad de condiciones para todos. Este aspecto, resulta fundamental, ya que, desde la perspectiva planteada en este texto, se considera que el riesgo para el contexto colombiano, ha aumentado en los últimos años, con mayores implicaciones sobre la sociedad civil, en la cual no solo se ignoran los derechos de quienes reclaman, sino que, además, la protección de los territorios ha generado un riesgo para la supervivencia de la población.

Para entender el riesgo social al interior de los asentamientos populares, se tendrán en cuenta las características que lo configuran como tal. Aquí, juega un papel fundamental la legalidad de la propiedad, debido a que inicialmente no se posee un título legal de propiedad porque muchos de los asentamientos populares surgen en invasiones o por medio de urbanizaciones piratas. Es así, como los habitantes, quedan inmersos en una condición de ilegalidad, en la cual pueden estar sujetos a procesos de desalojo por parte del Estado o por parte de quien ostente el título de propietario legal, el cual se valdrá de distintos mecanismos, para nuevamente intentar acceder a este.

Bajo esta condición de ilegalidad, se genera la primera vulnerabilidad social, relacionada con las condiciones de habitabilidad y el acceso a la vivienda. La ilegalidad de la tenencia o la propiedad es uno de los ejes rectores, para la consecución de derechos de las personas que habitan en los asentamientos populares. Es bajo esta condición de ilegalidad, que los gobiernos y demás agentes de carácter privado, se han valido para justificar el débil accionar en los asentamientos, que permitan mejorar las condiciones de habitabilidad, pues “Según Beck, uno de los aspectos más llamativos de la forma que asume el riesgo, en esta fase del desarrollo capitalista, es que los mismos agentes que en teoría deben actuar con el fin de someterlo a control terminan favoreciendo su existencia” (Mora, 2008: 3). De esta manera, se niega a los pobladores el acceso digno y legal a los servicios básicos, en donde se destaca principalmente el acceso al agua y a redes de alcantarillado, los cuales garantizan condiciones de salubridad. Por ende, al no contar con la prestación de estos servicios, se agudiza el riesgo social de los habitantes de los asentamientos populares.

Según lo planteado, ante esta negación del Estado y la compleja relación con los agentes sociales que se disputan estos territorios, las acciones colectivas van a jugar un papel fundamental. Tanto para el reconocimiento histórico de los territorios como para la minimización de los riesgos sociales, aunque contrariamente, la acción colectiva se puede encontrar inmersa en otro tipo de riesgos, los cuales atentan directamente contra la población civil, como lo veremos más adelante.

## **II.2. El territorio como escenario histórico de conflictos**

Los conflictos deben ser percibidos como fenómenos inherentes a la vida en sociedad y además, debe ser entendida su importancia para establecer factores determinantes de las transformaciones sociales, aun cuando se reconoce el potencial destructivo de los estos. Uno de los elementos más importantes en el estudio de los conflictos, es la capacidad de prevenirlos, gestionarlos y transformarlos de manera que conduzcan al bienestar y el orden social. Siendo así, los conflictos pueden evolucionar tanto de manera positiva como negativa, y desembocar en estados de armonía y sana convivencia o en situaciones confusas de destrucción y vulneración.

Siguiendo los postulados de Johan Galtung, uno de los principales teóricos sobre la paz y los conflictos, el espectro de la violencia aparece “cuando por motivos ajenos a nuestra voluntad no somos lo que podríamos ser o no tenemos lo que deberíamos tener” (Fisas, s.f.: 4). Este aporte es aún más valioso cuando se consideran los tres tipos de violencia expuestos por Galtung, siendo estos: La *violencia directa*, que se da a través de un acontecimiento intencionado, y se manifiesta mediante agresiones físicas, verbales o psicológicas; la *violencia estructural* que, “trata de la violencia intrínseca a los sistemas sociales, políticos y económicos mismos que gobiernan las sociedades, los estados y el mundo” (Calderón, 2009: 65); y la *violencia cultural* que se refiere a aspectos como religión, ideología, lenguaje, arte, ciencia, entre otros, que se pueden utilizar para justificar o legitimar las dos primeras violencias, y se encuentra en el ámbito de lo simbólico.

De manera consecuente, la violencia estructural puede ser de dos tipos. *Vertical*, dada “mediante represión política, explotación económica o la alienación cultural, que violan las necesidades de libertad, bienestar e identidad, respectivamente” (Fisas: 6) y *Horizontal* que afecta la necesidad de identidad separando y uniendo a las personas. Estas definiciones de la violencia comprenden los fenómenos que imposibilitan tanto el desarrollo de la individualidad como el accionar colectivo de las comunidades. Para José Tuvilla (s.f.), si bien sus causas pueden ser visibles o menos visibles de acuerdo al tipo de violencia que sea ejercida, tienen una relación directa con el nivel de bienestar y satisfacción de las necesidades humanas.

En Colombia, el conflicto armado ha sido una de los problemas más complejos que ha sufrido la población, donde la tierra se ha convertido en el principal elemento de disputa. De esta manera, el Estado Colombiano ha sido desafiado permanentemente por grupos al margen de la ley, como las tradicionales guerrillas, los grupos paramilitares, más recientemente las bandas criminales, también llamadas bacrim, además, la globalización, el narcotráfico, el clientelismo; todos vinculados e incluidos en la situación de conflicto armado que ha atravesado el país.

En las disputas por la propiedad y el uso de la tierra rural, se dieron las bases para intensificar el conflicto colombiano; que está ligado directamente a la violencia rural generada por las disputas políticas y territoriales de la segunda mitad de la década de los años 40. A su vez, el surgimiento de las guerrillas se relaciona con el problema de la tenencia de la tierra, ya que estas quedaron en manos de unos pocos, las élites, y el resto de la población tuvo escasas posibilidades de conservar su tierra, buscando en consecuencia otras formas de reclamar los derechos vulnerados. Así también, el surgimiento de los grupos paramilitares o las denominadas autodefensas, fueron encabezados por terratenientes, como respuesta a los grupos guerrilleros, que querían igualmente tener el dominio de la tierra.

En este sentido, el uso y manejo del territorio que históricamente han practicado muchas comunidades; especialmente desde los asentamientos populares, se ve afectado por actores armados que han utilizado intimidaciones y amenazas a través de asesinatos, masacres, violaciones, y secuestros que conducen al principal flagelo de este país; el desplazamiento forzado. Cabe señalar que,

*El desplazamiento forzado se suma a la larga cadena de vulneraciones de grupos sociales como los indígenas, los afrocolombianos, los colonos, aparceros, jornaleros y campesinos, quienes han sido puestos al margen de los beneficios de la economía y el "desarrollo". Sus territorios ancestrales atraen hoy las miradas rapaces de los intereses multinacionales y nacionales, que ven en sus tierras riquezas minerales y naturales, o ventajas geoestratégicas; las comunidades son disputadas como bases de apoyo y conocen al Estado no por su presencia social, sino represiva (Bello, 2003: 2).*

Por la naturaleza económica, política y cultural de las formas de violencia ejercidas en Colombia, se pueden encontrar los 3 tipos de violencia planteados por Johan Galtung. No obstante, considerando los esfuerzos del gobierno nacional por realizar procesos de paz y desmovilización con grupos armados al margen de la ley, como paramilitares y la guerrilla de las FARC, la violencia directa persiste, aunque es la violencia estructural la que resiste con mayor fuerza y profundidad.

Esta forma indirecta o invisible de la violencia está aferrada a las estructuras sociales que sustentan todo el entramado político y económico del país. A través de procesos de coerción, exclusión social, discriminación étnica, desconocimiento de derechos individuales y colectivos, es evidente cómo de manera sistemática, el Estado se ha debilitado y ha perdido capacidad de gestión y administración de los recursos disponibles para garantizar el bienestar de toda la población. Es así, como otros actores han entrado en disputa con el Estado por el control del principal elemento material del conflicto colombiano, la tierra. Esta no solo entendida como un medio de producción sino como el sustrato material donde se desenvuelve la vida en sociedad.

Por este motivo, el asunto físico material pasa a ser un tema relacional; representado en el territorio que se transforma constantemente a partir de las relaciones que en él subyacen. El riesgo territorial que enfrentan los asentamientos populares, hace referencia a la conjugación de las formas de violencia en Colombia; donde no solo se ejercen prácticas de control, amenaza e intimidación en las dinámicas propias del conflicto armado, sino que trascienden hacia la acción colectiva emprendida para la defensa de derechos sociales y territoriales; fundamentalmente en áreas de importancia por su posición geográfica y la disposición de recursos.

Precisamente, el territorio como espacio en el que se crean y se transforman los conflictos, es el medio donde se hacen evidentes los actores que en él se desenvuelven, los intereses con que actúan, las dinámicas de sus acciones y las relaciones desiguales de poder, por lo tanto, como afirma Análida Rincón, “la interacción de las diferentes racionalidades normativas ejerce controles territoriales espacializados que marcan condiciones de ocupación, usos y transformación del territorio, y específicamente del suelo urbano, para configurar tipos de legalidad urbana que emergen en tiempos y territorios específicos” (2006: 689).

En consecuencia, los territorios están en riesgo por los intereses que en ellos se sitúan, provenientes desde distintos actores que activan sus repertorios de acción, amparados por un Estado con instituciones débiles y una estructura social, económica y política en la que los esfuerzos colectivos emprendidos desde los asentamientos populares por ser reconocidos como actores significativos en la configuración espacial de las ciudades, son vistos como una amenaza a los intereses de actores más poderosos.

### **III. La conjugación de los riesgos: El riesgo socio -territorial**

Las dificultades para el reconocimiento de los asentamientos populares, como espacios históricos de permanencia y convivencia de las comunidades, han generado que cada vez más aumenten y coincidan los riesgos sociales y territoriales bajo unos mismos territorios. De esta manera, es como se ha marginado del acceso al suelo urbano en condiciones dignas; a los pobladores con bajos ingresos y con condiciones especiales de vulnerabilidad, como lo son los afectados por procesos de desplazamiento rural, por violencia, o en busca de mejorar las condiciones de vida; al igual que las personas que se desplazan a nivel urbano por las condiciones económicas y sociales de la ciudad.

El mercado formal, como lo menciona Pedro Abramo (2009), ha desplegado un gran mercado informal, que suple a la población marginada, sin embargo, la oferta del

mercado informal, no cuenta con garantías de acceso a bienes y servicios, además en algunas ocasiones se ubican en zonas de alto riesgo ambiental. Conjuntamente, la distancia con los centros de producción de la ciudad, puede aumentar el costo de vida de las personas que habitan en la informalidad, al igual que limitar el acceso a salud y educación.

Los anteriores factores derivan en procesos más complejos, como problemas de salud pública, educación, familia y los problemas de violencia que han marcado históricamente los asentamientos populares. En la medida en que se niega el asentamiento por parte del Estado y los agentes privados, la situación futura en este tipo de territorios, tiende a agravarse aún más, agudizando las condiciones de vulnerabilidad,

*Cuanto más generalizados son los riesgos sociales más probable resulta que la familia y el mercado fallen, volviéndose incapaces para absorber los riesgos de manera suficiente. La necesidad del Estado de bienestar resulta mucho mayor cuando consideramos el funcionamiento del mercado, con sus fallas y con sus éxitos (Ruscheinsky y Martínez, 2014:5).*

En un contexto político y social como el colombiano, estos riesgos sociales resultantes de las fallas del mercado y la inacción del Estado, se conjugan con los riesgos territoriales producto de los intereses y el accionar de actores armados estatales y paraestatales por la propiedad y uso del suelo; dando paso de esta manera al riesgo socio-territorial. Además, la historia y el proceso evolutivo del país ha desencadenado en desigualdades estructurales que han ampliado cada vez más las brechas entre campo y ciudad, y en el mismo entorno de las ciudades entre poblaciones con características socioeconómicas diferenciadas.

Desde comienzos del Siglo XIX cuando se comprende la separación regional, geográfica y cultural, aparecieron causas y consecuencias en el surgimiento de la desigualdad en Colombia. Las diferenciaciones regionales se constituyeron en el momento en que Colombia se estaba construyendo como una colonia en América, dándose un fenómeno que fue denominado como la jerarquía regional, como se evidencia en el libro “Racismo y discurso en América Latina”. En su artículo, Soler y Pardo (2007) comentan que los españoles a su llegada fundaron los primeros asentamientos en la zona Caribe, pero aspectos como la piratería, el clima, la resistencia indígena, las condiciones del suelo y el paludismo, los hicieron comenzar un camino de colonización hacia el interior del país.

Desde un principio, Colombia fue dividida no solo por las condiciones geográficas de su territorio sino también, por las características físicas de la población, se dió un proceso de desarrollo en algunas regiones del país que son los territorios que actualmente representan en su mayoría las regiones con menor índice de pobreza (PNUD, 2011). Es de relevante reconocer este aspecto, porque este fenómeno no se ha gestado de forma accidental, ya que es una práctica sistemática que se vincula a las situaciones del conflicto armado y los enfrentamientos por el poder económico territorial; de ello deviene que los grupos étnicos ocupen los mayores índices de desplazamiento, ya que su territorio se ubica en zonas estratégicas del país. (Soler y Pardo, 2007).

Igualmente, la configuración del ordenamiento espacial de las ciudades, da como resultado un proceso de acceso al suelo y a la vivienda de manera informal, situación que normalmente enfrentan las personas que habitan en asentamientos populares. El mercado del suelo obliga a las personas de más bajos recursos a acceder por otras vías a la tierra, pero también hay otras que, valiéndose de otro tipo de recursos, en ocasiones ilegales, se aprovechan de este desequilibrio. Muchas veces los programas de acceso a la vivienda promovidos por los gobiernos, fallan en aspectos como cobertura, calidad, acceso a servicios básicos y otros servicios, porque mejoran el aspecto legal y regular de las viviendas, pero pueden afectar la calidad de vida en el entorno. Igualmente, la escasa

inversión pública para la provisión de servicios e infraestructura en las áreas con mayor vulnerabilidad, profundiza el acceso informal a la ciudad.

Es importante reconocer, valorar y aprovechar la acción colectiva que tiene origen en asentamientos de carácter popular, los cuales, a pesar de ser constantemente clasificados a partir de etiquetas negativas, finalmente logran resaltar el valor de las luchas que abanderan. La capacidad de las comunidades para buscar soluciones a sus problemas y necesidades, así como por sus esfuerzos permanentes por acceder a la ciudad, representa la manera como estas constantemente, hacen frente a los riesgos socio-territoriales que los agobian.

#### **IV. Isla de la Paz y su lucha por la defensa del territorio**

Como una manera de mostrar la realidad del riesgo socio-territorial que permanentemente enfrentan los asentamientos populares en Colombia, el puerto de Buenaventura permite evidenciar, cómo la posición estratégica lo ha convertido por factores principalmente económicos, en un territorio en permanente disputa, en el cual, se han negado los procesos históricos de las comunidades que allí se han asentado, dando prioridad a los procesos económicos. Según información del periódico El Espectador (2013) por el Puerto de Buenaventura entra aproximadamente el 60% del comercio internacional marítimo del país, dejando un recaudo tributario de más de \$2 billones anuales, convirtiendo a Buenaventura, en el municipio con mayor potencial económico del departamento del Valle del Cauca. No obstante, este crecimiento económico, poco se ha visto reflejado en las condiciones sociales de la población, cuyos sectores de más bajos ingresos se encuentran bajo un riesgo social.

De acuerdo a lo expuesto por el Departamento Nacional de Planeación-DNP (2014), del total de la población de Buenaventura (392,054 habitantes), el 83,63% se reconocen como afrodescendientes, convirtiéndose así en una de las principales ciudades con población negra en el país. En Colombia, los afrodescendientes viven en regiones cuya riqueza natural y diversidad étnica, contrasta paradójicamente con la situación de pobreza, marginalidad, exclusión y violencia derivada del conflicto armado, dada la presencia de grupos organizados al margen de la ley (FARC, ELN, autodefensas, paramilitares y las bandas criminales) (OIM,2012). La discriminación racial y la exclusión (social, económica, política y cultural) son realidades vigentes en la experiencia contemporánea del Pueblo Afrocolombiano, y de manera agravada para la población afrocolombiana en situación de desplazamiento forzado. (AFRODES, 2009: 1). Por lo tanto, esta problemática se debe abordar tanto desde la exclusión estructural a la que es sometida esta población, como a los impactos diferenciales que sufren con el conflicto armado.

Según la ficha del municipio de Buenaventura, generada por el DNP (2014), el 91% de la población se ubica en la cabecera municipal. En términos socioeconómicos, el índice de pobreza multidimensional, para el año 2005, era del 66%. En relación a los indicadores de salud, el puerto registra una cobertura del 81,2% para el año 2012, sin embargo, de este dato se debe desagregar la población afiliada por régimen contributivo, que es apenas del 24%, considerando el potencial económico del municipio, mientras que la población afiliada por medio del régimen subsidiado, es del 58%, ubicándose por encima del promedio departamental y nacional. En cuanto a servicios públicos, se calcula que la cobertura de acueducto en Buenaventura es del 76%, y del 60% en alcantarillado. El déficit cuantitativo de vivienda se ubica en un 11% para el año 2005, mientras que el déficit cualitativo, se ubica nuevamente por encima

del promedio departamental (10%) y nacional (24%), con un porcentaje del 43%, lo que indica las precarias condiciones de las viviendas en el puerto.

Las anteriores cifras, permiten evidenciar el riesgo social en el cual se encuentra inmerso el municipio, las cuales tienden a agravarse aún más en los llamados barrios de origen informal, que han debido llevar a cabo una lucha histórica en pro del reconocimiento de sus territorios, para así, poder obtener las mínimas condiciones de habitabilidad. Sin embargo, el panorama no ha sido alentador, y, por el contrario, el riesgo social para los habitantes de Buenaventura ha ido aumentando, incidiendo de manera drástica los altos índices de violencia registrados. Buenaventura, es uno de los municipios más violentos del país, de acuerdo a las cifras del DNP, la tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes para el año 2012, era del 35%, igual a la tasa nacional. Ante el anterior panorama, es manifiesto el riesgo social de la población de Buenaventura, en donde han coincidido factores como el bajo acceso a vivienda digna, a servicios públicos domiciliarios, a salud, educación, empleo, entre otros, lo cual ha derivado en situaciones más complejas.

La lucha permanente de las comunidades de Buenaventura por su territorio, es una respuesta a las constantes amenazas que reciben de agentes privados interesados en este. Los agentes privados, según Carlos Torres Tovar (2007), no solo son las empresas privadas con fines lucrativos o no lucrativos, sino, además, los movimientos tradicionales de izquierda y derecha, representados en las guerrillas y en los grupos paramilitares, los cuales han tenido influencia en el puerto. Teniendo en cuenta que este territorio, no solo es corredor estratégico para la movilización de mercancías de orden legal, sino que da cabida a todo un mercado ilícito, representado en la comercialización de estupefacientes y de mercancías ilegales.

En este sentido, la apuesta de los gobiernos locales, no ha sido por mejorar las condiciones de los pobladores del puerto, por el contrario, la situación de dichas comunidades ha transcurrido históricamente en la negativa ante sus derechos; en donde el Estado ha terminado favoreciendo los proyectos económicos de orden nacional, aún, cuando transgreden las realidades territoriales de las comunidades étnicas del puerto. Lo anterior, se encuentra claramente reflejado en las cifras ya mencionadas, en las cuales se evidencia un puerto con una gran capacidad económica, pero con profundas falencias socioeconómicas, para la población, que por el contrario día a día, agudizan más la vulnerabilidad en la que se encuentran.

No obstante, las difíciles condiciones socioeconómicas de los pobladores no son suficientes para agobiarlos; a esto se ha sumado la amenaza constante a los territorios que han ocupado históricamente. Aquí, ha jugado un papel importante el Estado, pues no ha generado garantías a las comunidades, posibilitando de esta manera la vulnerabilidad de la población y la violación de sus derechos por parte de agentes privados; entre los cuales se encuentran empresas privadas y actores armados. Esta tensión, se ha agravado posterior a la firma del acuerdo de paz con las FARC, en donde han entrado en disputa los territorios que antes controlaba esta guerrilla, y que ahora están en contienda por las disidencias del mismo, las llamadas bandas criminales o bacrim y el ELN.

La lucha histórica de los pobladores de Buenaventura, no solo se esfuerza por mejorar la calidad de vida, sino, además, en proteger los territorios, por lo que las comunidades han promovido accionares colectivos, que les permiten visibilizarse y permanecer en este. Esta posición asumida por la población, ha sido constantemente invisibilizada, con el agravante de que en la actualidad las comunidades y sus líderes han sido foco de amenazas y ataques.

Según la información consolidada por el diario El Tiempo, con cifras del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), desde la firma de los acuerdos de paz, hasta el 8 de febrero del presente año, se ha registrado el asesinato de 205 líderes sociales, en todo el territorio nacional, registrándose el mayor número de asesinatos en los departamentos de Cauca (41), Nariño (31), Antioquia (28), Valle (14) y Chocó (12). Según la información del medio de comunicación referenciado, el incremento en los homicidios, corresponde a 2 tipos de conflictos: El territorial y el de los recursos. De los 14 homicidios en el departamento del Valle, 3 de ellos correspondieron a líderes sociales del puerto de Buenaventura, 2 de ellos pertenecientes a la red Conpaz y el más reciente, es el homicidio del líder social del barrio Isla de la Paz y miembro del Comité del Paro Cívico de Buenaventura.

Esta declaratoria de paro cívico, fue decretada el 16 de mayo del año 2017, bajo el lema “El pueblo no se rinde carajo”, con este paro, la población reclamaba al gobierno nacional y local, el suministro de agua potable las 24 horas del día, mejor la infraestructura de salud y educación, reducir la alta tasa de desempleo del puerto y mejorar las condiciones de seguridad. Aunque eran de previo conocimiento las precarias condiciones socioeconómicas de los bonaverenses, era poca la atención que se les había brindado, sin embargo, las acciones colectivas, llevadas a cabo durante el paro, propiciaron una mirada hacia el puerto desde el nivel nacional.

Este paro cívico, logró agremiar, varias organizaciones que hacen presencia en el puerto y para lograr mayor visibilización, fueron llevadas a cabo vías de hecho, como cierres de las principales vías hacia el puerto, además, del cierre del comercio en todo el municipio. El paro cívico, finaliza el 6 de junio del 2017, con el acuerdo entre gobierno y líderes, para la inversión en el municipio de 1,5 billones de pesos, que se invertirán por medio de un plan de desarrollo, que deberá ejecutarse en 10 años, en el cual estarán consignadas las principales necesidades de la comunidad, como lo son el plan maestro de acueducto y alcantarillado, el acueducto rural, la ciudadela hospitalaria, la unidad de cuidados intensivos, el parque industrial pesquero-acuícola, fase I, además se destinaron recursos, para la infraestructura deportiva y recreativa.

Las exigencias presentadas, se convirtieron en logros importantes para la reivindicación de derechos, en donde se evidenciaron a nivel nacional, las disparidades y el riesgo socio-territorial en el que se encuentra la población del puerto más importante del país. Sin embargo, a pesar de las acciones llevadas a cabo por la población, el hostigamiento a líderes y comunidades no ha cesado, ya que pocos meses después de la finalización del paro, se produce el homicidio de Temístocles Machado, líder del barrio Isla de la Paz.

El barrio Isla de la Paz de la comuna 6, se ubica sobre la vía alterna Buenaventura, corredor vial inaugurado en el año 2006, que buscaba mejorar la movilidad hacia el Puerto y que dividió el barrio en 2. El barrio, inicialmente ocupado por población desplazada del conflicto armado, se remonta a los años 60, cuando la zona en la cual actualmente se ubica, era selvática y aún no se percibían intereses sobre el territorio. El barrio, gracias a la organización política de sus habitantes, logra consolidar la junta de acción comunal y obtener personería jurídica, para posteriormente iniciar la legalización de los predios.

Sin embargo, esta invisibilización del barrio, finaliza con el anuncio de la construcción de la vía alterna Buenaventura en el año 1999, es a partir de este momento, en donde empiezan a aparecer actores privados que dicen ser los propietarios de los terrenos sobre los cuales se ubica Isla de la Paz. Este primer proyecto en la zona, lleva a que se generen diversos conflictos sociales, entre quienes reclaman las tierras y quienes las han ocupado históricamente, además, se ejercen acciones en contra del proyecto por

la comunidad, ya que esta divide al barrio en dos. Al igual que sucede en la actualidad, hacia el año 2006, empezaron las intimidaciones en contra de la población, las cuales derivaron en el asesinato de dos líderes sociales, y la orden de protección para el líder recientemente asesinado.

Con la construcción de la vía, Isla de la Paz, deja de ser un territorio marginado y por el contrario, se convierte en una zona con un alto interés económico, lo que lleva a que en este se de la confluencia de diferentes actores, que se disputan el territorio. La función Estatal, se desdibuja totalmente, en la medida en que son suspendidos todos aquellos procesos de titulación que se habían emprendido con la comunidad y dejan a estas al margen del capital privado. Actualmente, los territorios de los barrios, están siendo demandados por empresas privadas, para la construcción de parqueaderos, zonas de contenedores y otras obras relativas a la actividad portuaria.

Ante las innumerables acciones llevadas a cabo por la comunidad en contra de los procesos económicos que se intentan situar en el sector, han empezado a hacer presencia en la zona los actores al margen de la ley, quienes bajo diferentes formas de intimidación, buscan el desalojo de la población.

Por consiguiente, Buenaventura y el barrio Isla de la Paz, son un fiel reflejo del riesgo socio-territorial que plantea este texto. En términos generales, a los asentamientos populares que se ubican en el puerto, se les desconocen derechos sociales dejándolos en condición de vulnerabilidad en términos, económicos, educativos, de salubridad, entre otros, que bajo la confluencia de todos, intensifican más el riesgo. con factores asociados como la violencia, persiste el panorama desalentador en que se desenvuelven a diario las comunidades. Pero, añadido a esto, se encuentra el conflicto por el territorio, que no solo aumenta el riesgo social, sino, además, aumenta el riesgo para la vida de las personas que se arriesgan a defender los territorios.

## **Bibliografía**

Abramo. P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 38 (114), p. 35-69.

Asociación de Afrocolombianos Desplazados -AFRODES- (2009). *Los Derechos Humanos en los Afrocolombianos en Situación de Desplazamiento Forzado*. Bogotá.

Bello, M. (2003). El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. *Revista Aportes Andinos* N° 7. Globalización, migración y derechos humanos. Octubre 2003, p.1-8.

Berneth, P. (2014). Acciones colectivas contenciosas, proceso político y seguridad urbana. *Construyendo geografías de la esperanza. Territorios* (31), p 57-83.

Calderón C., P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista Paz y Conflictos*, número 2, año 2009, p. 60-81.

Delgado, R. (2007). Los marcos de acción colectiva y sus implicaciones culturales en la construcción de ciudadanía. *Revista Universidad Javeriana*. (64), p. 41-66.

El Tiempo (2018). El mapa de la Verguenza. <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/el-mapa-de-los-lideres-sociales-asesinados-en-colombia-184408>

Fichas Caracterización Territorial-Buenaventura (2014). Departamento Nacional de Planeación. Colombia. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Fichas%20Caracterizacion%20Territorial/Valle\\_Buenaventura%20ficha.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Fichas%20Caracterizacion%20Territorial/Valle_Buenaventura%20ficha.pdf)



- Fisas, V. (s.f.). ¿De qué hablamos cuando hablamos de paz y conflictos?
- Hernández, B., J. (10 de diciembre 2017). La triste paradoja del puerto de Buenaventura. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/economia/la-triste-paradoja-del-puerto-de-buenaventura-articulo-727663>
- Londoño D., Díaz I. (2004). Pobreza y discriminación en Colombia. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).
- Mancini, F. (2013). Riesgos sociales en sociedades complejas. Una mirada desde la sociología contemporánea. *Acta Científica XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Asociación Latinoamericana de Sociología. Congreso llevado a cabo en Santiago de Chile.
- Mora, M. (2008). La conceptualización sociológica del riesgo y su aplicación en los análisis sobre pobreza en América Latina. En M. Mora, *En el borde: el riesgo de empobrecimiento de los sectores medios en tiempos de ajuste y globalización* (págs. 15-48). Buenos Aires: CLACSO.
- OIM. (2012). Del Olvido a la Memoria Viva.
- PNUD. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá.
- Retamozo, M. (2009). Orden social, subjetividad y acción. *Athenea Digital*. (16) p. 95-123.
- Rincón, A. (2006). Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de legalidades. *Economía, sociedad y territorio*, vol V, núm. 20, enero-abril, 2006, pp. 673-702.
- Ruscheinsky, A. y Martínez, D. (2014). Riesgos sociales en América Latina y políticas públicas: actores políticos y prácticas operativas. *Interações (Campo Grande)*. (15), p. 121-133.
- Soler S., Pardo G. (2007). Discurso y racismo en Colombia. De Dijk, T. V. *Racismo y discurso en América Latina*, Editorial Gedisa, p. 181-227.
- Torres T., C (2007) Ciudad Informal Colombiana. *Bitácora Urbano Territorial* (11), P. 53-93.
- Tuvilla R., J. (s.f.). Cultura de paz: desafío para la educación del siglo XXI. [http://recursos.cepindalo.es/pluginfile.php/11647/mod\\_resource/content/5/cultura\\_paz.pdf](http://recursos.cepindalo.es/pluginfile.php/11647/mod_resource/content/5/cultura_paz.pdf)

Viviane Zerlotini da Silva

Escritório de Integração – Curso de Arquitetura e Urbanismo  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas  
[zerlotini@oi.com.br](mailto:zerlotini@oi.com.br)

### **Espaço autoproduzido**

Grande parte de nosso território é autoproduzido! Casas, roças, cidades são construídas por quem vive, trabalha, mora... bem ali, sem que sejam reconhecidos como "técnicos"... Autoprodutores de espaços constroem seus territórios no cotidiano: quilombos, ocupações, favelas, lavouras e cidades.

O espaço autoproduzido, ainda que produto e reproduzidor de espoliações várias, e o processo mesmo de autoprodução do espaço guardam potenciais que não são reconhecidos, quando não temidos e aniquilados pelo próprio Estado. A incompletude da urbanização segundo o modelo hegemônico; o baixo consumo de recursos, incluindo a terra; a independência da indústria e da cadeia produtiva da construção civil; a constituição de práticas econômicas, associativas e construtivas outras; a autonomia: tudo isso faria do espaço autoproduzido um lugar de prática política cotidiana.

As ações cotidianas na produção do espaço são atos políticos. Ao estudar o cotidiano, o filósofo francês Henri Lefebvre<sup>74</sup> identifica a grandeza oculta sob a miséria expressa nas enfadonhas atividades a que homens e mulheres estão submetidos diariamente: “grandeza do cotidiano, a continuidade, a vida que se perpetua, estabelecida sobre este solo; a prática desconhecida, a apropriação do corpo, do espaço e tempo, do desejo”<sup>75</sup>. A apropriação do corpo, do espaço e tempo pela sociedade seria possível pela revolução que colocará fim na miséria do cotidiano. Em obras posteriores, Lefebvre (2009 [1966]) (1976 [1972]) aponta um caminho: a autogestão.

No âmbito do planejamento urbano crítico, o lugar das ações políticas de autoprodutores corresponde a uma ordem de grandeza espacial de pequena escala. Denominada escala microlocal pelo geógrafo Marcelo Lopes de Souza, essa ordem de grandeza corresponde a tamanhos decrescentes de recortes territoriais (2010 [2001], 106): “Estes recortes são, em ordem crescente de tamanho, *o quarteirão, o subbairro, o bairro e o setor geográfico*”. O autor aponta que a escala microlocal contém essencialmente a genuína participação popular direta, ou em outros termos, a atuação ativa dos indivíduos sociais nos processos de produção de seus espaços.

A vertente crítica pressupõe que há traços de autonomia na produção do espaço pelos autoprodutores. Acredita-se que esse modo de produção pode ser emancipatória desde que os autoprodutores se apropriem das condições de sua existência. Decisões coletivas sobre a produção do espaço, o emprego do tempo, a organização da produção,

---

<sup>74</sup> Lefebvre iniciou seus estudos sobre o cotidiano na década de 1940, publicando uma sequência de obras:

*Critique de la vie quotidienne* (1947), *Critique de la vie quotidienne II: Fondements d'une sociologie de la quotidienneté* (1961), *La Vie quotidienne dans le monde moderne* (1968), *Critique de la vie quotidienne, III: De la modernité au modernisme (Pour une métaphilosophie du quotidien)* (1981) e *Éléments de rythmanalyse: Introduction à la connaissance des rythmes* (1992).

<sup>75</sup> “[...] grandeza de lo cotidiano, la continuidad; la vida que se perpetúa, establecida sobre este suelo; la práctica desconocida, la apropiación del cuerpo, del espacio y el tiempo, del deseo. (Lefebvre, 1968, 49)

as tecnologias empregadas e a mesclagem de atividades de produção e reprodução revelam traços de autonomia nas iniciativas populares. Por outro lado, esses traços são limitados. O universo de opções no processo decisório é restringido e constrangido pela escassez de recursos, pelo acesso precário às informações e pelas determinações externas de incorporadores imobiliários e da indústria da construção civil. O desafio dos autoprodutores – e das propostas teóricas e práticas que pretendem favorecê-los – consiste em superar o horizonte das “escolhas pré-escolhidas”, como diz Pierre Bourdieu (2011 [1979-1982]), isto é, superar as pseudo-alternativas previamente definidas pela vulnerabilidade e precariedade a que estão submetidos.

O não reconhecimento, pela ideologia dominante, do cotidiano como lugar de ação política não se deve ao seu caráter espontâneo, não organizado, mas à necessidade de obliterar as soluções populares diante das questões sociais, de modo a manter encobertas as relações de opressão e de exploração entre as classes sociais. Nesse sentido, as iniciativas esparsas da população em geral não são reconhecidas como manifestações políticas. A autoprodução engendrada pelos trabalhadores como solução para suas necessidades de abrigo é concebida de forma pejorativa; e a ocupação da propriedade alheia, mesmo quando essa não exerce a sua função social como está previsto na constituição federal, é percebida como ato ilícito.

A pergunta que move esse artigo, “qual é a possibilidade emancipatória do modo de autoprodução do espaço urbano?”, revela algumas dificuldades de análise, ao se tomar exclusivamente os paradigmas eurocêtricos como referência.

### **Teorias sobre a produção do espaço**

Diante do acirramento das desigualdades sociais, notadamente nos grandes centros urbanos, dois grandes temas de pesquisa surgem na literatura sobre a produção do espaço: a crítica das formas espaciais de controle social; e a investigação de um novo modo de produção do espaço, adequado a relações sociais não opressoras.

O primeiro tema é tratado pela filosofia estruturalista e pela sociologia urbana, inspiradas nas teorias da crítica da economia política de Marx. Nesse sentido, o espaço denota as categorias de análise do processo de acumulação de capital, ora como meio de produção, ora como produto. Seus estudiosos procuram desvelar os dispositivos de poder (Foucault, (2010 [1975]), a luta pela dominação do tempo e do espaço (Harvey, 1998 [1989]), o espaço como elemento de distinção social (Bourdieu, 1997 [1993]), as questões urbanas (Castells, 1976). A diretriz básica das pesquisas é tornar evidente as relações de exploração e opressão de classes, reproduzidas pela ordenação espacial da vida cotidiana. Nesse tema, o modo de autoprodução do espaço é subproduto do modo capitalista de produção.

Os pesquisadores do segundo tema investigam a autogestão do espaço urbano (Lefevbre, 2009 [1996]), os movimentos sociais e a luta urbana (Souza; Rodrigues, 2004; Castells, 1976 [1973]), a atuação dos usuários nos processos de produção do espaço, a produção autônoma do espaço (Kapp, 2004), práticas arquitetônicas alternativas (Charley, 2008), práticas arquitetônicas insurgentes (Swyngedown, 2012 [2007]) e outras formas de atuação profissional, como a mediação, o design de interfaces e a crítica (Baltazar, Kapp, 2006; Kapp, Baltazar, Morado, 2008; Baltazar, Kapp, 2010). Em ambos os grupos, há pesquisas que avançam no delineamento de uma nova base de sociabilidade: a autodeterminação pela sociedade das condições de sua reprodução. Nesse tema, os estudiosos reconhecem o modo de autoprodução do espaço, seus limites e potencialidades para produzir espaços mais justos, do ponto de vista social e ambiental.

Quanto à crítica das formas espaciais de controle social, Marx (2010 [1859]) já entendia o surgimento das fábricas como dispositivo disciplinar para fazer frente às “fraudes” causadas pelos trabalhadores subcontratados no sistema de produção domiciliar (*putting-out*). A nova relação de trabalho pressupõe “trabalhadores reunidos sob o mesmo teto” com o objetivo primeiro de impor-lhes “horas regulares de trabalho” (Braverman, 1981 [1974], 66). O trabalho assalariado, aliado à centralização do emprego, possibilitou que a gerência primitiva assumisse formas mais rígidas de controle. Michel Foucault (2010 [1975]) se reporta às oficinas e fábricas como locais de implantação de um novo tipo de vigilância da produção, caracterizado pelo controle intensivo e contínuo. Mas o autor não se restringe à esfera da produção, considerando o princípio do enclausuramento, “encaixamento espacial das vigilâncias hierarquizadas” (Foucault, 2010 [1975], 166), em hospital, escola e prisão, as quais representam dispositivos de controle em outras esferas da vida.

Além do espaço propriamente dito, outros dispositivos de controle são empregados pelas classes dominantes para subjugar as classes dominadas. David Harvey (1998 [1989]) faz referência a vários fatos históricos para evidenciar a luta pela apropriação do tempo e do espaço entre as classes sociais – desde o uso do calendário e do relógio para a imposição da disciplina de trabalho nas cidades medievais até o uso do mapa para apropriação dos espaços para o uso privado. O axioma fundamental do autor é “a idéia de que o tempo e o espaço [...] não podem ser compreendidos independentemente da ação social” (Harvey, 1998 [1989]: 206). Fato é que “as mudanças nas qualidades objetivas do espaço e do tempo podem ser, e com frequência são, efetuadas por meio da luta social” (Harvey, 1998 [1989]: 208). Dessa forma, práticas e “discursos” sociais são postos em ação em busca do domínio do tempo e do espaço. No âmbito dos movimentos de trabalhadores, o combate ao movimento cartista na Inglaterra em 1840, a Revolução de 1848, a primeira Internacional, a Comuna de Paris, a supressão da agitação da classe trabalhadora na França em 1851, por exemplo, revelam os recursos encontrados para o domínio do espaço e do tempo: o emprego de mapas, a mobilidade da informação no território com o surgimento do telégrafo e da estrada de ferro, o controle seletivo sobre os meios de comunicação, a aglomeração e mobilidade dos trabalhadores.

O geógrafo David Harvey (2008; 2006 [2000]; 2005 [2001]), inspirado no livro “A sobrevivência do capitalismo” de Lefebvre (1973b), fornece maior concretude à teoria de produção do espaço ao empregar, na análise da produção capitalista do espaço, as categorias de análise próprias da teoria crítica da economia política de Marx. Embora permaneça uma visão pessimista em sua “teoria da produção capitalista do espaço” (2005 [2001])<sup>76</sup>, Harvey demonstra como o capitalismo conseguiu escapar das inerentes crises de sobreacumulação através da intensificação de consumo e da expansão geográfica.

O capitalismo apenas consegue escapar de sua própria contradição por meio da expansão. A expansão é, simultaneamente, intensificação (de desejos e necessidades sociais, de populações totais, e assim por diante) e expansão geográfica. Para o capitalismo sobreviver, deverá existir ou ser criado espaço novo para a acumulação. Se o modo capitalista de produção prevalecer em todos os aspectos, em todas as esferas e em todas as partes do mundo, haverá pouco ou

---

<sup>76</sup>O professor e geógrafo brasileiro Geraldo Magela Costa (2003) indica que David Harvey incorpora possibilidades de produção socialista do espaço em trabalhos posteriores a sua obra seminal *Condição Pós-Moderna* (1989), mas ainda segundo Costa (2003) permanece uma visão pessimista de Harvey sobre as reais possibilidades. Em obras mais recentes, Harvey (2008) enfatiza os direitos das pessoas de determinar as normas da produção do espaço das cidades.

nenhum espaço restante para a acumulação adicional (o crescimento populacional e a criação de novos desejos e necessidades seriam as únicas opções) (Harvey, 2006 [2000], 62).

A produção do espaço novo para a acumulação de capital, ou a urbanização nos dizeres de Harvey (2008), é um fenômeno de classe. Desde o feudalismo, por exemplo, um pequeno grupo de pessoas centraliza o controle sobre o uso da produção excedente. Sob o capitalismo, a urbanização desempenha papel primordial na constante busca de territórios que possam favorecer às atividades de geração de lucro e de reinvestimento, conforme a lógica de acumulação ampliada do capital. Porém, não é somente através da expansão territorial que o capital se reproduz, como a busca por novos mercados, a criação de novos instrumentos de crédito e financiamento de gastos estatais e privados (Harvey, 2008). A busca por inversão de capital enfrenta barreiras que são contornadas também através de outros recursos de urbanização, como a reestruturação urbana acompanhada de seus perversos processos de despejos e desalojamentos das classes pobres. As barreiras referem-se à mão de obra escassa e salários altos, escassez de recursos naturais e a concorrência de mercado:

Se a mão de obra é escassa e os salários são altos, a mão de obra existente tem de ser disciplinada, ou então é preciso encontrar mão de obra nova através da imigração e investimentos no exterior. O capitalista também deve descobrir novos recursos naturais, o que exerce uma pressão crescente sobre o meio ambiente.

As leis da competição também levam ao desenvolvimento contínuo de novas tecnologias e formas de organização, que permitem ao capitalista superar os concorrentes que utilizam métodos inferiores. As inovações definem novos desejos e necessidades, reduzem o tempo de giro do capital e a distância que antes limitava o âmbito geográfico onde o capitalista pode procurar outras fontes de mão de obra, matérias-primas, e assim por diante (Harvey, 2008).

Nos anos 80, os estudos do sociólogo Pierre Bourdieu levaram-no à afirmação de que o poder assume múltiplos disfarces de modo a legitimar as desigualdades sociais pela criação de elementos de *status* e distinção social. Bourdieu (2009 [1980]) demonstra a relação entre o espaço físico e o espaço social em um estudo etnológico do interior da casa Cabila (figura 1). A análise revela a articulação das necessidades sociais ou simbólicas e técnicas na organização do espaço interno. Assim, Bourdieu (2009 [1980]) pressupõe que a disposição e organização da casa no espaço expressa o sistema mítico-ritual da tribo articulados com imperativos técnicos e necessidades funcionais.

Em um texto posterior, *A Miséria do Mundo* (1997 [1993]), enfatiza o poder simbólico das classes privilegiadas na ocupação do espaço social e urbano. O poder simbólico, síntese de outras formas de capital (cultura e social), além do capital econômico, supõe outras relações sociais além daquelas do simples intercâmbio de mercadorias (Bourdieu, 2010 [1989]). Aqui também Bourdieu adota o pressuposto de o espaço expressar as relações sociais (figura 1).

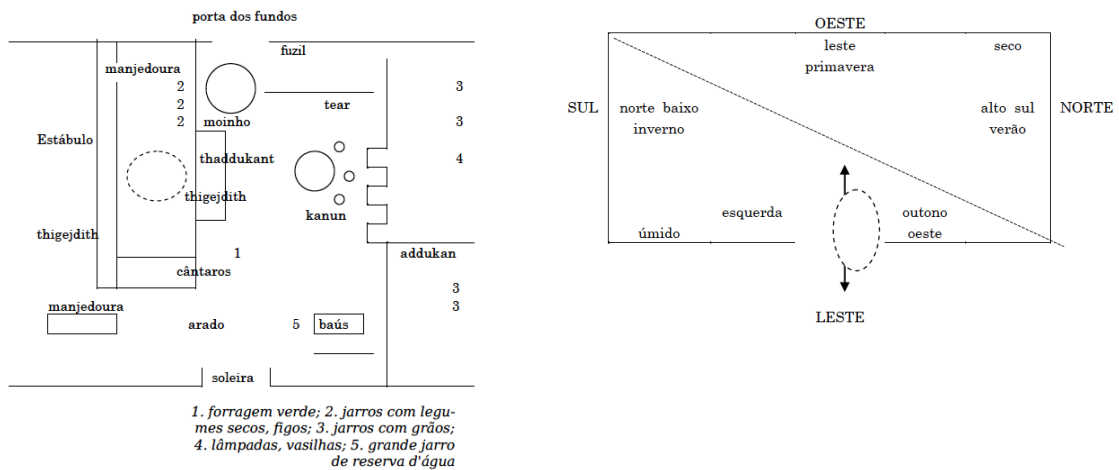


FIGURA 1 – Desenhos esquemáticos da Casa Cabila

FONTE: Bourdieu, 2009 [1980]

*O sucesso nas disputas depende do capital acumulado (sob suas diferentes espécies). De fato, as oportunidades médias de apropriação dos diferentes bens e serviços materiais ou culturais, associados a um determinado, especificam-se pelos diferentes ocupantes desse habitat segundo as capacidades de apropriação (materiais – dinheiro, meios de transporte particulares – e culturais) que cada um detém como propriedade (Bourdieu, 2010 [1989]: 165).*

As concepções anteriores de espaço, e de seu processo de produção, reduzem-no a duas categorias coexistentes: meio de produção, manipulável pelas classes dominantes com vistas a manter o poder e o controle sobre as classes dominadas; e produto do desenvolvimento das forças produtivas que atuam sobre o espaço. Segundo essa concepção, o espaço assim produzido expressa as perversas relações sociais próprias de uma sociedade capitalista. Os processos de produção do espaço afeitos à lógica de acumulação de capital dominam essa discussão, como a apropriação privada do espaço, a localização privilegiada, a segregação sócio-espacial e a gentrificação. Investigam-se as práticas espaciais comprometidas com a produção capitalista dos espaços. No âmbito do espaço urbano brasileiro, essa perspectiva prevaleceu na escola denominada “Economia política da Urbanização”<sup>77</sup>, até meados dos anos 80 e, apesar de suas relevantes contribuições ao evidenciar os mecanismos de opressão entre classes sociais na produção do espaço, havia uma tendência ao economicismo em suas análises, haja vista que predominavam explicações causais dos fenômenos urbanos, em detrimento de aspectos sociopolíticos. Além disso, a economia política da urbanização é uma categoria historicamente datada, cujo objeto de reflexão referia-se ao apogeu do desenvolvimento do capitalismo industrial (Costa, 2003).

A concepção de uma espacialidade dual entre espaços marcadamente de ricos e de pobres predominou na literatura brasileira até os anos 1980, quando os teóricos se reportavam ao modelo de cidade Fordista/Keysiana em suas análises. Os estudos tinham como pressuposto a estrutura sócio-espacial centro e periferia, que apresenta uma ocupação privilegiada dos ricos no centro e dos pobres na periferia dos grandes centros urbanos. O modelo dual, ao simplificar as desigualdades sócio-espaciais, pressupõe os espaços centro e periferia socialmente homogêneos (Lago, 2007), o que não é verdade,

<sup>77</sup> Dentre os autores que faziam parte dessa escola, podem ser citados Harvey (1981), Topalov (1979) e Lojkin (1981).

considerando, por exemplo, a consolidação de formas de ocupação subnormais nas áreas centrais, nos assentamentos precários, cortiços e favelas. Como a pobreza urbana era concebida de forma homogênea e simplificadora, o modelo dual mantinha os trabalhadores no estigma da pobreza e, ao mesmo tempo, contribuía para a manutenção da classe hegemônica no poder.

*A concentração do emprego, da moradia das classes médias e superiores e dos equipamentos e serviços urbanos nas áreas centrais e, conseqüentemente, as enormes carências que marcam os espaços periféricos sustentaram, até os anos 80, a visão dual da metrópole, em que a periferia evidenciava a distância física e social entre as classes sociais. Essa distância foi um dos mecanismos utilizados pelas nossas elites para a reprodução de seu poder econômico e simbólico (Lago; Mammarella, 2010: 67).*

Outro efeito redutor do modelo dual foi abordar consistentemente a questão da desigualdade social na produção do espaço no Brasil, pelo viés da habitação, ou de modo geral da reprodução da força de trabalho. Até os anos 80, as pesquisas debatiam questões sobre o direito à habitação e seus desdobramentos em políticas habitacionais e alternativas populares, como a autoconstrução (Farah, 1996). Embora o avanço seja significativo, as questões da desigualdade social reduzem o espaço em mercadoria a ser consumida pela força de trabalho. Permanece o ideário funcionalista da arquitetura moderna, explicitado em 1933 na Carta de Atenas – manifesto urbanístico do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna – CIAM, no qual recomenda, dentre outros aspectos, a separação das áreas residenciais, de lazer e de trabalho, através da setorização das áreas e de um planejamento do uso do solo.

Por sua vez Foucault, em entrevista à Paul Rabinow em 1982, reconsidera suas ideias sobre o princípio do enclausuramento no sentido de o espaço determinar o comportamento social. Ele afirma que a arquitetura não pode assegurar a liberdade do homem porque a liberdade é uma prática humana que não pode ser estabelecida por instituições, leis ou por simples projeto técnico. Foucault conclui que a forma arquitetônica não pode resolver por ela mesma os problemas sociais, mas produz efeitos positivos quando há uma concordância entre as intenções do arquiteto e as práticas reais da pessoas no exercício de liberdade (Foucault, 1982). Assim, Foucault salienta que a forma arquitetônica é meramente suportada pelo uso político do espaço por intermédio de seu leiaute eficiente (Leach, 2005 [1997]).

De modo mais geral, é Henri Lefebvre (1973b) quem aponta para outra dimensão da produção do espaço: a reprodução das relações sociais de produção. Nesse sentido, o espaço, além de produto ou mercadoria, é também produtor ou força produtiva que determina a organização dos meios de produção e da força de trabalho, não somente no espaço de um chão de fábrica, mas por toda a cidade (Lefebvre, 1972). Já foi dito que em uma sociedade capitalista, o espaço é considerado produto, pois resulta de trabalho dos homens sobre o espaço, cujo valor de troca é mais determinante que o valor de uso. Mas o espaço é também reproduzidor de relações sociais de produção, exercendo papel fundamental para a sobrevivência do capitalismo: “é neste espaço dialetizado (conflitual) que se realiza a reprodução das relações de produção. É este espaço que produz a reprodução das relações de produção, introduzindo nela contradições múltiplas, vindas ou não do tempo histórico” (Lefebvre, 1973b). Portanto, diferente dos autores do primeiro grupo que pertencem à “teoria política da urbanização”, o espaço na concepção de Lefebvre é também uma força produtiva, cuja função é reproduzir as relações sociais (Lefebvre, 1991 [1974]).

A “teoria política do espaço” de Lefebvre pressupõe a unidade dos opostos, em lugar das oposições antagônicas das teorias anteriores. O autor parte do princípio que o

fenômeno da produção do espaço apresenta qualidades opostas e indissociáveis: “No seio desse espaço, a reprodução das relações sociais de produção não se consuma sem um duplo movimento: dissolução de relações, nascimento de novas relações” (Lefebvre, 1991 [1974]: 50). Tal dialética da produção do espaço confere maior complexidade às práticas socioespaciais para além da concepção dual de espaços desiguais e antagônicos; e, conseqüentemente, esboça um horizonte da produção do espaço “socialista”, em que a transformação do espaço permitiria a construção de outros padrões de sociabilidade.

No primeiro caso, Lefebvre antevê o espaço homogêneo e ao mesmo tempo fragmentado das cidades contemporâneas, ao afirmar que o capitalismo e o neocapitalismo produziram o espaço abstrato, em referência a sua propriedade de absorver o valor de uso, como meio de troca. O espaço abstrato, ou seja o espaço de poder que é manipulado por todo tipo de autoridade, reduz as diferenças e ao mesmo tempo fragmenta o espaço para controlá-lo e negociá-lo. “Pois paradoxalmente (ainda) esse espaço homogêneo se fragmenta: lotes, parcelas. Em pedaços!” (Lefebvre, 1991 [1974]: 7). Mas ao tender para a homogeneidade, reduzindo as diferenças, o espaço abstrato dialeticamente as acentua, produzindo novas relações sociais, engendrando um novo espaço, denominado por Lefebvre (1991 [1974]) de espaço diferencial. “Ele reunirá o que o espaço abstrato separa: as funções, os elementos e momentos da prática social.” (Lefebvre, 1991 [1974]: 50).

No segundo caso, Lefebvre afirma que somente a luta de classes é capaz de produzir diferenças, impedindo que o espaço abstrato se amplie por todo o planeta (Lefebvre, 1991 [1974]). O espaço diferencial contém os germes de um espaço socialista no sentido de encerrar um “[...] pontencial de mudança social, a luta que procura manter ou resgatar o valor de uso do espaço da tendência em transformá-lo unicamente em valor de troca” (Costa, 2003, 6). Lefebvre supõe que a Revolução Russa nos anos 20 fracassou porque não foi capaz de produzir um novo espaço. Ou seja, novas relações sociais demandam um espaço novo.

Nesse sentido, as desigualdades sociais no espaço extrapolam as questões fragmentadas de moradia, trabalho, saúde, etc próprias da “teoria política da urbanização”. Como aponta Lefebvre (2001 [1968]: 86), “o problema da cidade ultrapassa enormemente o da moradia”. É necessário superar “a miséria do *habitat*, miséria do habitante submetido a uma cotidianidade organizada (na e pela sociedade burocrática do consumo dirigido)” (2001 [1968]: 138). Como um bom marxista, o autor acredita na possibilidade da classe operária em modificar profundamente a vida social, no cotidiano. Embora Lefebvre se reporte à classe operária no contexto sociopolítico europeu da década de 60, sua discussão é válida para a compreensão da produção do espaço, a partir da ideia de “vida cotidiana”.

As bases dessa revolução urbana? A revolução econômica, política e cultural: “Isso exige, ao lado da revolução econômica (planificação orientada para as necessidades sociais) e da revolução política (controle democrático do aparelho estatal, autogestão descentralizada) uma revolução cultural permanente.” (2001 [1968]: 140). Na visão de Lefebvre, a estratégia política de autogestão urbana promove o direito à cidade “O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao *habitat* e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade” (Lefebvre, 2001 [1968]: 135; grifos do autor). Ou seja, o direito à obra requer a participação efetiva dos trabalhadores na produção do espaço das cidades; e o direito à apropriação requer a posse do espaço pelos usuários em detrimento da noção de propriedade do espaço, em termos jurídicos: “Esse direito [tem] conteúdo diferente do direito de propriedade que vale por sua forma lógica e jurídica,



princípio do código das relações normais no modo de produção capitalista” (Lefebvre, 2000: 28).

Mais recentemente, David Harvey (2008) reforça a dimensão política e social do direito à cidade em outros dois aspectos. O primeiro refere-se ao caráter coletivo de novos processos de produção de espaço, e o segundo contempla a própria noção de direito, não definido *a priori*, mas algo a ser construído pelo coletivo.

*O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo, e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos, é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados.* (Harvey, 2008)

Nesta artigo, compreende-se direito à cidade nos termos explorados por Kapp (2012), ao explicitar o caráter revolucionário da expressão cunhada por Lefebvre.

*Ampliar e concretizar o direito à cidade para além das legislações exige criar possibilidades, não apenas de maior participação popular, mas de autonomia socioespacial, isto é, possibilidades para que diferentes coletividades adquiram o direito e a capacidade de definir a produção do espaço, em contraposição à heteronomia ou à definição dessa produção por instâncias alheias* (Kapp, 2012).

Ou seja, a autonomia sócio-espacial reside mais na possibilidade de produção autônoma dos espaços pelas camadas populares do que na participação popular institucionalmente regularizada pelo Estado. Entende-se por produção autônoma práticas que contemplem a autonomia construtiva dos usuários por um lado e o emprego de técnicas construtivas avançadas por outro. Ou seja, a produção autônoma é o modo produtivo em que os usuários detêm as decisões e, ao mesmo tempo, possuem acesso a recursos avançados:

*Entendemos por produção autônoma processos nos quais as decisões acerca do espaço e da construção cabem a usuários e construtores (como na autoprodução), e que, ao mesmo tempo, se beneficiam de recursos técnicos, jurídicos e sociais mais avançados (como a produção heterônoma vigente). Experiências de produção autônoma, com maior ou menor consistência, são realizadas, por exemplo, em mutirões autogeridos, em programas como o Crédito Solidário ou em processos do tipo do-it-yourself com produtos industriais adequados a essa lógica de produção* (Kapp; Morado, 2007).

Já na produção heterônoma as decisões tomadas acerca do espaço são realizadas por terceiros. Os participantes da produção heterônoma podem ser uma empresa privada ou pública, que possuem acesso a informações, financiamentos e suporte técnico além de seguirem normas gerais como as de acessibilidade e segurança. Temos como exemplo de produção heterônoma privada as construtoras, e de produção heterônoma pública, o Estado, que geralmente contrata empresas privadas para executar empreendimentos, como as habitações populares. De acordo com a unidade dos contrários, a produção autônoma do espaço somente existe a partir da produção heterônoma e, evidentemente, a busca pela produção de um espaço democrático não ocorre sem conflitos.

### **Movimentos sociais urbanos**

A vertente tradicional de estudos sobre as lutas urbanas aparece, na literatura de cunho sociológico europeu, a partir do papel que os ativismos de bairro exerceram na

produção do espaço das cidades nos anos 60 e 70, os quais atuam em duas frentes: ao resistir às desapropriações promovidas pelo Estado e ao pressioná-lo, solicitando melhorias de serviços e equipamentos urbanos para o bairro. O sociólogo espanhol Manuel Castells foi pioneiro em reconhecer a ação política das classes trabalhadoras no espaço urbano, e esse paradigma foi adotado por muitos estudiosos de movimentos populares não somente na Europa, como na América Latina. Castells (1976 [1973]) enfatiza os movimentos de bairro em Paris, Montreal, U.S.A. e Chile como protagonistas dos movimentos populares urbanos e sua capacidade de transformação de políticas públicas através de novas formas de protestos no final dos anos 60. Em outro texto o autor analisa os movimentos de bairro na Espanha e seu papel na tentativa de democratização desse país (Castells, 1974). “Assim, a verdadeira origem da mudança e da inovação da cidade está nos movimentos sociais urbanos e não nas instituições. Resta saber se é possível uma mudança social, política e global” (Castells, 1976 [1973]: 17; grifos do autor). Porém, apesar do autor revelar as contradições do crescimento urbano capitalista através de mobilização social (Castells, 1974), suas ideias privilegiam o Estado como principal elemento de coesão social.

*Ele via a prática dos agentes sociais como homogênea, pressionando por melhorias que somente seriam obtidas quando o Estado transformasse seus canais e criasse outros, específicos, para tratar de tais questões. A lógica é muito linear: pressão popular->mudanças institucionais-> reformas urbanas* (Gohn, 2007 [1997]: 194).

Ao atribuir ao Estado o papel de conceber novos aparatos institucionais para a obtenção de melhorias urbanas, Castells (1980 [1977]) reduz a ação política dos movimentos de bairro à reivindicação popular de direitos civis, compreendidos como consumo de serviços e equipamentos urbanos ofertados pelo Estado. Tal concepção é equivocada, haja vista que o próprio autor identificou várias práticas sócio-espaciais empregadas pelos ativistas de bairro em Paris, Montreal, U.S.A., Chile (1976 [1973]) e na Espanha (1974) que indicam a capacidade desses movimentos de redefinir a produção heterônoma do espaço, como manifestações, protestos de rua, organização de associações comunitárias, parceria com estudantes, denúncia ideológica dos projetos de renovação urbana, tentativa de negociação coletiva com o organismo responsável, elaboração de petições assinadas pelos moradores, destinação de outros usos, ocupações de imóveis vazios etc. Ou seja, as ações diretas das mobilizações sociais referentes à produção do espaço não são consideradas ações políticas por Castells. O sociólogo evidentemente segue a já citada tradição republicana francesa, em que a ação política é concebida em sua forma institucional (Lojkin, 1981 [1974]).

Face à reestruturação socioeconômica do capitalismo financeiro, os estudos da década de 80/90 no Brasil se voltam à análise de novas mobilizações políticas da classe dos trabalhadores. De certo modo, as tradições francesa e americana a respeito da questão social permanecem presentes nesses primeiros estudos sobre a desigualdade social no Brasil, pois tais estudos caracterizam-se pela reprodução do paradigma da ação política institucional. O predomínio das perspectivas institucionais determina uma posição secundária das ações diretas coletivas. Assim, no âmbito da sociologia, pesquisadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) realizaram uma pesquisa sobre os movimentos populares nos anos 80. Portanto, o foco dos estudos permaneceu nas instituições de organização popular, como sindicatos, comunidades de base, associações de bairro, movimento de mulheres e negros e partidos políticos (Singer; Brant, 1980). No campo da sociologia do trabalho, as ações coletivas institucionalizadas em sindicatos são destacadas com o objetivo de resgatar a história do movimento associativo dos trabalhadores organizados (Cattani, 1991) e vislumbrar um

novo sindicalismo (Cattani, 1996; Lojkin, 1999). No âmbito de políticas urbanas, a organização da sociedade civil na região metropolitana do Rio de Janeiro foi tema de um minucioso estudo quantitativo, que se baseou nos dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNDA), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1988. O foco desse estudo era “a avaliação do grau efetivo de participação sociopolítica da população e a identificação, quantificação, categorização e mapeamento das entidades de sociedade civil” (Ribeiro; Santos Júnior, 1996: 9). Os resultados dessa pesquisa indicaram pequena parcela da população vinculada a algum tipo de organização civil e uma grande segmentação da participação, de acordo com as diferenças de escolaridade, renda e local de moradia. O limite das análises anteriores em relação às lutas urbanas reside em abordar as mobilizações sociais a partir da perspectiva da representatividade dos indivíduos por parte de entidades de organizações civis. Desse modo, considera-se que somente quem pertence a esses grupos realizam algum tipo de prática política.

Os movimentos de contestação jovem da década de 60 e 70 constitui-se, a partir da dimensão político-cultural, uma vertente de estudo e ação, como a esquerda *hippie* norte-americana e os manifestantes do Maio de 1968 francês. Destaco o texto do artista e escritor Matteo Guarnaccia (2001) sobre o Levante Provos, que ocorreu em Amsterdam. Embora menos conhecida pelo senso comum, a provocação é pioneira no desenvolvimento da contracultura. O grupo Provos foi formado em meados dos anos 60 por mais de vinte estudantes contestadores do estilo de vida da sociedade consumista e que ganharam a simpatia da população. Em anos anteriores, Amsterdam já apresentava uma tradição de resistência de poder expressa por revoltas de trabalhadores, além de a cidade ser sede de congresso anarquista e anti-fascismo e anti-nazismo, bem como de movimentos artísticos que questionavam o estilo de vida imposto pelo modo de produção e consumo de massa padronizado. O levante Provos emprega os recursos de ocupação artística e temporária do espaço público – os *happenings*, e a panfletagem de campanhas antiautomóveis e antipublicitárias. A intenção é que suas ideias pudessem se aproximar do cotidiano dos cidadãos de Amsterdam e, assim, provocar uma autoconsciência libertária.

Em consonância com o caráter efêmero e das práticas anticulturais, o historiador, escritor, poeta e teórico libertário norte-americano Hakim Bey (2011 [1990]), cujo pseudônimo é Peter Lamborn Wilson, desenvolveu o conceito de Zonas Autônomas Temporárias (TAZ), a partir de seus estudos sobre as táticas empregadas pelos piratas e corsários do século XVIII para manter suas atividades de saques e pilhagens fora do controle da lei. Desiludido com os processos revolucionários da década de 60, que, segundo ele, permanecem no tempo e no espaço à custa do retorno do Estado; Bey propôs a invisibilidade e a invulnerabilidade de levantes, guerrilhas, insurreições e rebeliões, que atacam as estruturas de controle do Estado, justamente por ocupar temporariamente e clandestinamente determinado espaço e realizar seus propósitos festivos. Por serem “extraordinários”, “momentos de intensidade”, “experiência de pico” os levantes seriam capazes de provocar mudanças políticas, no sentido de conferir um novo sentido à banalização da vida cotidiana. As ações políticas nas TAZs são concebidas como táticas de resistência que não confrontam o Estado diretamente, mas esvaziam o poder deste, ao cultivar a liberdade de expressão sem qualquer tipo de repressão e controle de autoridade. Apesar da alta capacidade de produção do espaço, a TAZ nega qualquer instância de poder que possa conceder-lhe direitos, conforme sua tradição anarquista.

*Os movimentos político-culturais adotam também estratégias de permanência no espaço. É o caso do hip hop e squatting. O hip hop tem seu contexto de origem*

*na história de luta por direitos civis e políticos por parte dos negros americanos nos anos 60 (Souza; Rodrigues, 2004), mas atualmente se disseminou em guetos e favelas em outras regiões do mundo, como no Brasil. Caracteriza-se pela estreita relação com o lugar, espaços pobres e segregados, e pela criação cultural e artística como modo de fazer variadas formas de política. “As formas de expressão do hip hop – o rap, o grafite e o break – são construções artísticas que expressam um significativo e contundente conteúdo de crítica social, apontando por vezes na direção da instituição de outras relações sociais e de poder” (Souza; Rodrigues, 2004, 102).*

A contribuição dessa vertente é indicar que alguns movimentos político-culturais rompem com a artificial divisão da vida social, a qual concebe esferas separadas de cultura, economia, política, estética etc (Souza; Rodrigues, 2004). A concepção da vida em sua totalidade é bem representativa de outra mobilização social que se iniciou na década de 60, no contexto dos movimentos de contracultura na Europa, como o movimento *hippie* e *punk*. Embora a crise da habitação no período pós segunda guerra mundial fosse o principal evento mobilizador do movimento *squatting* (ou *okupas*, como é conhecido na Espanha e nos países da América Latina), a ocupação de edifícios abandonados contempla não somente a provisão de moradia, mas a implantação de atividades culturais, sociais e econômicas, inclusive atividades que promovem melhor relacionamento dos recém chegados *squatters* com a vizinhança. Além da ocupação e da autogestão do espaço, as práticas políticas de resistência do movimento desencadeiam o desenvolvimento de forte organização social. Dentre eles, a elaboração de eventos no entorno do local para impedir a aproximação da polícia, a elaboração de manual com instruções de táticas de ocupação, a fundação em 1974 da organização *Advisory Service for Squatters* (ASS) com o intuito de prestar assistência aos *squatters* ameaçados com ordem de despejo diante de pedidos de reintegração de posse dos proprietários dos imóveis vazios (Pruijt, 2004). Ben Frank (2007 [2000]) destaca que, além da simples ação direta de ocupar, as ações políticas do *squatting* questionavam de forma mais ampla as bases do sistema capitalista de produção, como a propriedade privada e a distribuição capitalista do espaço, nesse último caso, o autor refere-se aos processos de luta entre classes sociais por localização no espaço.

*As mobilizações sociais mais recentes colocam em dúvida a representatividade política e, conseqüentemente, as práticas políticas institucionalizadas. A despeito de conclusões precipitadas, face à atualidade e variedade dos acontecimentos, os protestos protagonizados especialmente pelos jovens questionam veementemente as instituições convencionais de representatividade política. Os movimentos sociais de protestos de 2011, além de indagar a ordem do capitalismo financeirizado, manifestam-se contra as estruturas político partidárias e sindicais vigentes (Carneiro, 2011). As revoluções democráticas em alguns países do norte da África, a reivindicação de educação pública e gratuita no Chile, os Indignados na Espanha, a Primavera Árabe culminam com o movimento Occupy Wall Street, a ocupação do setor financeiro da cidade de Nova York. Os movimentos de 2011 indicam a necessária urgência de “pensar em como expandir a democracia para além de sua forma política estatal pluripartidária” (Zizek, 2011, 21).*

De fato, as também recentes mobilizações sociais denominadas ativismos de base (*grassroots*) expõem as fragilidades das instituições de democracia representativa ao resolverem por elas mesmas urgentes questões urbanas. São os casos, por exemplo, do movimento russo *Do It Yourself* (DIY), do movimento de reconstrução da cidade de Áquila na Itália e do movimento organizado por luta por moradia em Belo Horizonte. Embora os eventos mobilizadores tenham naturezas distintas, tais movimentos são

representativos da capacidade de organização popular, apesar do Estado, como diria Marcelo Lopes de Souza (2012). No primeiro caso, o movimento russo DIY, ou também denominado “Delai Sam” (*do it yourself* em russo) surgiu a partir da experiência russa com o *10:10:10 International Day of Climate Action* em 10 de outubro de 2010. O objetivo do evento era mobilizar pessoas de vários países do mundo para agirem em prol da redução das emissões de carbono e promover energia limpa. Ativistas russos, sensibilizados pelo apelo ecológico, decidiram dar continuidade às ideias e idealizaram maratonas “Delai Sam”, onde ecologistas, artistas de rua, urbanistas, sociólogos e amantes de ciclismo se reúnem com o intuito de elaborar soluções para problemas locais, como “a arborização da cidade, e criação de hortas, a introdução da reciclagem de lixo, a arrumação e plantio de pátios, o encorajamento do ciclismo, proteção do patrimônio arquitetônico local; uma campanha contra vazamento nos telhados [...] (Kargina, 2013).

No caso da cidade italiana Áquila, que sofreu um terremoto no ano de 2009, uma parcela da população se mobilizou a partir da ingerência pelo Estado dos recursos públicos destinados à reconstrução da cidade e de sua vizinhança. Em decorrência da falta de abrigos após o desastre, o governo italiano acabou por implantar uma política permanente de escassez habitacional, além de uma progressiva fragmentação da cidade local ao construir novas cidades completamente desconectadas com a cidade anterior (Venturini; Verlinghieri, 2013). Áreas residenciais foram cercadas e, devido à vigilância policial, os moradores foram impedidos de voltar para suas moradias. Em nome dos traumas sofridos pelos moradores, uma equipe de técnicos, de engenheiros à psiquiatras, foi mobilizada para manter os indivíduos sob controle e impedidos de retomar sua vida diária. Com a ajuda do Estado uma nova segregação sócio-espacial se estabeleceu entre aqueles que residem em hotéis e aqueles que moram em tendas. Graças a essa política permanente de escassez habitacional, a indústria da construção civil é a única beneficiada com os lucros gerados pelo programa oficial de reconstrução (Venturini; Verlinghieri, 2013). No entanto, os excluídos do processo de reconstrução gerido pelo Estado se autoorganizaram em processo paralelo de reconstrução, em virtude do desejo de participarem dos processos decisórios. Através de assembleias, invasão de áreas cercadas, remoção coletiva de ruínas, construção de novas residências em regime de mutirão, os coletivos de moradores revelaram a capacidade de organização horizontal e de democracia direta na produção do próprio espaço (Venturini; Verlinghieri, 2013).

No início da década de 2010, em Belo Horizonte, o movimento organizado por luta por moradia retomou o contexto de parcerias de organizações da sociedade civil com os sem teto com o objetivo de contribuir para a redução do déficit habitacional. A organização política autônoma Brigadas Populares junto com os sem teto ocupam de modo organizado terrenos vazios, e que não exercem a função social da terra como previsto no artigo 182 da Constituição Federal de 1998. Tais terrenos são localizados na região metropolitana de Belo Horizonte e, dentre as ocupações Dandara, Eliana Silva, Camilo Torres, Irmã Dorothy, Ocupação Guarani Kaiowá, as mais antigas já apresentam elevados níveis de consolidação, considerando o parcelamento do solo segundo projeto urbanístico, construções em alvenaria e benfeitorias realizadas pela própria comunidade, como horta comunitária, sistema individual de tratamento de esgoto etc. Porém, em ambos os casos, há de se considerar que a participação dos técnicos especialistas são fundamentais para o sucesso das ações dos militantes do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), em consideração da comprometida capacidade de organização dos autoprodutores.

O apartidarismo e a organização horizontal e descentralizada também estão presentes nas mais recentes insurgências no Brasil, conhecidas como Jornadas de Junho.

A insatisfação popular originou-se no contexto da remodelização espacial das principais capitais brasileiras para receber os grandes eventos da Copa das Confederações e Copa 2014. Esse descontentamento, generalizado com a ingerência dos recursos e espaços públicos pelos gestores estatais e privados, possibilitou que organizações sociais de luta urbana como o Movimento Passe Livre (MPL) em São Paulo, e o Comitê Popular dos Atingidos pela Copa (COPAC) em Belo Horizonte, ganhassem magnitude com o fervoroso apoio popular.

Mas há no Brasil, outra vertente de análise, pioneira, que se constitui a partir da experiência cotidiana das classes populares. Ela articula-se notadamente no campo de estudos da habitação. O pioneirismo fica por conta dos trabalhos do arquiteto e antropólogo Carlos Nelson Ferreira dos Santos que, desde a década de 60, dedicou-se às questões de habitação popular. O relato de histórias de resistência por parte dos moradores à remoção de favelas pelo Estado ou de reivindicações por melhorias urbanas revelou a dimensão da capacidade de organização de pobres urbanos. Mas diferente da concepção da tradição francesa republicana de Castells, os estudos de Santos (1981) sobre o fenômeno movimentos sociais urbanos prezam por sua análise da política a nível local. Ao desprezar as análises das macroestruturas, a vertente das práticas políticas populares reconhece suas potencialidades, mas também seus limites.

*Com o que sei agora, admito a importância dos movimentos sociais urbanos como atualizadores de determinadas formas de luta urbana que, de outra maneira, seriam impossíveis de vir à tona. Isso quer dizer que os aceito como estratégia paliativa ou iniciadora, mas acho que depositar neles muitas esperanças de mudança social equivale a acreditar em milagres (Santos, 1981, 240).*

Os limites são expressos através do impasse, comum aos estudos de caso vivenciados por Santos (1981), referente à obtenção de coesão social através da reconciliação entre as partes; no caso, associações de bairro e o Estado, quando esse último aceita as reivindicações. O Estado, como instância legitimadora por excelência, no sentido de ser o responsável por reconhecer a validade de uma demanda popular (Santos, 1981), esvazia o movimento social urbano de ação política. Mas reconhecer a validade de uma demanda popular é bem diferente de conceder direitos, este sim um caminho que conduz à produção autônoma do espaço.

Em anos mais recentes, Marcelo Lopes de Souza e Glauco Bruce Rodrigues (2004) indicam que o ativismo puramente reivindicatório é desmobilizado por centrar suas ações em uma demanda pontual ou em uma carência específica, como melhorias para a rua, bairro ou favela. Dessa forma, os autores fazem uma distinção entre os ativismos e os movimentos sociais, e consideram esses últimos de maior envergadura política:

*Estão voltados para transformações mais ou menos profundas da sociedade, têm o horizonte de luta ampliado, ou seja, não fazem reivindicações puramente pontuais; pelo contrário, atuam em diversos níveis (e não apenas localmente), com preocupações de alcance maior como o aumento da justiça social, o combate à desigualdade, as críticas à segregação residencial e a luta contra o racismo, entre outras (Souza; Rodrigues, 2004, 84).*

A demagogia e o autoritarismo das administrações, a cooptação de líderes e a manipulação partidária, o “caciquismo” e o personalismo, o clientelismo, a influência das dificuldades econômicas, a influência do tráfico de drogas são apontados, dentre outros fatores, como as causas da crise do ativismo de bairro, que nos anos 70 e 80 tiveram seus tempos de glória (Souza; Rodrigues, 2004). Mas, por outro lado, os ativismos de bairro possuem uma dimensão político-pedagógica no sentido de ampliar a

consciência das pessoas em relação à conquista de direitos civis e do direito de definir a produção do espaço da cidade (Souza; Rodrigues, 2004).

Ainda no campo de estudos sobre a experiência popular, Turner publica, na década de 70, o livro *Housing by people* (1976), no qual investiga a prática da autoconstrução pelos moradores de favelas localizadas na América Latina. O autor confere uma grande dose de autonomia a essa modalidade de construção, em contraposição aos processos de produção em massa de moradia dos programas governamentais. Nesse sentido, a prática da autoconstrução como uma manifestação popular de cunho político obtém *status* de mobilização popular. A contribuição dos trabalhos de Turner refere-se ao reconhecimento por parte do senso comum técnico da prática cotidiana da autoconstrução. Desse modo, o Estado e as agências internacionais de fomento passam a implantar e apoiar programas de autoconstrução, urbanização de áreas irregulares e provisão de lotes urbanizados (Magalhães apud Lopes; Kapp; Baltazar, 2010). No entanto, a apropriação da autoconstrução por intermédio de adoção de políticas públicas torna-se inadequada frente à hegemonia do Estado liberal.

*No Brasil, como mostraram, entre outros, Licia do Prado Valladares (1986), Caio Marcio L. P. da Silva (1987), a publicação de Housing by People, de Turner, ofereceu o pretexto necessário para o Estado sair de cena: justificando esta saída como decorrência da escassez de inversões destinadas à provisão de moradia para os mais pobres, ao mesmo tempo legitimava politicamente sua retirada como uma 'estratégia democrática', franqueando a participação – totalmente restrita, mediada e controlada – nos processos de planejamento (o "projeto participativo") e produção (aporte de mão de obra) da moradia* (Lopes; Kapp; Baltazar, 2010, 4).

Diante da possibilidade de omissão do Estado, a questão de fundo é: que estratégias de ação política podem ser mobilizadas nas práticas sócio-espaciais populares? Entende-se por ação política nos termos do já mencionado conceito de autonomia sócio-espacial: “possibilidades para que diferentes coletividades adquiram o direito e a capacidade de definir a produção do espaço” (Kapp, 2012).

### **Ação política direta e institucional**

É com o auge da cidade fordista ou da “racionalidade burocrática técnico-científica” (Harvey, 1998 [1989]) que a mobilização social ganha força nos anos 60, através da insatisfação de excluídos dos benefícios da produção e do consumo em massa, da crítica das práticas contraculturais e do descontentamento do Terceiro Mundo com o padrão de desenvolvimento imposto pela hegemonia dos países do Primeiro Mundo (Harvey, 1998 [1989]). A reestruturação do modelo de produção fordista para toyotista nos anos 80 nos países do Primeiro Mundo implicou no desenvolvimento da cidade pós-fordista. Tal reestruturação requalificou as lutas urbanas de modo que, em uma cidade fragmentada sob a égide da globalização, elas passaram a ser ecléticas, pois “o descontentamento geral com o sistema global capitalista, que é, claro, adquire diferentes formas aqui e ali” (Zizek, 2012, 21). Em especial, na América Latina, ressurgem novos formatos de lutas ditas tradicionais, à exemplo de movimentos étnicos ou indígenas, movimentos populares urbanos de bairro, movimentos tidos como insurgentes (piqueteiros na Argentina, cocaleiros na Bolívia e Peru, zapatistas no México), movimentos de luta pela moradia etc (Gohn, 2008).

A questão da vulnerabilidade socioeconômica e civil, compreendida como a desproteção de grandes parcelas da população pobre em relação aos direitos básicos de cidadania e em relação a sua integridade física (Kowarick, 2009) foi retomada no campo

da sociologia a partir dos anos 90, diante do aumento do desemprego e da precarização do trabalho. A questão social, termo que sintetiza a ideia anterior, é tradicionalmente tratada na literatura por duas matrizes: a tradição francesa e a tradição americana. A tradição francesa “ênfatisa a responsabilidade pública pelos destinos de seus cidadãos” (Kowarick, 2009, 15). A forte tradição republicana está fundamentada na convicção do papel central do Estado no combate à vulnerabilidade econômica, social e urbana dos grupos marginalizados ou desfiliaados. Nesse sentido a questão social é eminentemente uma questão urbana: desde a crise da habitação do pós-guerra até as atuais revoltas dos imigrantes nas periferias francesas (Kowarick, 2009). A tradição americana responsabiliza o indivíduo pela pobreza, atribuindo à fraqueza humana a ausência de atributos próprios da ética protestante, como a perseverança e o treinamento moral. Nesse sentido a questão social é basicamente uma questão ética. Na concepção americana, a questão social é fruto da carência de dois atributos básicos, o individualismo e a competição, essenciais para conquistar os benefícios de uma sociedade que se proclama igual em oportunidades (Kowarick, 2009). Em meados dos anos 90, diante da crise econômica mundial, novos postulados neoliberais determinam a política social através da extinção da prerrogativa de “direitos”, em referência à universalização dos direitos civis nos anos 60, e a sua substituição pelo pressuposto da obrigação:

No âmbito das políticas públicas, cabe destacar a lei de 1988, conhecida como Family Support Act (FSA), que altera as regras do Aid to Families with Dependent Children (AFDC): tratava-se de combater a permissividade dos subsídios públicos. O espírito do novo programa colocava em xeque o princípio de prerrogativas de direitos (*entitlement*) pois a concepção de contrapartida passa a ser condição necessária para a obtenção de benefícios: devem “haver obrigações sociais da cidadania” (Mead, 1986) (Kowarick, 2009: 41).

Tanto a tradição francesa quanto a tradição americana privilegiam a ação institucional, no papel de políticas públicas, para combater as consequências do desenvolvimento desigual na sociedade capitalista, em detrimento de ação política direta presente na prática cotidiana de indivíduos organizados. Não é meu propósito efetuar uma análise crítica sobre a literatura do campo da sociologia, mas, a partir do debate francês e americano, mostrar o conteúdo que a questão social adquire na controvérsia sobre a capacidade de grupos populares se autorganizarem ou não. No âmbito da produção do espaço, em vista das recentes manifestações que tomaram as ruas das principais capitais do Brasil, as chamadas Jornadas de Junho, a polêmica que se estabelece na atualidade, e ainda sem respostas, diz respeito à capacidade das mobilizações populares produzirem um espaço novo, apto para gerar relações de outro tipo. Nesse sentido, na análise da literatura que procedo a seguir, os recursos institucionais ora predominam, ora atrofiam em relação às ações diretas engendradas pelos grupos sociais na produção do espaço.

Na visão do geógrafo Marcelo Lopes de Souza (2012), tal controvérsia advém de antigas “discordâncias tanto no interior do campo libertário quanto, até mesmo, do marxista: qual é o valor tático de se utilizar canais institucionais estatais para se tentar promover certos avanços (ou evitar determinados retrocessos)? E que riscos e armadilhas tal uso tático pode trazer consigo?” (Souza, M.L., 2012). Por ação direta, entende-se “a atividade de luta armada, mas também de propaganda, agitação e organização, com a finalidade de promover a revolução social e eliminar a exploração de classe e o Estado que lhe dá respaldo” (Souza, M.L., 2012). E, por luta institucional, concebe-se uma luta não partidária que emprega “canais, instâncias e recursos estatais, tais como conselhos gestores, orçamentos participativos ou fundos públicos” (Souza,



M.L., 2012). Porém, é necessário estar atento ao fato de várias instituições que tiveram sua origem no combate ao Estado e por isso mesmo surgiram fora do âmbito de sua atuação, hoje serem cooptadas por ele, como é o caso de alguns sindicatos, comissões de bairro ou comitês de fábrica, por exemplo.

Além disso, como enfatiza Marx, o capital não consiste de um conjunto de instituições; ele é um processo de circulação entre as esferas de produção e de reprodução. Decorre daí que, se o propósito é buscar soluções anticapitalistas, não basta atacar as instituições criadas para ou pelo capital. Como se trata de um processo, o capital transfigura as instituições. A dialética do poder, como salienta Pedro Demo (1996 [1986]), presume que quem conquista poder dedica-se à sua manutenção. A dialética entre produção autônoma e produção heterônoma do espaço é evidentemente um processo, em que a produção de novos espaços para novas relações sociais requer lutas institucionais e ações diretas que se transformam com o tempo.

É o caso das transformações empreendidas pelo neoliberalismo que substituíram o governo pela governança (Harvey, 2013 [2008]), ou nos dizeres do professor e geógrafo Erik Swyngedouw, o neoliberalismo implantou um nova “ordem policial urbana pós-política” (Swyngedouw, 2012 [2007]). A expressão refere-se ao novo modelo de governança urbana, inaugurado pela reestruturação produtiva e espacial nas cidades pós-fordistas, onde o debate, desacordo e dissenso são dissipados pela implantação de uma série de “tecnologias de cidadania” (Cruikshank apud Swyngedouw, 2012 [2007]) que buscam o “consenso, acordo e gestão tecnocrática” (Swyngedouw, 2012 [2007]: 52). Apesar da análise do geógrafo se aplicar ao contexto de grandes reestruturações espaciais sofridas pelas metrópoles européias nos anos 80 sob o pretexto de torná-las mais competitivas e atraentes para os investidores do capital global, as novas tecnologias de participação cidadã nas políticas urbanas estão presentes em todas as cidades submetidas a uma política socioeconômica neoliberal. O termo pós-político deriva da retirada da dimensão política do governo, cujo novo papel é reduzido ao de policiamento. Tarefa essa exercida a partir de novas tecnologias de poder e de uma nova estrutura de governança, aparentemente horizontal, entre agentes do estados, sociedade civil, ONGs e mercado privado. Ao pulverizar o poder sob a égide do consenso, a rede de instituições de governança, dentre elas as organizações da sociedade civil, ironicamente não consegue perceber que os socialmente excluídos, a princípio representados por essas instituições, não são contemplados pelas vantagens da urbanidade competitiva, criativa, inovadora e global da cidade pós-fordista (Swyngedouw, 2012 [2007]).

É necessário ampliar a acepção de “luta institucional” de Marcelo Lopes de Souza, no sentido de abranger outras estruturas institucionais além do Estado, como as da própria sociedade civil, que são empregadas para a produção heterônoma do espaço.

É somente com o acirramento das desigualdades sociais na virada do século que os estudos se voltam à análise de novos padrões de espacialização da exclusão social. Permanece o paradigma da reprodução da força de trabalho, mas agora em seu viés neoliberal. Ou seja, na raiz dessa articulação, estaria a ampliação das escolhas individuais, as quais permitiriam o desenvolvimento das oportunidades e capacidades humanas (PNDU, 2013). A intenção desses estudos é realizar um diagnóstico da dimensão socioespacial da exclusão, à exemplo dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) e de Vulnerabilidade Social (IVS). Coraggio e Constanzo (2010) indicam que o objetivo desses diagnósticos é formular políticas sociais comprometidas com o desenvolvimento e distribuição de diversas formas de capital (social, econômico, humano, físico etc) entre os indivíduos mais pobres da sociedade. Esse enfoque é difundido pelo Banco Mundial e Banco

Interamericano de Desenvolvimento com a intenção de substituir políticas assistencialistas por políticas de cunho empreendedoristas, bem ao estilo da já citada tradição americana de responsabilizar o indivíduo pela pobreza, ou do outro lado da mesma moeda, pela riqueza. Tal noção toma como referência o acesso a essas diversas formas de capital, também denominadas de “ativos”, a fim de promover um circuito virtuoso para o indivíduo sair da pobreza (Coraggio; Constanzo, 2010). A questão comum nessa vertente é: como as desigualdades sociais se distribuem no espaço? Um novo padrão de desigualdade sócio-espacial é adotado pelos pesquisadores (Lago, 2009), em lugar da já citada concepção dual centro e periferia. Desse modo, além da tradicional categoria ocupação e renda, são acrescentados os parâmetros de demografia, longevidade, educação, moradia, mobilidade, segurança etc de modo a investigar o padrão fragmentado e excludente da produção do espaço das metrópoles brasileiras.

No início do século XXI, a compreensão da complexificação do fenômeno da desigualdade sócio-espacial aliada ao ressurgimento do fenômeno do trabalho associado promoveram o interesse pelo tema da espacialidade do trabalho precário nas metrópoles brasileiras (Lago, 2009; Ikuta, 2008). As práticas sócio-espaciais populares retornam como tema central desses estudos. À exemplo da autoconstrução de moradias pelos pobres urbanos, as pesquisas revelam a construção de redes produtivas locais para superação da precariedade da vida.

Sociólogos e economistas já acumulam uma relevante reflexão e inúmeras pesquisas sobre a crise do trabalho e seu impacto sobre as desigualdades sociais. Planejadores urbanos e geógrafos privilegiam o impacto dessas desigualdades sobre o território, evidenciando novos padrões de segregação urbana. Ao mesmo tempo, a materialidade da cidade, a localização das coisas e das pessoas no território, portanto as distâncias e proximidades, as barreiras e aberturas modificam as condições de acesso à cidade. Os bens e serviços urbanos, objetos da política pública, não devem ser pensados apenas como condição para uma vida digna, mas também como recursos produtivos e monetários, passíveis de serem apropriados pelos trabalhadores em práticas emancipatórias. No Brasil, é crescente a atividade econômica domiciliar em áreas populares, seja na confecção de roupas, na produção de alimentos ou na prestação de serviços variados. Nesses casos, o acesso à água potável, à eletricidade e à telefonia e o baixo preço da tarifa desses serviços são condições para a formação de redes produtivas locais que promovam a superação da precariedade da vida nesses lugares (Lago, 2009).

Essa vertente contribui para modificar a compreensão dominante até então entre os arquitetos e urbanistas do papel da periferia nos grandes centros urbanos: de lugar de dormitório, para lugar de trabalho. Entender outras formas de organização do trabalho para além do trabalho formal, do lado de fora da fábrica, constitui a preocupação dessa vertente, cujas principais descobertas referem-se a dois recursos empregados pelos autoprodutores para se reproduzirem: as relações de proximidade e o saber advindo da prática cotidiana. Apesar de reconhecer a ação direta dos trabalhadores da periferia, prevalece a noção de que a ação coletiva fundamenta-se na reivindicação do acesso ao consumo de recursos públicos pelos trabalhadores precarizados.

Concluo que a concentração territorial da confecção de roupas e o saber acumulado pelas trabalhadoras são dois elementos necessários para o surgimento ou a ampliação de ações coletivas que disputem e redirecionem os recursos públicos para o fortalecimento de experiências autogestionárias de trabalho e para a reprodução do trabalhador e sua família (Lago, 2009: 45).

A relação entre moradia e trabalho, ou entre as esferas de reprodução e de produção, fica mais evidenciada nos trabalhos de Ikuta (2003a), que dedica seus estudos

aos movimentos sociais urbanos: MTST, Conjunto Palmeiras / Banco Palmas e *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* (FUCVAM). Seus principais achados apontam que tais movimentos atuam para além das questões de moradia e de regularização da terra que ocupam e, em uma perspectiva integral, também se organizam para garantir a subsistência através do trabalho (Ikuta, 2003a). As experiências de mobilização popular investigadas por Ikuta sinalizaram, em sentido positivo, a precedência do universo da reprodução sobre a produção: “[...] é preciso considerar a capacidade que estas experiências têm de transformar aspectos da esfera da produção através de dimensões constituídas na esfera da reprodução, comprovando que a esfera da reprodução não é mera repetição ou duplicação da produção” (Ikuta, 2003b: 31).

Em função das experiências de mobilização social organizadas pelos pobres urbanos em seu cotidiano, e também a partir da simples constatação da perpetuação das desigualdades sociais, um tema de estudos e de intervenções práticas se constitui na busca de outras bases conceituais para o desenvolvimento de novas práticas de produção do espaço, não comprometidas com a acumulação ampliada do capital. As formulações pelos técnicos de alternativas para a questão social se articulam em duas vertentes, discordantes entre si no fundamento das propostas de emancipação social da classe dos trabalhadores. A polêmica que se estabelece diz respeito aos limites conceituais dos processos ditos participacionistas, próprios da primeira vertente, em que prevalece a produção heterônoma do espaço, apesar do discurso democrático. A segunda vertente fundamenta-se no conceito da autonomia e, evidentemente, compromete-se em elaborar processos de produção autônoma do espaço. Em síntese, o debate que se trava no campo da arquitetura e do planejamento urbano é: qual a categoria essencial por detrás das alternativas de produção do espaço que podem promover a emancipação do autoprodutor: participação ou autonomia? Como identificar a linha tênue que divide processos igualmente baseados no trabalhador como produtor do espaço, mas que no primeiro caso mantém e justifica o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho e, no segundo caso, emancipa o trabalhador de suas relações sociais opressoras? O debate de fundo que se estabelece entre os dois paradigmas diz respeito à superação da alienação no âmbito de processos de produção do espaço. Tendo em vista as possibilidades de automediação de indivíduos sociais por meio de instrumentos e instituições específicas de auto-realização humana, a seção a seguir analisa as propostas de produção do espaço, baseadas nos paradigmas da participação e da autonomia, respectivamente.

### **Participação ou Autonomia?**

A vertente da participação teve início na década de 60, em um contexto de forte questionamento dos ideais racionalistas e universalizantes do Movimento Moderno e do *International Style*. É certo que a crítica dessa vertente não residia diretamente em questões urbanas advindas de conteúdo de classe, mas sim ao projeto modernista: “O embrião dessa idéia já está nas críticas da produção em massa (que questionam os conjuntos habitacionais enormes), do processo de projeto tradicional (que reproduz a separação entre projeto, construção e uso) e dos procedimentos construtivos (que reforçam a divisão social e hierárquica do trabalho) pelo menos a partir da década de 1960” (Lopes; Kapp; Baltazar, 2010). A perspectiva central baseia-se na aproximação entre arquiteto e o usuário final do espaço construído. Muitos arquitetos desenvolveram diferentes abordagens de envolvimento dos usuários no processo de produção do espaço, cujos métodos incluíam oficinas, consultas, escritórios de bairro, auto-

construção, leiautes flexíveis de modo a adaptar o espaço às necessidades dos usuários etc. Os pioneiros da vertente da participação<sup>78</sup> foram os arquitetos Lucien Kroll, Ralph Erskine, Christopher Alexander, Walter Segal, Nicolas John Habraken, Yona Friedman, Eilfried Huth, o grupo Archigram, Cedric Price, Rodolfo Livingston, dentre outros. As experiências de participação contemplavam aberturas tanto no processo de projeto, quanto em outras etapas do processo de produção do espaço. Identifiquei seis grupos de arquitetos, que atuam de forma independente entre eles, cujos trabalhos são reunidos em função dos conceitos que empregam para aplicar a ideia da participação. O primeiro grupo de arquitetos concebe a participação do usuário na produção do espaço mediante a possibilidade combinatória de diferentes elementos espaciais (Alexander, 1969, 1977; Habraken, 1979; Kroll, 1987). O segundo grupo explora a participação do usuário a medida que ele usa o espaço (Friedman, 1960; Peter Cook, David Greene, Michael Webb: revista Archigram 1, 1961 apud Sadler, 2005). O terceiro grupo considera a participação através da autoconstrução (Segal, Huth apud Spatial Agency, 2013). O quarto grupo se dedica a desenvolver metodologias projetuais para a participação comunitária (Erskine apud Spatial Agency, 2013; Davidoff, 1965; Livingston, 1990; 2006). O quinto grupo propõe a participação comunitária em situações de precariedade e como forma de gestão espacial (Hamdi, 1991; Till; Schneider, 2007; 2009; Frediani; French; Ferrera, 2011; Till; Awan; Schneider, 2011). O sexto grupo de arquitetos trabalha a questão da participação na produção de espaços de trabalho (Sannof, 2006; Broberg, 2008). Sob o escudo de argumentos como flexibilidade e empoderamento legitimam processos de perpetuação da pobreza, uma vez que os usuários atuam de modo parcelado nos processos decisórios e simplesmente validam decisões já definidas anteriormente pelos técnicos especialistas. O paradigma da participação contribui para persuadir os autoprodutores a validarem as mudanças organizacionais e técnicas promovidas pela governança. Os instrumentos desenvolvidos pelos arquitetos para promoverem a “participação” da população são aparatos convencionais de projeto técnico, como o leiaute e a maquete, o que acentua a ideia de que os processos participativos encobrem relações sociais desiguais e as reforçam, já que são ferramentas de controle operário (Ferro, 1982) e impedem a autodeterminação da produção do espaço pelos trabalhadores.

Ou seja, nos termos elaborados por Swyngedouw ([2007] 2012), a “participação cidadã” obscurece a “ordem policial urbana pós-política”. Apesar do discurso democrático, o paradigma da participação não promove a autodeterminação da produção do espaço pela população, uma vez que as políticas públicas são elaboradas por instâncias externas às organizações populares.

Radicalmente distinta da visão anterior, estão autores que se apóiam no conceito de autonomia como meio de emancipação social. Enquanto as propostas centradas no paradigma da participação criticam a racionalidade do movimento moderno, as iniciativas no âmbito da autonomia criticam qualquer forma de omissão e justificação da perpetuação de relações opressoras, dentre elas as relações entre capital e trabalho e entre gêneros.

O paradigma da autonomia origina-se sobretudo dos trabalhos desenvolvidos no campo da Teoria Crítica, inaugurada nos anos 1930, a partir da desilusão em relação à ideia de que o desenvolvimento das forças produtivas modificaria as relações de produção. Em um contexto histórico de surgimento do fascismo e do nazismo, da constatação do regime ditatorial na União Soviética comunista, ou seja, diante da

---

<sup>78</sup>Para um levantamento detalhado das propostas de arquitetos sobre a participação dos usuários, ver o ícone “arquitetos e a participação” disponível no site do grupo de estudos Morar de Outras Maneiras – MOM: <http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/index.html>.

barbárie, os pensadores da Escola de Frankfurt foram os primeiros a indicar os limites do marxismo ortodoxo ou a impossibilidade de desenvolvimento pleno da sociedade no contexto do capitalismo industrial do século XX (Adorno; Horkheimer, 1985 [1947]). A teoria marxista previa que em determinado ponto de desenvolvimento, forças produtivas e relações de produção entrariam em contradição, conduzindo a uma revolução social. Assim como o desenvolvimento científico não conduziu a emancipação do homem, por encontrar-se vinculado ao controle e a coesão social, o trabalho também não conduziu à formação autônoma e emancipada do homem. Pelo contrário, embora o trabalho fosse formador, prevaleceu na sociedade a “universalização da forma social do trabalho alienado” (Maar, 2010 [1971] apud Adorno, 2010 [1971], 17). Do ponto de vista da Teoria Crítica, são as relações sociais que determinam as forças produtivas, e não o contrário. Marcuse (1973 [1964]) elucida por que o desenvolvimento científico não conduziu à emancipação: “[a] tecnologia serve para instituir formas novas, mais eficazes e mais agradáveis de controle social e coesão social” (Marcuse, 1973 [1964], 18) em vez de cumprir sua promessa de libertar os homens do trabalho ou, pelo menos, de libertá-los do trabalho pesado, enfadonho, não-livre. Nesse sentido, a perda do papel de transformação histórica da classe dos trabalhadores se deve ao seu “aburguesamento” pela ideologia da Indústria Cultural (Adorno; Horkheimer, 1985 [1947]). Essa regressão é atribuída ao elemento destrutivo do progresso, qual seja a uniformização da sociedade administrada conduziu à autodestruição do esclarecimento. Para Adorno e Horkheimer (1985 [1947]) a indústria cultural reduz o esclarecimento à ideologia, no sentido de manipular as massas, de transformar o homem em simples consumidor, porque o que se quer é prestígio e não conhecimento. O princípio norteador reside na premissa de que a liberdade na sociedade somente é possível a partir do pensamento esclarecedor. Por sua vez, Adorno (1995 [1959-69]) ressalta que a sobrevivência da humanidade depende de tentativas de superação da barbárie, através da produção de uma consciência verdadeira, autônoma e emancipada.

A contribuição da Escola de Frankfurt, em relação ao marxismo, é assinalar que a conquista de um outro padrão de sociabilidade, vai além da simples propriedade dos meios de produção pelos trabalhadores. Tragtenberg (1987), sociólogo e professor brasileiro, a partir de seus estudos sobre as coletividades espanholas, produto de um movimento das classes trabalhadoras no período 1936/1939 durante a Guerra Civil, compartilha a mesma assertiva da Escola de Frankfurt, ou seja, que o debate sobre a autonomia insere-se no âmbito das relações sociais de produção:

Socialismo não significa somente propriedade comum e controle dos meios de produção e distribuição, significa, também, igualdade, liberdade afetiva, reconhecimento recíproco e uma radical transformação das relações entre os homens. É a autêntica “autoconsciência” do homem (Tragtenberg, 1987, 22).

A conquista da autoconsciência do homem não decorre do pensamento lógico formal, mas da capacidade de pensar em relação a realidade (Adorno, 1995 [1959-69]). Nesse sentido, autores que se propõem a compreender a realidade da produção arquitetônica identificam a estreita relação da prática arquitetônica com processos de produção capitalista. Já mencionei que a produção capitalista do espaço se expressa em vários âmbitos, na produção do espaço como mercadoria, na expressão de poder simbólico, na reprodução de relações sociais de produção. Agora, a discussão centra-se especificamente nos processos de produção arquitetônica engendrados pelos técnicos, à serviço do capital.

Diante da constatação de que a arquitetura é um ramo de operação do processo de produção capitalista, a questão da ética da prática arquitetônica ganha visibilidade entre alguns autores, que se propõem a definir os princípios fundamentais de uma

arquitetura insurgente. Jonhathan Charley (2008) propõe uma prática arquitetônica alternativa, a qual ele entende como uma prática de resistência anti-capitalista. Na concepção do autor, o termo alternativo refere-se a um modo de produzir coisas, incluindo a produção de edifícios, que não seja determinada por imperativos capitalistas e pela moralidade burguesa. O significado politicamente engajado compreende a prática de resistência no âmbito ecológico e social, no sentido de resistir aos aspectos destrutivos do desenvolvimento urbano capitalista, e no âmbito profissional, no sentido de o técnico se engajar em modos pós-capitalistas de produção arquitetônica. Charley (2008) alega que grande parte dos arquitetos trabalham para reforçar a imagem de poder e riqueza dos seus clientes, mas não refletem sobre as relações de opressão na sociedade, bem como no canteiro de obras, gerados pelo processo de acumulação de capital. Os técnicos, como todo o senso comum, pensam e agem segundo a ideologia naturalizada de que os males do mundo serão remediados pela teoria econômica neoliberal. Assim, o mito do mercado livre promove a mercantilização de todos os aspectos do ambiente construído. Por outro lado, o fracasso do socialismo real no antigo bloco soviético condenou ao esquecimento as tentativas históricas de forjar uma alternativa para o capitalismo. Uma dessas tentativas ocorreu durante os primeiros anos da Revolução de Outubro na União Soviética, quando membros da vanguarda artística russa desenvolveram, nos anos 20, uma nova prática de política engajada com as necessidades revolucionárias de construção de um novo estado socialista (Cook, 2004 [1999]). O designer e artista teórico Alexei Gan, junto com Lyubov Popova (1889-1924), Aleksandr Rodchenko (1891-1956), Várvara Stepanova (1894-1958), Vladimir Tatlin (1885-1953), Karl Ioganson, os irmãos Sternberg (Georgy, 1900-1933; e Vladimir, 1899-1982), e Konstantin Medunetzki, entre outros, inaugurou o primeiro grupo do movimento estético denominado “Construtivista”. O projeto cultural da vanguarda tinha como princípio o engajamento das diversas artes, como pintura, escultura, arquitetura, teatro, desenho industrial e cinema na reconstrução do todo organismo social:

Não podemos nos esquecer de que nossa sociedade atual é de transição, do capitalismo para o comunismo, e que o construtivismo não pode ser dissociado da base, isto é, da realidade econômica de nossa atual sociedade; os construtivistas consideram sua única escola a realidade prática do sistema soviético, no qual são desenvolvidos experimentos sem fim, de forma incansável e persistente (Gan apud Bann, 1974, 40).

Assim, além de o grupo propor a adoção de um idioma comum entre as diversas artes, rejeitava a noção de arte como mera expressão isolada, individual e romântica. Alexei Gan, Alexander Rodchenko e sua mulher, a pintora e artista gráfica Varvara Stepanova, redigiram o programa do grupo Produtivista e, dois anos depois, o manifesto Produtivista, em que apontaram a arte especulativa e a própria religião como atividades escapistas e perigosas (Gan; Rodchenko; Stepanova, 1922, 19). Inspirados nas ideias de Marx, em especial na primeira parte da *A ideologia alemã* (1845), os produtivistas formulam um novo postulado para o trabalho dos artistas a partir da expressão comunista “construções materiais” (Cook, 2004 [1999]).

A tarefa exigida por aquele novo posicionamento implicava, entre outras coisas, a participação real da produção intelectual como elemento importante na construção da nova cultura comunista. Isto significou, principalmente, um contato direto com todos os centros produtivos e órgãos principais do mecanismo soviético unificado, que tornou possível, na prática, novas formas de vivência e experiência. A ordem, então, era sair para as ruas, para as fábricas, únicos locais onde os artistas poderiam reformular os conceitos materialistas e realizá-los na

vida prática, sintetizando as idéias de Marx referentes aos cientistas, ou seja, os artistas, nas mais variadas formas, têm interpretado o mundo, mas sua tarefa é transformá-lo (Vieira, 2004, 19).

A partir de uma perspectiva centrada na política de produção do espaço, Swyngedouw (2012 [2007]) propõe um programa sociopolítico radical. A ética de um “gesto político correto” reside na discordância, no rompimento com a ordem policial (simbólica, social e estatal), ou, em outros termos, a política desorganiza a ordem policial quando há uma recusa em observar a “ordem estabelecida de governança com todos em seus lugares ‘corretos’ na aparente ordem natural das coisas” (Dikeç apud Swyngedouw, 2012 [2007], 57). Presume-se que o papel da polícia é de organizar a distribuição de pessoas no espaço e de normalizar essa distribuição de lugares. A política e a polícia convergem nos conceitos de espacialidade e temporalidade:

No fim, tudo na política trata da distribuição de espaços. O que são esses lugares? Como eles funcionam? Por que estão ali? Quem pode ocupá-los? Para mim a ação política sempre atua sobre o social como a distribuição litigiosa de lugares e papéis. É sempre uma questão de saber quem está qualificado para dizer o que é um determinado espaço e o que é feito com ele (Rancière *apud* Swyngedouw, 2012 [2007], 58).

Em última instância, a política adequada consiste em reconfigurar o espaço da polícia, de forma dialética, originando espaços intermediários. “A política adequada age no espaço da polícia, a partir do espaço da polícia e através [d]esse espaço. Ela, contudo, não atua dentro do espaço da polícia, mas *entre os espaços* que não são determinados pela polícia, que não possuem lugar no espaço da polícia” (Swyngedouw, 2012 [2007], 58. Grifos do autor). A democracia surge quando o padrão de “urbanidade tecnoadministrativa consensual” é substituída pelo padrão da aceitação do conflito urbano no espaço social, quando “intervalos de subjetivação” são construídos entre identidades, entre espaços e lugares (Rancière *apud* Swyngedouw, 2012 [2007]). Esses espaços urbanos livres “são os tipos de espaços em que formas alternativas de vida, trabalho e expressão são experimentadas, em que novas formas de ação política e social são encenadas, em que economias afetivas são retrabalhadas, e o viver criativo não é medido pela subida dos índices do mercado de ações ou dos fundos de pensão” (Swyngedouw, 2012 [2007], 60). As autênticas práticas políticas democráticas, desempenhadas nas margens da cidade contemporânea, requerem o reconhecimento e a valorização dessas práticas, a produção de espaço próprio, a confecção de mapeamentos e cartografias alternativas do possível, a imaginação e criatividade arquitetônica e urbana, a ressignificação da cidadania e o desenvolvimento de programas urbanos visionários (Swyngedouw, 2012 [2007]).

## Conclusão

Ao contrário da visão pessimista da “teoria política da urbanização” e da “teoria da produção capitalista do espaço”, a “teoria política do espaço” possibilita aberturas no espaço homogêneo das cidades contemporâneas. Se o espaço diferencial encerra um potencial de mudança social, o espaço autoproduzido também o é. Porém, nos espaços autoproduzidos a mudança social não deve ser tratada apenas como uma questão de reivindicação popular, cujos direitos civis devem ser garantidos pelo Estado, a exemplo da tradição republicana francesa. Há de se considerar além da ação política institucional, as ações políticas diretas. Mas, a exemplo da ideia da tradição americana de reduzir a política ao indivíduo, as ações isoladas das práticas populares não conformam ações políticas pelo simples fato de serem alternativas ao modo de produção capitalista. A

ação política é, em sua essência, coletiva. Deste modo, acredita-se que autoprodutores que se auto organizam para garantir condições objetivas e subjetivas de sobrevivência apresentam potencialidades de superação de relações opressoras. A superação da produção heterônoma do espaço e a transformação da autoprodução em produção autônoma requer o reconhecimento das potencialidades do espaço autoproduzido, o acesso ao conhecimento, a negociação de conflitos e a não separação das esferas da vida. Não se trata aqui de propor um novo modelo de planificação da cidade a partir da organização da empresa socialista, tal qual a empresa capitalista foi modelo para o planejamento urbano modernista. Persistir nessa ideia é reproduzir um novo tipo de conservadorismo, também atrelado a um padrão de planejamento do espaço, fundamentado em preceitos socialistas que continuariam determinados pelos arquitetos e não pelos autoprodutores. A ideia é vislumbrar futuros processos de produção do espaço que possam promover “pequenos ganhos de autonomia”, a partir das ações políticas dos autoprodutores em seu cotidiano, indo além das concepções individualizadas e das propostas heterônomas dos técnicos.

### **Bibliografía**

ADORNO, Theodor W. (1995 [1959-69]). **Educação e emancipação**. Tradução Wolfgang Leo Maar. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Título original: *Erziehung zur Mündigkeit, Vorträge und Gespräche mit Hellmut Becker*.

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. 1985 [1947]). **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Tradução Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Título original: *Dialektik der Aufklärung, philosophische fragmente*. pp. 17-46

ALEXANDER, Christopher. (1969). **Ensayo sobre la Síntesis de la Forma**. Tradução Enrique Revol. Buenos Aires: Ediciones Infinito.

ALEXANDER, Christopher *et al.* (1977). **A Pattern language**: towns, buildings, construction. New York; Oxford: Oxford University Press.

ARENDT, Hannah. (2010 [1958]). **A Condição Humana**. Tradução de Roberto Raposo; revisão técnica: Adriano Correia. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

BALTAZAR, Ana Paula; KAPP, Silke. (2006). **Por uma Arquitetura não planejada**: o arquiteto como designer de interfaces e o usuário como produtor de espaços. Impulso (Piracicaba), v. 17, p. 93-103, 2006.

\_\_\_\_\_ (2010). Against determination, beyond mediation. In: Florian Kossak; Doina Petrescu; Tatjana Schneider; Renata Tyszcuk; Stephen Walker. (Org.). **Agency**: working with uncertain architecture. Abingdon: Routledge, 2010, v. 1, p.31-41.

BANN, Stephen (ed.). (1974). **The Tradition of Constructivism**. New York: Viking.

BEY, Hakim. (2011 [1985]). **TAZ – Zona Autônoma Temporária**. Tradução Patricia Decia e Renato Resende. Rio de Janeiro: Rizoma.

BRAVERMAN, Harry. (1981 [1974]). **Trabalho e Capital Monopolista**. A Degradação do Trabalho no Século XX. Tradução Nathanael C. Caixeto. Rio de Janeiro: Zahar.



BOURDIEU, Pierre. (2009 [1980]). A casa ou o mundo invertido. In BOURDIEU, P. **O senso prático**. Petrópolis: Vozes. Tradução Maria Ferreira. Título original: Le Sens Pratique.

\_\_\_\_\_ (2011 [1979-1982]). **A Distinção**: crítica social do julgamento. Tradução Daniela Kern; Guilherme J. F. Teixeira. 2.ed. rev. Porto Alegre: Zouk. p. 17-173. Título original: La Distinction: critique sociale du jugement.

\_\_\_\_\_ (2010 [1989]). **O Poder Simbólico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

\_\_\_\_\_ (1997 [1993]). Efeitos do Lugar. In BOURDIEU, P. (Coord.) **Miséria do Mundo**. Vários tradutores. Petrópolis: Vozes. pp.159-166. Título original: La misère du monde. pp. 159-166.

BROBERG, O. (2008). Quando o projeto participativo de espaços de trabalho se encontra com o projeto de engenharia em eventos de colaboração mútua. **Laboreal**, 4, (2), 47-58. Disponível em: <<http://laboreal.up.pt/revista/artigo.php?id=37t45nSU547112341787:122:61>>. Acesso em: ago 2013.

CARNEIRO, Henrique Soares. (2012). Rebeliões e ocupações de 2011. In: HARVEY, David et al. **Occupy**: movimentos de protestos que tomaram as ruas. São Paulo: Boi Tempo: Carta Maior.

CASTELLS, Manuel. (1976 [1973]). **Lutas urbanas e poder político**. Porto: Afrontamento.

\_\_\_\_\_ (1974) **Los movimientos sociales urbanos**. Madrid: Século XXI.

\_\_\_\_\_ (1976). **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e terra.

\_\_\_\_\_ (1980 [1977]). **Cidade, democracia e socialismo**: a experiência das associações de vizinhos de Madrid. Rio de Janeiro: Paz e terra.

CATTANI, Antônio David. (1991). **A ação coletiva dos trabalhadores**. Porto Alegre: S. M. Cultura; Palmarinca.

\_\_\_\_\_ (1996). **Trabalho e autonomia**. Rio de Janeiro: Vozes.

CHARLEY, Jonathan. (2008). The glimmer of other worlds: questions on alternative architectural practice. **ARQ – Architectural Research Quarterly**, 12 (2). p. 159-171.

COOK, Catherine. (2004 [1999]). Sources of a radical mission in the early Soviet profession: Alexei Gan and the Moscow Anarchists. In: LEACH, Neil. (ed). **Architecture and Revolution**: contemporary perspectives on Central and Eastern Europe. Londres, New York: Routledge.

CORAGGIO José Luis; COSTANZO, Valeria (editores). (2010). **Mentiras y verdades del «capital de los pobres»**. Perspectivas desde la Economía Social y Solidaria. Buenos Aires: Imago Mundi.

COSTA, Geraldo Magela. (2003). Entre a ordem próxima e a ordem distante: contribuições a partir do pensamento de Henri Lefebvre. In: Encontro Nacional da ANPUR – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, X, 2003, Niterói. **Entre a Ordem Próxima e a Ordem Distante**: contribuições a partir do pensamento de Henri Lefebvre. Belo Horizonte, 2003.

DAVIDOFF, Paul. (1965). 'Advocacy and pluralism in planning', **Journal of the American Planning Association**, 31. p. 331-338.

DEMO, Pedro. (1996 [1986]). **Pobreza Política**. Campinas: Autores Associados.

FARAH, Marta Ferreira Santos. (1996). **Processo de trabalho na construção habitacional**: tradição e mudança. São Paulo: Annablume.

FERRO, Sérgio. (1982). **O canteiro e o desenho**. São Paulo: Projeto Editores Associados.

FOUCAULT, Michel. (2010 [1975]). **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Petrópolis, Vozes.

\_\_\_\_\_ (1982). **Space, Power, and Knowledge** (excerpt) by Michel Foucault. An interview with Paul Rabinow, Skyline, March 1982, trans. Christian Hubert.

FRANK, Ben. (2007 [2000]). New Right/New Left: an alternative experiment in freedom. In: HUGHES, Jonathan; SADLER, Simon. (eds.). (2007 [2000]). **Non-plan**: essays on freedom participation and change in Modern Architecture and Urbanism. Oxford: Architectural Press.

FREDIANI, Alexandre Apsan; FRENCH, Matthew Anthony; FERRARA, Isis Nunez. (2011). **Change by design**: building communities through participatory design. New Zealand, Urban Culture Press.

FRIEDMAN, J. (1987). **Planning in the public domain**: from knowledge to action. Princeton University Press, New Jersey.

GUARNACCIA, Matteo. (2001). **Provos, Amsterdan e o nascimento da contracultura**. São Paulo: Conrad Editora do Brasil.

GOHN, Maria da Glória. (2007 [1997]). **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 6. ed. Edições Loyola: São Paulo. p. 189-198.

\_\_\_\_\_ (2008). Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439-455, Set./Dez. 2008.

HABRAKEN, Nicolas John (1979). **El diseño de soportes**. Barcelona: Gustavo Gili.

HAMDI, N. (1991). **Housing Without Houses**: participation, flexibility, enablement. Exeter: Intermediate Technology Publications.

HARVEY, David. (1998 [1989]). **Condição pós-moderna**. 7. ed. São Paulo, Edições Loyola.

\_\_\_\_\_ (2005 [2001]). El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura. In: **Capital financeiro, propiedad inmobiliaria y cultura**. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

\_\_\_\_\_ (2006 [2000]). **Espaços de esperança**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola.

\_\_\_\_\_ (2008). The Right to the City. **New Left Review**. 53 (8): 23-40.

\_\_\_\_\_ 2013 [2008]. A liberdade da cidade. In: Tradução do inglês Gavin Adams. MARICATO, Ermínia *et al.* **Cidades rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior.

IKUTA, Fernanda Keiko. (2003a). **A questão da moradia para além de quatro paredes**: uma reflexão sobre a fragmentação dos momentos sociais da produção e da reprodução em Presidente Prudente. 163f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

\_\_\_\_\_ (2003b). As experiências do espaço da vida cotidiana e suas expressões no mundo do trabalho: novos referenciais para a mobilização social? **Revista Pegada**, América do Norte, (4) 2, Nov 2003.

\_\_\_\_\_ (2008). **Práxis e dinâmica territorial da luta por moradia**: articulações, constrações e possibilidades no âmbito do conflito capital x trabalho. 321f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

KAPP, Silke (2004). Autonomia Heteronomia Arquitetura. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte, v. 10, n. 11, p. 95-105, 2004. Disponível em: <http://www.mom.arq.ufmg.br/>. Acesso em: jul 2009.

\_\_\_\_\_ (2012). Direito ao espaço cotidiano. Moradia e autonomia no plano de uma metrópole. **Cadernos Metr pole** (PUCSP), v. 14, p. 463-485.

KAPP, Silke, BALTAZAR, Ana Paula, MORADO NASCIMENTO, Denise. (2008). Architecture as critical exercise: little pointers towards alternative practices. In: **Alternate Currents, field**: (a free journal for architecture), vol. 2, no. 1, October 2008. <[www.field-journal.org](http://www.field-journal.org)>.

KAPP, Silke; MORADO, Denise. (2007). Sistema IDA: Informação colaborativa para a produ o aut noma. In: **III Encontro de Tecnologia da Informa o e Comunica o na Constru o Civil** (TIC2007), 2007, Porto Alegre. Integra o de sistemas em Arquitetura, Engenharia e Constru o. Porto Alegre : ANTAC, 2007. v. 3. p. 1-8.

KAPP, Silke *et al.* (2012). Arquitetos nas favelas: tr s críticas e uma proposta de atua o. **IV Congresso Brasileiro e III Congresso Ibero-Americano Habita o Social**: ciência e tecnologia "Inova o e Responsabilidade". Florianópolis: UFSC.

KARGINA, Tatyana. (2013). ‘Delai Sam’ – Russian community DIY. **OD Russia Post Soviet World**. 18 September 2013. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/od-russia/tatyana-kargina/‘delai-sam’-russian-community-diy>>. Acesso em: set 2013.

KOWARICK, L cio. (2009). **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioecon mica e civil. São Paulo: Ed. 34.

KROLL, Lucien. (1987). **Buildings and Projects**. Londres: Thames and Hudson.

LAGO, Luciana Corr a. (2007). Trabalho, moradia e (i) mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro. **Caderno Metr pole**, São Paulo. 18. p. 275-293

\_\_\_\_\_ (2009). Trabalho e Moradia na Periferia: para Uma Política Urbana Economicamente Orientada. **Revista Em Pauta** – Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, dez 2009. p. 31-47

LAGO, Luciana Corr a do Lago; MAMMARELLA, Rosetta. (2010). Da hierarquia de classes   organiza o social do espaço intraurbano: um olhar comparativo sobre as grandes metr poles brasileiras. **Caderno Metr pole**, São Paulo, v. 12, n. 23, p. 65-84, jan/jun 2010.

- LEACH, Neil. (ed.) (2005 [1997]). **Rethinking Architecture**: a reader in cultural theory. London; New York: Routledge. p. 132-9.
- LEFEBVRE, Henri. (2009 [1966]). “Theoretical problems of *autogestion*”, in H. Lefebvre **State, Space, World**. (Edited by N. Brenner and S. Elden). Minneapolis: University of Minnesota Press. p. 138-152.
- \_\_\_\_\_ (1972 [1970]). **La Revolución Urbana**. Madrid: Alianza.
- \_\_\_\_\_ (1976 [1972]). **Espacio y Política**. Barcelona: Península.
- \_\_\_\_\_ (1973b): **A re-produção das relações de produção**. Porto, Escorpião (1ª parte de La Survie du Capitalisme). Paris: Anthropos. (EUA): Blackwell.
- \_\_\_\_\_ (1991) [1974]: **The Production of Space**. Oxford (R.U.) e Cambridge.
- LIVINGSTON, Rodolfo. (1990). **Cirurgia de casas**. Buenos Aires: Kliczkowski.
- \_\_\_\_\_ (2006). **Arquitectos de Familia – El Metodo – Arquitectos de La Comunidad**. Buenos Aires, Nobuko.
- LOJKINE, Jean. (1981 [1974]). **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_ (1999). Os desafios da revolução informacional no limiar do terceiro milênio. In: OLIVEIRA, Flávia Arlanch Martins (Org). **Globalização, regionalização e nacionalismo**. Editora UNESP, 1999, p.129-141.
- LOPES, João Marcos de Almeida; KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula. (2010). ‘Por partes: o novo fundamentalismo participacionista nos programas de moradia para os pobres’. In: *Silacc 03 – Simpósio ibero-americano de cidade e cultura: novas espacialidades e territorialidades urbanas*, São Carlos: EESC-USP.
- MAAR, Wolfgang Leo. Apresentação. In: ADORNO, Theodor W. (1995 [1959-69]). **Educação e emancipação**. Tradução Wolfgang Leo Maar. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MARCUSE. (1973 [1964]). **A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- MARX, Karl. (2010 [1859]). **O Capital**. Crítica da Economia Política. Livro Primeiro. O processo de produção do capital. Volume 1. Tradução de Reginaldo Sant’Anna. 27. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. Título original: *Das Kapital – Kritik der Politischen Ökonomie Buch I: Des Produktions-process des Kapitals*.
- PNDU. (2013). **Desenvolvimento Humano e IDH**. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_DH](http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=li_DH). Acesso em: out 2013.
- PRUIJT, H. (2004). “**Okupar en Europa**”, in: Miguel Martínez Lopez and Ramón Adell (eds) *¿Dónde están las llaves? El movimiento okupa: prácticas y contextos sociales*, Madrid, La Catarata, 35-60.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. (1996). **Associativismo e participação popular: Tendências da organização popular no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro; Observatório.
- SADLER, Simon. **Archigram: architecture without architecture**. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2005.

- SANOFF, Henry. (2006). Multiple views of participatory design. **METU JFA** – Journal of the Faculty Of Architecture. 2006/2 (23:2) 131-143.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. (1981). **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SINGER, Paul; BRANT, Vinícius Caldeira. (Orgs.). (1980). **São Paulo: o povo em movimento**. Petrópolis: Vozes.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. (2010 [2001]). **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- \_\_\_\_\_ (2012). Ação direta e luta institucional: complementaridade ou antítese?. **Lastro**, UFSC, 2012. (originalmente publicado em jornal Passa Palavra em 27 de abril de 2012).
- SOUZA, Marcelo Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. (2004). **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP.
- SPATIAL AGENCY. (2013). Agência espacial é um projeto que apresenta uma nova maneira de olhar como edifícios e espaço podem ser produzidos. Afastando-se da arquitetura tradicional, Agência Espacial propõe um campo de oportunidades em que arquitetos e não-arquitetos podem operar muito mais amplamente. Ela sugere outras maneiras de fazer arquitetura. Disponível em: <<http://www.spatialagency.net>>. Acesso em: maio 2012.
- SWYNGEDOUW, Erik. (2012 [2007]). A cidade pós-política. **E-metropolis**. n. 8. Ano 3. Março de 2012. p. 52-61.
- TILL, Jeremy; AWAN, Nishat; SCHNEIDER, Tatjana (2011). **Spatial Agency**. London: Routledge.
- TILL, Jeremy; SCHNEIDER, Tatjana (2007). **Flexible Housing**. Oxford: Architectural Press.
- TRAGTENBERG, Maurício. (1981). **Marxismo heterodoxo**. São Paulo: Brasiliense.
- \_\_\_\_\_ (1987). Uma prática de participação: as coletivizações na Espanha (1936/1939). In VENOSA, Roberto (org.). **Participação e participações: ensaios sobre autogestão**. São Paulo: Babel Cultural.
- TURNER, John. (1976). **Housing by People: towards autonomy in building environments**. London: Marion Boyers, 1976.
- VENTURINI, F.; VERLINGHIERI, E. (2013). **Scarcity, Post-Scarcity and Local Community: L'Aquila as a Case Study**. Presented at PhD conference SCIBE “Within the limits of scarcity: Rethinking Space, City and Practices”, 27 February – 1 March 2013, London.
- VIEIRA, João Luiz. (2004). Vanguarda revolucionária: Eisenstein, Vertov e o construtivismo cinematográfico. **Recine** – Revista do Festival Internacional de Cinema de Arquivo. Ano 1. n. 1. Arquivo Nacional. Set 2004.
- ZIZEK, Slavoj. (2012). O violento silêncio de um recomeço. In.: **Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. David Harvey et al. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2012.

## **EJE 4**

# **Judicialización de las políticas públicas y conflictos urbanos en asentamientos populares**

Nanashara D'Ávila Sanches

Doutoranda – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

[nana\\_sanches@hotmail.com](mailto:nana_sanches@hotmail.com)

Paulo Roberto Rodrigues Soares

Professor – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

[paulo.soares@ufrgs.br](mailto:paulo.soares@ufrgs.br)

## **Introdução**

No mundo, milhões de pessoas são deslocadas e despejadas anualmente e as razões que levam famílias inteiras a ficarem sem destino são diversas (conflitos armados, guerras civis, grandes obras, catástrofes ambientais, expansão das fronteiras agrícolas). Igualmente, a população que vive em favelas e assentamentos precários aumenta em cerca de 25 milhões de pessoas por ano (Davis, 2006). No cenário latino-americano e brasileiro, os despejos são causados principalmente em função de problemas relacionados à posse da terra e ao território, destacando-se, nas áreas urbanas, àqueles relacionados à moradia. Mesmo após mais de 60 anos da Declaração Universal de Direitos Humanos, que em seu artigo 25 reconhece a moradia como um direito universal, a questão que permeia o direito de viver, construir e estar em um local digno na cidade e no campo ainda é uma realidade distante para muitas pessoas.

O Brasil, país de mais de 205 milhões de habitantes e onde mais de 85% da população é urbana, destaca-se negativamente pela grande quantidade de pessoas que residem em favelas e outros assentamentos precários. Segundo o Censo de 2010, mais de 11,5 milhões de pessoas viviam em favelas (IBGE, 2010) convivendo com a falta de infraestrutura, risco de inundações e desabamentos e disputa territorial pelo narcotráfico. Porém, se considerarmos outros tipos de assentamentos precários como cortiços, loteamentos sem infraestrutura, áreas de risco ambiental e conjuntos habitacionais degradados (IPEA, 2016), este número é muito maior. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2015) apontou que 27,5% ou 18,3 milhões dos 68 milhões de domicílios permanentes apresentavam alguma carência de infraestrutura básica (água encanada, conexão à rede de esgoto e coleta de lixo).

Em retrospectiva, podemos afirmar que a falta de acesso à terra, aliado ao processo de escravização e o êxodo rural apontam para um permanente déficit habitacional em nosso continente. As políticas neoliberais, desenvolvidas a partir dos anos 90 do século XX não conseguiram resolver o problema da moradia na América Latina. Pelo contrário, os países que mantêm relações mais firmes de subordinação aos países desenvolvidos apresentam menores condições de implementar políticas nacionais e regionais que deem conta do déficit. Em tempos de políticas de austeridade, os cortes de verbas para assistência social repercutem no problema habitacional, sendo um dos primeiros fatores que afetam diretamente na vida das famílias mais pobres, levando inclusive à organização de ocupações e de movimentos contra despejos em países ricos na Europa. Em resposta à organização de movimentos de resistência, países do mundo inteiro aumentam seu contingente militar, criam ou reforçam leis punitivas e aumentam, de forma descontrolada, a repressão policial.

No Brasil a situação não é diferente. Desde os tempos da Ditadura Militar (1964-1985), diversas associações de moradores foram criadas como movimentos de

resistência às imposições relacionadas principalmente ao planejamento urbano excludente que impunha o deslocamento e o despejo de milhares de pessoas. Essas associações culminaram na organização de movimentos sociais urbanos à partir da redemocratização do Estado brasileiro, movimentos cuja atuação preconizavam, em uma análise mais profunda, uma reforma urbana popular, que dispusesse recursos e promovesse o planejamento participativo voltado precisamente para as periferias urbanas que mais precisavam da atuação do Estado. Diante da ausência de investimentos massivos em habitação popular, historicamente, as ocupações de terrenos, prédios e casarões sem função social são a grande “política habitacional” no Brasil, devido à fragilidade da titulação da terra. No século XXI, a partir de uma maior organização da população civil, essas ocupações passam a estrategicamente focar o parque imobiliário especulativo das áreas mais centrais das principais capitais brasileiras, tornando-se marcos da disputa pelo direito à cidade e apontando para os problemas urbanos que levam milhares de pessoas a ocuparem locais sem função social. Trata-se de uma “crise urbana” gestada pelo desenvolvimento do capitalismo, agora em sua face financeirizada, e cuja saída só pode ser pensada e realizada a partir da luta dos trabalhadores e trabalhadoras (Maricato, 2015).

Como resposta, o Estado muitas vezes age com truculência ou faz acordos que não cumpre. Tais fatos podem ser observados através da Ocupação Lanceiros Negros, organizada no centro da metrópole de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul - Brasil, no final de 2015. Para contar a história desta ocupação, utilizaremos como guia os conceitos elaborados por Milton Santos (1996), principalmente àqueles que relacionam universalidade e localidade através das categorias de análise denominadas de horizontalidades e verticalidades, sendo as primeiras as relações que compõem e constroem as localidades e as segundas àquelas cujo funcionamento garantem a organização global econômica, política e geográfica. Mais precisamente, analisaremos as consequências que resultam das divergências entre o que é proposto “de cima” e “de fora” (as leis, os códigos judiciais, o direito à propriedade, as regulações urbanas) do que vem sendo construindo localmente, através do cotidiano, da persistência e do confronto que surgem em meio ao processo de produção do espaço urbano.

Para tanto, descreveremos a organização, a história, os conflitos e, principalmente, o desfecho com o despejo violento, com forte aparato policial, da Ocupação Lanceiros Negros. Esta existiu no centro de Porto Alegre entre novembro de 2015 e 14 de junho de 2017, sendo um grande exemplo da atuação do poder público nas suas três esferas (executivo, judiciário e legislativo) quando se trata de famílias pobres organizadas em prol de direitos coletivos demandados pela maior parte da sociedade. Ao serem despejadas de forma truculenta, as famílias da Ocupação Lanceiros Negros logo se reorganizaram. A Lanceiros Negros nasceu quando 70 famílias ocuparam um prédio público estadual abandonado da área central de Porto Alegre. Ao longo de quase dois anos uma batalha judicial foi travada, com sucessivas ordens judiciais de reintegração de posse que foram derrubadas. Na segunda ocupação, as famílias remanescentes ocuparam um prédio privado, um hotel reformado para a Copa do Mundo FIFA 2014 e que após o megaevento foi abandonado pelos seus proprietários. Ao ocuparem novamente, pontuaram que a necessidade de ocupar está intrinsecamente ligada à falta de política pública habitacional e que o movimento de ocupações seguirá enquanto o problema persistir.

Como outrora, a nova ocupação teve fim, porém na segunda vez a partir de um acordo firmado entre o movimento de famílias, o poder judiciário e os governos local e estadual a ser cumprido a longo prazo. Contudo, mais do que a história da comunidade criada a partir da Ocupação em si e da diferença que todo o processo de reivindicação



trouxe para as famílias que dela participam, a Ocupação Lanceiros Negros demarca os problemas habitacionais e umas das formas como a população vem se preparando para fazer um contraponto à ditadura do capital, seus desmandos e concepções.

Ao lidar com a violência do Estado nas periferias e nos centros urbanos, ocupações como essa demonstram que há criminalização dos mais pobres, independente do local que habitam. Demonstram também que independentemente do uso da judicialização e do recurso à militarização por parte do Estado, essas pessoas e seus problemas seguem existindo, assim como a esperança de que a organização popular garantirá a vida e os direitos daqueles que são a base socioeconômica mundial.

## **OS CONFLITOS TERRITORIAIS URBANOS E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL**

O nascimento dos conflitos territoriais urbanos coincide com o processo de urbanização brasileiro. Tal processo de urbanização, muito influenciado por projetos de cidade provindos da Europa, com destaque para o projeto parisiense, não rompeu com o alastramento dos conflitos que já ocorriam no campo durante o século XIX. Ao contrário, no espaço urbano mantem-se a lógica que torna intrínseca a relação entre poder e propriedade de terra (MARICATO, 2001). A Lei de Terras (Lei nº 601), promulgada em 1850 consolida a base dos conflitos urbanos ao desvincular o direito de acesso à terra da condição de seu efetivo uso e ocupação (ROLNIK, 1997).

A produção do espaço urbano, voltada para a reprodução do capital, tem gerado historicamente a segregação, analisada hoje através do processo de segregação residencial dadas as características do espaço urbano atual da cidade capitalista que comporta, muitas vezes lado a lado, classes sociais díspares. Neste sistema, o próprio planejamento urbano pode tornar-se uma ferramenta que reafirma o papel mercadológico da terra ao impor a cidade como um espaço de disputa entre empresas, entre projetos, entre seus próprios cidadãos. As disputas territoriais decorrentes deste arranjo envolvem ora o poder público, ora o poder privado *versus* a população, principalmente a mais carente, que há muitos anos é removida dos centros urbanos em prol de políticas desenvolvimentistas.

Esta população, estando nos centros urbanos ou nas periferias, vê-se em constante situação de vulnerabilidade e insegurança por não ter a posse formal de seus terrenos, elevando as estatísticas da formação de aglomerados subnormais no Brasil.

De acordo com relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2016) mais de 900 milhões de pessoas vivem em favelas em todo o mundo, 111 milhões só na América Latina. O relatório traz ainda que 54% da população global vivia em cidades no ano de 2014. A tendência é que este número suba para 66% em 2050. Estima-se que neste mesmo período a população que habita as favelas dobre de 900 milhões para 1,8 bilhão. No Brasil, mais 11 milhões de pessoas, cerca de 6% da população vivem em aglomerados subnormais. São áreas também conhecidas como favelas, ocupações, grotas, baixadas, comunidades, vilas (IBGE, 2010). Nessas áreas, a atuação dos representantes do Estado ocorre mais de forma punitiva do que restauradora.

Conforme ocorreu a evolução das cidades, grande parte áreas ocupadas que outrora estavam sem função social, foco deste trabalho, passaram a ter valor imobiliário, ou se sobrepuseram a áreas de expansão inseridas no planejamento urbano voltadas futuramente à construção de equipamentos e estruturas urbanos públicos ou privados. Nesta situação, o poder judiciário, salvo raras exceções, não hesita em colocar-se como defensor da propriedade privada promovendo o despejo, a remoção de pessoas do local

onde moram e constroem suas vidas, mas que, por não ter o título de posse, são remetidos a um tratamento sub-humano, independente de serem crianças, adolescentes, homens e mulheres e idosos.

De acordo com Milton Santos (1996), as cidades são ponto de intersecção entre verticalidades e horizontalidades, sendo as verticalidades vetores da racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemônicos, que podem ser representados pelo Estado, por exemplo, ou pelo poder privado (como construtoras imobiliárias). As horizontalidades são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, como o *locus* do fortalecimento, da reconstrução, dos laços de solidariedade e do cotidiano compartilhado na luta pela sobrevivência. No caso de Porto Alegre, mais especificamente da Ocupação Lanceiros Negros, as verticalidades compreendem as decisões tomadas pelos agentes que detém o poder de decisão sobre os terrenos públicos federais, do Estado do Rio Grande do Sul, proprietário do prédio ocupado e o Poder Judiciário Regional do Rio Grande do Sul (4ª Região) que, ignorando as premissas do Estatuto da Cidade (concede o direito de concessão de uso especial para fins de moradia), deu o prosseguimento à ação do Estado de reintegração de posse do prédio ocupado.

Como ocorre em outras ocupações, a Ocupação Lanceiros Negros não foi exceção. São raros os despejos que ocorrem sem violência ou coerção policial e que prevejam o destino dos ocupantes, sem a retirada total do direito à moradia e da dignidade humana. Pelo contrário, quanto mais organizada e combativa é a população que ocupa, mais força judicial e policial é empregada para dismantelar aquilo que pode servir de exemplo para milhares de pessoas que não tem acesso ao direito à moradia e à cidade. E estes casos revelam hoje falhas no Estado democrático de direito pensado pela população brasileira em seu período de redemocratização, ainda não plenamente alcançada.

Em 2018, a Declaração Universal de Direitos Humanos completa 70 anos. Promulgada logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1948 na cidade de Paris, a Declaração expõe 30 artigos que não deixam de ser uma reflexão sobre as atrocidades cometidas em período recente à época e que acertavam em cheio a dignidade e a vida humanas com a existência de campos de concentração, tortura e trabalhos forçados, a criação de tribunais de exceção (cujos juízes nunca foram punidos), entre outros. Em seu artigo XXV, a Declaração trata especialmente do direito à vida e à maternidade, especificando a habitação como elemento chave para a plenitude da existência.

A Declaração Universal de Direitos Humanos é um dos mais importantes documentos produzidos pela humanidade e influenciou políticas públicas e textos constituintes de diversos países do mundo. No Brasil, os efeitos da Declaração só seriam vistos com o fim da Ditadura Civil-Militar que se consolidou no país no ano de 1964. Neste período, o Estado brasileiro adotou um programa político repressivo e autoritário, porém com matizes populistas. Os crimes cometidos na época e o mau governo tem resquícios ainda sentidos pela população brasileira, através das investigações correntes de valas onde são encontrados ossos de presos políticos, assim como o alargamento da dívida pública que alcançou valores exorbitantes durante o regime militar que só iria terminar no final de década de 1980.

O enfraquecimento do regime, consequência direta do fortalecimento do movimento democrático no Brasil, resultou na criação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) no Congresso Nacional. À ANC ficou incumbida a tarefa de sintetizar as principais demandas da população brasileira, demandas que garantissem serviços básicos e universais. Através da Assembleia, debates entre sociedade civil e movimentos sociais culminaram na construção de novas leis constitucionais

democráticas, sendo a base para a promulgação da Constituição Federal de 1988. Contudo, no que concerne à moradia, foi necessário mais de uma década para que este quesito fosse incluído e regulamentado no texto constitucional. É somente em 14 de fevereiro de 2000 que a moradia é explicitamente estabelecida no Brasil como direito fundamental através da Emenda Constitucional número 26. Assim, mesmo que outros artigos indicassem a necessidade da moradia para a dignidade da vida humana, a Emenda não deixava mais dúvidas sobre a responsabilidade do Estado em garantir entre outros direitos sociais, a moradia.

Em 2001, o Estatuto das Cidades (Lei 10.257) é aprovado como consequência da necessidade de regulamentação para o processo urbano no Brasil, ainda crescente. Juridicamente, a partir dele a propriedade urbana deve cumprir uma função social para atender as exigências de ordenamento da cidade que deve gravada via plano diretor. No que concerne ao prédio ocupado pelas famílias do MLB na Ocupação Lanceiros Negros, é comprovado o não-cumprimento de sua função social no meio do centro da cidade. Contudo, o processo judicial que se coloca perante as famílias inicia-se um dia após a entrada no prédio, em 16 de novembro de 2015. Neste momento a 7ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central recebe a ação de reintegração de posse do imóvel, movida pela Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE). Neste momento o juiz Rogério Delatorre, responsável pelo caso, dá provimento liminar à solicitação da PGE através dos artigos referentes a esbulho possessório.

A partir de tal decisão, o MLB passou a reunir-se com representantes de diversos segmentos da sociedade como os representantes do Conselho Estadual de Direitos Humanos - RS, procuradores do Ministério Público Federal e outros movimentos sociais e organizações partícipes do Fórum Estadual de Reforma Urbana - RS. Além disso, a equipe jurídica do Movimento entrou com Agravo de Instrumento que não obteve o efeito suspensivo. O que trouxe uma mudança para o cenário foi uma recomendação do Ministério Público que relembra ao juiz que o Brasil é signatário de pactos internacionais como a Declaração de Direitos Humanos, e portanto, as famílias não podem ser despejadas sem a indicação pelo Estado de outro local onde possam se abrigar, mesmo que provisoriamente. Isto resulta na suspensão do primeiro pedido de reintegração de posse, em 15 de dezembro de 2015.

Após a decisão, o Estado se retira da responsabilidade de prover abrigo às famílias, entrando com um Agravo de Instrumento contra a decisão. Somente quatro meses depois, o Estado é intimado novamente para providenciar abrigo às famílias. Ao ir para uma turma de desembargadores, o Agravo de Instrumento é aceito, num movimento jurídico que dá ao Estado total liberdade em não conceder local provisório às famílias após feita a reintegração de posse de seu imóvel, colocando aí poder executivo e judiciário em harmonia e concomitantemente em desacordo com a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades.

Em abril de 2016, a assessoria jurídica da Ocupação enfatizou a necessidade de uma conciliação entre as partes para evitar uma reintegração de posse violenta. O pedido é feito via processo e o Estado do RS responde negativamente. Um mês após, é pedida a suspensão da reintegração de posse, negados pelo Tribunal de Justiça. No mesmo mês (na madrugada de 23 para 24 de maio) é preparada a reintegração de posse com forte aparato policial, conforme Fotografia 01:

Fotografia 01 - Parte do aparato policial na tentativa de reintegração de posse da Ocupação Lanceiros Negros em 23 de maio de 2016:



Fonte: Rádio Guaíba online (2016).

<http://www.radioguaiba.com.br/noticia/reintegracao-de-posse-da-ocupacao-lanceiros-negros-e-suspensa-em-porto-alegre>

Com a iminência da reintegração de posse, o MLB fez um chamado nas redes sociais pedindo para que apoiadores fossem até o prédio, ajudar na mobilização das famílias que se encontravam em cárcere privado dentro do prédio, sem acesso a advogados e entidades de direitos humanos que, ao chegarem ao prédio, pediam autorização para entrada. Em poucas horas, muitas pessoas estavam nas proximidades da Ocupação que foi isolada. Os apoiadores e manifestantes levaram faixas de apoio e ficaram durante 10 horas em frente ao prédio cantando músicas de protesto e pressionando policiais para que a reintegração não fosse feita (Vide Fotografia 02).

Fotografia 02 - Manifestantes e apoiadores da Ocupação Lanceiros Negros em frente à ocupação em 23 de maio de 2016:



Fonte: Juliano Verardi (2016).  
www.cameracega.com

Após forte mobilização e pressão popular, a assessoria jurídica da Ocupação garantiu a suspensão da reintegração de posse dada a alta probabilidade de ocorrer conflito entre manifestantes e policiais. A sustentação utilizada para a suspensão da reintegração ocorreu pelo “perigo de dano irreparável ou de difícil reparação evidenciado pela imediata execução” da reintegração e também pelo “risco considerável de conflitos sociais” (Correio do Povo, 2016). De fato, a operação policial que levaria crianças, mulheres, homens e idosos para a rua, ao ser realizada pela Brigada Militar, causaria danos irreparáveis e a violação de direitos das famílias ocupantes, o que veio demonstrar-se em junho de 2017.

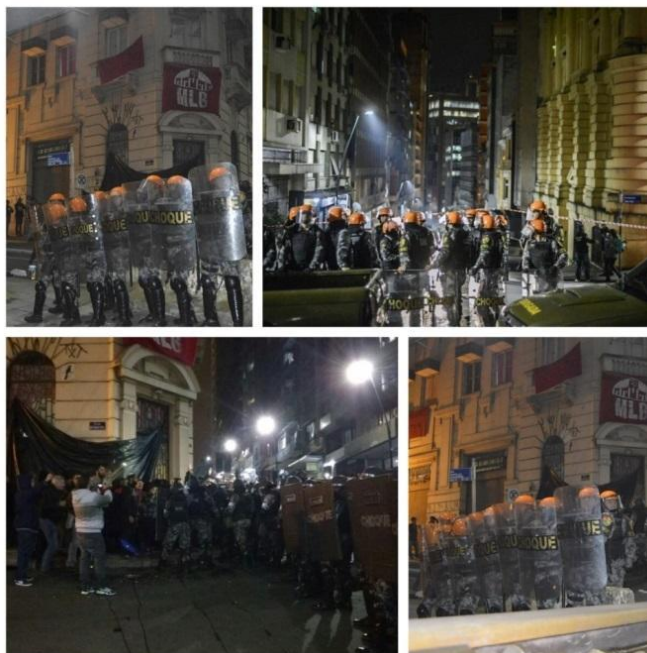
Após a vitória e seguindo ainda a articulação de resistência, os integrantes do Movimento marcaram juntamente com vereadores uma Audiência Pública na Câmara Municipal de Porto Alegre em 6 de junho de 2016. Através da Audiência, foram exigidas providências do Poder Legislativo Municipal e do Estado do Rio Grande do Sul, principalmente na mediação e tentativa de conciliação entre as partes. Foi neste momento que o Movimento, em articulação com outras entidades que estudam a questão da moradia na cidade de Porto Alegre, apresentou o projeto “Casa de Acolhimento Lanceiros Negros”, entregue ao Estado em contrapartida para a desocupação do prédio. O projeto tinha como objetivo tornar o prédio uma casa de acolhimento temporário para pessoas que se encontrassem em situação de vulnerabilidade devido a enchentes, incêndios e demais questões que levassem famílias à procura de um equipamento público de atendimento para esses casos. A partir da Casa, as famílias seriam encaminhadas para moradias definitivas. Além do projeto, o Movimento exigia nas negociações, que o Poder Público garantisse a moradia para as mais de 70 famílias que estavam no local.

Como consequência, o processo referente à Ocupação é enviado para um espaço de mediação denominado Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC). Nele, uma juíza fica encarregada de processos que envolvam conflitos fundiários, sendo o caso da OLN o primeiro levado a tal instância. A primeira audiência foi marcada para 15 de junho, duas semanas após a tentativa de reintegração de posse. Foram chamados para a audiência representantes das partes, além do Ministério Público, Defensoria do Estado e representantes do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre (DEMHAB). Uma nova audiência foi marcada para 29 de junho. Em ambas audiências, o Estado dava uma única resposta à juíza: de que as famílias tinham que sair do prédio e que não cabia a ele providenciar outro local.

A posição intransigente do Estado levou à reintegração de posse em 14 de junho de 2017, com início às 19 horas e 30 minutos, em uma temperatura de aproximadamente 10°C. Próximo dali ocorria, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, uma Audiência Pública convocada pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos, com objetivo de debater alternativas para o *déficit* habitacional do Estado e buscando mobilizar mais setores da sociedade a olhar as ocupações de moradia como uma das poucas alternativas populares de solucionar o problema habitacional de centenas de pessoas. Pouco antes do final da Audiência, a polícia passou a isolar a área da Ocupação. Todos que estavam presentes na Audiência se dirigiram para a Ocupação. Outros apoiadores também se locomoveram para lá. Ao chegarem, se depararam com um grande aparato policial, maior que o deslocado para a ação em maio de 2016. Na frente da Ocupação, famílias e manifestantes se colocaram em frente ao portão, tentando

uma mediação com o Comandante encarregado pela ação, o que não ocorreu. A imagem 01 mostra o início da reintegração de posse.

Imagem 01 - Momentos iniciais da reintegração de posse do prédio da Ocupação Lanceiros Negros:



Fonte: Arquivo pessoal, Mídia Ninja e Sul 21 (2017).

Em poucos minutos, spray de pimenta foi acionado na boca e olhos dos manifestantes e dezenas de bombas de gás lacrimogênio e balas de borracha foram disparadas em direção à porta e às janelas do prédio, conforme imagem 02.

Imagem 02 - Truculência e uso de força policial para retirada de manifestantes em frente ao prédio da Ocupação Lanceiros Negros:

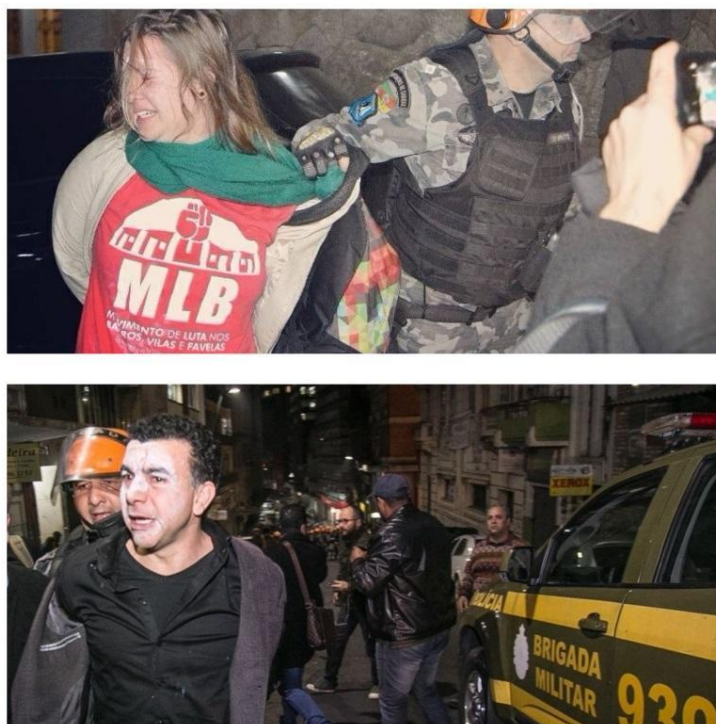


Fonte: Jornal Sul 21, Arquivo Pessoal e Correio do Povo (2017).



Além de utilizarem spray, bombas e balas de borracha os policiais violentaram fisicamente com chutes, cassetetes e socos os moradores e apoiadores da Ocupação que não conseguiram reconhecer os policiais após a reintegração. Os policiais envolvidos na operação não portavam identificação. Ainda no início da operação foram realizadas ao menos seis prisões arbitrárias, incluindo o Deputado Estadual Jeferson Fernandes, Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, que estava em Audiência na Assembleia em conjunto com as famílias da Ocupação e que se colocou à disposição para a busca de diálogo com o Comando da Brigada Militar. As prisões foram registradas. Todos foram levados em camburões, sem informações para onde iriam. Advogados que estavam próximos também não tiveram informações sobre qual local os presos seriam levados. A imagem 02 mostra uma liderança do Movimento e o Deputado Jeferson Fernandes sendo levados para camburões.

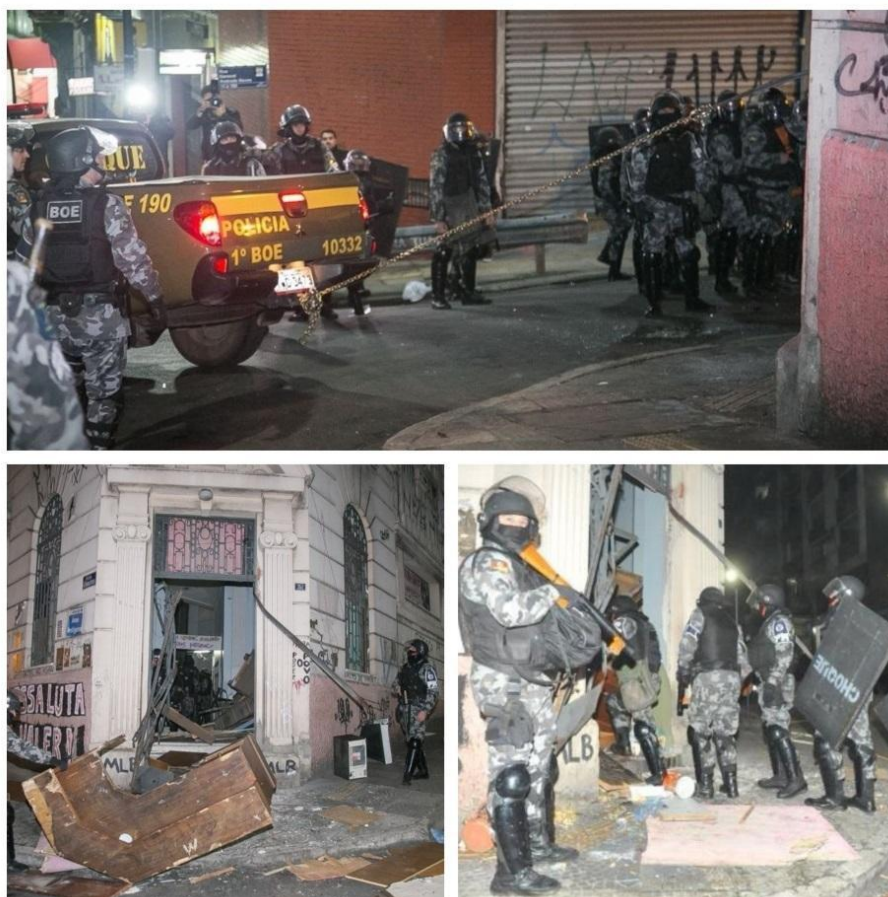
Imagem 03 - Duas das seis prisões arbitrárias realizadas na reintegração de posse da Ocupação Lanceiros Negros:



Fonte: Sul 21 e Correio do Povo (2017).

Enquanto isto ocorria, a equipe jurídica da Ocupação tentava suspender a reintegração de posse. Com parte do processo em curso, o pedido de suspensão foi negado e o que se passaram foram em torno de 5 horas de coação e medo. Após a retirada de forma violenta dos manifestantes que estavam fora do prédio, a polícia passou a organizar-se para entrar no prédio. Com o uso de um camburão, os portões de ferro do prédio foram arrancados e os policiais passaram a entrar no prédio quebrando utensílios que estavam no caminho (vide Imagem 04).

Imagem 04 - Momentos da retirada do portão de acesso ao prédio da Ocupação e entrada dos policiais:



Fonte: Correio do Povo (2017).

Com a entrada dos policiais, as famílias foram para o terceiro andar do prédio. Lá, em um quarto, estavam as crianças pequenas e alguns adultos que delas cuidaram durante os momentos iniciais da reintegração de posse. As crianças foram colocadas lá por motivo de segurança, para não respirarem gás lacrimogêneo nem serem atingidas por nenhuma bala de borracha provinda dos policiais.

O primeiro contato com as famílias foi feito por policiais altamente armados. Após, o contato foi feito pelo oficial de justiça que solicitou que todos arrumassem seus pertences que seriam levados juntamente com as famílias para o Vida Centro Humanístico, um local designado pelo Estado desconhecido pelas famílias e pelo Movimento. Havia uma forte pressão para que os pertences e as famílias fossem encaminhados para lá, sem detalhes do que nos aguardava neste local, nem as condições de estrutura ou habitabilidade. Após, os policiais passaram a coordenar a operação. Longe dos oficiais de justiça, os policiais cometeram diversos abusos psicológicos e físicos por meio de humilhações, ofensas de cunho discriminatório e intimidação. Isto ocorreria enquanto as famílias organizavam seus pertences e os carregavam para fora do prédio.

Rapidamente, algumas famílias foram coagidas a irem para o Vida Centro Humanístico. Chegando lá, depararam-se com um ginásio, sem cozinha, quartos ou banheiros. Neste momento, foram acionados apoiadores que pudessem transportar alimentação para as famílias. Apoiadores também ajudaram no transporte das pessoas para outras localidades devido à impossibilidade de dormirem em um ginásio sem camas ou colchões.

Algumas famílias não foram para o Centro Vida Humanístico. Estas, foram encaminhadas para outras ocupações, como a Ocupação Mulheres Mirabal que acolhe



mulheres em situação de vulnerabilidade e em situação de violência doméstica, ou para a casa de parentes e amigos.

Por fim, o que restou às famílias naquela noite foram a violação de direitos, a humilhação, um ginásio insalubre, outras ocupações ou a volta à situação de rua. Na fotografia 03, uma ocupante espera ajuda para carregar seus móveis.

Fotografia 03 - Moradora da Ocupação Lanceiros Negros após a reintegração de posse:



Fonte: Mídia Ninja (2017).

### **A Ocupação renasce e os Lanceiros Negros mostram que ainda vivem**

Após o despejo truculento realizado em 14 de junho de 2017, as famílias receberam amplo apoio da população civil de Porto Alegre. Recebidos em sua maioria na Ocupação Mulheres Mirabal (OMM), localizada também no centro da cidade, os moradores da Ocupação Lanceiros Negros passaram a novamente se articular com outros movimentos de luta por moradia. Na época, a OMM tornou-se um ponto de referência para a entrega de doações de roupas e alimentos destinados às famílias da OLN, além de ser local para a realização de protestos que denunciavam a violência usada contra as famílias sem-teto do MLB. O primeiro protesto foi realizado em 17 de junho de 2017, conforme fotografia 04. A mobilização não do Movimento, mas da população em geral demonstra o que Milton Santos (1996) abarca como horizontalidade. As relações que nasceram ou se fortaleceram após a reintegração de posse materializam o movimento dialético que ocorre sempre que há opressão. No âmbito local, os moradores da Ocupação estreitaram laços entre si, se fortaleceram e conseguiram se rearticular.

Fotografia 04 - Ato em solidariedade às famílias despejadas da Ocupação Lanceiros Negros:



Fonte: Arquivo pessoal de Sandra Braz (2017) - <https://sofiacavedonpt.blogspot.com.br/2017/06/ocupacao-lanceiros-negros-movimentos.html>

Duas semanas se passaram até que as famílias em conjunto com o Movimento organizaram uma nova Ocupação. A rapidez da organização da nova ocupação deu-se pela necessidade de abrigar as famílias da OLN que estavam vivendo de favor e em outras ocupações.

A nova ocupação teve como nome Ocupação Lanceiros Negros Vivem, reforçando o argumento utilizado pelo Movimento de que reintegrações de posse não fazem com que parem de existir pessoas sem-teto, elas seguem existindo e vivem. Desta vez, o alvo foi um prédio privado que fazia parte de uma lista de hotéis que estavam desativados após a Copa do Mundo Fifa 2014, que teve Porto Alegre como uma das cidades sede do megaevento.

O prédio estava localizado próximo ao da antiga Ocupação na Rua dos Andradas, número 885 (vide fotografia 05). A entrada ocorreu no dia 4 de julho de 2017 e logo foi noticiada nos principais veículos de comunicação da cidade. Em pouco tempo, os proprietários do hotel entraram com ação de reintegração de posse do hotel, deferida pela juíza Luciane Marcon Tomazelli da 1ª Vara Cível de Porto Alegre.

Fotografia 05 - Prédio da Ocupação Lanceiros Negros Vivem:



Fonte: Arquivo pessoal (2017).

A organização interna da Ocupação ocorreu da mesma forma que a primeira com o estabelecimento de uma creche e refeitório comunitário. Devido ao maior tamanho, mais famílias passaram a morar no prédio e se organizar com o MLB. Também como no primeiro foram organizados protestos e atividades culturais com a participação de vizinhos, apoiadores, grupos de dança, teatro e bandas.

Contudo, em 24 de agosto de 2017 cumpriu-se a reintegração de posse da nova Ocupação. O isolamento realizado pela Brigada Militar iniciou-se na madrugada, desta vez com maior contingente policial, além da participação do Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE), que atua em situações de risco que envolvem resgate de reféns e desarmamento de bombas, fatores que não faziam parte do universo relacionado a famílias em uma ocupação com fins de moradia. O GATE ganhou notoriedade no Brasil após o assassinato da jovem Eloá, mantida em cárcere privado pelo namorado até o momento que o Grupo explodiu a porta do apartamento onde ocorria o sequestro. O resultado foi a morte de Eloá Cristina Pereira Pimentel, baleada por seu namorado no momento da entrada da polícia no apartamento.

Nesta reintegração, Brigada Militar, órgãos públicos e Brigada Militar firmaram iniciar uma negociação logo no início da manhã do dia 24. Contudo, a negociação ocorria com forte pressão, dada a presença de um grande contingente policial. Ao longo do dia foram ofertados às famílias 24 alugueis sociais que durariam seis meses além de abrigo, novamente no Vida Centro Humanístico, porém em uma área de alojamentos. No momento, a área de alojamento era imprópria para habitação. O teto do alojamento destinado para as famílias tinha diversas perfurações, mas representantes do Ministério Público se comprometeram em arrumá-lo. Fazia parte do acordo também uma resolução a longo prazo, que contava com a inserção das famílias em projetos habitacionais do Minha Casa, Minha Vida. No total, as negociações duraram 12 horas.

Logo nas primeiras semanas o acordo começou a ser descumprido. O teto do alojamento do Vida Centro Humanístico nunca foi consertado. O aluguel social, que não abarcava a totalidade das famílias na Ocupação, seria utilizado para alugar um local que

comportasse todas as famílias. Isso foi impedido pelo DEMHAB, cuja diretoria estava à frente da negociação. Assim, foram impostos diversos tramites burocráticos que impossibilitaram o acesso ao auxílio.

O valor estipulado para o aluguel social, de R\$600,00 mensais, é irrisório para a garantia de uma moradia na periferia de Porto Alegre, assim como no centro da cidade. Ao imporem o aluguel individual, o DEMHAB contribuiu para desarticular as famílias que precisam deste auxílio. Boa parte dos moradores da OLN estão hoje em casas de parentes. A maioria daqueles que se encontravam em situação de rua antes de morarem na Ocupação, voltaram para a mesma condição.

Mesmo com a reintegração de posse sendo realizada em agosto de 2017, somente em 2018 as famílias conseguiram acessar o recurso do aluguel social. As medidas referentes à situação permanente das famílias, em habitações de conjuntos populares do Minha Casa, Minha Vida até o presente momento seguem sem alterações, demonstrando que para garantir o acesso à moradia, as famílias da Ocupação Lanceiros Negros e Lanceiros Negros Vivem precisarão de maior organização e mobilização, que só ocorrem em processos de luta por garantia de direitos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Talvez o novo século seja marcado pelos avanços constitucionais referentes ao direito à cidade no Brasil. É inegável que neste campo houve uma evolução, fruto da luta de milhares de brasileiros que nos períodos pré e pós Ditadura Civil-Militar participaram de grandes processos de mobilização na reivindicação de direitos. Há um vasto rol de dispositivos legais e regulamentares que levam o debate relacionado à habitação a um novo patamar. A própria conceituação de déficit habitacional e de aglomerados subnormais tem auxiliado, ainda que de forma parcial, ao conhecimento real sobre a situação de moradia no país. No processo de luta de classes nos países capitalistas da América Latina e Central, este parece ser o máximo que é conquistado pelas classes baixa e média e ao mesmo tempo cedido pela classe dominante.

No plano internacional, conferências e tratados são realizados e acordados entre diversas Nações, mas muito pouco dos tratados internacionais é seguido.

Ao longo da história recente, a economia capitalista se reformula, troca de roupagem, troca de discurso, mas segue ainda os mesmos ditames de seu início: a busca por lucro, acima da vida humana.

O mercado financeiro e a especulação imobiliária, hoje, têm o mais importante papel no planejamento urbano. Relegam a milhares a escravidão do aluguel, da coabitação, da precariedade e da realidade das ruas. Mas como podem as populações de países marcados pela desigualdade socioeconômica tomar as principais decisões perante suas vidas e perante a soberania de seus países? Por que milhões de pessoas não tomam o poder?

De acordo com Marx e Engels (1848), o capitalismo cria as circunstâncias para a organização e a tomada de poder pela classe operária. Concordando ou não com este preceito, temos que avaliar que o processo de reivindicações por direitos vêm maturando a capacidade da sociedade em avaliar as vitórias e os limites que são impostos dentro do sistema econômico capitalista. Em verdade, o que se coloca por trás do debate referente ao problema da moradia é a propriedade privada, a não-democratização do acesso à terra urbanizada e o próprio senso de justiça.

O caso da Ocupação Lanceiros Negros evidencia essas questões. O Poder Judiciário, ao tomar decisões que representam a consolidação dos interesses privados

sobre os direitos fundamentais corroboram com a segregação, balizam a razoabilidade a partir das necessidades daqueles que detêm o poder.

Sabemos que a falta de acesso à terra, aliado ao processo de escravização e o êxodo rural marcam a história da implementação e consolidação do capitalismo no Brasil, cujo período teve como uma de suas principais características a manutenção do déficit habitacional. Friederich Engels (1873) há mais de 100 anos falava sobre os problemas da habitação e sua relação intrínseca com o capitalismo, envolvendo agentes de todas as classes que mantinham, à época, milhares de pessoas em condições de insalubridade extremas e nas ruas. De fato, resolver os problemas da habitação sob o sistema capitalista parece ser uma utopia.

Contudo, as experiências que foram abordadas neste trabalho revelam que há um movimento constante de resistência à propriedade privada e ao planejamento urbano que relega aos donos das terras urbanizadas o poder de decisão sobre tudo que está no espaço urbano e rural. Tal movimento é permanente, assim como o problema da habitação, que se agrava com o aumento do desemprego e recessão econômica. Frente ao despejo, as populações vulneráveis passam a ocupar cada vez mais áreas sem regularização fundiária, áreas cada vez mais longes dos centros urbanos. Esse processo contribuiu para a conurbação de diversos municípios, aumentou as distâncias e os gastos no custo de vida desses que pouco a pouco vão sendo empurrados cada vez para mais longe do olhar da sociedade e dos governantes. Porém, existem aqueles e aquelas que ocupam nas áreas centrais. São representantes dos milhares que fazem parte do déficit habitacional e alicerçam a necessidade de se construir mais e novas políticas públicas de habitação. Mais do que isso, as ocupações de áreas centrais realizadas pela população civil organizada em movimentos sociais são o motor atual para a efetivação das leis relacionadas aos direitos fundamentais e humanos.

O estoque de prédios abandonados nos centros urbanos é inestimável. São dados de difícil acesso, apesar da legislação que busca tornar tais informações nos planos municipais, estaduais e federais transparentes e acessíveis. Os dados relativos a esta mensuração vem dos movimentos sociais, que mapeiam constantemente as cidades onde atuam buscando alternativas caso ocorra um novo despejo. Mesmo assim, as remoções e reintegrações de posse seguem sendo prática comum do poder executivo a mando do judiciário brasileiro, o que não sana o problema da moradia, quando não age exatamente em sentido contrário, impulsionando a realização de mais ocupações.

A presença do Estado para esta população brasileira ocorre através da punição e violência. Nas periferias e nos centros urbanos, ocupações como essa demonstram que há criminalização dos mais pobres, independente do local que habitam. Demonstram também que independentemente do uso da judicialização e do recurso à militarização por parte do Estado, essas pessoas e seus problemas seguem existindo, assim como a esperança de que a organização popular garantirá a vida e os direitos daqueles que são a base socioeconômica mundial.

Estas ocupações em áreas centrais, apesar de seu futuro incerto, provem moradia para milhares de famílias e através de diversos exemplos, propõem mudanças e avanços para o planejamento urbano. A Ocupação Lanceiros Negros, por exemplo, apresentou um projeto que levaria a formulação de um equipamento público que ainda não existe na cidade. São projetos inovadores que poderiam ser utilizados pelos poderes municipais e estaduais a fim de facilitar o acesso à habitação, fomentando também a pesquisa referente ao tema.

Na atualidade, temos os meios jurídicos que podem influenciar no fim da desigualdade socioespacial do espaço urbano. Há também interesse político em aumentar as áreas das cidades destinadas à habitação popular e há recursos para tal

produção. O que ainda se coloca como desafio é aumentar a participação popular principalmente nas arenas de decisão, pondo fim à relação atual que existe entre o direito à habitação e o mercado financeiro.

Isto ocorrerá somente através de um planejamento urbano que tenha como base a dinâmica dos municípios, os cotidianos daqueles que neles habitam e suas necessidades. Estes são caminhos que levarão à democratização do espaço urbano. Erradicar o déficit habitacional passa por estas questões. Ademais, as ocupações habitacionais nos centros urbanos se mostram como polos de construção e criação de uma outra cidade. Comunicam, territorializam-se, resistem.

De fato, as ocupações habitacionais confirmam que, para além da legalidade e da constituicionalidade, a organização da sociedade civil é poderosa. Tem garantido direitos e impulsionado o debate quanto aos problemas que existem nas metrópoles do mundo inteiro. Mostram que não faltam casas, apartamentos, nem terrenos para dar fim ao déficit habitacional. Falta o condicionamento da função social à propriedade, algo que ainda não saiu do papel.

## BIBLIOGRAFÍA

CORREIO DO POVO – Reintegração de posse de Lanceiros Negros é suspensa em Porto Alegre – 2016. Disponível em: <<http://correiodopovo.com.br/Noticias/Geral/2016/05/587940/Reintegracao-de-posse-de-Lanceiros-Negros-e-suspensa-em-Porto-Alegre>> Acesso em 15 de março de 2018.

DAVIS, M. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

ENGELS, F. A Questão da Habitação. 1. ed. São Paulo: Acadêmica, 1988 [1873].

IBGE. Censo Demográfico de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

MARICATO, E. Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_, E. Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARX, K., ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999 [1848].

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997.

SANCHES, N. D. Lições da Ocupação Lanceiros Negros: pela habitação popular em Porto Alegre. Boletim do Observatório das Metrôpoles, nº 444. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2016.

SANCHES, N. D. Qual lei será cumprida? A ocupação lanceiros negros e o futuro das ocupações pelo direito à moradia. Boletim do Observatório das Metrôpoles, nº 490. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2017.

SANCHES, N. D.; Soares, P. R. R. . Políticas de Habitação Popular no centro de Porto Alegre/RS: entre o Estado e a organização social. In: Anais do XVII Encontro Nacional da ANPUR, 2017. São Paulo. ANPUR, 2017. v. 1. p. 1-15.

SANTOS, M. A Natureza do Espaço. Técnica, tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

ONU (UN – UNITED NATIONS). Habitat III zero draft outcome document of the New Urban Agenda. New York: UN, 2016. Disponível em: <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/NUEVA-AGENDA-URBANA.pdf>.> Acesso em: 01 de janeiro de 2018.

## **EJE 5**

# **Políticas habitacionales en procesos de urbanización**



Julián Arribas

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Derechos, Inclusión y Sociedad –  
Universidad Nacional de Río Negro (UNR)

[julianarribasunrn@gmail.com](mailto:julianarribasunrn@gmail.com)

## I. Introducción

El objetivo del presente trabajo es sistematizar la información de diferentes barrios populares de la ciudad de Viedma que nacen a partir de tomas de tierras durante el período 2003 – 2015, e indagar sobre las formas de intervención estatal orientadas a la regularización dominial y urbanística de los barrios si es que las hay, teniendo en cuenta las relaciones entre los actores -el gobierno local, pobladores e intermediarios barriales- haciendo foco en los consensos, disensos y tensiones existentes en el proceso de la ocupación y en las formas de gestionarlas.

Durante el período de estudio, Viedma fue gobernada, por la Unión Cívica Radical. En el período 2003 - 2013 se llevaron adelante tres mandatos de Jorge Ferreira, el último interrumpido por su fallecimiento, donde fue relevado por José Luis Foulkes, hasta entonces presidente del Concejo Deliberante. En el 2015, este último fue reafirmado en las urnas con el 56% de los votos.

Los intentos por atender a la problemática del acceso a la tierra y a la vivienda en Viedma han sido variados tanto en el plano del Estado provincial, el municipal, como así también lo han sido las respuestas de los mismos habitantes en la búsqueda por mejorar su calidad de vida. Las tomas de tierras y la construcción de asentamientos informales en los contornos de la ciudad no constituyen un fenómeno nuevo, pero si se han multiplicado notablemente en el siglo XXI como una posible respuesta al problema de acceso a la tierra y la vivienda. La “autoconstrucción” (Di Virgilio y Rodríguez, 2013) se ha constituido como una opción para los sectores populares y como una forma alternativa de “crear ciudad” (Lefebvre, 1968; Oszlack, 1991; Castells, 1998). Estas experiencias recorren diferentes caminos: Algunos asentamientos logran ser reconocidos formalmente por el Estado municipal comenzando un proceso de saneamiento de la situación urbano-ambiental y otros permanecen en la precariedad y la informalidad. En este marco cabe interrogarnos: ¿Cuáles son/fueron las condiciones por las cuales algunos asentamientos consiguen ser reconocidos como barrios formales e integrados al tejido urbano y otros permanecen como asentamientos precarios en la ciudad de Viedma?

El trabajo se divide en dos secciones, además de la introducción y conclusión. En primer lugar, luego del marco teórico, se realiza una breve historización de la ciudad de Viedma, desde su origen hasta el período trabajado. Aquí se intenta realizar un recorrido de los principales hechos en la historia de la ciudad y como estos configuran el crecimiento poblacional y las principales actividades económicas.

En segundo lugar, se realiza una descripción sobre la organización espacial de la ciudad de Viedma, para luego centrarnos en los dos barrios seleccionados para el estudio, su desarrollo a partir de la toma de tierras y su posterior proceso de regularización y urbanización, en el caso de que esto ocurra.

Los casos seleccionados para este trabajo son: el barrio llamado 30 de Marzo que nace como una toma de tierras en el año 2008 en la zona suroeste de la capital de Río Negro, este finalmente es reconocido por el estado municipal como barrio formal y comienza un proceso de urbanización que todavía está en desarrollo. La ocupación del

30 de Marzo es la primera que se produce durante el período seleccionado e inicia una ola de tomas que se van a ir dando en los años sucesivos; el segundo caso seleccionado es la toma que se lleva a cabo en enero del 2009 dentro del histórico barrio Santa Clara ubicado en el sureste de la ciudad. Este sector aún no ha sido reconocido como barrio en términos formales a pesar de tener solo un año menos de antigüedad.

A partir de los objetivos planteados, la estrategia metodológica diseñada incluye la utilización de multi-método, basada en la complementación de métodos cualitativos y cuantitativos. Se combinará el uso de fuentes primarias y secundarias como: entrevistas a vecinos, a funcionarios y a organizaciones sociales implicadas, datos suministrados por el INDEC, notas periodísticas escritas y digitales.

## II.Desarrollo

### Marco Teórico

El presente trabajo parte de los distintos abordajes que se proponen problematizar el *derecho a la ciudad* y las distintas formas de *crear ciudad* que surgen ante el avance del neoliberalismo y la lógica mercantil (Lefebvre, 1968; Oszlack, 1991).

La investigación propuesta se inscribe en la corriente de pensamiento que entiende a la ciudad como resultado de un proceso de producción en el cual intervienen distintos actores, que se caracterizan por tener lógicas y recursos diferentes (Topalov, 1978; Coraggio, 1998). La interacción de un conjunto amplio de actores heterogéneos, tanto de la acción estatal como de las acciones de los diferentes actores de la sociedad civil muchas veces orientados por estrategias de supervivencia, dan como resultado a las ciudades contemporáneas. La distribución espacial en estas se da de manera desigual y segregada, contribuyendo a perpetuar las relaciones sociales que subyacen al orden capitalista (Svampa, 2001, Yujnovsky, 1984) de las cuales Latinoamérica no es la excepción (Guevara, 2015).

En este sentido, es necesario inscribir el estudio tanto en la estructura urbana como en la estructura social y económica.

Tres son las lógicas principales que operan de manera diferenciada en la producción de la ciudad y, por ende, en la distribución de los lugares en la misma. Cada una de estas lógicas concibe a la vivienda de una manera diferente y orienta su acción en relación a distintos objetivos. Estas son: la del mercado, la de las necesidades y la gubernamental (Pérez, 2009, Rodulfo, 2011; Yujnovsky, 1984,).

La lógica del mercado, responde a las necesidades de la sociedad capitalista. La obtención de sobreganancia mediante la renta del suelo, conlleva a pensar la tierra y la vivienda como mercancías abonando a la Producción Capitalista del Hábitat -PCH- (Di Virgilio, Arqueros, Guevara, 2013.). El acceso al hábitat depende de los recursos económicos con los que cuentan las personas y el lugar que estos ocupan en la estructura social. La lógica del mercado de tierra y vivienda promueve procesos de segregación espacial que generan una distribución desigual en el territorio, de los bienes y recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades habitacionales, lo que conlleva a que muchos sujetos accedan a la vivienda de manera informal. (Di Virgilio, Arqueros, Guevara, 2011; Katzman, 2001).

La lógica de la necesidad parte de la demanda de los sectores sociales que desarrollan estrategias habitacionales alternativas a la PCH. Estas tienen como objetivo la satisfacción de las necesidades de habitar, que son definidas como *producción social del hábitat* (Di Virgilio y Rodríguez, 2013). Los sujetos despliegan distintas estrategias habitacionales que pueden ser individuales-familiares o colectivas-organizativas -a

través de redes sociales que permiten el acceso a determinados recursos- (Di Virgilio, 2011). La *producción social del hábitat* refiere a las modalidades de autoproducción ejecutadas por los sectores de menores ingresos. Debido a la expansión de estas lógicas de producción del espacio urbano el Estado ha implementado distintas políticas que intervienen y/o incorporan estas modalidades de producción. (Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Vio, Ostuni, Mendoza, Morales, 2007). Estas formas de *crear ciudad* de los sectores populares se inscriben en aquellas corrientes de pensamiento que entienden a dichos sectores como agentes productores y transformadores del espacio urbanos (Castells, 1998).

El límite que divide la formalidad de la informalidad en una ciudad es variable en el tiempo y expresa, como toda política pública, la correlación de fuerzas entre los diferentes actores involucrados (Oszlak, 1991). Cuando la situación de tenencia o las condiciones urbanísticas no se ajustan a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y la vivienda, decimos que dicha situación residencial es informal. Es necesario pensar que las características que toma cada territorio son producto de una interrelación compleja entre la acción de sus habitantes y la acción estatal, la cual varía según la tolerancia o no de los gobiernos en relación a dichas experiencias. (Di Virgilio, 2013; Rodríguez, M. Florencia, 2011). La informalidad es inseparable de la intervención estatal, ya que es ella quién fija la frontera con la formalidad. El orden jurídico regula las relaciones sociales que se expresan, a su vez, territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominantes entre diferentes sectores sociales (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2011).

Esta última, correspondería a la tercera lógica que opera en el proceso de producción de la ciudad, la gubernamental o estatal. Algunos de los autores que estudian las distintas formas de producción de la ciudad sostienen que no todos los actores tienen el mismo peso en dicho proceso, reconociendo que el Estado juega un rol estratégico (Varela y Wagner, 2012). En primer lugar, el rol del Estado es entendido por Rodríguez y Di Virgilio (2011) desde una perspectiva territorial, comprendiendo la acción del Estado en constante retroalimentación con el territorio. Pero también es necesario recalcar, que este es protagonista de las luchas por el espacio, en las que entran en tensión diversos usos y representaciones del *orden urbano*. Nos interesa a los fines de nuestros objetivos indagar acerca de las tensiones que se generan en los territorios entre las políticas públicas destinadas a los sectores populares y la producción social del hábitat, que conviven muchas veces de manera conflictiva. En este punto, es importante destacar en relación a nuestra visión sobre el Estado, que plantearemos que las políticas habitacionales no se reducen a una expresión normativa de una “voluntad” de éste sino que más bien manifiestan un conjunto de tomas de posiciones que reflejan una cierta filosofía política en un contexto de relaciones desiguales de poder y dominación (Oszlak, 1991)

El Estado mediante distintas políticas y programas que regulan el acceso y uso del suelo opera como promotor de procesos de estratificación y diferenciación territorial, que distribuyen recursos diferencialmente, limitando o habilitando las capacidades los sujetos de satisfacer sus necesidades habitacionales (Varela y Wagner, 2012). Las intervenciones gubernamentales producen transformaciones en los territorios y por lo tanto, en la vida de sus habitantes modificando la *estructura de oportunidades* que los mismos poseen para organizar su vida cotidiana (Di Virgilio, 2013). Siguiendo a estos autores, el Estado es concebido como productor de ciudad, pero a su vez en las grietas de la intervención estatal emergen otras formas de *crear ciudad* como las tomas de tierras, que en algunos casos la política pública incorpora y en otros no. Los

gobiernos a la hora de planificar e implementar las políticas urbanas deben medir entre estas distintas formas de crear el espacio, resolviendo tensiones existentes (Rodulfo, 2011; Galizzi, 2011). En cuanto a las políticas estatales de regularización de asentamientos informales que se han dado en América Latina, Clichevsky (2003), distingue tres tipos. Primero encontramos a aquellas que tienen por objetivo sanear únicamente la situación dominial de los terrenos involucrados; luego encontramos las que tienen por objetivo sanear la situación urbano-ambiental. Por último, las que apuntan a un tratamiento integral de la problemática y articulan las dos opciones antes mencionadas.

Pensar las políticas urbanas de esta manera, conlleva a entenderlas como “*una construcción tejida desde las estrategias de los actores*”. La elección de los problemas habitacionales a los que se orientan los distintos programas y su implementación, se configuran en el marco de un sistema de relaciones que se redefine constantemente y a la vez, condiciona sus resultados (Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Vio, Ostuni, Mendoza, Morales, 2007). Los efectos de los distintos planes y programas sobre las condiciones de vida de los sectores populares no se vinculan directamente con los objetivos de los mismos, sino que se producen en la relación entre los recursos con los que se cuenta, las características preexistentes de los territorios y el tipo de relación que se establece entre los sujetos (Di Virgilio, 2013).

#### I. Viedma: una breve historización.

Viedma desde sus orígenes se encuentra signada por la condición de ser elegida por los centros de poder como capital política y administrativa. Esta condición se afirma como eje fundamental y transversal en el desarrollo de la ciudad, tanto en términos cuantitativos, como cualitativos.

El desarrollo urbano y económico de Viedma estuvo signado por: 1) Desde los orígenes del asentamiento el perfil de desarrollo de la ciudad fue de capital política y administrativa (primero de la Patagonia -1779-, después de la provincia de Río Negro en 1957 y por último el intento de traslado de la capital federal en 1986); 2) los principales acontecimientos constitutivos de la ciudad tuvieron como protagonistas a agentes externos; 3) Tanto la provincialización en 1958 como el fallido intento de traslado de la capital federal provocaron un crecimiento significativo de la población; 4) Viedma es una de la pocas capitales provinciales del país que no reúne a la mayor cantidad de la población y de la actividad económica y productiva de la provincia. 5) la principal actividad y el perfil de la ciudad está vinculado a la administración pública (Alonso, 2008).

(1) Viedma, desde sus orígenes, fue pensada y se constituyó como capital.

Viedma fue, en el siglo XIX, la capital de la Patagonia, luego del territorio nacional de Río Negro (entre 1884 y 1955) y finalmente, a partir de 1957, de la provincia de Río Negro. La creación de un fuerte en los márgenes del río Negro fue una decisión de la Corona Española preocupada por la desprotección en la que estaban estas regiones alejadas del centro del Virreinato del Río de la Plata; así surgió en 1779 Carmen de Patagones (en el territorio que actualmente está la ciudad de Viedma) de la que se desprenderá luego Viedma en 1878. La separación del asentamiento de la banda sur del Río, que recibió el nombre de Viedma, respondía a las necesidades del Estado nacional que pretendía consolidar su control sobre estos territorios para incorporarlos a una economía de exportación que necesitaba la expansión de la frontera agropecuaria. Por eso se llevó a cabo la campaña militar contra los pueblos originarios y se decidió

convertir a Viedma en capital de la Patagonia. Luego Viedma será capital del territorio nacional del Río Negro. A mediados del siglo XX, el gobierno nacional intervino en la región y le otorgó a estos territorios el carácter de provincias, y ratificó a Viedma como capital ahora de la provincia de Río Negro. En la década de 1960, con la activa participación del gobierno provincial se produjo una gran inversión originada en un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para llevar adelante el Programa de Desarrollo del Valle Inferior (IDEVI). Por último en los 80 nuevamente el Estado nacional produjo un fuerte impacto en la sociedad local al anunciar el traslado de la Capital Federal a Viedma-Carmen de Patagones-Guardia Mitre.

(2) Los principales acontecimientos constitutivos de la ciudad tuvieron como protagonistas a agentes externos.

Las principales iniciativas externas que tuvieron un fuerte impacto en la ciudad, estuvieron orientadas a reforzar el carácter de centro administrativo y gubernamental de la ciudad. La excepción fue el Programa de Desarrollo del Valle Inferior (IDEVI) de 1960 que, en el marco de las políticas desarrollistas de la época, se implementó para planificar una zona rural productiva en el valle inferior del Río Negro a través de las gestiones del gobierno provincial y el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) pero no como resultado de una demanda o la viabilización de una necesidad autóctona (Alonso, 2008).

(3) Crecimiento exponencial de la población entre 1970 y 1990.

La creación de la provincia impulsó el crecimiento de la administración pública y las necesidades de contar con personal para desempeñarse en ella. Esta circunstancia provocó desde principio de la década del '60 un permanente flujo de población externa que llegó desde otras provincias o de otras localidades rionegrinas, lo que generó un crecimiento exponencial de la población. Luego de la década del '50 donde la población rondaba los 5000 habitantes, entre los años 60 y 90 Viedma duplicó la población cada 10 años, en su mayoría por migrantes internos y con la radicación de funcionarios conectados con la organización política-administrativa de la provincia. El crecimiento demográfico fue exponencial, teniendo su último punto álgido en 1986 con el anuncio del traslado de la capital del país, generándose expectativas laborales que posteriormente no fueron satisfechas y que se agravaron con el crecimiento de la desocupación, la pobreza y la indigencia en la década de los noventa en donde se llevó a cabo la reestructuración del Estado (Polinsuk, 2009).

En la Tabla Nro. 1 se visualiza el crecimiento poblacional de la ciudad desde el siglo XIX, con un pico en la década del '80, a raíz del anuncio y proyecto fallido del traslado de la capital federal.

Tabla N°. 1: Crecimiento demográfico, Viedma 1880-2010

AÑO	1880	1895	1912	1920	1947	1960	1964	1970	1980	1991	2001	2010
CANT.	800	1061	2596	2948	4638	6452	8837	12785	23346	40462	47000	52789
HABIT.												

Fuente: Datos suministrados por el INDEC.

En las últimas dos décadas la tasa poblacional ha caído notablemente. La variación de la población entre 1970 – 1980 ha sido de 90,4%, en el periodo 1980-1991

de 65,9% y en el período 1991 – 2001 se visualiza una brusca caída de 15,8%, tendencia que se acentúa aún más en el período 2001-2010 donde la tasa del crecimiento demográfico es de 11,28%.

(4) A lo largo de la historia de la ciudad no se ha podido lograr un perfil de desarrollo económico y productivo diversificado.

Río Negro es de las pocas provincias argentinas cuya capital no es la más grande en términos poblacionales ni es la ciudad en donde se realizan las principales actividades económicas y productivas. En esta provincia, existen varias ciudades de mediano tamaño ubicadas en regiones diferenciadas por su economía. La provincia puede dividirse, en términos productivos, en 7 zonas: En el Alto Valle predomina la producción frutícola; en la Zona Andina es predominantemente turística; el noroeste, se caracteriza fundamentalmente por el trabajo petrolero; el Sur, se dedica a la ganadería ovina; y otras como la atlántica y la zona norte, donde se combina la ganadería bovina con la ovina, la frutihorticultura y el turismo. En ese contexto, Viedma cumple una función eminentemente administrativa.

Aunque la actividad administrativa en la ciudad atraviesa desde los noventa un período de crisis, con los procesos de reforma estatal mencionados, el empleo público siguió siendo la actividad ocupacional predominante con casi el 45% de los ocupados trabajando en el sector público (administración provincial, municipal, educación y salud) (Polinsuk, 2009). La dependencia económica del Estado es aún mayor ya que la actividad comercial, los servicios, y la industria funcionan en relación directa con el gasto público. Solo la producción agraria que logra colocar algunos de sus productos fuera del mercado local, tiene cierto grado de autonomía, sin embargo también recibe aportes del Estado en formas de subsidios, créditos, exenciones impositivas, u obra pública.

Un estudio de la FAO, identifica tres grandes agrupamientos sociales en la población en la ciudad. Así se distinguen: la clase acomodada, subdividida en la de origen local, que comprende a ganaderos de buena posición patrimonial, y la de origen extra local, integrada por los altos funcionarios de gobierno; la clase media, a su vez dividida en alta –funcionarios, profesionales y técnicos y comerciantes- e inferior –empleados y pequeños comerciantes-; la clase proletaria, conformada por obreros y peones agropecuarios.

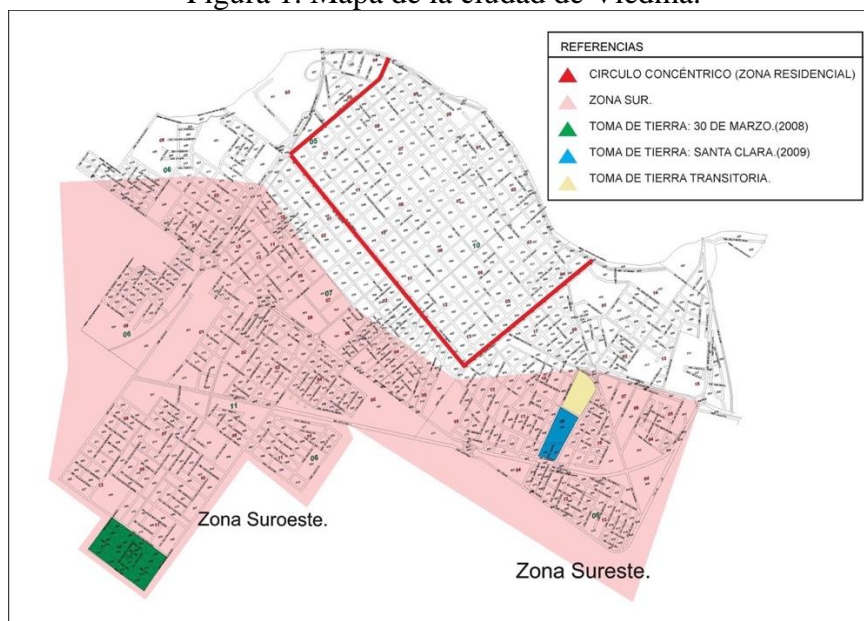
(5) La condición de capital provincial le otorga al Estado un papel central en la definición del perfil de ciudad.

La presencia de la administración pública estructura su identidad y las relaciones de su sociedad. En la trama de actores locales y aparatos estatales existen dos núcleos fundamentales: uno en torno al gobierno municipal y otro alrededor del gobierno provincial. El gobierno provincial cumple dos funciones clave para la ciudad: por un lado, como principal proveedor de empleo, amplía la muy limitada capacidad del sector privado de absorber mano de obra en el mercado de trabajo local; por el otro, canaliza recursos hacia la ciudad a través de inversiones en obra pública, servicios y gastos de funcionamiento (Alonso, 2008).

## II. Organización espacial y producción social del hábitat

La organización espacial de la ciudad de Viedma se encuentra estrechamente relacionada a los sectores socioeconómicos que la habitan.

Figura 1. Mapa de la ciudad de Viedma.



En primer lugar, “la ciudad desde 1927 determinó mediante ordenanza municipal que la “planta urbana de la ciudad iba a estar circundada por la avenida circunvalación” (Pague, 1995: 5). Esta zona actualmente, delineada por los cuatro bulevares más importantes de la ciudad, comprende la zona residencial (uno de sus lados coincide con el margen del río Negro) donde, además de encontrarse el centro administrativo y de gobierno, la Catedral, el centro comercial y el Centro Cultural Municipal, se encuentra los barrios más longevos, los que concentran a una gran parte de la clase acomodada y de la clase media urbana. Siguiendo a Grimson (2009), esta zona actúa como círculo concéntrico de la ciudad, donde el resto del ejido urbano se ordena actualmente de manera contigua a este y bajo una lógica binaria de centro – periferia (Bachiller, 2014). Este territorio está comprendido por aproximadamente 170 manzanas y no fue ocupado en su totalidad hasta comenzado los años 80 donde la ciudad dio su último gran salto poblacional.

En segundo lugar, podemos percibir una ciudad en degradé, que contiene la zona delimitada por los bulevares, pero a su vez la excede. El degradé parte del río como “punto cardinal” (Grimson, 2009) y va variando a medida que se va alejando de éste. La ciudad se encuentra recostada sobre el Valle Inferior del río Negro, donde en la zona más cercana a él, se encuentran las viviendas de los sectores más altos, en términos socioeconómicos. A medida que nos vamos alejando en dirección suroeste, empiezan a aparecer los barrios de sectores más bajos: Primero los que concentran a las clases medias, y luego más al sur encontramos el conjunto de barrios periféricos donde habitan los sectores medios-bajos y bajos.

Las ocupaciones de tierras llevadas cabo en la ciudad, se encuentran en su totalidad en la periferia de la ciudad (por fuera del círculo concéntrico principal delimitado por los bulevares) y, a su vez, en la zona sur, tomando como punto cardinal de referencia la zona norte costera del río. Encontramos solo un caso que esta fuera del círculo concéntrico principal, pero en la vera del río Negro debajo del “puente viejo” en uno de los márgenes de la ciudad. Es oportuno aclarar, que la formación de este asentamiento empieza décadas atrás en tierras del ferrocarril una vez que estos fueron privatizados por familias de exferroviarios. En aquel entonces los terrenos implicados se encontraban en la periferia, alejados del centro de la ciudad, y no lindaban con barrios

residenciales constituidos como en el presente. Este barrio se encuentra actualmente demandado por el propio municipio.

Antes de abordar los casos de toma de tierras en la ciudad de Viedma seleccionados para este trabajo, vale aclarar que este fenómeno no es exclusivamente local, sino que se da de forma habitual a escala mundial. Entre el 40 y el 50% de la población mundial que vive en las grandes ciudades reside en asentamientos informales; por lo menos la mitad de dichos barrios se originaron de manera informal (sin autorización ni planificación oficial), a partir de procesos de tomas de tierras (Mertins, 1988). Se ha constituido como la forma latinoamericana de crear espacio urbano, y ello significa una producción de ciudad que se genera incumpliendo los estándares y criterios establecidos por la legislación civil y urbanística (Fernández, 2008).

## II.1. Barrios periféricos y toma de tierras en Viedma.

### i) Zona Suroeste de la Ciudad.

En la zona suroeste de la ciudad podemos encontrar las barriadas más pobres de la urbe. Los barrios Lavalle, Mi bandera, el Álvarez Guerrero y el barrio 30 de marzo se encuentran situados en esta zona de la ciudad, separado de la misma por la ruta provincial N° 1 y a 7 Km del centro urbano. El Censo Nacional de Población, hogares y viviendas del año 2010 determina 8.194 habitantes en esta zona. Todos estos barrios tienen la particularidad de que surgen a partir de un proceso conflictivo en torno a la dificultad de acceder a la tierra y a la vivienda en la ciudad en diferentes momentos históricos.

Los barrios Lavalle y Mi Bandera se originaron en plena dictadura cívico-militar con la erradicación de un asentamiento de viviendas precarias ubicado en la periferia de la ciudad, pero más cercano al círculo concéntrico diagramado por los bulevares. El proyecto de traslado, atribuido a un ministro de la intervención militar que a mediados de la década del setenta gobernaba la provincia, consistió en la construcción de viviendas a unos tres kilómetros de la planta urbana a continuación de un asentamiento preexistente de viviendas dispersas. Esta localización tenía el claro propósito de “aislar” a los pobladores por medio de la distancia y de barreras como la ruta 1 que se interponía entre el barrio y la ciudad (Alonso, 2008; Oslack, 1991)

Los otros dos barrios que forman el conglomerado más pobre de la ciudad, son el actualmente llamado Álvarez Guerrero (Popularmente conocido como Loteo Silva) y el barrio 30 de Marzo. El primero de los barrios surgió a principio del siglo XXI, al quedar en evidencia pública la grave problemática habitacional que vivía la ciudad a partir de sucesivas tomas de tierras y usurpaciones de casas en el año 2001-2002. La más significativa por su tamaño y mediatización, fue la toma de terrenos en el barrio Zatti (barrio más cercano al centro administrativo de la ciudad) por parte de vecinos del mismo y los del barrio Lavalle. Esta situación obligó a que el municipio, bajo la intendencia de Gustavo Costanzo (Partido Justicialista – 1999/2003) tuviera que comprar tierras en el 2002 para trasladar a las familias que habían tomado los terrenos.

Nosotros teníamos un mecanismo de acercarnos para dialogar cuando había problemas de ocupación pero también se daba por medio de Desarrollo Social. No era un problema exclusivo de Viedma, sino que se venía dando en diferentes lugares de la provincia. Me acuerdo de la toma del barrio Zatti y alguna en el barrio San Martín. La gente necesitaba un espacio para construir su vivienda y no lo había. Entonces fuimos con cierto dialogo y armónicamente disuadiendo a este fenómeno de las tomas ilegales y abrimos un proceso para darle a Viedma algún espacio para reasignar a las familias que lo necesitaban (Entrevista a Gustavo Costanzo, 28-02-2018).



El predio que prometía un futuro barrio fue entregado sin ningún servicio. Si bien la agrimensura estaba realizada y las calles trazadas en el mapa, estas empezaron a acondicionarse con los vecinos ya viviendo en su terreno previamente adjudicado. El proceso de integración urbana comienza recién años posteriores, ya efectuado el cambio de gobierno en el 2003 y asumido Jorge Ferreira como nuevo intendente.

El barrio 30 de Marzo nace a partir de una toma de tierras realizada en febrero del 2008 de tras del barrio Mi Bandera. Un año antes el municipio de la ciudad de Viedma había adquirido estas tierras mediante la compra a privados con el objetivo de cambiar su nomenclatura de rural a urbana. El objetivo no está del todo claro. Fuentes del mismo gobierno han realizado declaraciones encontradas, planteando dos alternativas posibles: 1) la de construir un barrio de viviendas sociales; 2) la de destinarlas a fines deportivos donde los clubes sociales de la localidad puedan desarrollar sus disciplinas (Juarez, 2014). La extensión de la tierra fiscal era de 15 hectáreas y fueron ocupadas en su totalidad, en su mayoría por vecinos de los barrios contiguos (Lavalle y Mi Bandera).

. La Toma del 30 de Marzo (2008).

En la zona suroeste de la ciudad, el municipio contaba con un reservorio de 15 hectáreas de tierras fiscales. Hasta este entonces el barrio Mi Bandera era el más austral de la ciudad, y lindaba con el típico paisaje del campo patagónico.

La toma del 30 de Marzo, cuenta con tres etapas caracterizadas por el conflicto: 1) etapa de comienzo de la conflictividad durante el mes de marzo del año 2008; 2) crece la confrontación a partir de la movilización al Consejo Deliberantes el 8 de mayo; 3) cambio en la intervención municipal, con el fin de regularizar el predio y comenzar un proceso de integración urbana.

1) Aunque los primeros pasos de la toma se habían realizado durante la segunda quincena de febrero, las familias ocupantes eran muy pocas y hasta entrada la segunda quincena de marzo, donde al cabo de pocos días el fenómeno se masificó, no despertó la atención de los medios de comunicación y del gobierno local. El conflicto lo constituye tanto la ocupación de la tierra por parte de los vecinos, así como la reacción del gobierno local rechazando las acciones llevadas a cabo por los ocupantes y la negación a recibirlos y escuchar sus reclamos.

El hecho de que sean tierras fiscales, fue un dato que los vecinos conocieron desde un principio, aunque, no se sabía bien donde eran sus límites (Entrevista a vecino N°1, 16-03-18). Contar con esta información por parte de los vecinos permitía a estos identificar que estas eran tierras ocupables. El asentamiento no se dio de manera ordenada. Los vecinos entraban al campo, hablaban con las personas más cercanas que se encontraban previamente y determinaban cuál era su terreno. La lógica de a donde asentarse, no respondía a un ordenamiento centralizado donde previamente se había proyectado un barrio, sino que se determinaba entre los vecinos más cercanos como eran las calles, las dimensiones de los terrenos, etc. Si bien los vecinos contaban con la información de que las tierras eran municipales, no hubo una persona o un grupo que comandara la toma, sino que más bien se dio un fenómeno espontáneo que logró contagiar a los vecinos de los barrios cercanos con problemas de vivienda. La dimensión y la rapidez de la toma obedecía a la necesidad imperante de la gente por acceder a la tierra y tener una vivienda.

A pesar del aparente desorden, el camino hacia una mayor organización de los vecinos fue necesario. La forma organizativa se daba por sectores, cada uno tenía una asamblea que, a su vez elegía sus propios delegados. Los mismos vecinos

autodenominaron a la toma como “30 de Marzo” que fue el primer día de conformación de la asamblea general donde participaban todos los delegados y las delegadas de la reciente toma. Las asambleas se empezaron a conformar a partir de la necesidad de organizar la toma y por la necesidad de contar con mayor información para despejar miedos que desde el comienzo se iban sembrando entre los vecinos y poder tener un interlocutor más claro con los medios y con las autoridades municipales.

El gobierno local tuvo una posición clara desde el comienzo del conflicto donde públicamente rechaza las acciones llevadas a cabo por los ocupantes, no los percibe como interlocutores válidos y niega recibirlos en instancias formales. Por un lado, la estrategia busca legitimarse públicamente como gobierno local y mostrarse activo en la resolución del déficit en el acceso de tierra en la ciudad, argumentando que el municipio había abierto, a través de una ordenanza municipal un listado para que se inscriban las personas con necesidad de acceder a un terreno en la ciudad. En declaraciones del Secretario de Gobierno, la adjudicación por medio de este mecanismo se iba a realizar mediante un sistema de puntajes y por un orden de mérito (Diario Noticias, 26-3-2008).

Por el otro, el municipio apuntaba a estigmatizar mediáticamente y sembrar incertidumbre entre los vecinos con el objetivo de desgastar la toma y lograr un éxodo masivo de las tierras. Se buscaba instalar la hipótesis de que la toma había sido orquestada con una intencionalidad política que no responde a la necesidad real de la gente (Diario Noticias, 26-3-2008). También en los días sucesivos el gobierno sentenció que “los que tengan iniciado el trámite pero estén usurpando, perderán toda posibilidad de acceso al lote fiscal porque así lo estipula la ordenanza” (Diario Noticias 28-3-2008). Por otro lado, los vecinos aseguran reconocer personas que “jugaban para ambos bandos. Si bien participaban de la toma activamente, ayudaban a sembrar miedo y dudas entre los vecinos como que nos iban a desalojar a la noche, que iba a venir el BORA, y también nos empezamos a dar cuenta que el municipio contaba con información fresca de la asamblea. Eran vecinos que llevaban y traían información” (Entrevista a vecino N°1, 16-03-2018).

Abril fue un mes en el cual los vecinos, por un lado trabajaron sobre el territorio, la planificación del barrio y lograron una mayor apropiación de este. Por el otro, tras sucesivas asambleas, empezaron a diagramar una estrategia más clara con dirección al municipio. El objetivo era que las autoridades municipales los reconozcan como interlocutores y los atiendan para entablar un canal de diálogo para llevar los reclamos del sector. Ya para ese entonces la demanda principal tenía que ver con los servicios básicos. La estrategia en esta instancia tuvo dos receptores: el poder ejecutivo municipal comandado por Jorge Ferreira; y el Consejo Deliberante. En el caso de no obtener respuestas concretas por la vía formal-institucional, la mayor cantidad de ocupantes se iba a trasladar hasta el Concejo Deliberante para hacer conocer su situación (Diario Noticias 7-4-2008, Pág. 3). Durante este mes, los intentos de parte de los vecinos de que el intendente los atiendan, fueron muchos pero no han llegado a buen puerto. Desde el poder ejecutivo, la respuesta era la misma: el intendente se niega a recibir a los “usurpadores” (Diario Al Día 17-4-2008). Por otro lado, la posibilidad de diálogo en el Consejo Deliberantes tuvo más posibilidades. El 21 de abril nuevamente un grupo de vecinos del 30 de marzo y de los barrios Lavalle, Nehuén acompañados ahora por los integrantes de la Red barrial del sector se reúnen con los concejales de las diferentes bancadas, para reclamar la instalación de canillas comunitarias en el asentamiento en el caso de los primeros y la regularización de sus lotes y para poder acceder al mejoramiento habitacional del PROMEBA II en el caso de los segundos (Juárez, 2014). Los vecinos del asentamiento también piden a los concejales “que intercedan para

conseguir una audiencia con el intendente” ya que lo han solicitado por nota pero nunca les respondieron (Diario Noticias 22-4-2008, pág. 5).

2) El segundo momento del conflicto se inicia cuando los vecinos movilizan al Concejo Deliberante el 8 de mayo del 2008, buscando agilizar las soluciones a sus demandas: regularización de la tierra y la provisión de los servicios de agua y luz. Alrededor de sesenta vecinos del asentamiento se hacen presente en el recinto a la hora en que este órgano comenzaba a sesionar. Se instalan en el lugar desplegando banderas con consignas referentes a su situación y a la negación de sus derechos como ciudadanos.

Pensábamos quedarnos hasta que nos atiendan. Yo llegue tarde porque no pude zafar antes del trabajo. La que fue temprano fue mi mujer. Los vecinos no fuimos a hacer quilombo, si había chicos y todo, pero nos queríamos hacernos escuchar y que nos atiendan. Y del lado de adentro nos esperaba la policía. La situación se puso re tensa y duró un tiempo largo (Entrevista a vecino N°1, 16-03-2018).

Finalmente, la presidenta del Concejo Deliberante asumió la responsabilidad ante los ocupantes y propuso la creación de una comisión integrada por vecinos y concejales para tratar el conflicto, y buscar una solución con las autoridades del ejecutivo. Este hecho descomprimió la tensión de la jornada y parecía que el conflicto se encarrilaba en el camino de la resolución.

Como primera acción, se iba a realizar desde el municipio, impulsado por la cartera de Desarrollo Social, un relevamiento para determinar la cantidad de personas y la situación en la que se encontraban. Mientras tanto el pedido más urgente por parte de los vecinos era la instalación de una canilla comunitaria para proveer de agua potable al barrio. El censo se hizo esperar y la materialización del pedido también. En este momento “Hubo muchas amenazas, muchos vecinos se tuvieron que comer garrones, llamados a sus teléfonos, aprietes por ahí. Hubieron casillas que se quemaron, algunas por accidente y otras intencionales, como amenazas.” (Entrevista a vecino N°1, 16-03-2018). Los vecinos, ante el no avance de la situación en el barrio, decidieron realizar conexiones clandestinas para que el recurso de agua llegue a cada familia.

Las amenazas siguieron realizándose, los vecinos la denunciaban públicamente y ganaban el apoyo de diferentes organizaciones sociales de la localidad. En este escenario de dudas, sospechas y presiones, el asesinato del joven Atahualpa Martínez Vinaya en la noche del 15 de junio del 2008, generó un alto impacto en la sociedad. El joven vivía en el barrio Lavalle, cursaba el quinto año del secundario y ayudaba a su hermana y su familia a construir una casilla en el barrio 30 de Marzo. Esta muerte reaviva las sospechas de amedrentamiento mediante el terror; genera incertidumbre, angustia y repudio que se expresa en las continuas marchas multitudinarias.

3) En este contexto, un concejal del ARI presenta un proyecto para atender las situaciones de extrema necesidad habitacional. El proyecto contiene tres puntos: 1) declarar la Emergencia habitacional para poder tomar decisiones rápidas sobre dicha cuestión; 2) El tratamiento conjunto entre municipio y gobierno provincial de dicha emergencia y 3) la erradicación de casillas a través de la construcción de un tipo de vivienda social (Diario Noticias, 3-7-2008). El oficialismo se opone al proyecto en el Consejo Deliberante, pero el intendente de la ciudad realiza el anuncio a los pocos días sobre la regularización de la tierra en el sector. El anuncio deja al descubierto una ruptura en la intervención que hasta este momento venía manteniendo el municipio con respecto a la toma y sus ocupantes. Este cambió de posición encabezado por el propio

intendente es el primero que se produce bajo su mandato, y conduce a un proceso integral de regularización dominial de las tierras con el objetivo de sanear la situación urbano ambiental del barrio involucrado (Clichevsky, 2003). Esta etapa de desenlace ayudó a bajar el nivel de conflictividad pero hubo nuevamente choques entre las partes con respecto a los criterios de cómo reorganizar el barrio y adjudicar los terrenos. El Estado municipal, a través de una ordenanza había abierto un listado para que se anoten las personas con necesidad de acceder a un terreno en la ciudad. La adjudicación por medio de este mecanismo se iba a realizar mediante un sistema de puntajes y por un orden de mérito. Sin embargo el fenómeno social de la toma de tierras no condice con esta política pública y por el contrario, entra en tensión. Durante el segundo semestre del 2008, se abrió un nuevo conflicto. El municipio de la ciudad quería reordenar en el territorio a los vecinos del 30 de Marzo y, a su vez, incluir en el proceso de adjudicación y regularización de los terrenos a las familias inscriptas hasta el momento en el listado oficial dándole prioridad a estas (Diario Río Negro, 20-12-2018). El inconveniente surgió debido a que las tierras no eran suficientes.

los vecinos que veníamos hace meses con la toma, no queríamos saber nada con saber que muchos de nosotros se iban a quedar sin su terreno. Fue una jugada de ellos (gobierno municipal) para enfrentar pobres contra pobres, vecinos contra vecinos. Era una estafa! El Municipio según su listado le entregaba el terreno a una familia, esta se quería mudar, y su terreno ya estaba ocupado (Entrevista a vecino N°1, 16-03-2018)

Finalmente, las familias que venían ocupando el barrio autollamado 30 de Marzo, persistieron en el lugar, algunas debieron ser reubicadas en el mismo predio según criterios estructurales y lograron la regularización de los terrenos. El proceso de urbanización se dio posterior a la regularización, finalizando a comienzo del año 2018.

## ii) Zona Sureste de la ciudad.

### . La toma del barrio Santa Clara.

La toma ubicada en el barrio Santa Clara se da entre el 15 y el 19 de enero de 2009, cuando aún el conflicto del 30 de marzo, no había acabado. La nueva toma se extendía sobre tierras que se encontraban dentro de la ciudad, aunque también se desarrollaba sobre terrenos que no contaban con ninguna atención y mantención previa, sino que funcionaba como basural clandestino en alguna de sus zonas al igual que las del 30 de Marzo. La dimensión del descampado iba desde la franja de tierra que va desde la Ruta Provincial N° 1 hasta la calle Cardenal Cagliero, y entre las calles Sor Picardo y Pomona. El predio ocupado en un principio tenía forma rectangular con una dimensión aproximada 10 hectáreas y se encontraba a solo 5 cuadras del círculo concéntrico de la ciudad marcado por los bulevares. Pero esta toma tenía una particularidad: iba a ser la primera de esta nueva oleada de ocupaciones de tierras, que se desarrollaba sobre terrenos privados.

Esta ocupación no ha encontrado, en su totalidad, un desenlace favorable para ninguna de las partes como si ha pasado en el caso del 30 de Marzo. El conflicto ha presentado diversos momentos, donde las diferentes partes, avanzaron y retrocedieron. Se pueden distinguir tres etapas: 1) La primera signada por el inicio de la toma, el enfrentamiento interno de los vecinos y las organizaciones sociales participantes y la toma de posición de parte del gobierno municipal. 2) El aluvión de demandas penales y civiles sobre los ocupantes. El desalojo inminente y la trunca resolución definitiva del conflicto. 3) La búsqueda de las familias de resolver el conflicto, mediante la negociación individual con los dueños.

1) La toma comenzó al costado de la ruta cerca del mediodía y rápidamente, cuatro días después, se ocupó todo el terreno descampado hasta el momento. Según un relevamiento de los propios vecinos, los primeros días había 350 familias y la primer subdivisión de terrenos se hizo en base a ese número. Las calles ya estaban históricamente marcadas, al menos de manera precaria pero eran utilizadas cotidianamente por los vecinos de los barrios del este de la ciudad. Un diario digital de la zona describe:

La calle Pomona, por entonces, consistía de una huella sugerida en el barro. La totalidad del predio, era atravesada por una red de senderitos de bicicletas y caminatas, por donde los vecinos cortábamos camino. Por supuesto, ninguno de los rincones de esas cinco hectáreas estaba iluminado o señalado. Cosa que generaba para el Barrio Santa Clara y alrededores, una fuente inagotable de sustos, corridas, sátiros y atracadores en la oscuridad (Correo de la Comarca – 22-06-2012).

Los ocupantes no contaban con una información certera sobre el título dominial de la tierra hasta una vez efectuada la toma. La necesidad de habitar llevó a vecinos de los barrios cercanos (del mismo barrio Santa Clara, el barrio Guido y el Inalauquen) a entrar en la tierra abandonada.

La conformación de las primeras asambleas se dio en dos sectores que se dividían por la calle Schieroní, una de las arterias principales de acceso al sureste de la ciudad que dividía la ocupación en dos zonas similares en extensión. Ambos espacios fueron conformando diferentes estrategias a seguir y esto quedó evidenciado en el primer intento de asamblea conjunta de la toma de tierras del barrio Santa Clara. “Inclusive en esa instancia hubo acusaciones y forcejeos que crearon un escenario poco propicio a la unidad, sino que todo lo contrario, a la dispersión y al desgaste” (Entrevista vecino N°2, 01-03-2018). Una de las propuestas, llevadas a la asamblea por la parte norte de la toma, donde las organizaciones y referentes que formaban parte del *Foro por una Vivienda Digna* tomaban un papel protagónico, era realizar una toma simbólica de la tierra en cuestión, ganar visibilidad para poner en agenda el déficit, y exigir al gobierno local nuevas facilidades en el acceso a la tierra y al hábitat. Esta tenía mayor consenso en la zona que va de la calle Schieroní hasta la rotonda. En cambio, la propuesta que provenía del sector sur de la toma apuntaba a que, para ser reconocidos por las autoridades y garantizar el derecho a la tierra y a la vivienda, había que concretar el asentamiento, limpiar sus terrenos y construir para vivir, en el caso en que se pueda. “Para nosotros el objetivo de los vecinos desde el primer momento fue el de habitar y comprar el terreno en un plan razonable. Este objetivo sigue siendo hasta el día de hoy” (Entrevista a vecino N°2 01-03-2018). En este sector se referenciaba la organización *La Cantora* que también venía de experiencias de tomas anteriores como la del 30 de Marzo.

El gobierno municipal, condenó la ocupación del barrio Santa Clara desde un principio y se deslindó de responsabilidades, ya que “el conflicto era entre privados”, refiriéndose a los propietarios de la tierra y los ocupantes y “la Justicia se tiene que ocupar”. Sin embargo, el viernes 30 de enero de 2009, se anunciaba en los medios locales, la presentación ante el Fiscal Ricardo Falca, solicitando la investigación penal de los dichos y supuestos hechos ocurridos en la nueva ocupación (Rio Negro 30-01-2018). El mensaje público del gobierno municipal difundido a través de los medios locales mantuvo esta posición desde el primer día. “Ya llegando a mediados de febrero empezaron a moverse las demandas civiles y penales y la campaña sistemática desde los medios era muy grande” (Entrevista a vecino N°2, 01-03-2018). Esta estrategia mediática de parte del municipio, no era nueva sino que ya se había puesto en práctica

con fuerza en la toma del 30 de Marzo con el fin de atemorizar a los vecinos, provocar desgaste y generar posibles abandonos.

2) En esos días, además se radicaba también la demanda de desalojo en el Juzgado Civil, Comercial y de Minería N° 1 de la Primera Circunscripción Judicial de Río Negro, con sede en Viedma, a cargo por entonces del Dr. Fermín Donate, bajo la carátula “Sucesores de Napp Somoza, Mario Alberto c/Intrusos, Ocupantes, Tenedores y/o quienes resulten responsable del uso y aprovechamiento de Inmuebles, Lotes y Finca s/ Desalojo”. Inmediatamente comenzaron las acciones y notificaciones judiciales a los ocupantes.

Las presiones mediáticas, las demandas civiles y penales sobre los ocupantes, las peleas internas entre los vecinos y entre las organizaciones que participaron activamente de la toma, abonaron al debilitamiento, los miedos y el abandono casi masivo del sector norte de la toma. El éxodo de gran parte de la ocupación ocurrió en el mes de marzo y de 10 hectáreas que eran en principio las ocupadas, quedaron 5 hectáreas aproximadamente.

La emoción de los primeros días es una cosa. Después, que cada familia se proyecte en el territorio, es muy difícil. Desde la Scheroni hasta lo que hoy es el Chango (refiriéndose al Supermercado Chango Más, ubicado actualmente en el extremo norte de lo que era la toma), no quedó nadie. (...) En abril del otro lado no quedo nada. Nosotros levantábamos la primera pieza y del otro lado estaba abandonado y una topadora se lleva lo que quedaba. Mal o bien de este lado hay casas, y del otro lado hay un supermercado de una multinacional (Entrevista a vecino N°2, 01-03-2018).

En septiembre de 2011, la Sala B de la Cámara en lo Criminal con sede en Viedma dicta sentencia absolutoria a un grupo de 26 vecinos denunciados por los privados por el delito de usurpación. A juicio de la Cámara, la violencia y la clandestinidad son requisitos para que haya usurpación, pero estas características no fueron las propias de esta experiencia. La denuncia acusaba a los vecinos de “violencia, amenazas, engaños, abusos de confianza y clandestinidad” ante el supuesto “despojo de inmuebles”.

Este fallo se constituye en un importante antecedente para el resto de las tomas ya que argumenta que “el pacto social actual exige la adopción de medidas acorde al espíritu expresado en el Preámbulo de la Constitución Nacional”. Agrega también que “el artículo 14 bis que garantiza los derechos sociales, ubica entre ellos la protección integral de la familia y el acceso a una vivienda digna”. Un párrafo adelante continúa, “nuestra Constitución Provincial, más avanzada en el respeto a los derechos sociales, consagra en su Preámbulo la función social de la propiedad” y el artículo 40 inc. 8 el derecho de los trabajadores “a una vivienda digna, procurando el estado el acceso a la tierra, al título de propiedad correspondiente y a la documentación técnica tipo para construcción, conforme lo determina la ley”. Sin embargo, la justicia tuvo otro pronunciamiento totalmente diferente en mayo de 2012. En esa fecha, una sentencia de la jueza Rosana Calvetti, del Juzgado Civil N° 1, con fecha del 16 de mayo de ese año (en la causa denominada “Sucesores de Napp Somoza Mario Alberto C/ Intrusos, ocupantes, tenedores y o quienes resulten responsables del uso y aprovechamiento de inmuebles, lotes y finca s/desalojo”), dio lugar a una demanda realizada por antiguos propietarios.

En el medio de las amenazas de desalojo, el conflicto estuvo cerca de encontrar un acuerdo entre las partes. La organización *La Cantora* que venía ayudando desde el comienzo de la toma en el sector que logro asentarse y perdurar en el tiempo, había

entrado en contacto con José Rodríguez, quien era delegado para la Patagonia Norte, de la Comisión Nacional de Tierras del Ministerio del Interior durante su intervención en la toma del 30 de Marzo un año antes.

Había un amague de desalojo y nos ayudó el contexto político que gobernaba Cristina Fernández y nadie quería darle un palazo en la cabeza a nadie. A nosotros nos benefició eso y pudimos lograr un diálogo con el gobierno provincial que eran radicales K. Acá nos acordamos de aquel contacto con José Rodríguez. Lo llamamos a la mañana y a la tarde se tomó el avión y estaba acá. Uso su chapa de funcionario del Estado para parar el desalojo. Voy a estar eternamente agradecido. La postura de los vecinos siempre fue sentarse a negociar racionalmente con los supuestos dueños (Entrevista a vecino N°2, 01-03-2018).

Frenado parcialmente la amenaza de desalojo, el dialogo se empezó a dar entre los vecinos, el gobierno provincial y funcionarios del gobierno nacional. Las tratativas rondaban la posibilidad de que el gobierno nacional compre las tierras en conflicto, para luego entregarlas a los vecinos. La negociación consistía en que el Estado Nacional, por medio de la Provincia de Río Negro compraba las tierras y, esta última financiaba en cuotas el pago de cada uno de los terrenos a sus compradores. Finalmente, la posibilidad de encontrarle un desenlace al conflicto quedo trunca:

Habíamos logrado juntarle la cabeza a todo el mundo. Comprar las tierras era lo que queríamos los vecinos. Pero ese acuerdo quedo trunco cuando a Weretilnek se le cortó el romance con Cristina Fernández, que coincidió cuando se le corto también a Masa. Masa llamo a W para juntar fuerza porque “w” jugaba con un equipo prestado después de la muerte de Soria (Entrevista a vecino N°2, 01-03-2018).

Aunque la sentencia se dio y el desalojo está dictado, nunca se efectuó.

3) A pesar del reclamo de los vecinos de que el municipio medie en una negociación para comprar las tierras, este nunca accedió hasta el momento. Sin embargo, hay vecinos que a partir de fines del 2015 pudieron ir avanzando en la resolución individual de los terrenos de cada familia llegando a un acuerdo monetario en cuotas, o inclusive de intercambio de bienes con los dueños de manera particular. Uno de los vecinos que ha podido empezar a pagar su terreno declara: “conozco también casos de dueños que aprovechan la amenaza judicial para extorsionar y piden cifras impagables. El municipio ni se mete, se lava las manos. Estamos empujados a negociar en desventaja” (Entrevista a vecino N°2, 01-03-2018). Más allá de este desenlace parcial en esta última etapa, en la actualidad las manzanas de la parte sur rodeadas por la calle Schieroni, Sor Piccardo, Pomona y Ruta N° 1, siguen ocupadas por los y las vecinas, con construcciones de material en su gran mayoría.

Por último, es relevante marcar una particularidad sobre la toma del Barrio Santa Clara referido a la obtención de servicios públicos, que no se da en ninguna de las otras tomas sobre tierras privadas, en la ciudad de Viedma. A pesar de que la intervención municipal no varió, el asentamiento logro conectar la electricidad de manera formal en dos de sus calles. Según uno de los vecinos entrevistados “los intentos fueron varios, intentamos por todas las vías posibles tanto administrativa como judicial. Después de varios intentos, un vecino logró por la vía administrativa que conecten su casa. Al otro día caímos todos a EDERSA e hicimos el reclamo y nos bajaron la luz a toda la calle” (Entrevista a vecino N°2, 01-03-2018). Este es un caso atípico en los asentamientos de estas características en la ciudad de Viedma, ya que: 1) la empresa no se encarga de la financiación de la obra y esta es realizada por “un tercero”. Históricamente, en la ciudad es el Estado municipal el que se encarga de la financiación de la obra de instalación y la

Empresa se encarga de su mantenimiento y de suministrar el servicio. Esto es así, desde su privatización y está aclarado en la normativa interna de la empresa al igual que en su página web oficial ([www.edersa.com.ar](http://www.edersa.com.ar)) como requisito indispensable para pedir el suministro y que este pueda ser conectado. Sin embargo, aún no hemos podido definir cuál fue el procedimiento real de lo ocurrido y si fue, o no, el municipio quien financio la obra. En el caso de que se demuestre que el municipio fue quien financió la obra correspondiente, este podría ser un antecedente para las otras tomas de tierras de la ciudad, que piden por la conexión formal de la electricidad.

## **Conclusión**

A partir de los casos estudiados se puede observar que 1) el gobierno municipal no ha contado con una política pública homogénea para intervenir en los casos de tomas de tierra en la ciudad; 2) el único mecanismo pensado como modo legítimo para acceder a la tierra y a la vivienda es por medio del mercado formal; 3) Si bien las sucesivas tomas de decisiones de parte del Estado local recorren diferentes caminos, se puede identificar un tronco común en las posiciones que este adopta, en el primer momento de conflicto: i) Una vez efectuada la toma, la posición del municipio es confrontar con los vecinos de manera activa ii) En ambos casos el gobierno opta por una intervención pública acusadora sobre los ocupantes, tratándolos de “usurpadores”, “delincuentes” e “infractores”. iii) La posibilidad de diálogo en esta etapa es obturada por el municipio; iii) en ambos casos, los vecinos entrevistados han manifestado que el municipio contribuye por estos medios a crear una sensación de incertidumbre y miedo entre los vecinos. Esto se profundiza cuando hay denuncias judiciales; 4) El municipio intenta buscar la resolución del problema socialmente problematizado (Oszlak y O’Donnell, 1982) a partir de la posibilidad de sacarlo de la agenda pública, despojándose del rol de garante de los derechos que los ocupantes tienen en tanto ciudadanos. En tanto infligen la ley, no son portadores de derechos en esta etapa; 5) si bien la postura del gobierno local se puede describir como hostil, este no optó por realizar desalojos violentos de gran magnitud.

Luego, el desarrollo y la resolución del conflicto se da a partir de dos puntos claves: 1) un factor preexistente a la toma: la situación dominial del terreno implicado; 2) un factor que se da a partir de la toma: la correlación de fuerzas lograda por los actores implicados, dependiendo principalmente de las condiciones de organicidad de los vecinos, la posibilidad de presión como actores político-sociales y la negociación estratégica con los actores estatales intervinientes.

En el caso del 30 de Marzo, donde las tierras eran fiscales, el asentamiento ha podido consolidarse como tal, más allá de las adversidades, logrando un proceso organizativo colectivo, haciendo del reclamo algo sistemático y contundente, inclusive llegando a momentos de tensión. Ha logrado que el municipio tome lentamente una predisposición al diálogo para ir hacia una posible resolución del conflicto por medio de la regularización de las tierras y el inicio de un proceso de integración urbana. En esta segunda instancia aparece un mensaje de parte de las autoridades más permeable a reconocer la problemática de acceso a la tierra y a la vivienda y se pasa de una caracterización que va desde la figura de “delincuente” y “usurpador”, a la de “sujeto de derecho”.

En el caso de tierras privadas, la posible resolución a favor de los vecinos se da de manera más compleja. En el período que aquí trabajamos, no se encuentran casos de regularización e integración urbana a partir de tomas en tierras privadas.



Los casos del 30 de Marzo y del Loteo Silva 2 (2009) fueron las últimas tomas de tierras fiscales, no contando la ciudad actualmente, con reservorios de este tipo. Las tomas posteriores a estas en la ciudad, se han dado sobre tierras privadas. En el 2009 se produce la toma dentro del barrio Santa Clara y posteriormente en el 2012 se han producido casi en simultáneo las tomas de los barrios El Progreso y Barrio Unión, logrando perdurar en el tiempo. Las tres se encuentran dentro de la ciudad, se asentaron sobre lotes históricamente abandonados, utilizados como basurales informales, logrando consolidarse como asentamiento con el paso de los años. La historización de la toma del barrio Santa Clara da cuenta que el rol que ha cumplido el gobierno municipal sobre el conflicto apunta a generar el desgaste entre los vecinos con el objetivo de disuadir el asentamiento, mediante un mensaje público claro de estigmatización y de nula posibilidad de diálogo, entre las partes. Esta situación es reforzada por la caracterización municipal de que al ser tierras privadas, la posibilidad de acción de la comuna es nula, ya que el conflicto se da entre privados. En estos casos, la estrategia municipal es que el conflicto se de en términos técnico-jurídico, apartándose de su rol como actor principal en la *creación de ciudad* y garante de derechos.

## **Bibliografía**

Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. *Revista Medio Ambiente y Desarrollo*, No. 75, Santiago de Chile.

Castells, M. (1998). La sociología urbana en la sociedad de las redes. Masris: Ed: Alianza.

Cravino, M. (comps) (2012) Construyendo Barrios. Transformación socioeconómica a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-3009). Buenos Aires: Ed. Cicus, Universidad Nacional de General Sarmiento. Coraggio, José Luis. Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local, Programa de Desarrollo Local, Instituto del Conurbano, UNGS, San Miguel, 1998

Di Virgilio, Arqueros, Guevara (2010). Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de buenos aires. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. XIV, núm. 331 (53).

Di Virgilio, Rodríguez, Procupez, Vio, Ostuni, Mendoza, Morales (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Historia con desencuentros. Buenos Aires: Documento de Trabajo N. 49, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires Argentina

Di Virgilio, M.M. (2011). Producción de la pobreza y políticas sociales: encuentros y desencuentros en urbanizaciones populares del área metropolitana de buenos aires. En Jorge Arzate Salgado, Alicia B.Gutiérrez, Josefina Huamán (Coord.) Reproducción de la pobreza en América Latina: relaciones sociales, poder y estructuras económicas, 1a. ed. en español. Ciudad de Buenos Aires: Serie: Colección CLACSO-CROP.

De Virgilio, Rodriguez (comps) (2013). Producción Social del Hábitat: Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur. Buenos aires: Café de las Ciudades.

Diario Noticias de la Costa (2008 – 2012). Recuperado en <http://www.noticiasnet.com.ar/>

Diario Al Día (2008 – 2012). Recuperado en <http://www.diarioaldia.com.ar/>

Diario Río Negro (2008 – 2012). Recuperado en [www.rionegro.com.ar/](http://www.rionegro.com.ar/)

Correo de la Comarca. Diario digital. Recuperado en <http://www.correodelacomarca.com.ar>

Echeverría, Andrea (2011) "Acceso a servicios básicos y focalización de las intervenciones" en Rodríguez, Di Virgilio (comp.) Caleidoscopio de las políticas territoriales, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina.

Fernández, Edésio (2008). "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina". EURE (Santiago), V. 34, N°102, agosto.

Galizzi, Daniel Angel (2011) Capacidades del Estado para la gestión del hábitat. Un análisis a nivel local en tres municipios del Gran Buenos Aires, en Rodríguez, Di Virgilio (comp.) Caleidoscopio de las políticas territoriales, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina.

Grimson, Alejandro (2009) "Introducción: clasificaciones espaciales y territorialización de la política en Buenos Aires". En: Grimson, Alejandro, Ferraudi Curto, Cecilia y Segura, Ramiro (Comp.). La vida política en los barrios populares de Buenos Aires. Buenos Aires, Prometeo, pp. 11-40.

Guevara, Tomás (2014) - 2014 "¿Y el título para cuándo? El proceso de regularización del Barrio Virgen Misionera". En VI Jornadas de Historia de la Patagonia, 11-14 de noviembre de 2014, Universidad Nacional del Comahue, Cipoletti.

- 2014 "Un análisis comparado sobre la regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México" Revista INVI

- 2010 "Veinte años no es nada. Procesos de regularización en villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires" Revista Scripta Nova

(2015) "Abordajes disciplinares sobre las transformaciones territoriales en las ciudades latinoamericanas en las últimas cuatro décadas" Revista EURE

Juaréz, Mercedes (2014). "El conflicto político por la ocupación de tierras en los barrios 30 de marzo y Loteo Silva 2". Tesis de Grado. Universidad Nacional del Comahue, Sede Atlántica, Viedma.

Katzman (2001). Seducidos y abandonados. Revista de la CEPAL 75, Diciembre 2001.

Lefebvre, H. (1969) Derecho a la Ciudad, Barcelona: Ed. Península.

Lobos, Patricio (2014). "Del 'usurpador' al vecino, del basural al barrio. La experiencia de los ocupantes de terrenos en la ciudad de Viedma". Tesis de grado. Universidad Nacional del Comahue., Sede Atlántica, Viedma.

Merklen, D. (2005). Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática 1983-2003. Buenos Aires: Gorla.

Mertins, Günter; Popp, Jürgen y Werhmann, Babette (1988). Tenencia de la tierra en áreas de asentamientos informales en ciudades grandes de países en desarrollo. Ejemplos de Latinoamérica y África. Facultad de Geografía de la Philipps-Universität de Marburg. Noviembre. Bajado de: [<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/00-0154.pdf>].

- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES/Hvmanitas.
- Pague, Nancy (1995). "Viedma. Entre 1920 y 1930 en la memoria de Don Candido Campano". Editorial de la autora. ISBN 10: 9504366147
- Pérez, P. (2009). *Las sombras de la luz*. Buenos Aires: Eudeba, ISBN: 9502316584.
- Poliszuk, Sandra E. (2009). "La construcción de lo público en las redes barriales de la ciudad de Viedma, Río Negro". Tesis de Maestría. Universidad Nacional del Comahue., Sede Atlántica, Viedma.
- Rodríguez M.C. (2010). *Las políticas habitacionales argentinas post 2001: entre la gestión de la "emergencia" y la emergencia de la producción autogestionaria*. Buenos Aires: OSERA (Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas). IIGG, UBA. Nro 3,
- Rodriguez, M.F. (2011). *Las formas "pobres" de hacer ciudad: un recorrido histórico sobre las modalidades de hábitat popular y su incidencia en la agenda estatal*. La revista del CCC [en línea]. Septiembre / Diciembre 2011, n° 13. [citado 2013-07- 17].
- Rodulfo, M. Beatriz (2011) "La Política Federal de Vivienda, Crecimiento sectorial vs Debilitamiento socio - institucional" 2° CONGRESO INTERNACIONAL DE VIVIENDA SOCIAL, Córdoba, 19 a 23 de Septiembre de 2011.
- Santiago Bachiller (2015). "Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central". Universidad Nacional de la Patagonia Austral, [et al.]- Río Gallegos 1a ed. Río Gallegos.
- Svampa, M. (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y en los barrios privados*. Buenos Aires: Ed. Biblos.
- Tapia, L. (2008). *Política salvaje*. La Paz: CLACSO, Muela del Diablo, Comunas.
- Topalov, C (2007.) *La urbanización capitalista*. Ed. Edicol, corregido por Robert.
- Torres, H (2006). *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Ed. FADU, serie de difusión n° 3.
- Varela O. y Fernández Wagner R. (2012) "El retorno del Estado. Los Programas Federales de vivienda en el AMBA. Capítulo 1 en: Cravino M. C. (2012) "Construyendo Barrios: Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009). Ediciones UNGS-CICCUS. Los Polvorines
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1995 – 1981*. Buenos Aires: GEL.

# LOS ACTORES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROMEBBA. EL CASO DE LOS BARRIOS SANTA BRÍGIDA Y HARAS TRUJUI DEL MUNICIPIO DE MORENO (2015-2018)

Elina Bordón  
Instituto del Conurbano - UNGS  
[elinabordon@yahoo.com.ar](mailto:elinabordon@yahoo.com.ar)

## I.Introducción

El problema del acceso al suelo, no es nuevo. Su advenimiento surge en el siglo XIX en Europa, donde su cara más visible es la pobreza urbana, un mal que había que extirpar de raíz. Fernández Wagner (2001) describe el surgimiento de tres generaciones de políticas habitacionales en donde el Estado desde distintos abordajes trató de resolver la cuestión en Latinoamérica. El autor desarrolla las tres generaciones de políticas que se implementaron en América Latina y sus resultados, muchas veces insuficientes, para solucionar la cuestión del acceso al suelo.

Para el caso, nos interesa profundizar en la tercera generación de políticas que se destacaron no solo por el contexto político en que se inscribieron bajo el paradigma de la globalización. En este, el Estado deja de ser benefactor y pasa a ser facilitador para la atracción de inversiones extranjeras, además de descentralizar sus responsabilidades a los gobiernos locales. Asimismo, las políticas dedicadas a la cuestión urbana son promovidas por agentes externos, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, quienes mediante un financiamiento mixto con el Estado Nacional, promueven políticas de mejoramiento barrial PMBs que a diferencia de las políticas implementadas en décadas anteriores, de carácter universal, y sectorial, estas avanzan en el abordaje de la problemática de la vivienda. Cabe señalar, que la peculiaridad de estas últimas políticas radica en que no solo consideran la construcción de viviendas sino que desde un abordaje integral y focalizado estas intervienen mediante proyectos barriales, en áreas periféricas degradadas. Uno de los pilares de estas políticas es la participación de los beneficiarios durante el proceso de implementación en territorio.

Desde su inicio y hasta la actualidad, los especialistas en la temática, mostraron posturas contrarias, respecto a la participación de los beneficiarios directos. Algunos señalan que esta es de carácter instrumental. Otros, por el contrario, desde investigaciones empíricas dan cuenta de la participación en la práctica de los beneficiarios directos.

El siguiente estudio se ubica en esta última postura, resaltando que la misma letra del programa para el caso argentino del PROMEBBA, es ambigua. Los vecinos son definidos como beneficiarios, y otras veces son nombrados como actores en el proceso de implementación del programa.

El estudio da cuenta de esta complejidad, destacando que los vecinos beneficiarios se convierten en actores de acuerdo al escenario en donde se encuentren, a su posición, y principalmente a su incidencia en el proceso de implementación del programa, favoreciéndolo u obstaculizándolo, según destacan Chiara y Di Virgilio (2009).

En ese proceso conflictivo y turbulento también se pone en evidencia por un lado, la postura de los equipos técnicos, y la debilidad y capacidad municipal para resolver estas cuestiones; dado que no pensaron un escenario de estas características. Y por otro en las fortalezas sobre la marcha.

En tal sentido, el escrito se estructura en cuatro partes: El primero, reseña los antecedentes de las políticas habitacionales, desarrolladas en los años '50 en Latinoamérica, llegando a los años '90 donde se originan las políticas de mejoramiento barrial PMBs, que cuentan un abordaje y entendimiento de la problemática de acceso al suelo, de forma más compleja, que sus antecesoras. Seguidamente se pasa a describir muy brevemente el caso de PROMEBA de Argentina, que tiene como objetivo central integrar y consolidar los asentamientos y barrios vulnerables a la ciudad formal, mediante intervenciones urbanas integrales.

Luego a través de un estudio de caso, se desarrolla la implementación y ejecución de una de las obras físicas que se encuentran señaladas en el Proyecto Urbano Integral (PUI) del programa.

En el estudio, se focaliza en los actores que intervienen en ese proceso de implementación y ejecución de la obra en la escala barrial, en las tensiones que se generan en distintos escenarios de interacción, en los intereses en juego, y en las expectativas y representaciones de la obra de agua potable.

Finalmente, y a modo de reflexión, el escrito da cuenta de la relevancia de los actores involucrados en el proceso de implementación y ejecución de la obra, que es interpelada por quienes son sus beneficiarios directos poniendo en tensión al programa.

## **II. Los programas de mejoramiento barrial PMBs**

En los últimos decenios comenzaron a implementarse en distintos países latinoamericanos los programas de mejoramiento barrial denominados PMBs. Con nuevos abordajes en la problemática de acceso al suelo, los especialistas comprendieron que la pobreza es urbana, y por tanto los Estados no deben dedicarse a construir viviendas únicamente, como ocurrió en décadas anteriores, donde las políticas eran sectoriales y universales; sino a desarrollar políticas urbanas más complejas. Pronto entendieron los especialistas la dimensión del problema. En un nuevo escenario global, donde los Estados del Bienestar dan paso a Estados Facilitadores, que descentralizan sus responsabilidades a los gobiernos locales, cobran relevancia en la producción social del hábitat, las organizaciones barriales, las instituciones comunitarias y los vecinos beneficiarios. Financiados en forma mixta, entre capitales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y nacionales, se pusieron en marcha estos PMBs, donde el formato preestablecido, se encuentra en manos de los actores externos.

La propuesta urbana de estos programas tiene como objetivo la integración de los barrios y asentamientos a la ciudad formal, mediante la ejecución de obras físicas, pero también con acompañamiento de la regularización dominial y otros proyectos complementarios, para la población beneficiaria.

Dentro de estas políticas, se ubica el Programa de Mejoramiento Barrial PROMEBA para el caso argentino.

## **III. El PROMEBA de Argentina**

El programa PROMEBA desde su inicio, en Argentina, en el año 1994, y hasta la actualidad ha avanzado en el abordaje de la problemática urbana de las periferias extendidas; donde el nivel local cobra relevancia para su implementación en forma descentralizada. La implementación se organiza mediante una estructura interdisciplinaria, entre distintos niveles gubernamentales y escalas territoriales: nacional, provincial, municipal, donde se localizan las Unidades Ejecutoras y los equipos técnicos interdisciplinarios (abogados, arquitectos, asistentes sociales,

ambientalistas). La letra del programa PROMEBA pondera la participación de la comunidad y de los vecinos beneficiarios en el proceso de puesta en marcha y hasta después de ejecutado el Proyecto Urbano Integral PUI.

El PUI comprende las obras de infraestructura urbana básica, la regularización dominial de la tierra, el equipamiento comunitario, y construcción o mejora de accesos principales, con colocación de luminaria pública, etc. El Proyecto incluye además Proyectos comunitarios de Fortalecimiento de Capital Social y Humano (PFCSyH). De esta manera, y a pesar de ser programas focalizados en un área de intervención específica socio-espacialmente, considera la integralidad y el empoderamiento de la población.

#### **IV. Los barrios Santa Brígida y Haras Trujui del municipio de Moreno y el problema del acceso al agua potable**

Como muchos municipios que conforman el Conurbano Bonaerense, Moreno siguió las mismas lógicas en el proceso de urbanización acelerado de las periferias extendidas. Sobre grandes extensiones se fueron conformando los barrios mediante distintas estrategias de acceso al suelo desplegadas por las poblaciones recién llegadas impulsadas por distintos procesos socio históricos políticos. En los últimos años el territorio de Moreno experimenta tomas de tierra por parte los pobladores llegados de distintos lugares del Conurbano Bonaerense, incluidos también muchos extranjeros de países limítrofes.

Moreno cuenta con un organismo descentralizado que se ocupa entre otras cuestiones de la gestión del hábitat. Se trata del Instituto de Desarrollo Urbano Regional Ambiental (IDUAR), que desde una perspectiva integral en la problemática urbana, aborda el problema de acceso al suelo.

El área del estudio, no escapa a esta problemática del acceso al suelo, y los problemas derivados que conlleva.

Los barrios Santa Brígida y Haras Trujui, ubicados en el límite noreste del partido de Moreno lindantes con el municipio de San Miguel, conforman barrios de borde, asentados en tierras rurales, próximos a una base aérea militar, y a hornos para construcción de ladrillos, en desuso. Cabe señalar que estos asentamientos tienen múltiples problemáticas en el acceso al suelo urbano y a las infraestructuras básicas y equipamiento comunitario. Como otros barrios, su conformación fue producto de la gestión asociada de múltiples actores en la producción social del hábitat.

Santa Brígida se originó sobre mitad de los años ´60, mediante la lógica de los loteos populares, que no contaban con las infraestructuras básicas necesarias para habitar allí. En este contexto desalentador, las organizaciones e instituciones barriales, son las que cobran protagonismo, junto a la gestión asociada del gobierno local. De ese modo, estos actores construyeron la primera escuela del barrio, los primeros accesos centrales, la primera plaza, la luminaria pública, etc. El barrio cuenta con instituciones relevantes para la reproducción social de la vida cotidiana en el espacio social como: instituciones dedicadas a la tercera edad, centro de unidad sanitaria, escuela primaria, jardines de infantes y el acceso central que comunica al barrio con otros próximos. Allí se ubica un corredor comercial de abastecimiento diario.

El barrio Haras Trujui, se ubica contiguo a este, recostado sobre el borde un arroyo contaminado por residuos domiciliarios, y algunos electrodomésticos en desuso.

Haras Trujui se originó sobre un gran harás, sobre fines de los años ´80 por intermedio de una experiencia piloto del programa habitacional PRO.TIERRA de lotes con servicios. En su trazado se observan algunas viviendas que cuentan con la tipología

constructiva de este programa. Posteriormente, y dado el contexto económico hiperinflacionario, se fueron asentando en el lugar recién llegados. Es de destacar que algunos de los vecinos de este barrio, son hijos y nietos de los pobladores de Santa Brígida.

La intervención urbana del PRO.TIERRA incluía la construcción de un tanque comunitario para el abastecimiento de agua potable al barrio.

De acuerdo al relato de una referente barrial, el tanque nunca pudo ser utilizado debido al cambio de gobierno local que no continuó con el desarrollo de la obra hidráulica. Desde ese momento y hasta la actualidad el tanque se encuentra en desuso, nunca funcionó. En el área donde se asienta se ubican sobre su base unas viviendas construidas con materiales precarios.

Los vecinos del barrio que se ubican próximos y sobre el arroyo padecen múltiples problemáticas de salud y socio- ambientales, por falta de acceso a las infraestructuras básicas de saneamiento, entre ellas las cloacas y el agua potable.

El no contar con estos servicios básicos, redundó en que los vecinos se abastezcan para el caso del agua, a través de perforaciones individuales que se contaminan con la napa freática, al encontrarse muy próximas. En casos extremos algunos pobladores deben recurrir a los vecinos próximos para la obtención de agua. En cuanto al acceso a la vivienda, algunos pobladores que se asientan sobre el borde del arroyo, y que se encuentran en zona de restricción hidráulica, cuentan con casillas prefabricadas de madera, ejecutadas por la ONG TECHO que se dedica a la construcción de viviendas de emergencia en barrios vulnerables de Argentina.

Haras Trujui cuenta con múltiples problemáticas socio habitacionales. Las instituciones que se encuentran implantadas en el barrio, devienen de las demandas básicas de la población, que se caracteriza por ser población joven, en su mayoría, con niños, en comparación con los vecinos de Santa Brígida, que se caracteriza por ser población adulta mayor.

El barrio cuenta con comedores comunitarios que funcionan en las propias viviendas de los vecinos, y que en su mayoría se ubican próximos al arroyo. También se ubican instituciones dedicadas a la población adolescente y joven, que realizan actividades recreativas y formativas, entre ellas el programa educativo FINES.

Las zanjas de aguas servidas, los basurales a cielo abierto, y las calles de tierra, intransitables en días de lluvia, conforman un escenario propicio para la implementación del programa PROMEBA, que tiene como objetivo la integración de estos barrios degradados a la ciudad formal, mediante la ejecución del PUI.

El PUI comprende una intervención urbana integral en el área, desde la ejecución de obras físicas como los desagües pluviales, los desagües cloacales y agua potable, servicios sanitarios esenciales para la población, equipamientos comunitarios y deportivos, construcción y mejoras de accesos principales, hasta la regularización dominial. Asimismo, implica Proyectos comunitarios de Fortalecimiento de Capital Social y Humano (PFCSyH) tendientes a la ponderación de espacios de interacción y el asociativismo entre los vecinos e instituciones barriales. De esta manera la gestión del Proyecto es asociada por la complejidad de actores que intervienen en distintas escalas de administración y ejecución.

## **V.El sistema de abastecimiento de agua potable del PROMEBA**

Entre las obras físicas que ejecuta el PUI del programa en los barrios, se encuentran como señalamos antes, las obras del sistema de abastecimiento al agua potable, esenciales para la mejora en la calidad de vida de estas poblaciones.

El sistema de abastecimiento para los barrios intervenidos, considera cuatro perforaciones que extraen el agua del acuífero Puelches a través de bombas de impulsión con gabinetes eléctricos, ubicadas en lugares aptos hidráulicamente, muy próximos al asentamiento de los barrios, y las obras de cañerías que distribuyen el agua a las viviendas, a través de la conexión domiciliaria, comprendida desde la red de agua hasta la línea municipal del frente del lote. Completan el sistema, la instalación de una llave de paso, y los cloradores soterrados.

Para su intervención en terreno, esta obra necesitó de la interacción de múltiples actores, para el caso, profundizaremos en aquellos que se ubican en la escala local y barrial, si bien en los otros niveles gubernamentales se ubican otras administraciones que interactúan con estos niveles locales. Los principales actores son: el Administrador del IDUAR, y coordinador ejecutivo del programa PROMEBA en Moreno, los técnicos de la UEM, el Equipo de Campo, la inspección de obras, los técnicos responsables de la empresa constructora, los operarios, las organizaciones barriales, las instituciones, y los vecinos beneficiarios.

## **VI. Los escenarios de las tensiones entre los actores involucrados en las obras del sistema de agua potable**

Previamente a la ejecución de las obras del sistema de agua potable en los barrios Santa Brígida y Haras Trujui, el Equipo de Campo, realizó talleres informativos de agua con el objeto de informar a la comunidad sobre las características de la obra, la importancia de acceder a ellas, y el impacto en la mejora en la calidad de vida poniendo en consideración que se trata de un derecho humano de todos el acceso al agua potable.

En el desarrollo de los primeros talleres, realizados en la oficina de campo, donde participaban los técnicos de la UEM, el inspector de obra, integrantes del Equipo de Campo y vecinos beneficiarios, los técnicos comenzaban la reunión describiendo sus actividades, las características generales del PROMEBA, las obras que ejecuta el programa en el barrio, y los plazos de finalización. Posteriormente describían la situación actual del acceso al agua potable, y los sistemas sustitutos que utilizan muchos vecinos para la obtención del agua. Seguidamente explicaban las características del sistema de abastecimiento de agua potable del programa, explicando las cuestiones técnicas en su funcionamiento y su composición. Posteriormente destacaban la importancia del agua potable para la prevención de enfermedades, y el uso adecuado. Finalmente subrayaban que una vez finalizada la obra, los vecinos beneficiarios deben cegar las perforaciones individuales, con el objeto de prevenir la contaminación del agua, una vez que se encuentre en funcionamiento la obra. Los técnicos también explicaban que en caso de no contar con suficiente presión el sistema de agua, los vecinos deberán colocar por su cuenta una bomba cisterna con el objeto de contar con el agua suficiente en días en que no funcione adecuadamente. Seguidamente a ello, los profesionales informaban acerca de la gratuidad de todas las obras que ejecuta el programa PROMEBA, y de las de agua en particular, con el objeto de que la población ponga en valor estas obras, y además para prevenir de posibles delitos de personas haciéndose pasar por operarios de las empresas.

En el transcurso de la reunión, los profesionales invitaban a los vecinos a que realicen las consultas ante cualquier duda. De esta forma se propiciaba un espacio participativo, y de diálogo entre vecinos y técnicos.

Por otro lado, el Equipo de Campo también informaba acerca de las características del sistema de agua y donde se ubicaban las perforaciones de captación.



Algunos vecinos, se mostraban conformes ante la nueva obra de agua potable. Este es el caso de una vecina y referente barrial que se encarga de un comedor comunitario en el barrio Haras Trujui. Ella vive allí desde que se originó el barrio. De acuerdo a su relato, considera que la obra le va a servir muchísimo, ya que no cuenta con un sistema adecuado de agua y debe recurrir a su hijo que vive enfrente para la obtención de agua. La vecina además reconoce la importancia del agua en su vida cotidiana, y que el agua que utiliza no es apta para consumo doméstico, dado que se ubica próxima al arroyo. Respecto del abastecimiento de agua potable por parte del programa, considera que: "... es agua protegida".

Otros vecinos, sin embargo destacaban que la obra no era buena, y que preferían continuar utilizando su perforación individual. Aludían que se iban a quedar sin agua por la falta de presión del sistema de agua potable.

Una vecina que vive en el barrio Santa Brígida hace más de 47 años, comenta que prefiere utilizar su agua debido a los inconvenientes que puedan surgir por falta de presión, y que no llegue a abastecer a todos los vecinos.

*(...) Si consumimos mucha agua se va a armar cachengue con el resto de los vecinos. Prefiero tener compresor, no ésta agua. El agua es mía. En cambio esta agua [refiriéndose al agua por parte del programa] tenemos que compartirla, te cobran multa por el uso. No sé el beneficio. Y después van a venir a cobrar más.*

En relación a ello, una arquitecta del Equipo de Campo y refuerzo urbano de la UEM, argumenta que:

Cuando se les informaba [a los vecinos] que iban a tener que anular sus perforaciones domiciliarias [una vez finalizada la obra y en estado de uso], la mayoría se negaba haciendo referencia que sería bueno dejarlo para aquellos días de verano que suele no haber presión y baja el suministro de agua [haciendo referencia a cómo funciona la red en barrios aledaños].

Otros vecinos dudaban acerca del funcionamiento de la obra, dada la extracción de agua por medio de cuatro perforaciones cercanas a las viviendas. En relación a ello, un vecino que acompañó en las primeras recorridas al Equipo de Campo, consulta durante la entrevista, donde se ubica en el área de intervención, la planta purificadora de agua. En el desarrollo del diálogo comentó además que es técnico industrial y que tiene algún conocimiento acerca de las obras de agua potable. Él imaginaba que las obras serían similares a una planta purificadora que se ubica en un barrio de Moreno.

Otra vecina, coincide con esta postura. Integrantes del Equipo de Campo junto a técnicos de la UEM, se acercaron a la vivienda de la vecina para ver cuál era su reclamo respecto de la obra de agua, y encauzarlo a la empresa constructora. La vecina informó ofuscada que le dejaron todo destrozado, y un pozo al descubierto en el césped de su vereda por donde transitan muchas personas, ya que vive sobre una arteria principal del barrio Santa Brígida. Informa que no piensa utilizar el agua del programa. La técnica ambiental de la UEM le explicó sobre los beneficios de contar con agua segura, y la mejora en la calidad de vida. La vecina, justificaba que no iba a utilizar el agua del programa porque no veía donde se ubican las plantas potabilizadoras. Al informarle que el agua se extrae de perforaciones subterráneas que se localizan en el barrio, respondió que: "No puede ser, eso no es una obra de agua, si las perforaciones subterráneas están el barrio".

Una técnica de la UEM explica en relación a ello que los vecinos al informarse por los medios de comunicación como la tele, consultan donde se ubica la planta potabilizadora de agua, ya que los medios difunden las obras de la ciudad de Buenos Aires, distinto al sistema que se utiliza en el Conurbano Bonaerense, ya que el agua no se extrae del río, sino del acuífero Puelches.

Otras controversias en relación a la obra de agua potable, es en cuanto a valoración de la misma.

Un vecino que vive próximo a la arteria principal del área de intervención, comenta que para la obtención de agua utiliza una bomba eléctrica. Menciona que antes utilizaba una bomba manual. Aclara que para el consumo doméstico utiliza un dispenser de agua, debido a la mala calidad del agua. A pesar de ello, argumenta que: “El agua no lo veo como una mejora. Consumo de bidones, agua mineral. Las cloacas sí [lo valora], todo lo que va a la calle, sí”.

Otra vecina, que vive en el barrio hace 49 años, argumenta lo mismo. Describe que cuenta con un compresor a 70 metros de profundidad y que prefiere su agua, si bien considera la importancia del agua potable para aquellos vecinos que no cuentan con ningún sustituto de agua.

Con el avance de la ejecución de obras del sistema de agua potable, los talleres informativos de agua pronto se convirtieron en un espacio de demandas y reclamos de los vecinos que no estaban conformes por cómo se ejecutaban las distintas obras del PUI, y las obras de agua potable. Entre otras cuestiones, el enojo, se debió al retraso en las reparaciones por parte de las empresas constructoras que trabajaban en el territorio.

Otras tensiones entre los vecinos y las empresas se generaron en el escenario barrial. Las molestias generadas en el escenario barrial por las roturas de veredas, entrada de autos, cañerías preexistentes rotas, derivaron en que los talleres se convirtieran en un lugar de reclamos no resueltos en el tiempo adecuado. En relación a ello, una técnica del Equipo de Campo argumenta:

(...)Y además que la obra no tenía una coordinación interna, entonces las cuadrillas hacían lo que querían y las empresas no se enteraban. Por eso bastantes cosas que se hicieron están rotas o no están bien. Muy desprolijos para trabajar, rompieron calles, rompieron veredas, rompieron cosas que no arreglaron. Quizás sobre los pozos es en donde mejor estuvo, pero la red [de agua] muy desprolija.

Ante esta situación conflictiva el Equipo de Campo informó a los técnicos de la UEM, para acordar cuales serían los pasos a seguir. En el desarrollo de los talleres volvieron a escena, los técnicos de la UEM, el inspector de obra, acompañando al Equipo para poder encauzar los talleres y los reclamos de los pobladores. Cabe señalar, que si bien estos se entregaban a los responsables de la empresa de agua, ante la multiplicidad de empresas trabajando en el área de intervención, el Equipo activó un dispositivo de reclamos volcados en una planilla Excel, donde se daba cuenta del estado de situación del reclamo, la fecha, el nombre del vecino y la urgencia. Este listado se entregaba a los técnicos de la UEM, a la inspección de obra, y a los responsables de la empresa constructora. Al principio el dispositivo dio resultado. Los integrantes del Equipo de Campo, junto a la coordinación del inspector de obras de agua y responsables de la empresa, realizaban recorridas, verificando los reclamos. Esta estrategia permitió que los vecinos le expliquen a los técnicos cara a cara acerca de los problemas ocasionados por la empresa. En este escenario ellos se encargaban de explicar las cuestiones técnicas, y cuando sería el plazo de resolución del problema.

Al correr el tiempo los problemas de obra se agudizaron. Los talleres debieron ajustarse a un nuevo contexto político de transición por cambios de gobierno a nivel

nacional, provincial y a nivel local, donde se desplegaron nuevas reglas de juego en el escenario político, que generaron incertidumbre por la continuidad del programa, no solo en los vecinos, sino también en los técnicos del PROMEBA y en las empresas constructoras, que en un momento pararon las obras, debido al retraso de pagos.

Ante este nuevo escenario, y con las obras paradas, los vecinos se acercaban a la oficina de campo, a solicitar información acerca de la continuidad de las obras y de los reclamos pendientes quien los solucionaría.

Los reclamos fueron en aumento, y los talleres informativos no se pudieron sostener en el tiempo, ya que el espacio de interacción de los talleres era utilizado por los vecinos no para informarse acerca de la obra de agua, sino para reclamar por las reparaciones no realizadas. Incluso los vecinos asistían en forma grupal para realizar los reclamos. Algunos eran urgentes, principalmente en días de lluvia, donde los vecinos no podían transitar por sus veredas y calles destruidas por el trabajo de obras.

Pasada la transición inicial, se retomaron las actividades cotidianas en el barrio. La empresa de agua se dedicó a realizar algunos detalles menores de obra, como la instalación de canillas domiciliarias, que algunos vecinos comentaron que se las entregaron en mano sin el trabajo de colocación previo. Finalmente la empresa de agua no asistió más al área de intervención, aludiendo que el trabajo se encontraba prácticamente terminado y que necesitaban cobrar los certificados de obra.

En este escenario de interacción se explicitan los intereses que hay por detrás de las obras de agua potable, por parte de los distintos actores involucrados.

Al día de hoy, la obra se encuentra prácticamente concluida a la espera de la recepción del servicio e inspección por parte de la empresa distribuidora de agua.

Otra de las cuestiones que se pusieron en evidencia en relación a las obras de abastecimiento de agua potable, es en cuanto a las expectativas entre los actores involucrados.

Para algunos vecinos estas obras pondrán en valor el barrio. Así lo expresa una referente barrial y técnica municipal:

Importante. [¿Y por qué? le consulto] Porque es importante. Eso sabes cómo valoriza el barrio. Se hace ver de otra forma el barrio. Yo he visto San Carlos, es una maravilla, como quedó. Ojalá Santa Brígida quedara como quedó San Carlos [en alusión a otra experiencia previa del PROMEBA], cosa que no lo vamos a ver, pero bueno" (...) "Sí, la valoran [los vecinos] porque eso es un beneficio. Es más abrían las canillas para lavar los pisos, el auto, llenar la pileta" [refiriéndose con ello, a cuando salía el agua de las canillas, por las pruebas hidráulicas que realizó la empresa en determinado momento].

Otros, como señalamos no lo valoran de la misma forma. Una profesional señala al respecto:

(...) Yo creo que en general lo ven como un avance, pero bueno, no se está dando todavía, no lo están pudiendo usar [la obra de agua potable]. Entonces hasta ahora, es un avance, pero con dudas. Hay algunos que dicen que están mal hechas. En general lo ven bien, pero al no poder usarlas todavía, pareciera que nunca se hubieran hecho.

De lo que nosotros escuchamos, es una de las obras que menos solicita la gente, porque están muy confiados en sus pozos, la mayoría. ..Y hay mucha representación de que no va a haber presión y de que se van a quedar sin agua. Sí la gente la recibe, pero la mayoría tienen pozo, compresor. La ven como un avance, pero quizás no. De las obras que se hicieron, no la que más hubieran querido. Y muchos dicen que van a seguir teniendo su bomba.

Otros inconvenientes surgieron cuando los operarios iban a realizar las reparaciones en el frente de las viviendas. Una vecina se acercó a la oficina de campo para informar que fue maltratada por un operario de la empresa de agua, al consultarle por la tardanza en la reparación. Un punto a destacar es que en los talleres del programa, se enfatizó en que los vecinos deben realizar los reclamos a la oficina de campo, para evitar inconvenientes con la empresa, destacando que el Equipo de Campo funciona como mediador en ese escenario.

La situación se informó al responsable de la empresa para que actuara de forma oportuna.

Otras tensiones también se daban entre las distintas empresas trabajando en una misma área de intervención. La empresa de agua le echaba la culpa a la empresa de cloacas por las roturas en las cañerías que habían colocado recientemente. De esa forma ninguna de las empresas se hacía cargo de las roturas. La coordinación municipal del programa, junto a los técnicos de la UEM, organizó varias instancias de diálogo junto a las empresas constructoras e inspectores de obra, con el objeto de solucionar los inconvenientes lo más rápido posible.

La empresa de agua, aludía la falta de pagos de certificados de obra, por tal motivo posteriormente, y con la obra prácticamente finalizada se retiró del área de intervención. El municipio por su parte, señalaba que no iba a pagar hasta que no se terminen las obras correspondientes. En el proceso hubo muchas instancias de idas y vueltas, avances y retrocesos en contextos de transición política e incertidumbre por la continuidad del trabajo y de las obras. El Equipo de Campo sufrió una reducción de personal desde su inicio, e incluso estuvo algunos meses sin cobrar, por cuestiones externas de recambios políticos a nivel nacional.

Al día de hoy muchos vecinos desconfían de la continuidad de la obra de agua, y de las obras en general al no poder utilizarlas al pasar tanto tiempo desde su ejecución inicial. Incluso algunos vecinos decían que se habían robado toda la plata y que no hicieron nada.

El área de intervención muestra un escenario de deterioro y precariedad de las obras, de cajas negras destruidas donde se ubican las llaves de paso, con acumulación de residuos de obra en algunos sectores del barrio, con zanjas al descubierto. Algunos vecinos lo describen como una “batalla campal”.

En relación al escenario antes descripto, los técnicos de la UEM, junto al administrador del IDUAR, y el Equipo de Campo, pusieron en marcha un Proyecto de Fortalecimiento de Capital Social y Humano (PFCSyH) dedicado a los cursos de capacitación de instalación sanitaria de agua y cloacas, destinado a la población del área que no puede terminar las obras en forma particular, para su posterior utilización. Los cursos funcionan además como un dispositivo para poder insertar en el mundo laboral a los pobladores que se encuentran desocupados.

De esta manera se intenta poner en valor al programa, e instalarlo en el área de intervención nuevamente.

## **Reflexiones finales**

El escrito da cuenta de la complejidad de la implementación y ejecución en la escala barrial de una obra básica para la mejora en la calidad de la población, como lo es el caso del sistema de abastecimiento de agua potable ejecutada por un programa de mejoramiento barrial PROMEBA. En la letra de su Reglamento Operativo, involucra a los vecinos beneficiarios del Proyecto Urbano Integral, unas veces como beneficiarios y otras como actores del proceso de puesta y ejecución del PUI, junto a la interacción de

otros actores gubernamentales, y privados. El foco en el estudio de una de las obras del PUI muestra la complejidad de la interacción entre los actores involucrados en el proceso de puesta en marcha de las obras de agua potable, y los intereses que se van visualizando de forma más o menos explícita durante el proceso.

Del mismo modo, muestra las capacidades que tienen los actores, especialmente los técnicos, para encauzar escenarios conflictivos, en donde se evidencia de forma más o menos explícita la incidencia de quienes son los beneficiarios directos según el programa. En este sentido, su protagonismo varía de acuerdo al escenario en que se ubican. Si bien, los beneficiarios no participaron de las anteriores etapas de diseño y formulación del programa, si pueden interpelarlo y resignificarlo al destacar su postura respecto de la obra de agua, negándose a distintas cuestiones que surgen durante su implementación. Entre estas disidencias se visualizan la disconformidad por el accionar de la empresa constructora, durante la ejecución de la obra. Esta cuestión no es menor ya que muestra alguna debilidad del municipio y de los técnicos para poder encauzar los problemas que van surgiendo durante la puesta en marcha. El problema derivó en que los vecinos asistieran a los talleres informativos de agua potable, con reclamos que no se vinculaban a los fines explicativos de dichos talleres, por ejemplo con reclamos relacionados con la empresa. Lo anterior devino en que los últimos talleres no se realizaran más. Esto muestra que los responsables de llevar adelante la obra, no pensaron un escenario de estas características, y sus posibles obstáculos, quienes serían los jugadores implicados, y cuáles serían las jugadas, según desarrolla Aguilar Villanueva (1996), citando a Bardach (1977), que permitiera poder contar con distintas estrategias para continuar en forma más o menos organizada con la implementación del programa. El interés inicial por parte de algunos vecinos se debilitó al pasar el tiempo y no poder utilizar las obras, además de dejar para algunos, el barrio en peores condiciones que antes.

Otra cuestión no menor es referida al cuestionamiento acerca del funcionamiento del sistema de agua y a su diseño. Algunos vecinos consultaban en donde se ubicaban las plantas potabilizadoras, ya que recibieron información por medios masivos en donde se les muestra en diferentes áreas de la ciudad central, algunos imaginaron este sistema de agua, para el barrio. Lo anterior da cuenta de la relevancia de contar con diagnóstico previo a la ejecución de las obras en terreno que dé cuenta acerca de la percepción y expectativas que tendrán los futuros beneficiarios de las mismas.

En este proceso se pone en evidencia no solamente la importancia de los vecinos, como actores que tienen incidencia en algún momento del proceso de implementación de la política, sino también recordar que en el proceso de implementación mismo van a suceder tensiones, conflictos, obstáculos, ya que participan múltiples actores con múltiples intereses, posiciones, expectativas, durante todo el proceso, y que si no es considerado dificultara el desarrollo del programa, poniendo en tensión su éxito.

## **Bibliografía**

Fernández Wagner Raúl (2001). La agenda global y la gestión local del hábitat. En Catenazzi Andrea y Fernández Wagner Raúl (2001): *Desarrollo local en áreas metropolitanas*, Módulo 5. Gestión local del hábitat. Curso de Posgrado. Universidad Nacional de General Sarmiento. Bs As, Argentina.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2009). *Conceptualizando la Gestión Social*. En Chiara, M. y Di Virgilio, Ma. Mercedes *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*. Prometeo Libros. UNGS - Bs. As.

Aguilar Villanueva L (1996). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L.F. (ed) *La implementación de las políticas públicas*, Colección Antologías de Política Pública, Tomo IV, Miguel Ángel Porrúa, México, 2ª edición, págs. 15-92.

# POLÍTICAS HABITACIONAIS FINANCIADAS PELO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). UM ESTUDO DE CASO SOBRE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – SP (BRASIL)

Marcel Fantin

Instituto de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo

[marcel.fantin@hotmail.com](mailto:marcel.fantin@hotmail.com)

Guilherme Nelli Zaratine

Instituto de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo

[guilherme.zaratine@hotmail.com](mailto:guilherme.zaratine@hotmail.com)

## **I.Introdução**

O processo de urbanização no Brasil produziu cidades com graves problemas sociais, incluindo ocupações irregulares e acesso precário aos equipamentos e serviços públicos de saúde, educação e assistência social. A partir desse contexto, característico dos países do capitalismo periférico, foram realizadas reformulações significativas nas políticas urbanas a partir do final dos anos 1980. Orientadas pelos princípios do Consenso de Washington, as cidades passaram não apenas a servir para os negócios imobiliários, mas também elas próprias se tornaram negociáveis, o que acabou por reforçar as desigualdades socioespaciais já existentes.

A difusão desse modelo na América Latina foi impulsionada por agências multilaterais de financiamento que importaram uma agenda neoliberal de gestão empresarial para as cidades. Além de darem suporte financeiro para as ações concretas no território, os financiamentos fornecidos para essas agências promoveram e ainda têm promovido uma reestruturação urbana planejada através de uma forte articulação entre municípios e agentes privados com foco na ampliação dos ganhos imobiliários, incluindo mudanças na legislação urbanística, investimentos viários e remoções forçadas de assentamentos precários. Para compreendermos melhor a articulação desse fenômeno global na escala local, esta pesquisa tem como objetos empíricos o “Programa de Desfavelização” (1999) e o “Programa de Estruturação Urbana” (2008), ambos atendidos pelo BID no Município de São José dos Campos (SP).

Procura-se apresentar uma análise das intervenções executadas no sentido de revelar como as diretrizes de urbanização ou regularização fundiária de assentamentos precários, que eram as ações mais comuns no período anterior, deram espaço a resolução da questão pelas remoções forçadas a partir do final da década de 1990. Com isso, objetivou-se compreender como as ações de agentes públicos e privados articularam essas remoções e realocações simultaneamente a implementação de infraestruturas viárias visando a valorização imobiliária no município. Deseja-se apresentar qual foi o desenho institucional e financeiro, incluindo financiamentos do BID, e quais foram as ações e as relações entre os agentes que deram suporte para esses programas. Já as consequências socioespaciais dessas políticas foram analisadas a partir da caracterização das áreas de reassentamento e das condições de moradia e de acesso a equipamentos públicos e mercado de trabalho pelos moradores removidos.

## **II.BID e América Latina**

No início do século XX a Inglaterra começa a se fragilizar como potência mundial após ter passado por duas Grandes Guerras e pela Grande Depressão de 1929. A difusão

de ideias anti-sistêmicas após a Revolução Russa (1917) exige que os Estados Unidos comece a assumir a hegemonia frente à economia mundial.

Com a Guerra Fria em curso, marcada pela bipolaridade entre EUA e URSS, formou-se um quadro de reconstrução na Europa e Japão no pós-guerra, mas também de reformulação do centro do capitalismo. Surge, portanto, blocos de países semiperiféricos engajados tanto nas estratégias pró-sistêmica quanto nas estratégias anti-sistêmicas (Pochmann, 2000).

O Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio – OMC, foram criados em 1944 na conferência Bretton Woods. Em 1959 é fundado o Banco Interamericano de Desenvolvimento, instituição financeira com vínculo com o Banco Mundial. Estas instituições conseguem se manter ativas mesmo com o fim da Guerra Fria devido seu domínio por meio do poder econômico e de grande habilidade discursiva, que aparenta ser científico. (Arantes, 2004)

Por conta disso, uma segunda Divisão Internacional do Trabalho foi sendo maturada pela constituição de um bloco de países semiperiféricos que teve o apoio de uma ordem econômica mais favorável à difusão geográfica do padrão de industrialização norte-americano. O papel das agências multilaterais na regulação das relações internacionais (ONU, BIRD, FMI, OMC) esteve voltado para a contenção da valorização financeira (fictícia) do capital, através da estabilidade do padrão monetário, que se sustentava, naquela oportunidade, no sistema ouro-dólar, nas taxas fixas de câmbio e de juros e no controle dos bancos. (Pochmann, 2000: 23)

A expansão do centro capitalista através do investimento americano no Plano Marshall (lançado em 1947) para a reconstrução européia e japonesa resulta em uma neutralização da influência soviética. Ao mesmo tempo presencia-se uma expansão de uma pequena parte de países semiperiféricos que é integrada ao bloco de países centrais alcançando um certo grau de internalização do padrão da Segunda Revolução Industrial e Tecnológica e passam ao estágio de produtores e até exportadores de produtos manufaturados. (Pochmann, 2000)

Na América Latina destacam-se Brasil, México, Argentina, Venezuela e Chile como países que avançaram na implantação de sistemas industriais, completos ou parciais.

O Brasil, dentro deste contexto de estratégias pró-sistêmicas consegue alcançar uma etapa avançada de industrialização com aproveitamento do mercado interno e com forte presença de empresas multinacionais.

Sobre o caso brasileiro, Francisco de Oliveira (2003) especifica que a expansão do capitalismo no Brasil deu-se através de relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, sendo, portanto, uma relação desigual e combinada.

O avanço de economias intermediárias favoreceu o fortalecimento de setores e atividades econômicas que já estavam em declínio no centro econômico mundial. Os padrões sociais dos segmentos internos destas economias acabaram por não acompanhar o modelo do centro do capitalismo e privilégios para pequenas parcelas sociais foram forjados em alguns casos por experiências autoritárias.

Na década de 1970, com o aumento do preço do petróleo e de matérias primas, as empresas multinacionais foram impulsionadas a se expandir com a construção de filiais em países periféricos e semiperiféricos, com um reforço nas teorias pró-sistêmicas. (Pochmann, 2000)

Assim, as empresas multinacionais transformaram-se em corporações transnacionais, ainda maiores e mais poderosas, com capacidade de considerar o mundo inteiro como espaço relevante para suas decisões de investimento e produção, provocando, por consequência, a reorganização do processo produtivo em grandes



extensões territoriais, sobrepondo, inclusive, jurisdições nacionais. (Pochmann, 2000: 29)

Neste período, o papel das agências como Banco Mundial e BID é o de estabelecer um padrão de desenvolvimento para os países periféricos, portanto, “o objetivo é a sobrevivência e o equilíbrio do sistema, o que faz as instituições lutarem com todos os seus meios contra a previsão de Marx, segundo a qual o capitalismo produzirá seu próprio fim.” (Arantes, 2004)

Uma das manifestações desse poder estatal se dá nos governos locais que, por sua vez, têm papel fundamental no desenho de políticas que direcionam o orçamento e os investimentos públicos. Essa importância local se acentua nas políticas urbanas, sobretudo, após a crise econômica dos países centrais na década de 1970 em que se fez necessária a aproximação entre os governos locais e os principais atores privados urbanos. O intuito era constituir bases para uma promoção econômica das cidades, desenvolvendo a atração de investimentos, geração de empregos e renovação das bases produtivas urbanas. (Castells, Borja, 1996; Harvey, 2006)

O papel dos governos locais que antes, na década de 1960, era o do gerenciamento urbano passa, nesse momento, ao empresariamento das cidades. (Harvey, 2006) Os ajustes fiscais implementados nas cidades teriam como objetivo transformá-las em “máquinas de produzir riqueza”, ou ainda seriam geridas não apenas “for business”, mas “like a business”. (Arantes O., 2009)

O modelo de gestão urbana passa a ser o de planejamento estratégico com conceitos e técnicas do planejamento empresarial, quando as cidades passam a ser “submetidas às mesmas condições e desafios das empresas” (Vainer, 2000: 76).

Em muitos casos, o neoliberalismo é colocado como um “rótulo moderno” pelas elites para influenciar políticas ou os processos de urbanização como, por exemplo, privatizações, benefícios fiscais ou desregulamentação do mercado. As políticas urbanas, portanto, podem ser voltadas a uma determinada “clientela” (Le Galès, 2016). Harvey (1996) pondera que, no âmbito dessas políticas, são adotados projetos para a implementação de infraestruturas urbanas com foco na ampliação da produtividade urbana e dos negócios locais, sobretudo, relacionados ao mercado imobiliário, o que colaborou para diminuir os investimentos para a população menos privilegiada.

As agências interferem nas políticas dos países que contraem dívidas, com objetivos de reduzir as consequências das crises sistêmicas e favorecer as trocas comerciais no mundo. Este domínio complementar aparece como uma resposta institucional à manutenção da dinâmica do capital sob hegemonia norte-americana. (Arantes, 2004)

Durante os anos de 1980, as grandes corporações reformularam os processos globais de acumulação, explorando novas oportunidades para obtenção de maiores lucros. Os governos locais participam desta competição com rebaixamentos nos custos de implantação e aprovação de financiamentos subsidiados. (Pochmann, 2000)

“Com a crise da dívida no Terceiro Mundo, no início dos anos 80, o frágil padrão de financiamento das cidades até então constituído, ruiu. Nessa ocasião, ocorre um importante aumento da influência e do poder de barganha das instituições multilaterais nas políticas públicas dos países em crise. A ação do BID e do Banco Mundial deixa de ser realizada em termos de recomendações e passa à intervenção mais ativa, como parte das exigências dos acordos de renegociação da dívida, protagonizados pelo Fundo Monetário Internacional. A reforma do sistema habitacional, a descentralização das políticas públicas, a criação de fundos de financiamento onerosos e o “ajuste fiscal das cidades” foram partes importantes das reformas estruturais dos anos 80. Esse último pretendeu corrigir as “distorções” de preços dos serviços públicos (que passariam a

cobrar seu custo real), realizar cortes nos subsídios e ampliar as taxas e impostos urbanos.” (Arantes 2006: 66).

Segundo Cobos (2014), o mito ideológico neoliberal de globalização, ideologia que começa a ser debatida no período, e sua derivação nas chamadas cidades globais objetiva a aplicação das mesmas políticas econômicas, sociais e territoriais dos países de capitalismo central de acumulação do capital para os países de economia periférica.

A estratégia implantada a partir dos anos 1990 pelas corporações transnacionais é a de não assumirem investimentos de longa duração com o intuito de explorar rapidamente as melhores oportunidades lucrativas, abrindo e fechando plantas quando necessário. A concorrência entre os países para atração de empresas com diminuição dos custos de implantação acaba por impedir com que a diferença de renda entre os países periféricos (ou semiperiféricos) diminua em relação ao centro do capitalismo.

A composição do trabalho para países fora do centro capitalista se modificou com o deslocamento de partes da produção menos complexas e uma periferização da industrialização, alta escala de produção, baixo preço unitário, simplificação tecnológica e rotinização das tarefas realizadas pelos trabalhadores. (Pochmann, 2000)

Com a baixa exigência de qualificação laboral o trabalho se torna mais flexível e com condições mais precárias a fim de diminuir os custos do trabalhador pelos patrões.

Pode se dizer que agricultura atrasada brasileira financiava a agricultura moderna e a industrialização. Esta prevalência de mecanismos de atraso no sistema agrícola forneceu para os centros urbanos industrializados um grande contingente de mão-de-obra e uma expansão do exército industrial de reserva. Essa combinação entre agricultura de subsistência, sistema bancário, financiamento da acumulação industrial e barateamento da reprodução da força de trabalho são as características das constitutivas do desenvolvimento capitalista no Brasil. (Oliveira, 2003)

Tanto o Banco Mundial quanto o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passam a adotar uma agenda mais ampla e complexa a fim de englobar, além da economia urbana, o campo social e político. Isso se faz com o desenvolvimento da competição econômica entre as cidades, com políticas de combate à pobreza (com intervenções em favelas, inclusive) e com reformas no Estado a partir de conceitos de “governança” e “boa ordem”. (Arantes, 2004)

Smolka (1995) e Cobos (2014) comentam que as recomendações dos organismos multilaterais colocam a preocupação com o direcionamento dos investimentos públicos para as áreas que favorecem o aumento da produtividade das atividades urbanas reforçando a necessidade de privatizações de alguns setores públicos de serviços, exceto no que diz respeito à viabilização de infraestrutura e de serviços voltados ao consumo residencial.

Segundo a publicação da ONU “El financiamiento de la infraestructura. Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial” (2006) durante as crises fiscais dos anos 1980, os governos da América Latina diminuíram seus investimentos em infraestrutura. No caso brasileiro, o investimento no setor passa de 3,6% do PIB entre os anos 1980-1985 para 1,0% entre 1996-2001 e chega a 0,2% entre 2002-2006. Esses dados revelam características importantes sobre a diminuição dos investimentos públicos no setor e sobre os processos de privatizações, principalmente nos setores de telecomunicações e energia entre os anos 2002-2006.

Durante os anos 1990 há uma diminuição significativa em relação ao investimento em infraestrutura pelo BID em face de uma inversão nas estratégias de financiamento, tendendo agora à implementação de políticas de desenvolvimento institucional.

Importante frisar que, desde então, o BID tem uma atuação considerável no financiamento de infraestrutura e habitação no Brasil.

O Programa Habitar Brasil/BID foi assinado pelo Governo Federal e o BID em 1998 com o objetivo financiar projetos de melhoramentos de bairros integrados a partir da elaboração e cumprimento de um Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS). Entre as ações financiáveis por este Programa estavam o reassentamento de famílias para novas habitações ou o melhoramento de habitações já existentes. (MICI, 2011)

O custo total estimado para o programa em seu início era de 417 milhões de dólares, sendo 250 milhões o montante financiado pelo banco. Durante o processo foram reduzidos os valores oferecidos pelo banco, totalizando ao final 102,2 milhões de dólares. Este Programa foi concluído em 2009, e atingiu 57.329 famílias em 84 municípios brasileiros. (MICI, 2011)

Nas tabelas 1 e 2, respectivamente, são apresentados os projetos aprovados nos últimos cinco anos pelo BID, por países e por setores. No total foram aprovados 370 projetos neste período com valores totais de 40.82 bilhões de dólares, o Brasil tem liderado o quadro de investimentos do BID com 39 projetos aprovados. Posteriormente aparecem Argentina, México e Uruguai, respectivamente com 33, 24 e 23 projetos aprovados. Os principais financiamentos por setor aparecem na reforma ou modernização do Estado, com um total de 60 projetos aprovados, setor de transportes (43 projetos) e água e saneamento ( 36 projetos). (BID, 2018)

Tabela 1 - Financiamentos do BID por países nos últimos 5 anos

<b>Países</b>	<b>Número de projetos</b>
Brasil	39
Argentina	33
México	24
Uruguai	23
Bolívia	22
Colômbia	21
Peru	20
Outros	188
<b>Total</b>	<b>370</b>
<b>Total (\$)</b>	<b>40.82 bilhões</b>

Fonte: <http://www.iadb.org/es/proyectos/proyectos,1229.html>, em 24/03/2018.

Tabela 2 - Financiamentos do BID por setores nos últimos 5 anos

<b>Setor do projeto</b>	<b>Número de projetos</b>
Reforma/Modernização do Estado	60
Transporte	43
Água e Saneamento	36
Energia	33
Investimentos sociais	32

Mercado Financeiro	30
Educação	21
Saúde	20
Outras	95
<b>Total</b>	<b>370</b>
<b>Total (\$)</b>	<b>40.82 bilhões</b>

Fonte: <http://www.iadb.org/es/proyectos/proyectos,1229.html>, em 24/03/2018.

Arantes (2006) pondera sobre a importância de se aprofundar pesquisas que envolvem as políticas urbanas financiadas por organismos multilaterais em parceria com as elites e tecnocracias locais. É de fundamental importância compreender as estratégias de ação, as interferências nas políticas públicas de forma a revelar o modelo de cidade que tem sido defendido por esses atores e os resultados dessas políticas sobre o território.

“As instituições realizam muitas vezes um papel de intervenção em países devedores e em suas políticas, com um grau de ingerência que não seria bem-visto caso realizado sem mediações pelo governo norte-americano. Constituem, assim, um poder complementar, que possui características e dinâmicas próprias. Um de seus objetivos é estabelecer mecanismo de negociação sob pressão com os diferentes países membros, de modo a reduzir as consequências de crises sistêmicas e a criar um ambiente favorável à realização mundial do valor. (...) Se isso significa o aprofundamento do desenvolvimento desigual e combinado, reformas sociais e industrialização na periferia, ou o crescimento do fluxo de recursos dos países do sul para os do norte, não se trata de iniciativa autônoma dessas instituições, mas – voltamos a insistir – da resposta institucional que dão à própria dinâmica do capital mundializado sob hegemonia norte-americano.” (Arantes, 2004)

### III. Área de estudo

O município de São José dos Campos localiza-se no interior do estado de São Paulo, à altura do Médio Vale do Paraíba do Sul, na Província Geomorfológica denominada Planalto Atlântico, entre 23° 13' 53" de Latitude Sul e 45° 51' 21" de Longitude Oeste, com 1.1102 km<sup>2</sup> de área total (Conforme Resolução nº 24 de 25/07/97 - IBGE) e altitudes de 530 a 2000 metros acima do nível do mar (PMSJC, 2000).

Sede da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, sua localização é privilegiada já que a cidade é cortada no sentido leste-oeste pela Rodovia Presidente Dutra (BR-116) e pela ferrovia da Rede Ferroviária Federal, ambas ligam as duas maiores Regiões Metropolitanas do país, São Paulo e Rio de Janeiro (PMSJC, 2016). De acordo com a estimativa de população para o ano de 2017 feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município possui cerca de 700 mil habitantes e é o oitavo maior PIB do Estado de São Paulo (figura 1).

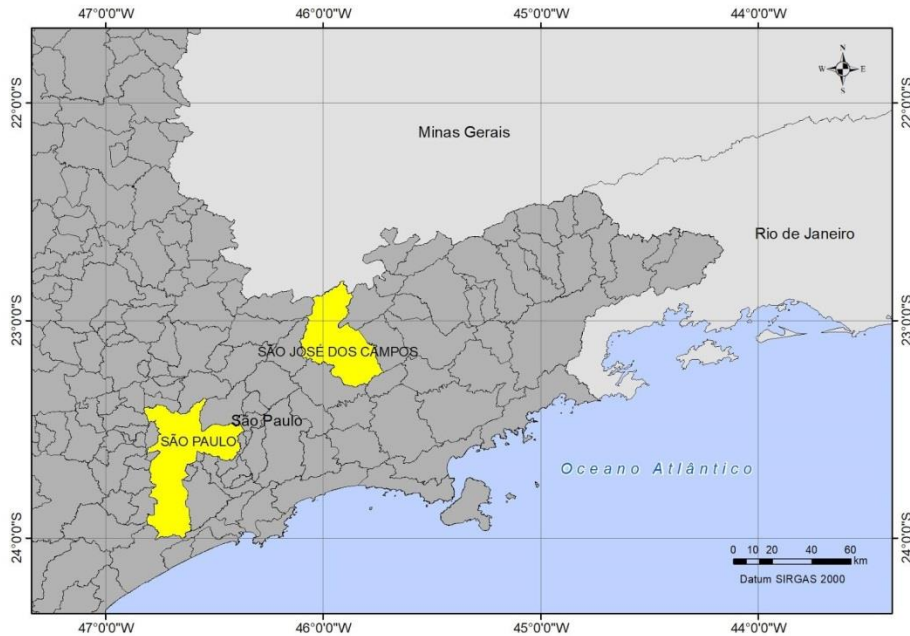
Na década de 1940, com a descentralização industrial na Região Metropolitana de São Paulo e favorecida pelos entroncamentos ferroviários e rodoviários na região, este município começa a desenvolver um importante polo de produção petroquímica e metalúrgica e inicia o desenvolvimento do que viria a ser o maior complexo aeroespacial da América Latina. Esses fatores têm ligação direta com o modo de ocupação das cidades do Vale do Paraíba (FILHO, 2002).

Uma característica de São José dos Campos é o seu intenso crescimento periférico, segregado e bem delimitado pela proliferação de loteamentos fragmentados e/ou irregulares nos seus vetores leste, sudeste e norte (figura 2), assim como o lançamento

de empreendimentos verticais e a expansão fragmentada de loteamentos voltados para as classes média e alta no setor oeste (figura 3).

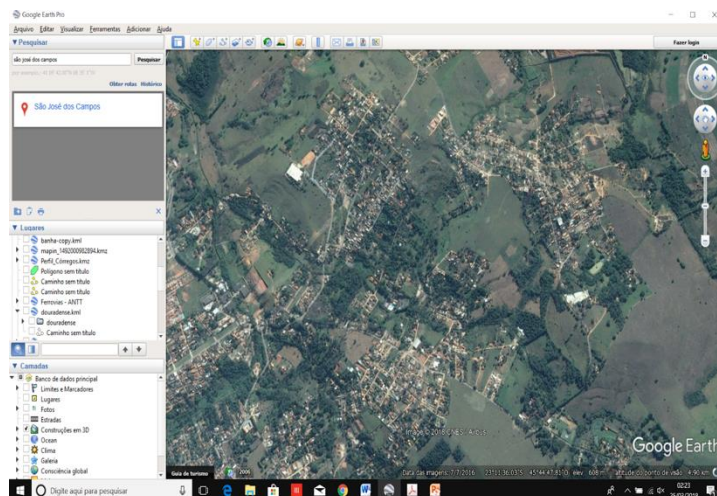
“Cidade legal” e “cidade ilegal” (construída sem a participação dos governos, sem recursos técnicos e financeiros significativos) são os termos utilizados por Maricato (2001) para definir esses fenômenos interdependentes, sendo que o número de imóveis ilegais na maior parte das cidades brasileiras cresce de tal maneira que a cidade legal, de produção hegemônica e capitalista, caminha para ser, cada vez mais, o espaço de uma minoria.

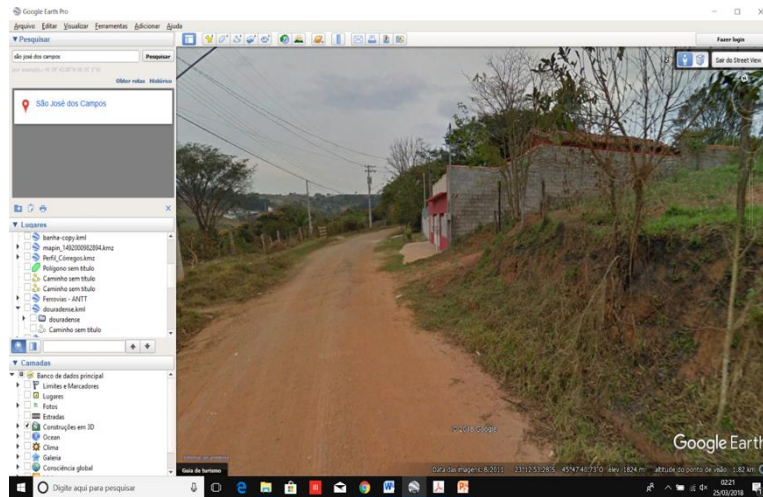
Figura 1. Mapa de Localização



Fonte: elaborado a partir de arquivos georreferenciados do IBGE, 2018.

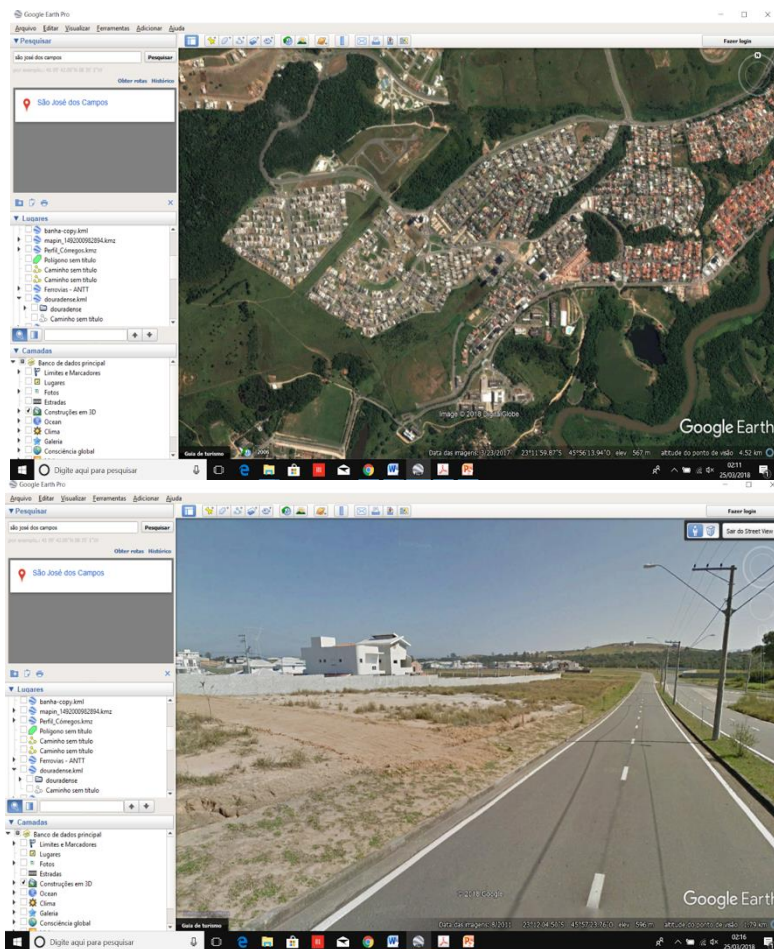
Figura 2. Aspectos da morfologia de antigas ocupações irregulares no setor leste do Município de São José dos Campos





Fonte: Google Earth, 2016; Google Street View, 2011.

Figura 3. Aspectos da morfologia dos condomínios fechados no setor oeste do Município de São José dos Campos



Fonte: Google Earth, 2016; Google Street View, 2011.



#### **IV. Habitar Brasil e Programa de Desfavelização**

A primeira favela da cidade de São José dos Campos data aproximadamente de 1931 (favela do Banhado, onde se encontra atualmente o Jardim Esperança, alvo de um projeto de remoção na atualidade), não coincidentemente alguns anos após a instalação das primeiras indústrias de tecelagem na cidade. (Filho, 2002)

O processo de urbanização do município de São José dos Campos pode ser analisado observando-se a forma pela qual o modelo de organização espacial, direcionado para a industrialização, a partir da década de 1970, permitiu a geração de uma dinâmica de ocupação territorial periférica e de inclusão precária simultaneamente à qualificação de áreas urbanas nobres e “planejadas” pelo capital imobiliário. (Reschilian, 2010: 169-170)

Na década de 1980, há um crescimento importante em relação aos trabalhadores instalados nas favelas, contabiliza-se 17 favelas com mais de 2700 pessoas vivendo nestas condições de sub-moradia. Após a crise econômica nacional da década de 1990, a cidade de São José se vê nos anos 2000 com quase 540 mil habitantes e um pouco mais de 9300 moradores nos 22 núcleos de favelas que já se encontravam na cidade, além de uma população de 12 mil famílias vivendo em loteamentos clandestinos ou cortiços. (Filho, 2002)

Rezende (1982) pondera que a favela surge como a determinação de uma parcela da população em se instalar em locais onde existe acessibilidade a centros de emprego e equipamentos urbanos, áreas de alto valor da terra e, portanto, impróprias para essa população de baixa renda da cidade sob o aspecto do consumo legalizado.

O ano de 1999 marca a chamada guinada neoliberal na gestão urbana desse município, com fortes consequências para os moradores de assentamentos precários.

Um marco dessa guinada foi o convênio firmado em 1999 com o “Programa Habitar Brasil/BID”, que alicerçou o “Programa Habitar São José” – parte do “Programa de Desfavelização” do município – que, por sua vez, teve por objetivo a redução da precariedade habitacional e do número de favelas. Esses programas previam a remoção e urbanização de favelas com a realocação dos moradores para conjuntos habitacionais.

A aprovação do convênio se deu pela lei municipal 5366/1999 que autorizou:

o executivo municipal a celebrar convênio com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, diretamente ou através da sua Secretaria de Política Urbana, e com a Caixa Econômica Federal objetivando a adesão e a implantação do Programa ‘Habitar Brasil/BID’ no município de São José dos Campos

O custo total para implantação deste programa foi de R\$ 12.350.000,00, sendo que deste valor, R\$ 1.350.000,00 são a contrapartida do município, R\$ 9.000.000,00 destinados ao subprograma de intervenção em áreas elegíveis e R\$ 2.000.000,00 voltados ao subprograma de desenvolvimento institucional. (PMSJC, 1999)

Evidenciou-se ao longo dos anos a opção preferencial pela remoção de favelas, sendo um total de 13 até o presente, além de remoções parciais em algumas favelas e em loteamentos clandestinos. As alegações do município para justificar essas ações envolveram risco geológico, questão ambiental e retirada de moradores por utilidade pública para constituição ou ampliação de sistema viário.

Todos os processos seguiram a mesma metodologia: definição da remoção e das áreas de destino dos moradores, em geral empreendimentos verticais e horizontais localizados em setores periféricos e subequipados da cidade. Somente após isso, realizava-se o cadastro dos moradores e o “congelamento” das favelas, proibindo novas ocupações. Na sequência, para evitar a resistência das famílias em se mudar para as

novas casas, a prefeitura realizava o chamado “trabalho de conscientização”, sendo as famílias instruídas a denunciar a ocupação por novos moradores.

Em que pese o trabalho de conscientização, as ações da prefeitura se pautaram por abordagens pouco dialógicas quando da ocorrência da resistência por parte dos moradores, sendo privilegiadas as remoções de favelas localizadas em eixos de interesse para a valorização imobiliária (figura 4).

No âmbito da primeira etapa das remoções, as que tiveram maior repercussão foram as empreendidas na Zona Leste do município. Estas envolveram a remoção de 453 famílias das favelas do Nova Detroit, Caparaó e Vila Tatetuba para o Jardim São José 2, localizado no extremo leste do município, na divisa com o Município de Caçapava (figura 4).

Figura 4. Remoção da Favela Nova Tatetuba e aspecto do Jardim São José 2



Fonte: Central de Movimentos Populares, 2003; Google Street View, 2011.

O processo de implantação do projeto nessa área foi bastante conflituoso em virtude da forte pressão exercida pela prefeitura sobre os moradores para que os mesmos aderissem ao programa. As diversas denúncias de que os moradores estavam sendo ameaçados de perderem benefícios como bolsa-escola, programa de renda mínima e o recebimento de cestas básicas em caso de não adesão ao Programa Habitar São José levou o BID a exigir o recadastramento dos moradores.



Como contraponto, os moradores da favela Nova Tatetuba, por exemplo, defendiam a reurbanização da área onde viviam, proposta prevista em lei pela administração municipal anterior. O desejo de permanência dos moradores envolvia os seus vínculos afetivos e a distância do bairro de destino em relação aos centros de empregos e equipamentos públicos de saúde e educação.

A preocupação dos moradores contrastava com a euforia do mercado imobiliário e da imprensa local com as remoções (Jornal Valeparaibano, 06 de abril de 2002) (figura 5):

Mercado Imobiliário. Áreas em S. José têm valorização de até 50%. Programa de desfavelização gera aumento de negócios. Os imóveis das áreas urbanas de São José dos Campos beneficiados com o programa de desfavelização da prefeitura podem ter uma valorização no seu preço final de 30% a 50%, segundo avaliação de especialistas do setor imobiliário. A retirada de uma favela representa a possibilidade de volta de investimentos no entorno das áreas, antes ocupadas por barracos e instalações pouco urbanizadas. Apostando nessa tendência, o empresário está investindo em um empreendimento imobiliário ao lado da Favela Nova Tatetuba, que fica no bairro do Jardim Paulista, zona central de São José dos Campos. Em um local de 12 mil metros quadrados será construído um complexo de quatro torres com 15 andares cada, totalizando 120 unidades. O preço médio de um apartamento de três quartos sai por R\$ 65 mil, mas esse valor pode aumentar após a desativação da favela, já prevista no programa de desfavelização. Já vendemos cerca de 70% dos imóveis desse empreendimento imobiliário que será entregue no começo do ano que vem. Esperamos um aquecimento da venda após a desativação da favela”, afirmou César.

Figura 5. Obras no sistema viário e lançamentos imobiliários na região da antiga Favela Nova Tatetuba



Fonte: Marcel Fantin, 2003.

Segundo Maricato (2003), muitos são os fatores que determinam quando a lei é aplicada ou não. Um dos parece principal. Quando a localização de uma terra ocupada

por favelas é valorizada pelo mercado imobiliário, a lei se impõe. lei de mercado, e não norma jurídica, determina o cumprimento da lei.

No ano de 2008, a parceria do Município de São José dos Campos com o BID é renovada, agora orientada por um Programa de Estruturação Urbana, oficializado pela lei municipal nº 7565, de junho de 2008, que autorizou “o poder executivo a contratar junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID operação de crédito externa, com garantia da União, para financiar parcialmente a execução do Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos, e dá outras providências”.

A linha de crédito apresenta o limite de US\$ 85.672.400,00 para o financiamento parcial do programa. A contrapartida do município é estimada em US\$ 92.353.800,00 podendo ser suplementada em até 20% deste valor. (PMSJC, 2008)

Este programa envolve um conjunto de projetos ambientais, de infraestrutura urbana, de gestão de transporte e de fortalecimento institucional e mobilidade urbana que visam aperfeiçoar o deslocamento de pessoas e mercadorias por meio da estruturação de alguns corredores e trechos do sistema viário, aumentando a eficiência do transporte público e expandindo ciclovias, além de melhorar a segurança no trânsito. (BID, 2008) A estrela desse projeto é a Via banhado, sistema viário articulador dos condomínios de alta renda do bairro Urbanova (setor oeste) com o anel viário do município, facilitando o deslocamento rodoviário ao criar uma alternativa ao trânsito pela área central.

Para a efetivação dessa via, a remoção da comunidade do Banhado (Jd. Nova Esperança), favela mais antiga e tradicional da cidade, foi colocada como questão primordial, desconsiderando todas as pré-existências e valores culturais dessa comunidade, o que desencadeou uma forte resistência de seus moradores, uma vez que os mesmos, que apresentam hábitos associados à ruralidade, como agricultura, piscicultura e pecuária, se viram ameaçados a morar em pequenas casas e apartamentos.

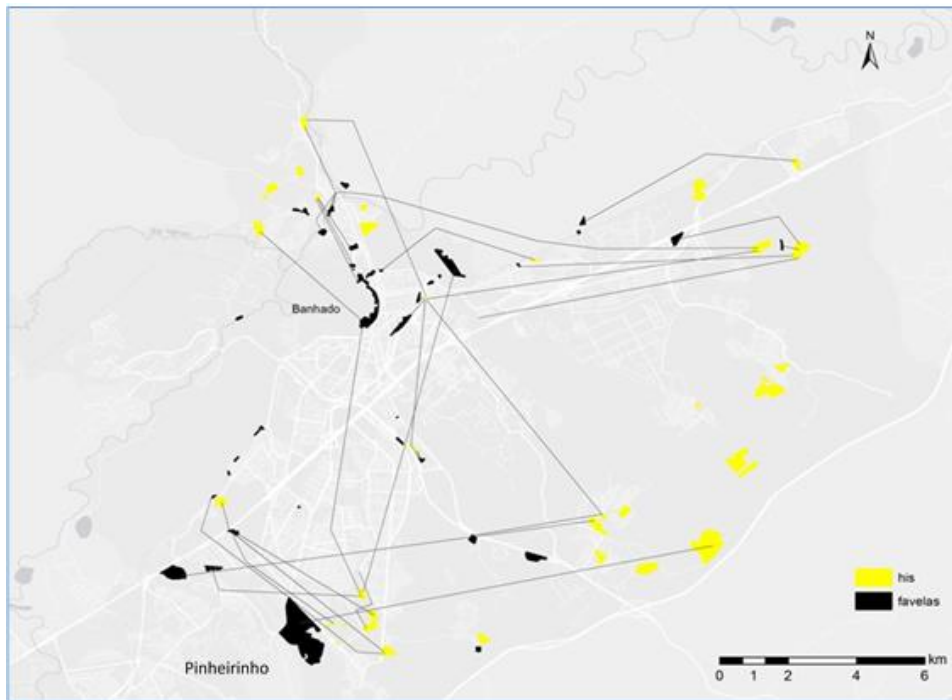
A estratégia adotada pela prefeitura para remover os moradores foi tripartite: a definição de risco de convivência dos moradores com a o sistema viário a ser implantado, a constituição de um parque de proteção ambiental integral que colocou os moradores em situação de ilegalidade e a definição de ocupação de risco geotécnico.

Organizados através do movimento Banhado Resiste, os moradores levaram ao Mecanismo Independente de Consulta e Investigação do BID uma denúncia considerando a alegação de que a proposta apresentada pelo município estava em total desconformidade com os preceitos éticos estabelecidos pelo banco, resultando no cancelamento do financiamento para a obra e os recursos realocados para a construção da Via Cambuí.

A figura 6 traz a localização das favelas que já foram alvo de remoções parciais ou totais entre os anos de 1999 e 2016 (destacados na cor preta, 21 assentamentos precários), bem como as áreas de destinos (his - habitação de interesse social) de tais famílias (em amarelo).

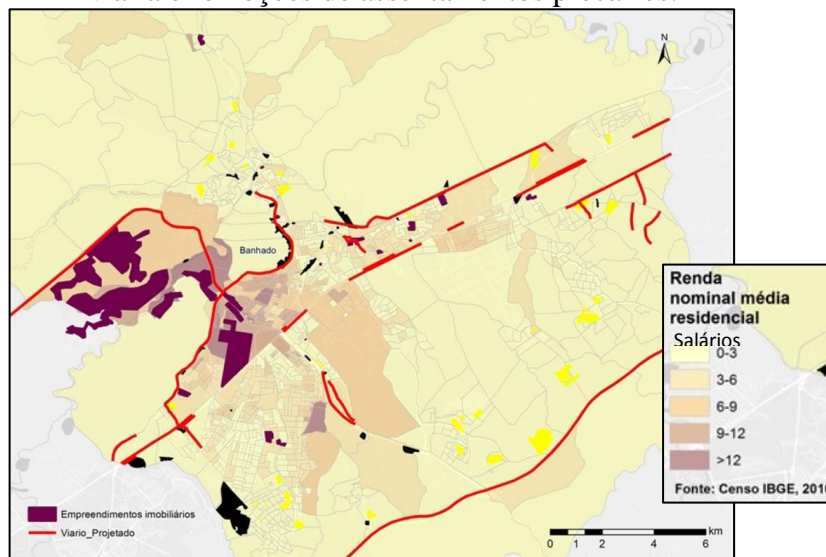
Em primeiro plano é possível observar que o modus operandi do Programa de Desfavelização envolve, basicamente, a retirada das favelas de áreas centrais e valorizadas pelo mercado imobiliário para empreendimentos de habitação de interesse social localizados no anel mais periférico do município. (Zaratine, 2016)

Figura 6. Remoções de favelas para conjuntos habitacionais em São José dos Campos entre 2000 e 2016.



Fonte: elaborado pelo autor com base em informações da Secretaria de Habitação do Município de São José dos Campos e em levantamento realizado através de sensoriamento remoto, 2016.

Figura 7. Empreendimentos imobiliários, investimentos públicos em infraestrutura viária e remoções de assentamentos precários.



Fonte: elaborado pelo autor com base em informações das secretarias de Habitação e Obras do Município de São José dos Campos e em levantamento realizado através de sensoriamento remoto, 2016.

Figura 8. Aspecto da resistência dos moradores do pinheirinho contra a remoção e local do conjunto habitacional de destino das famílias



Fonte: Acervo do Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos, 2012 e Google Earth, 2016.

### **Conclusões**

Os anos 90 marcaram um ponto de inflexão na política urbana e habitacional joseense a partir dos novos e fortes ventos da globalização neoliberal que passam a soprar sobre a América Latina.

Esse novo receituário traz novas palavras e frases para a ordem urbana até então vigente: empresariamento urbano, renovação urbana, liberalização, flexibilização, formação de consensos e planejamento urbano estratégico, realidade esta tratada por Castells & Borja (1996).

Entretanto, a adoção desse receituário em cidades latino-americanas, descapitalizadas pela crise dos anos 1980, demandou e ainda demanda a contratação de empréstimos para dar cabo aos investimentos em infraestrutura necessários. Daí entra o papel do BID nesse contexto: consolidar e promover, pelo empréstimo e pela dívida, essa nova ideologia com o ajuste urbano.

Nesse sentido, São José dos Campos apresenta-se como um interessante estudo de caso por desenvolver, de forma ininterrupta, ao longo dos últimos vinte e um anos, esse modelo de gestão de cidades e, também, por participar de dois momentos de financiamento do BID no Brasil: Programa Habitar Brasil (1999-2007) e Programa de Reestruturação Urbana (a partir do ano de 2008).

A pesquisa desenvolvida até o momento e relatada nesse artigo permite afirmar que adoção de um planejamento estratégico urbano nesse município, tomando a cidade como mercadoria, em uma parceria “like a business” com a participação de empresários imobiliários como um pilar estrutural, permitiu realizar uma profunda reformulação da estrutura morfológica e socioespacial desse município ao longo dos últimos 21 anos.

Segundo Harvey (1996: 53), o objetivo dessas parcerias é “muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico”.

Nesse sentido, a administração municipal se tornou um ator ativo na promoção de um modelo de urbanização (Harvey, 1996) ao colocar em primeiro plano a promoção de valores imobiliários através da alocação de um grande volume de recursos financeiros

em obras e investimentos para a constituição de sistemas viários e paisagismo urbano, assim como a flexibilização da legislação urbanística. Esse conjunto de ações tem permitido abrir caminho para o que Arantes (2006) chama de uma “urbanização concentrada de alto padrão nos trechos das cidades de interesse do mercado, como forma de ampliar a acumulação do capital”.

Essas novas morfologias urbanas priorizam os sistemas de mobilidade individual em detrimento do deslocamento peatonal e do transporte coletivo, consolidando a ocupação de setores nas áreas centro-sul, centro-leste e oeste do município que acabam por dispersar e difundir duas formas principais de assentamentos humanos: condomínios fechados e torres residências para as classes de alta e média renda. Essas morfologias passam a dominar a paisagem urbana, em detrimento da diversidade social e de bens e ambientes comuns, que perdem espaço para os enclaves fortificados dos shoppings centers, colégios e hospitais privados.

Como as favelas não tem o seu lugar nessa paisagem, o município tem adotado como consenso, sem diálogo de alternativa com os moradores, e desconsiderando assentamentos tradicionais, preexistências e vivências, a remoção de favelas localizadas nesses setores para conjuntos habitacionais periféricos, consolidando assim um processo de forte gentrificação – segregação, condição “sine qua non” dos novos tempos.

Assim, os moradores de 13 favelas removidas com participação ativa do município e linhas de financiamento do BID e do governo Federal, foram levados, em geral, ao longo de 21 anos, para conjuntos habitacionais distantes das áreas dotadas de melhor infraestrutura, onde a não cidade é regra e a distância dos principais centros de comércio e emprego, assim como das principais escolas técnicas e dos principais centros e equipamentos esportivos, educacionais e culturais públicos, consolidam o processo de espoliação socioespacial que os toma por objeto e não por sujeitos de direito.

## **Bibliografía**

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 5. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. 2004. 206 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. Pós-, São Paulo, n. 20, p.60-75, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43485/0>>. Acesso em: 05 set. 2016.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/bancointeramericano-de-desenvolvimento,2837.html>>. Acesso em: 24 de março de 2018.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Programa de Estructuración Urbana – São José dos Campos. 2008. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1195893>>. Acesso em: 24 de março de 2018.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos, *Novos Estudos CEBRAP*, n.45, jul. 1996, p.152-166.

COBOS, Emilio Pradilla. La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 37-60, jun. 2014.

FILHO, Artur Rosa. As políticas públicas do poder executivo na remoção e/ou reurbanização de favelas em São José dos Campos-SP/ Artur Rosa Filho – São José dos Campos: Univap, 2002.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: A transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Espaço & Debates, São Paulo, n. 39, p. 48-64, 1996.

HARVEY, David. A produção Capitalista do espaço. / David Harvey.- 2.ed. São Paulo: Annablume, 2006. (coleção Geografia e Adjacências).

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). IBGE Cidades. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

LE GALÈS, Patrick. Neoliberalism and Urban Change: Stretching a Good Idea Too Far?. Territory, Politics, Governance, [s.l.], v. 4, n. 2, p.154-172, 2 abr. 2016. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/21622671.2016.1165143>.

MARICATO, E. Cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. São Paulo, Estudos. Avançados, maio/ago., vol.17, nº 48, p.151-166, 2003.

MICI. Mecanismo Independiente de Consulta y Investigación. Memorandum. Fase de Consulta Decisão de Admissibilidade. Washington D. C., 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica a razão dualista : O ornitorrinco/ Francisco de Oliveira.- 1.ed., 4.reimpr.- São Paulo, SP : Boitempo, 2013.

ONU.El financiamiento de la infraestructura. Propuestas para el desarrollo sostenible de una política setorial,2006.

PMSJC. Prefeitura Municipal de São José dos Campos (Município).Lei nº 5366, de 1999. Autoriza o Executivo Municipal a celebrar convênio com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, diretamente ou através da sua Secretaria de Política Urbana, e com a Caixa Econômica Federal objetivando a adesão e a implantação do Programa "Habitar Brasil/BID" no município de São José dos Campos. São José dos Campos, SP, 23 abr. 1999.

PMSJC (Prefeitura Municipal de São José dos Campos). São José em Dados, 2000. Disponível em: <http://www.sjc.sp.gov.br/html/prefeitura/sjcemdados.htm>>. Acesso em: 12 novembro 2000.

PMSJC. Prefeitura Municipal de São José dos Campos (Município).Lei nº 7565, de 2008. Autoriza o poder executivo a contratar junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID operação de crédito externa,com garantia da união, para financiar parcialmente a execução do Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos, e dá outras providências. São José dos Campos, SP, 27 jun. 2008.

PMSJC (Prefeitura Municipal de São José dos Campos). São José em Dados, 2016. Disponível em: [http://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/667370/sjdados\\_2016.pdf](http://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/667370/sjdados_2016.pdf). Acesso em: 24 mar de 2018.

POCHMANN, Marcio. Economia global e a nova Divisão Internacional do Trabalho. Iv Encuentro Sobre Economía Social, Panamá, p.1-19, jul. 2000. Disponível em:

<<http://decon.edu.uy/network/panama/POCHMANN.PDF>>. Acesso em: 23 jul. 2017.



REESCHILIAN, Paulo Romano. .Habitação Social e Ordenamento Territorial: A Dinâmica Socioespacial do Processo de Inclusão Precária em São José dos Campos (SP). Pós, São Paulo. In: Crescimento Urbano e Industrialização em São José dos Campos/ Costa, Sandra Maria Fonseca da; Mello, Leonardo Freire de (Orgs). São José dos Campos: Intergraf, 2010. 272p.

REZENDE, V. Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

SMOLKA, Martin. Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 1990. In: GONÇALVES, Maria Flora (Coord.) Novo Brasil Urbano. Porto Alegre: Mercado Aberto,1995.

VAINER, C.B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. 1999 In: ARANTES, O.; VAINER, C.B.; MARICATO, E. (org.). 3ª ed. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

ZARATINE, Guilherme Nelli ; Orientação : FANTIN, Marcel. Geotecnologias aplicadas à análise do Programa de Remoção de favelas do município de São José dos Campos. São Carlos, 2016. (relatório iniciação científica. PIBIC-CNPQ)

# LA LEY 14.449 DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT Y SU INSTRUMENTACIÓN PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LA PERIFERIA URBANA DE LA CIUDAD DE BAHÍA BLANCA.

María Jimena Irisarri

Departamento de Economía - Universidad Nacional del Sur

[mjirisa@criba.edu.ar](mailto:mjirisa@criba.edu.ar)

Luis M. Pites

Departamento de Geografía - Universidad Nacional del Sur

[pitesarq@yahoo.com.ar](mailto:pitesarq@yahoo.com.ar)

## I. Introducción

Las transformaciones suscitadas por la implementación del neoliberalismo en los últimos tiempos intensificaron una situación estructural del capitalismo que provocaba que la población tuviese oportunidades de acceso diferenciales a toda clase de recursos urbanos, sin la generación de redes de contención para los más desprotegidos ni tampoco por medidas gubernamentales en la materia que compensaran los efectos negativos de este proceso (Groisman, 2010: 432). El Estado disminuyó su actuación sobre el territorio para pasar a cumplir un rol subsidiario como acondicionador y promotor de las transformaciones del espacio urbano, el cual estuvo fundamentalmente controlado por estrategias empresariales con un fuerte sesgo privatizador (Cicolella, 2011).

Las lógicas de un mercado poco regulado y una baja o nula intervención estatal sobre el valor del suelo llevaron a que la dinámica de la ciudad se rigiera en forma dominante por el mercado. Así, aparecieron demandas insatisfechas de acceso a la vivienda, insuficiencia de infraestructuras básicas y servicios públicos, inseguridad en la tenencia de la tierra, disputa por el suelo o intensa segregación socio urbana, entre otras problemáticas.

Para hacer frente a estas consecuencias, a fines del año 2012, el Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires sancionó la Ley n°. 14.449 de “Acceso Justo al Hábitat” con el objeto de promover el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, dando prioridad a las familias bonaerenses con “pobreza crítica y con necesidades especiales”.

Esta normativa otorgó un nuevo papel al Estado en el mercado de suelo, al brindarle la posibilidad de participar activamente como un agente fundamental, que tendiese a recuperar y redistribuir los beneficios, controlar su expansión y proveer una oferta de tierras accesibles, sobre todo para los que carecían de una vivienda propia. También acrecentó el poder de participación y de decisión de los Municipios en el tema.

El 26 de septiembre de 2016, el Concejo Deliberante de la ciudad de Bahía Blanca aprobó un Proyecto de Ordenanza n°. 18.675 adhiriéndose al articulado, disposiciones y lineamientos de esa ley provincial (Expediente: 660-2016 c/718-2016. 06-10-2016), reglamentando el 4 de mayo de 2017 parte de sus artículos.

En uno de los considerandos, el cuerpo legislativo local, reconoció que desde hacía varias décadas, algunos sectores sociales de la ciudad, -caracterizados en la normativa como populares o de bajos recursos-, habían venido desplegando un conjunto



de estrategias para lograr su lugar en el espacio urbano a través de los procesos informales de ocupación del suelo en Villas de emergencia y asentamientos, entre otras modalidades. De acuerdo al Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (Organismo creado en el marco de la Ley n°. 14.449, artículo 28), en esta población del sudoeste bonaerense, hay un total de 16 asentamientos precarios, 8 villas y 6 barrios con la tipología de villa o asentamiento, datos que demuestran una realidad injusta y una constante vulneración del derecho a una vida adecuada, principio proclamado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, entre otros.

En este trabajo nos proponemos hacer una lectura crítica de la aplicación de los instrumentos establecidos en la Ley n°. 14.449 como medio para el desarrollo urbano, realizando un análisis comparativo de los proyectos de subdivisión del suelo sujetos a dicha normativa y su instrumentación mediante la Ordenanza Municipal n°. 18.675, que se tramitaron en la Subsecretaría de Planificación y Desarrollo Urbano, dependiente de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Bahía Blanca, desde el lapso de aplicación de la Ley, -en relación a los proyectos usuales presentados en el marco del Decreto Ley 8.912-, observando el índice de accesibilidad al desarrollo y su relación con el consumo de suelo per cápita como factor de redistribución de los recursos urbanos.

Creemos que esta investigación empírica servirá para objetivar el rol que adquirieron los estados municipales, específicamente el de Bahía Blanca, en los nuevos procesos de urbanización donde las posibilidades de coparticipación de las familias beneficiadas, entidades y desarrolladores en el marco de los instrumentos de la Ley y a partir de los nuevos parámetros de densificación y uso del suelo, se constituyeron como elementos estructurantes de la periferia urbana Bahiense.

La producción de la ciudad involucra, en su aspecto material, un conjunto de infraestructuras, soportes y equipamientos que hacen posible el despliegue de diversos usos y actividades: residenciales, comerciales, producción de diversos bienes y servicios, etc., que configuran la vida urbana. El paisaje urbano se reestructura de manera dinámica y en él se plasman espacialmente los complejos procesos sociales, económicos, culturales y políticos (de variadas escalas), sustentados por actores en pugna, que compiten por la apropiación y la determinación concreta que asumen los contenidos de estos usos de la ciudad. De este modo, la ciudad y las condiciones sociales de su apropiación y disfrute son social y políticamente producidas. (Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Vio, Ostuni, Mendoza, Morales, 2007: 12).

Partimos de un enfoque en el cual la ciudad es vista como un sistema de acumulación en desequilibrio, donde concurren múltiples actores que compiten por la apropiación de los recursos urbanos y los efectos de la acumulación, desde una evaluación del estado inicial con tendencia al desequilibrio diferencial, hasta un estado final propuesto, en un recorte histórico determinado (Harvey, 1976: 53).

Hipótesis:

La hipótesis que guía el trabajo es que la inclusión socio económica es una función de los costos de accesibilidad y esta es un efecto del modo de crecimiento urbano.

Si definimos la redistribución de los recursos urbanos como la relación positiva entre accesibilidad y crecimiento se deduce que la variación positiva de la tasa de redistribución de los recursos urbanos favorece la accesibilidad y esta a la inclusión

socio económica en términos de aumento del ingreso real de la población en el área de influencia.

Los costos de accesibilidad se ven entonces disminuidos en los modelos de crecimiento basados en la realización de mejoras (RPD1) y aumentados en los modelos basados en las rentas de expectativa (RPD2 y RS).

Es así que el crecimiento basado en la redistribución de recursos urbanos hace a la accesibilidad y aumenta la inclusión socio económica.

## **II. Configuración espacial urbana de Bahía Blanca**

Bahía Blanca es la cabecera del partido que lleva su mismo nombre y se encuentra ubicada geográficamente al sudoeste de la provincia de Buenos Aires. Esta integrada también por las localidades de Cabildo, General Daniel Cerri e Ingeniero White.

Se trata de un espacio social de complejidad donde tienen lugar dinámicas locales y globales de notoria fluidez. Según la página oficial de su Municipalidad, esta urbe posee “las condiciones y capacidades necesarias para cumplir un rol trascendental en el escenario nacional e internacional”. El puerto de Bahía Blanca, uno de los más importantes de aguas profundas en el país, constituye la salida natural de la producción agrícola de la región pampeana, destacada cuenca agroexportadora de la República Argentina. La ciudad se ha consolidado como centro comercial y financiero para una amplia zona de influencia, proveyendo bienes y servicios. Cuenta con un destacado nodo de transportes y comunicaciones entre el Norte de la Patagonia y la Pampa sustentado en su infraestructura terrestre, marítima y aeroportuaria que lo vinculan con otras economías regionales y los mercados internacionales. La presencia de centros académicos de sólido prestigio en los niveles universitario y terciario, garantiza la formación profesional de recursos humanos altamente calificados. Se destacan tres universidades nacionales: Universidad Nacional del Sur, Universidad Tecnológica Nacional y la Universidad Salesiana Argentina (Municipio de Bahía Blanca, 2018).

Según la página oficial de la Municipalidad, la población de la ciudad representa el 1,9% de la población bonaerense. Por su magnitud poblacional, se ubica como el decimoséptimo centro más poblado de la Argentina. Desde el punto de vista geográfico, es la segunda de las poblaciones costeras del país, detrás de Mar del Plata. En el ámbito de la provincia de Buenos Aires alcanza el cuarto lugar, detrás del Gran Buenos Aires, el Gran La Plata y Mar del Plata; y en lo que se conoce como la sexta sección electoral bonaerense (Municipio de Bahía Blanca, 2018)

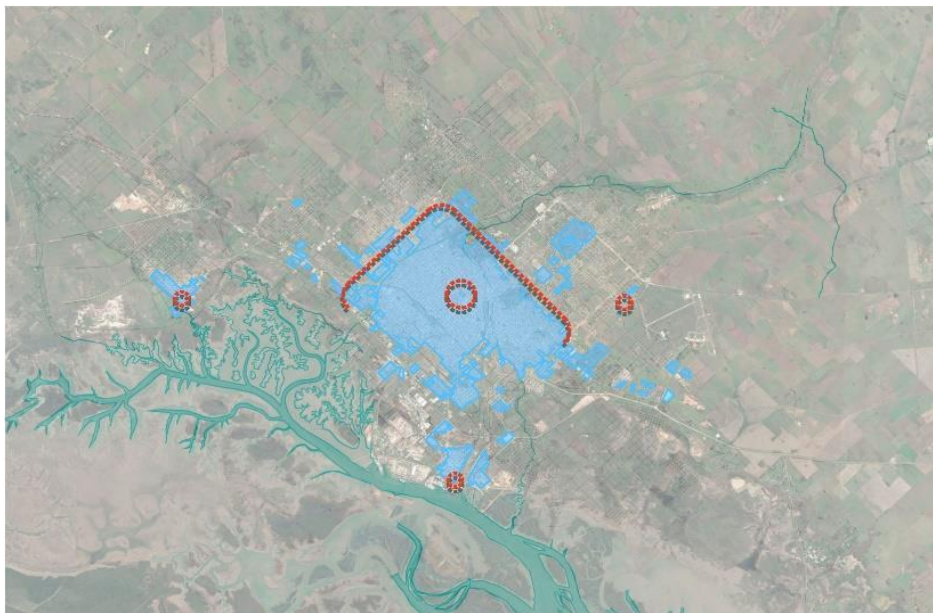
Además de estos datos comparativos regionales, internamente, la ciudad, -en el período comprendido entre el año 2000 hasta la actualidad-, ha presentado una combinación de un bajo nivel de crecimiento poblacional con una importante expansión del área urbana (CIPPEC, 2017: 14).

En 1984, Bahía Blanca tenía una extensión de 45,82 km<sup>2</sup> de zona urbanizada. En el año 2014 se observó un incremento del área urbana a 111 km<sup>2</sup>. El mayor crecimiento fue en dirección norte y sudeste de la ciudad. Su población también aumentó. En 1984 contaba con 246.961 personas viviendo en ella. En 2014 la cifra se elevó a 308.406 habitantes.

En el mapa 1 se puede observar el crecimiento de la mancha urbana durante el lapso de esos treinta años, desde una configuración compacta en 1984, monocéntrica con barrios satelitales consolidados con sub centros a su alrededor y un perímetro urbano de borde regular, a una ciudad dispersa en 2014, con un perímetro urbano de borde irregular.

Teniendo en cuenta la diferencia de superficie urbanizada en relación al crecimiento poblacional, se advierte que la población no aumentó de manera proporcional al estiramiento de la mancha urbana. Mas bien, se ha producido un descenso paulatino en la densidad promedio que va de los 53 a los 28 habitantes por hectárea en el período 1989-2010. En la actualidad, la densidad bruta de la ciudad es de unos 30 hab/ha pero varía según la zona, donde existe una periferia al sur -suroeste y este de media densidad y trama compacta y una periferia al norte noreste de muy baja densidad y trama abierta tipo parque propios de un modelo urbano débilmente estructurado, con marcados efectos en la sostenibilidad socio ambiental en general y específicamente en la accesibilidad a la vivienda y sus usos complementarios para un amplio porcentaje de la población bahiense. (Pites, Irisarri: 2017: 5).

Mapa 1 y 2. Estudio longitudinal de la mancha urbana residencial 1984 / 2014.



Mancha urbana en 1984. (Elaboración propia. Luis Pites)



Mancha urbana en 2014 (Elaboración propia. Luis Pites)

A esta situación se sumó una configuración espacial urbana fuertemente polarizada, característica que ha ido en aumento tendencial, donde el 30 % de la población habita en el macro centro, con una superficie de aproximadamente 300 has. con una densidad promedio de 100 hab/ha., mientras que el 70% restante vive en la periferia de alrededor de 9000 Has. con una densidad promedio bruta de 21 hab/ha.

De acuerdo al consumo de suelo por habitante, -que muestra la relación entre la superficie urbanizada y cantidad de población que la habita-, se ha producido un aumento en la ocupación del mismo de 185,50m<sup>2</sup> en 1984 a 359,92m<sup>2</sup> en 2014, significando una variación de 194 m<sup>2</sup>.

Este suelo se ha utilizado para fines residenciales e industriales. El CIPPEC indicó para Bahía Blanca un claro predominio de loteos residenciales que promediaban un 83% en todo el período 2001-2016, frente al 17% de las industrias. Los usos residenciales se distribuyeron en residencial extraurbano (38%), residencial urbano (26%), residencial informal (9%), vivienda de interés social (5%) y urbanizaciones cerradas (5%). Del 17% restante correspondiente a usos industriales, el 13% de esta cifra representaba a parques industrial (CIPPEC, 2017: 15).

Este patrón de crecimiento con alto consumo de suelo con baja densidad implicó la conformación de una ciudad cada vez más fragmentada con grandes extensiones de territorio destinadas a la residencia de los sectores de mayores ingresos y dejando, por otra parte, espacios desvalorizados, ambientalmente críticos y desprovistos de los atributos de la urbanización, para los sectores de menores ingresos.

Al igual que lo acontecido en el resto del país, en las últimas décadas, los sectores de ingresos medios y altos optaron por desplazar su residencia principal a las periferias de las ciudades, adoptando tipologías residenciales de baja densidad que no superaron los 60 habitantes por hectárea. Esta tendencia tuvo como consecuencia una mayor dificultad de los gobiernos locales para proveer a la población de equipamientos, infraestructuras y servicios urbanos básicos, a lo que se sumaron los efectos ambientales de la expansión, vinculados al consumo energético, la pérdida de suelo destinado a la producción agrícola y dificultades en materia de movilidad, entre otros factores (Atlas ID, <http://atlasid.planificacion.gob.ar/indicador.aspx?id=79>).

La falta de políticas activas referidas a los vacíos urbanos, la inexistencia de parámetros tributarios que contribuyeran a limitar la especulación respecto al suelo y la mala distribución, entre otros factores, justificaron la necesidad de un cambio de paradigma al respecto.

Luego de 4 años de discusión en foros y del trabajo de organizaciones sociales y de universidades, -no sin resistencia por parte de algunos sectores-, se sancionó en la Provincia de Buenos Aires la Ley 14.449, cuya finalidad fue fortalecer la capacidad estatal (provincial y municipal) y de las organizaciones sociales para intervenir activamente en la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno (CELS, 2017: 5).

El Estado provincial se convirtió en el encargado de ejecutar políticas de vivienda y hábitat digno, pero el Gobierno Municipal adquirió un rol fundamental al ser el responsable de registrar las demandas urbanas habitacionales (art.6). Asimismo esta normativa le dio al gobierno local atribuciones para flexibilizar normas urbanísticas.

El artículo 8 de la Ley 14.449 instó a ambos niveles de gobierno, a implementar en forma progresiva, -entre otros temas, y según los medios disponibles-, actuaciones dirigidas a proveer suelo urbanizable en centros urbanos y zonas rurales; ejecutar proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos precarios; y desarrollar nuevas áreas residenciales en centros urbanos o en asentamientos rurales, mediante la construcción de conjunto de viviendas o urbanísticos complejos o de desarrollo progresivo que contaran con la infraestructura y los servicios, las reservas de equipamiento comunitario y espacios verdes.

Por su parte, el artículo 6 de la Ordenanza 18.675 estableció un programa de consorcios urbanísticos destinados a ejecutar proyectos de urbanización o edificación en conjunto entre organismos gubernamentales y actores privados. También se determinó una contribución al Desarrollo Urbano “por las actuaciones administrativas y/o intervenciones municipales que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, así como las inversiones privadas en infraestructura y equipamiento, autorizadas o promovidas por el Municipio, se establece a favor del gobierno local, el derecho de participación en la renta diferencial urbana, aplicable a todas las personas físicas o jurídicas, propietarias de inmuebles que se encuentren ubicados dentro de los límites del partido de Bahía Blanca y que resultaren beneficiados con un mayor valor de su propiedad producto de disposiciones administrativas del Estado Municipal y ajeno a las acciones realizadas por el propietario” (artículo 21).

Así, se propuso reemplazar de manera paulatina la lógica casi única de la construcción de conjuntos habitacionales en las periferias, por intervenciones urbanísticas construidas con sentido inclusivo (es decir, incorporando vivienda de diferentes estándares, equipamiento, espacios verdes, etc.) (CELS, 2017:19).

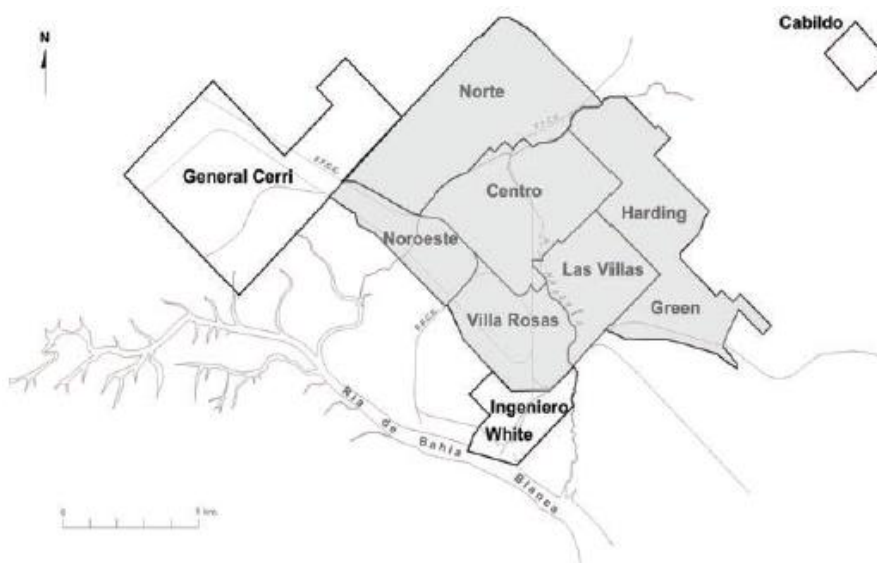
### **III.La accesibilidad al desarrollo**

El modelo de desarrollo territorial descrito para Bahía Blanca generó en estas últimas décadas, efectos de densificación del centro y dispersión de la periferia, originando un aumento del costo social en el acceso al suelo que perjudicó sobre todos a los sectores de más bajos recursos económicos y produjo efectos negativos sobre el ambiente.

Esta problemática puede ser cuantificada con el índice de accesibilidad al suelo que representa la cantidad de ingresos del 2º cuartil (unos \$ 20.000 a marzo de 2018) necesarios para la adquisición de un lote urbano. Esta variable se originó en la Subsecretaría de planificación estratégica de la inversión pública que consideró valores de mercado sobre una parcela de 300 m<sup>2</sup> de superficie.

A los fines de este trabajo, se consideró el valor de mercado del m<sup>2</sup> y la superficie usual de las parcelas bahienses, sectorizando por delegación municipal (forma en que se repartió administrativamente la ciudad con el objeto de atender en forma más concreta la prestación de los servicios municipales, brindar un asesoramiento inmediato y directo a la comunidad. De acuerdo a esta estructuración, se dividió al espacio urbano bahiense en distintas jurisdicciones para lograr una organización administrativa descentralizada. En la actualidad, existen 9 delegaciones en el partido de Bahía Blanca, conformadas con distintos barrios cada una de ellas)

Mapa 3. Nombre de las Delegaciones Municipales



Aplicando el indicador del acceso al suelo en esos territorios, se elaboró un mapa donde se puede observar el grado de acceso al suelo en la ciudad diferenciándolo por sectores y por colores (desde el rojo al verde), donde se destacan suelos más inaccesibles en el área central y el área periférica al Norte de la ciudad y mas accesibles en la zona sur y cercanos al puerto de Ingeniero White.

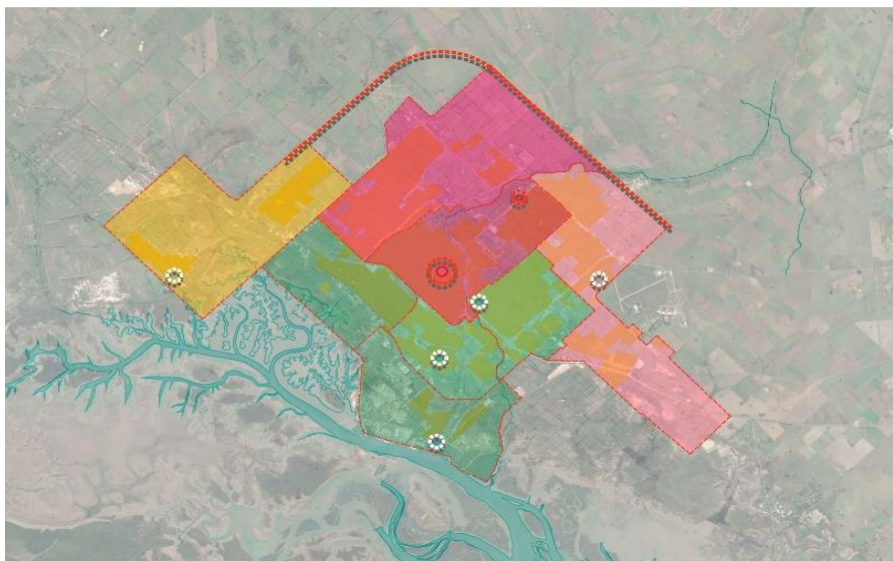
DELEGACION	Sup parcela	USD/m2	MUSD/parcela	AS abs.*
Centro	500	350	175	193
Las Villas	350	60	24	23
Harding Green	700	40	28	31
Norte**	400/1500	120	48/180	53/199
Noroeste	350	40	14	15
Villa Rosas	350	60	21	23
Ing. White	350	40	14	15
Gral. Cerri	650	40	26	29
Cabildo	350	30	10.5	12
Promedios***	500/700	120	60/85	51/77

Esta situación provoca un fuerte incremento del costo de infraestructura del suelo, aplicable al ensanche de la periferia y tiene su contrapartida en el aumento del



valor de la expectativa del suelo del centro bahiense en relación a la sostenida tendencia de aumento de la densidad de uso del suelo en las áreas centrales.

Mapa 5. Accesibilidad al suelo. 2012



Elaboración propia. Luis Pites.

De acuerdo a estos datos, para los sectores más carenciados es más económico obtener un suelo en el sur de la ciudad y más difícil en el sector norte o centro. Pero esta elección, acarrea gastos de traslado a las zonas donde hay mayor demanda de trabajo (ver cuadro de tasa de empleo absoluta y relativa a nivel de delegaciones) y costes superiores en los servicios por la falta de infraestructura, -acarreado una disminución del salario real de esa población que decide ubicarse en ese lugar-, un aumento del costo social en el acceso al suelo, disminución de la densidad en la periferia y efectos negativos sobre el ambiente.

El índice de acceso al suelo no incluye la accesibilidad real al mismo, es decir, la sumatoria del valor monetario y no monetario a erogar por la población por acceder a los recursos en el área de referencia. Por eso, es necesario agregar la sumatoria de los indicadores de cualificación, eficacia y sostenibilidad multiplicado, por diez que mostrarían la tasa porcentual que multiplicada por el indicador accesibilidad al suelo nos proporciona un mapa que muestra los efectos de redistribución de los recursos en el territorio.

#### **IV.El concepto de polarizacion**

La polarización del territorio urbanizado es producto de la densificación del uso en centralidades cualificadas, relacionadas a las condiciones de accesibilidad. Esta densificación de usos complementarios, con efectos sobre las rentas diferenciales de tipo 2, puede ser medida como área de referencia desde la tasa de empleo relativa en el sector considerado.

Avanzando operacionalmente en el concepto, podemos determinar una tasa de empleo relativa  $TE_r = (PF - PEA \text{ sector}) / PEA \text{ total}$  que nos permite comparar el nivel de centralidad de un sector determinado en la estructura urbana, esto es, en qué medida el sector considerado atrae o expulsa empleo desde y hacia el resto de la estructura urbana.

DELEGACION	PR.	PEA.	PF.	TE abs./TE rel.
Centro	100859	70601	93595	0.33 / 0.11
Las Villas	54777	38343	2437	-0.94 / -0.17
Harding Green	16542	11579	2137	-0.82 / -0.05
Norte	37981	26587	4959	-0.81 / -0.11
Noroeste	33940	23758	4432	-0.81 / -0.09
Villa Rosas	32212	22548	4206	-0.81 / -0.09
Ing. White	11115	7780	1770	-0.77 / -0.03
Gral. Cerri	4936	3455	696	-0.79 / -0.01
Cabildo	2924	2047	493	-0.76 / -0.007
<b>TOTALES</b>	<b>295288</b>	<b>206698</b>	<b>114725</b>	<b>-0.45</b>

PF. Población flotante

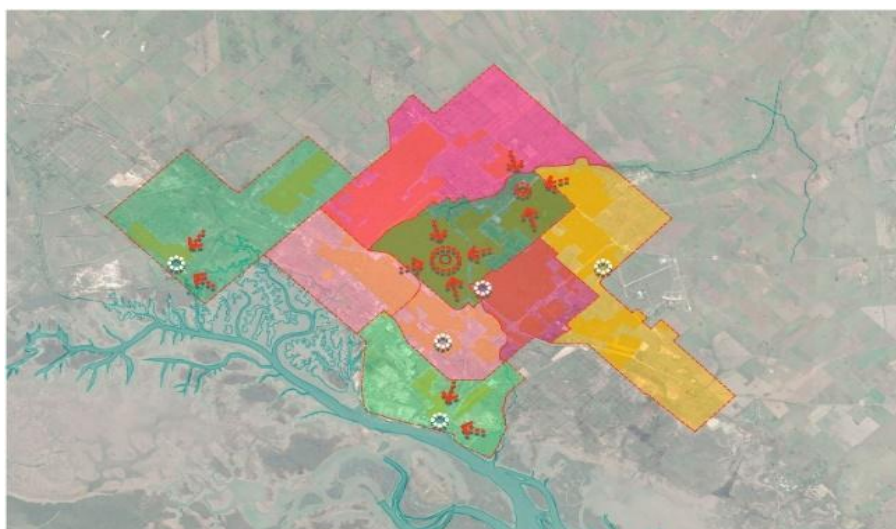
PR: población residente

PEA: población económicamente activa

TE: tasa de empleo, es la diferencia entre PF y PEA dividido la PR del sector. Puede ser negativa cuando la oferta laboral es menor a la de la PEA y el sector expulsa el remanente hacia otro subcentro, o positiva, cuando la oferta laboral supera a la PEA del sector y este es captador de empleo.

Del cuadro podemos observar que la delegación centro, que a su vez es la más numerosas en población, atrae aproximadamente el 11% de la PEA del resto del sistema urbano. Por lo que el 33 % de su PF proviene de otras delegaciones, mientras que las Villas expulsa el 17 % de ella. Esta situación se observa en el resto de las delegaciones.

Mapa 6. Polarización urbana. 2012





Cualificación: Como variable teórica, es la mejora en la relación entre empleo y residencia. En términos operacionales es el porcentaje de participación en la generación de plusvalía conforme al Art. 24 de la OM 18675.

El concepto de estructuración:

La estructuración territorial puede ser leída desde los efectos que generan las mejoras sobre el uso del suelo y su rentabilidad diferencial de tipo 1. La presencia de mejoras configura un orden asociado con las prácticas socio espaciales que resultan en una morfología urbana determinada a la que soportan, por lo que, desde los efectos sobre las condiciones de vida de la población que las consume, esta estructuración puede determinarse en términos de costo beneficio relacionando superficie y perímetro de la infraestructura considerada con el grado de cobertura de servicio que se conoce como índice de idoneidad.

DELEGACION	RC. / RI. sec.	Cobertura abs.	Cobertura rel.	TID abs./TID rel.
Centro	0.80	0.96	0.33	0.77 / 0.27
Las Villas	0.90	0.86	0.16	0.77 / 0.14
<b>Harding Green</b>	<b>0.36</b>	<b>0.22</b>	<b>0.03</b>	<b>0.07 / 0.01</b>
Norte	0.43	0.72	0.09	0.31 / 0.04
Noroeste	0.38	0.71	0.09	0.27 / 0.03
Villa Rosas	0.68	0.75	0.08	0.51 / 0.05
Ing. White	0.90	0.85	0.03	0.77 / 0.03
Gral. Cerri	s / d	0.17	s / d	s / d
Cabildo	s / d	0.01	s / d	s / d
<b>TOTALES</b>	<b>0.64</b>		<b>0.81</b>	<b>0.50</b>

Cobertura: Porcentaje de cobertura de hogares del sector con inodoro conectado a red pública.

Cobertura relativa: Porcentaje de cobertura de hogares del sector / hogares totales con inodoro conectado a red pública.

RC.: Es el diámetro del círculo circunscripto en la mancha de servicio provisto.

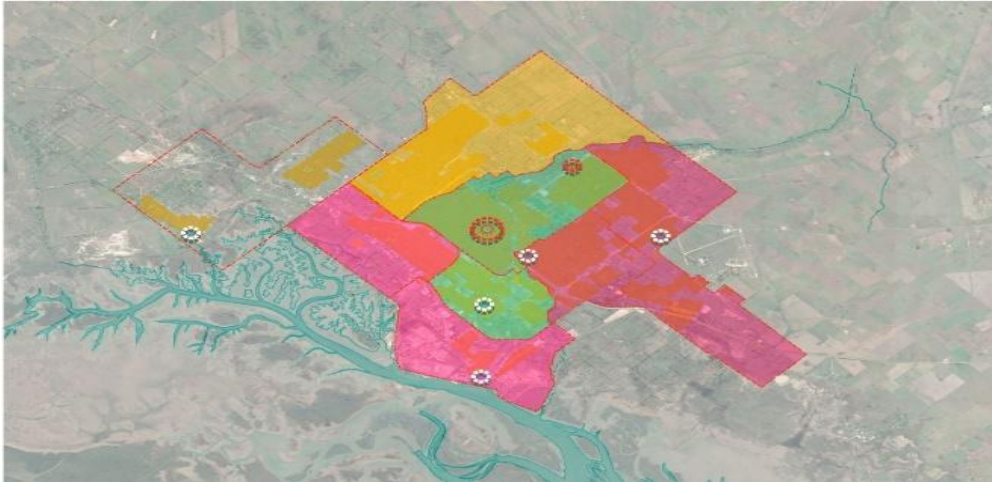
RI.: Es el diámetro del círculo inscripto en la mancha del servicio provisto.

TIDabs: Es la tasa de idoneidad absoluta, a nivel sector de intervención:

- *Dónde: RC: es círculo circunscripto. RI: es el círculo inscripto.*

De manera complementaria, el *área de influencia*, como efecto de la intervención en el sector, se verifica en la variación de la tasa de idoneidad.

Mapa 7. Estructuración urbana. 2012



Eficacia: Como variable teórica, es la mejora en la relación entre grado de cobertura de servicios básicos y residencia. En términos operacionales es el porcentaje de participación en la generación de plusvalía conforme al artículo 21 de la Ordenanza que sostiene que “conforme lo establece el artículo 46 de la Ley 14.449, por las actuaciones administrativas, y/intervenciones municipales, que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, así como las inversiones privadas en infraestructura y equipamiento, autorizadas o promovidas por el Municipio, se establece a favor de la Municipalidad de Bahía Blanca el derecho de participación en la renta diferencial urbana, aplicable a todas las personas, físicas o jurídicas, propietarias de inmuebles que se encuentren ubicados dentro de los límites del Partido de Bahía Blanca y que resultaren beneficiados con un mayor valor de su propiedad producto de disposiciones administrativas del Estado Municipal y ajeno a las acciones realizadas por el propietario”.

#### **V.El concepto de equidad espacial**

La equidad en el consumo de los recursos urbanos puede verse reflejada en la diferencia de consumo de suelo per cápita de los diferentes estratos sociales desde el punto de vista del ingreso.

En una estructura urbana espacialmente polarizada y socialmente segregada como la de Bahía Blanca, puede verse una relación de identidad entre consumo de suelo y nivel de ingreso en la mancha urbana de la periferia, desde donde determinar la tasa de disimilaridad, que es la relación entre población residente y superficie de los distintos sectores urbanos y el total de la estructura, que se convierte en una tasa de densidad relativa (densidad sector / densidad total).

DELEGACION	Sup Has.	Poblacion	Densidad abs.	DI abs.
Centro	1984 (13%)	96980 (35%)	49	-22% ( C )
Las Villas	1427 ( 9%)	50254 (18%)	35	-9% ( C )
Harding Green	2419 (16%)	15460 ( 6%)	6.4	10% ( D )
Norte	2781 (18%)	36521 (13%)	13.1	5% ( D )
Noroeste	861 ( 6%)	33275(12%)	39	-6% ( C )
Villa Rosas	1280 ( 8%)	30389 (11%)	24	-3% ( C )
Ing. White	965 ( 8%)	10486 ( 7%)	11	1% ( U )
<b>Gral. Cerri</b>	<b>2260 (15%)</b>	<b>4834 ( 2%)</b>	<b>2.1</b>	<b><u>13% ( D )</u></b>
Cabildo	1275 ( 9%)	2341 ( 1%)	1.9	8% ( D )
<b>TOTALES</b>	<b>15252</b>	<b>295286</b>	<b>25</b>	

DI.: Tasa de Disimilaridad. Se obtiene restando la población relativa del sector a la superficie relativa del sector y poniéndolo en relación a los otros sectores del sistema.

Carácter: Es la relación entre población relativa y superficie relativa. Se dan tres casos:

1. Si DI da un valor cercano a la unidad (1), El carácter del sector es Uniforme.
2. Si DI da un valor negativo, el carácter del sector es concentrado.
3. Si DI da un valor positivo, entonces el carácter del sector es disperso.

Tendencia.: si se compara el comportamiento de variables a lo largo del tiempo, podemos determinar tres clases de procesos:

4. Tendencia a la concentración.
5. Tendencia a la dispersión.
6. Tendencia uniforme.

GRADO: (no medido en este ejemplo) El nivel relativo de Disimilaridad ubica en una escala desde el 1 (uniforme) yendo en la escala comparativa a valores positivos (Concentración) y negativos (Dispersión).

Mapa 8. Equidad espacial. 2012



Sostenibilidad: Como variable teórica, es la mejora en la relación entre suelo movilizado y población residente como la evolución del crecimiento vegetativo del número de hogares (que por razones prácticas consideraremos como crecimiento vegetativo de la población) en relación a la ampliación de la superficie de la mancha urbana, o sea  $\Delta S / PR$ .

## VI.El concepto de re distribución

La redistribución como variable teórica es la suma de las acciones de desarrollo territorial que impliquen una mejora en el ingreso real de la población en el área de referencia.

DELEGACION	Cualificacion	Eficacia	Sostenibilidad	TredT.
Centro	0.05	0.08	3.30	34.3%
Las Villas	-0.14	0.08	1.35	12.9%
Harding Green	-0.12	0.007	-1.50	-16.1%
Norte**	-0.12	0.03	-0.75	-8.40%
Noroeste	-0.12	0.03	0.9	8.30%
Villa Rosas	-0.12	0.05	0.45	3.8%
Ing. White	-0.12	0.08	-0.15	-1.9%
Gral. Cerri	-0.12	s/d	1.95	s/d
Cabildo	-0.12	s/d	1.20	s/d
Promedios***				

Mapa 9. Tasa de redistribución territorial. 2012



Específicamente, la sumatoria de los indicadores de Cualificación, eficacia y sostenibilidad multiplicado por diez nos da la tasa porcentual que multiplicada por el indicador accesibilidad al suelo nos proporciona un mapa que nos muestra la accesibilidad real al suelo; esto es, la sumatoria de valor monetario y no monetario a erogar por la población por acceder a los recursos urbanos en el área de referencia.

Esta segmentación nos da por resultado un mapa por delegación donde vemos en qué medida la presencia de desarrollo basado en mejoras modifica el costo de la accesibilidad, donde vemos como el área central y norte mejoran en relación a áreas más postergadas como Harding Green.

## **VII.La redistribución como elección política**

De acuerdo al artículo 8° de la Ley 14.449 es posible generar un modelo de actuación eficaz que opere sobre la morfología urbana utilizando el factor densidad con criterios remediatorios desde el punto de vista socio- ambiental. Esto es, la posibilidad de proyectar más edificios de menor tamaño en el centro (donde la densidad y el precio del suelo es mayor) y más loteos con menor consumo de suelo por habitante en la periferia. En ambos casos se puede agregar diversidad de usos complementarios con la actividad residencial al suelo que mejoren la relación de accesibilidad entre vivienda y trabajo.

Estos procesos remediatorios de acuerdo a las normativas (provinciales y locales) que hemos mencionados permitirían:

- Un Desarrollo CUALIFICADO en la periferia residencial y parque mediante consorcios urbanísticos según lo reglamentado en la Ordenanza 18.675. Es decir, una utilización de las áreas de oportunidad que representa el suelo ocioso intersticial, tanto en el centro como en la periferia, gestionando en su caso consorcios publico privados para la movilización y desarrollo en el marco de la Ley 14.449. El mayor desarrollo será hacia el interior de los vacíos urbanos en el sector Norte- Noreste y Sur Suroeste y en la zona de interface centro periferia (área anillo). Esto implica una consolidación sin ampliación de la mancha que puede mantenerse por los próximos 25 años regresando los



indicadores de crecimiento de la mancha urbana por debajo de los límites de sostenibilidad contemplados por el BID.

Para los emprendimientos encuadrados en el Programa de Lotes con Servicios, la ley 14.449 prevé mayor flexibilidad en las normas urbanísticas: a) los lotes pueden ser más pequeños que los que establece el Decreto Ley 8912/77, b) la infraestructura puede ir siendo dotada progresivamente, y c) los lotes residenciales de medidas superiores a 270 m<sup>2</sup> pueden no requerir servicios de agua corriente y tratamiento cloacal (sea conectado a redes generales o a través de redes desvinculadas), siempre que la Autoridad del Agua certifique las condiciones de las fuentes de aprovisionamiento de agua y determine que no existen riesgos de contaminación.

- Una acción de saneamiento de las redes en el área central y completamiento de obras en la periferia.

### **Consideraciones finales**

Como hemos descripto, el crecimiento de la ciudad de Bahía Blanca ha sido extensivo de manera sostenida durante las últimas tres décadas. Sin embargo, la población no aumentó de manera proporcional al estiramiento de la mancha urbana provocando efectos socio ambientales que son fácilmente perceptibles tanto en el centro como en la periferia urbana:

- Expansión territorial por encima del crecimiento poblacional.
- Baja densidad en la periferia y alta en la zona centro.
- Diferenciación social en el acceso al suelo.
- Polarización espacial.

Desde un punto de vista sistémico, creemos que una variación positiva de la tasa de redistribución de los recursos urbanos en la periferia, que carece de infraestructura de servicios y actividades complementarias por estar lejos de las áreas de centralidades, puede favorecer la accesibilidad y esta a la inclusión socio económica en términos de aumento del ingreso real de la población en el área de influencia, porque ahora le cuesta menos vivir allí (por ejemplo, al agregarle gas natural en la zona y dejar de pagar garrafas) y una mayor coparticipación de esas ganancias para el Municipio.

Para ello consideramos necesario una mayor captación de población flotante en la periferia al llevar equipamientos de escala a la estructura de sub centros urbanos. Asimismo, una planificación de densidad eficaz, que permita un uso óptimo de los recursos urbanos. Como hemos señalado, la ley 14.449 contempla la posibilidad de disminuir el tamaño de las parcelas.

Es importante que desde la gestión se promueva la inversión pública y privada en recursos urbanos en áreas de oportunidades económicas con equidad social, sostenibilidad ambiental en el marco de la ley 14.449 y del la Ordenanza 18.675.

### **Bibliografía**

Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, (agosto 2017), *Ley de Acceso Justo al Hábitat. Guía para su aplicación*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ciccolella, Pablo, (2011), *Metrópolis latinoamericanas, Mas allá de la globalización*, OLacchi, Quito.

Consejo Profesional de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires (2008-2009), *Talleres Decreto Ley 8.912. Análisis de la Ley de Ordenamiento territorial y uso de suelo de la provincia de Buenos Aires*, [en línea]

<http://www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/revagr/index/assoc/HASHbb84.dir/doc.pdf>

Groisman, Fernando, (mayo- agosto 2010), “La persistencia de la segregación residencial socioeconómica en Argentina”, En: Estudios Demográficos y Urbanos, Colegio de México, Distrito Federal México, Vol. 25, número 2, pp. 429-60.

Harvey, David, (1976), *Urbanismo y desigualdad social*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.

Honorable Concejo Deliberante de Bahía Blanca (2016), *Proyecto de Ordenanza adhiriéndose a la Ley Provincia n° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat*, Expediente HCD-660/2016.

Municipalidad de Bahía Blanca, (26 de abril de 1971), *Decreto Municipal n° 249*.

Municipalidad de Bahía Blanca (marzo 2018), *Página oficial*, [en línea] <http://www.bahia.gob.ar/ciudad>

Pites, Luis M. e Irisarri, María Jimena, (2017), “Determinación de zonas de promoción del hábitat en la ciudad de Bahía Blanca: algunos aportes”, en *Actas de las XII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, [en línea] [http://jornadasdesociologia2017.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/ponencia/1116\\_626.pdf](http://jornadasdesociologia2017.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/ponencia/1116_626.pdf)

Programa de Ciudades de CIPPEC (2017), *Hacia un plan de desarrollo urbano integral para Bahía Blanca. Una propuesta de co-creación de políticas públicas y planificación*, Buenos Aires, CIPPEC.

Provincia de Buenos Aires, Cámara de Diputados y Senadores (2012), *Ley n° 14.449 de “Ley de Acceso Justo al Hábitat”*, [en línea] [www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-14449.html](http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-14449.html)

Rodríguez, María Carla, Di Virgilio, María Mercedes, Procupez, Valeria, Vio, Marcela Ostuni, Fernando, Mendoza, Mariana, Morales, Betsy (febrero 2007), Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros, en : *Documento de Trabajo*, nro. 49, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, p. 12.

Subsecretaría de Planificación territorial de la Inversión Pública, *Atlas ID*.

Urriza, Guillermina, (2006), “Efectos del mercado de suelo y los precios en el desarrollo urbano de Bahía Blanca”, en: *Revista Universitaria de Geografía*, vol. 15, n° 1, Bahía Blanca.

# LA INTEGRACIÓN URBANA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS. UN ANÁLISIS SOBRE EL REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES

Pablo Marigo  
CONICET/ CIETES-UNRN  
[pablomarigo@gmail.com](mailto:pablomarigo@gmail.com)

Tomás Guevara  
CONICET/ CIETES-UNRN  
[tguevara@unrn.edu.ar](mailto:tguevara@unrn.edu.ar)

## Introducción

La producción informal de la ciudad, en tanto componente estructural de las urbanizaciones latinoamericanas, encuentra sus expresiones más acabadas en múltiples procesos territoriales. La inserción periférica y combinada al capitalismo ha condicionado el desarrollo de las ciudades argentinas, producto del desacople entre la acelerada urbanización y la limitada industrialización de sus aparatos productivos. La incapacidad de revertir esta condición estructural de nuestro país ha provocado la extensión de la informalidad hacia múltiples formas de (re)producción social, dando lugar a un conjunto de actividades multiformes que se ubican en los intersticios de la sociedad capitalista y de sus normales legales y que representan un elemento constitutivo de la dinámica urbana actual (Castillo de Herrera y Pradilla Cobos, 2015).

A su vez las prácticas socio-espaciales e instituciones que organizan la vida urbana se encuentran atravesadas por normas y procedimientos formales e informales, siendo que ambas son constitutivas y aportan a la producción y reproducción de nuestras sociedades (Marigo, 2017). Como objeto de disputa, la definición de que es o no informal está atravesada por límites espacio-temporales y por arreglos socio-políticos que llevan adelante los actores que operan en cada arena específica, dando lugar a una relación de equilibrio inestable y negociación permanente (Davis, 2012).

En términos urbanísticos la informalidad se origina cuando la situación de tenencia o las condiciones urbanísticas no se ajustan a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y la vivienda. Esta dimensión del fenómeno remite al orden jurídico que regula las relaciones sociales y que se expresan territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominantes entre diferentes sectores sociales (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2011). La informalidad es inseparable de la intervención estatal reguladora: es ella quién fija la frontera con la formalidad. Este límite es variable en el tiempo y expresa, como toda política pública, la correlación de fuerzas entre los diferentes actores involucrados (Oszlak, 1991). En este sentido, la situación de tenencia de la vivienda da cuenta de la relación de determinados procesos de producción del hábitat con la normativa urbana vigente en un momento histórico

Este artículo tiene como objetivo problematizar las implicancias de la informalidad urbana y los alcances que puede tener una política de integración urbana para revertirla. Para ello, se realiza un análisis del Decreto 358-17 que creó el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración y su vinculación con las políticas de regularización habitacional que se vienen sucediendo en las últimas décadas



en nuestro país y la región. El análisis se centra en los aspectos jurídico-normativos del decreto, pensando en su efectiva aplicación desde un enfoque de Derechos Humanos.

La realidad latinoamericana nos demuestra que una importante proporción de la población de las ciudades latinoamericanas resuelve sus necesidades habitacionales por fuera de los mecanismos del mercado inmobiliario formal y al margen de las normativas urbanas vigentes, dando como resultado un mosaico de informalidad urbana que atenta en la construcción de un hábitat inclusivo y sustentable. Si bien históricamente el Estado desarrolló estrategias para ampliar el acceso al suelo urbano y atender la problemática habitacional, fundamentalmente a través de la construcción de vivienda social, producción de loteos y relocalización de familias en situaciones precarias, no consiguió integrar a la población de menores recursos de manera fehaciente. Frente a este escenario amplios sectores se vieron obligados a desarrollar estrategias de (auto) producción de suelo urbano y vivienda, dando origen a las urbanizaciones populares informales. La mayoría de los barrios resultantes de este proceso se caracterizan por la precariedad que presentan en sus condiciones habitacionales, lo cual excede las condiciones materiales de la vivienda, fomentando procesos de segregación y marginalidad e incidiendo en el desigual acceso a la ciudad.

En su esfuerzo por atender la creciente informalidad urbana el Estado ha pasado de la erradicación de asentamientos a promover experiencias de regularización dominial y mejoramiento urbanístico, con el fin de integrar a la población e incorporar estas tierras a la dinámica inmobiliaria formal.

## **I. Políticas habitacionales en la región**

La intervención significativa del Estado en la vivienda comenzó a mediados del siglo XX, vinculada a la problematización de la pobreza urbana y la cuestión de la vivienda en la agenda pública. La historia de este accionar muestra redefiniciones substanciales tanto de los niveles y formas de intervención, como de los roles asumidos por el sector público, el privado, la sociedad civil y los usuarios mismos en los procesos de producción y provisión de vivienda. En esta línea es posible afirmar las políticas habitacionales han estado articuladas a las estrategias de desarrollo económico y social de los países (Ramírez, 2009).

Las primeras políticas, orientadas a la erradicación de asentamientos precarios, tienen su temprano antecedente en el urbanismo europeo de los años 20, asociadas a razones de higienismo y salud pública, pero que luego se entrelazaron con problemáticas más generales del urbanismo, como los denominados “ensanches” que barrieron con los barrios populares que se localizaban en las inmediaciones de los viejos centros de las ciudades europeas.

El objetivo se centró en desplazar de manera forzada la población de estos barrios informales, que eran demolidos, y se los trasladaba a conjuntos habitacionales y viviendas sociales construidas a tal fin. El balance de estas políticas en general fue contradictoria, ya que al no ser acompañados de estrategias de fortalecimiento y promoción comunitaria, estos traslados compulsivos no generaron procesos de integración, al contrario, promovieron nuevas formas de marginalidad. Como resultado muchos de estos barrios sufrieron procesos de deterioro acelerado y muestran altos niveles de conflictividad social.

Más acá en el tiempo, los procesos de gentrificación en ciudades anglosajonas y posteriormente latinoamericanas también se plantearon de alguna manera más o menos

explícita erradicar a los asentamientos precarios, mediante la presión ejercida por el mercado inmobiliario sobre el precio del suelo.

En segundo lugar se encuentran las políticas de radicación o regularización de asentamiento precarios, surgidas en la reapertura democrática y que más tarde fueron promocionadas por los organismos internacionales durante el neoliberalismo. El reconocimiento de la pobreza estructural urbana y de los procesos populares de construcción del hábitat, obligaron a generar políticas para afianzar a la población en su lugar de radicación y generar condiciones de habitabilidad. En una primera instancia el esfuerzo se centró en la regularización dominial, por su masividad, bajo costo y por la efectividad en términos políticos.

Sin embargo ha habido una evolución en los componentes de estos programas, que desde la década del `90 hasta la actualidad se han orientado a la regularización urbana y el mejoramiento de barrios. Con ello se buscaba mejorar progresivamente las viviendas, el acceso a los servicios, regularizar la tenencia y dotar de equipamiento comunitario a estos barrios. Existen experiencias muy promocionadas y gran cantidad de ellas logradas con financiamiento externo. El interés de estos organismos se centraba en combatir la informalidad y facilitar el funcionamiento del mercado inmobiliario. Sin embargo, este mejoramiento en las condiciones de habitabilidad no fue acompañado de procesos de fortalecimiento social, económico y ciudadano, limitando la integración a su dimensión física.

En tercer lugar y de manera más contemporánea se han implementado políticas de maquillaje urbano, que se plantean como “catalizadores” de procesos de mejora en los barrios precarios a partir de iniciativas muy puntuales, que van desde la instalación de alguna infraestructura determinada, la pintura de las fachadas de las viviendas, o la mejora de la conectividad de los barrios precarios con el resto de la ciudad. Esta generación, que es una continuación de la regularización urbanística, pone el foco en la dimensión espacial y en la exaltación del diseño y la belleza como valor estético.

Clichevsky (2009) señala una última generación de proyectos más integrales, incluso algunos son segundas etapas de programas de vivienda, que buscan conjugar la regularización dominial y urbanística con procesos de organización social, fortalecimiento comunitario y desarrollo económico. Estos programas tienen un alcance más restringido por los esfuerzos que conlleva y en la actualidad suelen ser los más promocionados por gobiernos nacionales y locales (principalmente dirigidos a las ocupaciones de tierras fiscales) y con un fuerte componentes de financiamiento externo

Esta evolución desde programas focalizados y sectoriales hacia una concepción más integral en términos de mejoramiento urbano-ambiental e integración social (Arriagada, 2000), refleja la emergencia de un nuevo paradigma cualitativo, multidimensional y participativo de la pobreza en la actualidad y abre la posibilidad de pensar una nueva generación de políticas y programas de vivienda que respondan más adecuadamente a la realidad de la pobreza urbana (Ramírez, ob. cit.)

Ahora bien, frente a esta nueva concepción integral de las políticas urbanas cabe formularse la pregunta en torno a ¿qué es en definitiva la integración urbana? Claramente es una noción difícil de aprehender en la realidad. En principio se puede plantear por oposición: estar integrado es lo opuesto a estar marginado o segregado ¿Cuándo podemos decir que un barrio está integrado efectivamente a la ciudad y a la comunidad de la que forma parte? ¿Cuándo tienen conexiones a las redes de servicios y accesibilidad? ¿Cuándo se puede transitar por diferentes modos de transporte hacia el

resto de la trama urbana circundante? ¿Cuándo los miembros de esa comunidad no son estigmatizados sólo por el lugar donde viven?

El Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia de Buenos Aires sostiene que: “(...) más que urbanizar nos gusta hablar de **integración urbana**, esto es, respetar la idiosincrasia de los pueblos, sus costumbres, su modo de construir, su ingenio para aprovechar tiempo y espacio, respetar su lugar, que tiene su propia historia” (Grabois, 2013).

La integración urbana no puede escindirse de la integración socio-espacial. Este proceso no solo implica generar las condiciones físicas para un acceso igualitario a la ciudad, sino que debe incorporar la dimensión jurídica, el reordenamiento territorial, la construcción de infraestructura y equipamiento comunitario, la participación ciudadana en los procesos de decisivos, el fortalecimiento comunitario y la generación de ofertas de empleo y capacitación para los/las trabajadores/as de los barrios.

Por lo tanto la integración urbana tampoco agota en el reconocimiento del derecho de propiedad para los pobladores como plantea la tesis De Soto, promovida dese los organismos internacionales (Fernandes, 2001 citado en Scattolini, s/f). No por ello es menos cierto, que material y simbólicamente el acceso a la propiedad es una parte sustancial de la misma, que otorgar diversos beneficios a los habitantes. Pareciera evidente que, amén de la infraestructura y el equipamiento, que conforman el andamiaje material de esta integración urbana, existe un componente intersubjetivo, de carácter simbólico, y que tiene que ver con el sentido de pertenencia a una comunidad. A la existencia de lazos sociales que integren a esa comunidad (barrio popular) con el resto de la ciudad. Esta dimensión simbólica es de imposible medición, y por tanto, también es bastante difícil de ser impactada desde las políticas públicas.

Según Duhau (2004) la integración consiste en que los barrios populares tengan acceso a los mismos bienes públicos que el resto de la ciudad. Ahora bien, los programas de mejoramiento barrial como el Favela Barrio o el PROMEBA, ¿integran estos barrios a las ciudad o simplemente los mejoran? ¿Acaso dejan de ser percibidos como barrios marginales después de la implementación de estos programas? ¿Existe la posibilidad de pensar en una integración total en el marco de las grandes diferencias inherentes a la ciudad capitalista neoliberal?

Asimismo, como plantean algunos autores, lejos de implicar una solución definitiva, las políticas de regularización al institucionalizarse a lo largo del tiempo promueven la reproducción de la urbanización informal como modelo predominante. Como plantea Duhau (2004) salvo en aquellos casos donde la urbanización informal choca con una voluntad manifiesta de conservación o, podemos agregar, donde sea contradictoria con usos más rentables, la urbanización informal tiene buenas chances de consolidarse.

El Decreto que analizamos señala entre sus fundamentos que la integración urbana es un “proceso indispensable para la superación de situaciones de segregación, que propende a la inclusión de las personas y la ampliación de sus niveles de ciudadanía, respetando las idiosincrasias y garantizando una urbanidad plena de derechos”. Asimismo señala que “a través de la implementación de procesos de integración urbana se aspira a la transformación del espacio urbano, de manera tal que sea propicio para que sus habitantes ejerzan plenamente sus derechos sociales, culturales, económicos y ambientales, consagrados por la Constitución Nacional”.

Finalmente, desde un enfoque de derechos, la integración urbana podría entenderse entonces como el progresivo cumplimiento de todos los derechos económicos, sociales y culturales de una comunidad determinada. En este sentido, las políticas públicas que busquen promover la integración urbana deberían promover un cumplimiento efectivo de estos derechos en las comunidades a ser impactadas. Como sostiene el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 2015), el acceso a un hábitat digno y la equidad socio espacial es una cuestión política vinculada a la justicia social y los derechos humanos.

## **II. Políticas de regularización en Argentina:**

Clichevsky (2003), distingue tres tipos de políticas de regularización: i. aquellas que tienen por objetivo sanear la situación dominial; ii. Aquellas que tienen por objetivo sanear la situación urbano-ambiental y iii. Las integrales que articulan i. y ii. Según esta investigadora, las experiencias de políticas de regularización integral han sido escasas. Generalmente se implementaron de manera desarticulada, siendo mucho más extendidas las políticas de tipo i. Ello se debió a que este tipo de intervenciones es menos costosa, tiene mayor visibilidad en términos políticos y ha recibido una fuerte promoción de parte de algunos organismos internacionales por sus supuestos efectos multiplicadores.

Las políticas de regularización surgieron en la década de 1960 especialmente en aquellos países donde la normativa urbana muy rígida había generado situaciones de informalidad. Esta regularización era tanto dominial como urbana, pero la falta de presupuesto la dejó limitada a lo dominial. México y Perú son dos de los países pioneros en la materia, ya en la década de 1960 y 1970. Sin embargo, la dinamización de estas políticas se produce durante la década de 1990, impulsadas por organismos internacionales que, influidos por la tesis de Hernando de Soto (De Soto, Gherzi y Ghibellini, 1986), entendieron que la regularización dominial tendría por sí misma efectos beneficiosos en las condiciones de vida de la población, al promover su inserción social, movilizar capitales y facilitar la integración en otras esferas tales como la laboral, educativa, etc. No obstante, los procesos no necesariamente han llegado a buen puerto y tampoco han provocado los efectos previstos. En numerosas situaciones que lograron ser regularizadas se desarrollaron nuevos procesos de informalización asociados a problemas de sucesión, de subdivisión, de venta y/o alquiler en el mercado inmobiliario informal (Ward et al., 2011).

A diferencia de otros países de la región en nuestro país estas políticas son de aparición más reciente, aunque algunos municipios la han implementado desde hace más de 30 años. De hecho hasta la década de 1990 el nivel de informalidad urbana en nuestro país era comparativamente bajo, por la existencia de los loteos populares. La generación de algunos instrumentos para resolver esta informalidad desde entonces coincide justamente con los inicios de la masificación del problema, a partir de la década de 1980. Desde fines de dicha década y comienzos de la siguiente, la situación de la pobreza urbana con respecto al acceso al suelo se agrava notablemente. En este contexto, los procesos de reforma del Estado y de reestructuración económica que caracterizaron a esta década impactaron fuertemente en el funcionamiento del mercado de suelo urbano, alterando las políticas implementadas. Desde entonces, el paradigma de políticas habitacionales se traslada de las políticas de vivienda tradicional, a los lotes con servicio y posteriormente a la legalización y mejoramiento de barrios como política *mainstream* (Vitale, 2009). Éstas han avanzado mucho más sobre tierras públicas, que

sobre tierras privadas, donde el Estado debe primero expropiar o ser mediador en una negociación con el propietario o usar otro instrumento como veremos más abajo.

La Constitución de la República Argentina (CA) no incorporó en su articulado la función social de la propiedad, salvo por la reforma constitucional de 1949 que fue ilegítimamente derogada por la dictadura militar en 1955. En su artículo 17, la CA establece la inviolabilidad de la propiedad privada. No obstante, el artículo 14 bis establece el derecho a una vivienda digna y el artículo 41 por su parte establece el derecho a un ambiente sano. Esta conjunción de derechos, que muchas veces colisionan en realidad, debe ser resuelta políticamente o en última instancia por el poder judicial. Pese a no estar incluida en su articulado, la función social de la propiedad fue incorporada como principio a partir del artículo 75 inciso 22 que dio jerarquía constitucional a los tratados internacionales. Y la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 21 establece que toda persona tiene derecho al uso y goce de los bienes, pero que la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. Asimismo, en 14 de las 28 constituciones provinciales se reconoce explícitamente este principio.

El Código Civil por su parte regula lo atinente a la propiedad de la tierra y de la vivienda en el libro cuarto sobre derechos reales, pero enmarcándose en los principios constitucionales de la inviolabilidad de la propiedad. Durante la discusión del nuevo código que entró en vigencia en 2016 se decidió de nuevo no incorporar el principio de función social de la propiedad, lo que sigue dejando abierta la puerta a interpretaciones variables en la jurisprudencia.

Esto genera grandes obstáculos en materia de regularización dominial de barrios informales, porque en general tiende a primar el derecho de propiedad irrestricto por sobre otras consideraciones, como la mencionada función social de la propiedad que permitiría problematizar por qué un terreno apto para urbanizar está siendo retenido por su dueño, por poner sólo un ejemplo (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2014).

Desde el primer Código Civil (siglo XIX) existe el instrumento de la usucapión o prescripción veinteañal, como forma de regularizar la ocupación de inmuebles. Es una de las formas de adquisición del dominio prevista en los artículos 1897 y 2565 del Código Civil y Comercial vigente. Se basa en la ocupación pública, pacífica ininterrumpida y a título de dueño de un inmueble que se hallaba abandonado. La posesión implica la tenencia de una cosa, en este caso inmueble, con ánimo de dueño. No obstante, los plazos prolongados, la necesidad de atravesar un trámite judicial, con los costos que esto conlleva, la necesidad de dar publicidad y notificar a los titulares registrales, todo hace que la regularización por este instrumento sea más una excepción que la regla. De la misma forma, el abandono es una causal de extinción del dominio configurada en nuestro Código Civil y Comercial que podría permitir la regularización de inmuebles por parte del Estado por el principio de dominio eminente. La jurisprudencia en general plantea que para configurarse el abandono como causal de extinción del dominio se requiere su calificación por sentencia judicial. En otro trabajo (Paolinelli, Guevara, Oglietti y Nussbaum, 2017) argumentamos que esta interpretación es muy restrictiva y hace que el principio de abandono sea completamente inoperativo como causal de extinción de dominio, pero también es un principio que podría ser operativo para regularizar barrios populares informales.

De la misma manera, la prescripción administrativa establecida en la Ley 21.477 de 1976 y su modificatoria 24.320 establecen la posibilidad de prescribir el dominio a favor de provincias o municipios en sede administrativa, evitando el engorroso proceso judicial. Esta ley si bien nació para ser usada en casos de inmuebles afectados a usos

públicos, puede ser usada también para regularizar barrios populares, utilizando el principio de accesión previsto en el Código Civil y Comercial en su artículo 1901. El mecanismo utilizado implica la cesión de los derechos posesorios de los habitantes del barrio a la Municipalidad, que posteriormente inscribe registralmente el inmueble a su nombre, subdivide y adjudica los lotes resultantes a sus destinatarios finales.

Otra normativa relevante es el instituto de la expropiación (Art. 17 CA), que si bien fue originalmente concebida para contar con suelo para la construcción de infraestructura y equipamiento colectivo, fue adaptándose para su implementación en urbanizaciones informales. La expropiación garantiza la ocupación y elimina el riesgo de desalojo, sin contemplar necesariamente acciones tendientes a la regularización de la urbanización ni a la transferencia del dominio. Se dieron numerosos casos de lo que podríamos denominar “expropiación paraguas” conducente a frenar situaciones de posibles desalojos, sin que la expropiación se hiciera finalmente efectiva.

En el marco de la reforma del Estado y de la aplicación de las medidas de corte neoliberal durante la década de 1990, se sancionaron algunas otras normativas que habilitaron mecanismos de transferencia y regularización de tierras para el hábitat de sectores populares:

- En el marco de la Emergencia Económica sancionada por la Ley 23.697 de 1989 y con la finalidad de achicar el aparato estatal, el Decreto 1.001 de 1990, habilitó la transferencia de las tierras fiscales sobre las que se asentaban las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires. El Decreto 2.411 de 1990 extiende este mismo criterio para todas las villas del Gran Buenos Aires.
- La Ley 23.967 de 1991 transfiere tierras en propiedad del Estado Nacional que se hallen ocupadas por viviendas permanentes y que sean innecesarias para el cumplimiento de su gestión, a las Provincias y Municipios para su posterior venta o incorporación a planes sociales de vivienda social. El Decreto 846 de 1991 creó la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales – Programa Arraigo. El Decreto 591 de 1992 aprobó la reglamentación de la Ley N° 23.967, y mediante el artículo 8° de su ANEXO I se estableció a la Comisión como el organismo ejecutor designado para la aplicación de la misma. En 2008, el Decreto 341 creó la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica” en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que absorbió la Comisión Nacional de Tierras Fiscales – Programa Arraigo.
- La Ley 24.374 de 1994, conocida como “Ley Pierri” habilitó la transferencia de tierras privadas a sus ocupantes reales. El objetivo era acortar los plazos administrativos del instituto jurídico de la posesión veinteañal o *usucapión* del Código Civil. Esta ley tenía como fecha original de corte tres años antes del 1° de enero de 1996, pero fue prorrogada al 1 de enero de 2009 por la Ley 26.493 de 2009.
- El Decreto 1382 de 2012, y su reglamentario 2067 de 2015, creó la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la que dentro de sus objetivos, tiene a su cargo la ejecución de las políticas, normas y procedimientos que rigen la disposición y administración de los bienes inmuebles del Estado Nacional, posibilitando la puesta a disposición de los mismos de manera ágil y dinámica para la formulación de los diversos

planes, programas y proyectos, para lo cual se le asignaron expresas facultades.

En este marco es notoria la ausencia de una política de regularización unívoca a nivel nacional y que los pocos intentos de articular una política integral y universal fracasaron y se recayó una y otra vez en la sanción de normativa específica para casos de barrios puntuales, segmentando las soluciones y vulnerando el principio de igualdad ante la ley de los habitantes de las diferentes urbanizaciones informales. Esta situación expresa, en parte, un cierto consenso del sistema político acerca de no cuestionar las relaciones de propiedad y el acceso a la tierra y a la vivienda, poniendo a la propiedad privada por encima de los derechos sociales, económicos y culturales de las familias de menores ingresos y no reconociendo que existe una pugna entre dos derechos legítimos que debe ser procesada por las instituciones de forma adecuada. Por eso es importante la iniciativa del decreto analizado en este trabajo que vuelve a intentar generar una política unificada desde el nivel nacional para todo el país.

### III. La informalidad urbana en Argentina

La informalidad urbana es un fenómeno particularmente difícil de cuantificar, dado que tiene numerosas dimensiones. Si nos limitamos a nivel dominial únicamente, tampoco las estadísticas son del todo fiables, dado que en general se basan en declaraciones de las personas ocupantes en el marco de censos de población y vivienda.

Un indicador que puede servir para dar cuenta en términos cuantitativos de la extensión de la informalidad es el indicador de situación de tenencia de la vivienda. En el Censo de 2010 este indicador ascendió a 14,2%, implicando alrededor de 1.728.219 hogares. Este indicador nos permite aproximarnos al universo que potencialmente podría ser sujeto de políticas de regularización dominial. Incluye aquellas situaciones donde se ocupa el suelo de manera informal para autoconstruir o auto producir viviendas, tanto como la ocupación de viviendas construidas, locales no aptos para viviendas, conventillo o inquilinatos, y también villas, asentamientos u otras tipologías de hábitat popular, caracterizados por su acceso informal al suelo.

Por su parte, para aproximarnos a las condiciones urbanísticas de las viviendas y los hogares se puede utilizar indicadores como acceso al agua corriente de red, acceso al sistema de desagüe, disponibilidad de inodoro con arrastre de agua, y algún indicador referido a la precariedad de los materiales constructivos de la vivienda. Argentina muestra un nivel elevado de acceso a la red de agua corriente, cercano a la totalidad de los hogares. No obstante, el acceso al sistema de desagüe cae al 77,8% y la disponibilidad de inodoro con arrastre de agua se ubica en el 87,3%. Con respecto a la precariedad de los materiales constructivos el índice sintético en Argentina es bastante elevado, con un 38,4% de viviendas construidas con materiales precarios.

Tabla 1: Datos demográficos y habitacionales de los países seleccionados. 2010.

	Argentina
Situación de tenencia no regular	14,1% (ocupantes por préstamo, propietarios de vivienda solamente)
Sin acceso agua corriente	16,1% (hogares)
Sin acceso a sistema de desagüe	22,2% (hogares)

Sin disponibilidad de inodoro con arrastre	12,7% (hogares)
Habitando en viviendas precarias	38,4% (materiales )

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas oficiales de INDEC

El principal organismo encargado de implementar la política habitacional en Argentina fue en los últimos años la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Este organismo fue el encargado de los Planes Federales que comenzaron a implementarse desde 2002, así como de reactivar obras en el marco del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI, Leyes 19.929 de 1972 y 24.464 de 1996, entre otras). Sólo algunos de estos programas se ocuparon a lo largo de los años de la regularización dominial y urbanística de asentamientos informales, ya que el grueso del presupuesto se destina a la construcción de viviendas nuevas. A 2015 llevaba ejecutadas o en ejecución más de 1.200.000 soluciones habitacionales, de las cuales al menos el 25% pueden ser imputadas a acciones de regularización urbanística y/o dominial de asentamientos informales.

Tabla 2: Soluciones habitacionales terminadas, en ejecución y a iniciar según programa.

SOLUCIONES HABITACIONALES				
Programas	Terminadas	En Ejecución	A Iniciar	SUBTOTAL PROGRAMA
PFREACT I Y II	88	-	-	30.788
PSF	59	-	-	44.059
PFCV	765	077	.673	315.515
PFCV-Villas	45	877	.961	39.683
PFMV	411	038	.356	198.805
PFEH	54	067	.831	60.452
PROPASA	2	-	-	6.082
PROMHIB	42	962	27	24.631
PROMEBA	627	755	.691	181.073
PROSOFA I Y II	33	59	-	50.192
ROSARIO HABITAT *	5	-	-	4.365
CARITAS	3	94	-	5.307
PF FONAVI **	577	061	-	243.638



TOTAL SOLUCIONES HABITACIONALES	900.	282	2	1.204.580
TOTAL REGULARIZACIONES	213.	86.	1	311.333
	351	.490	1.739	
	207	247	1.879	(25,8%)

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. [www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar).

Nota: Los que están pintados corresponden, total a parcialmente, a acciones de regularización dominial y/o urbanística, los que no están pintados a la construcción de viviendas nuevas.

La nueva gestión desde 2015 discontinuó los Planes Federales y reorganizó todo al andamiaje institucional de la política de vivienda y hábitat del Estado Nacional. Desde entonces no hay publicados datos oficiales en las fuentes más fáciles de acceder vía internet sobre viviendas terminadas, en ejecución o a iniciar.

La Resolución 122-2017 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda reorganiza el esquema de planes y programas de vivienda que preexistían a la gestión de Mauricio Macri:

- La Resolución 127/2008 de la Secretaría de Obras Públicas del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Públicas y Servicios creó el Programa de Integración Sociocomunitaria.

- La Resolución 428/2009 la Secretaría de Obras Públicas del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Públicas y Servicios creó el Programa Federal de Construcción de Viviendas – Techo Digno.

- La Resolución 1012/2009 la Secretaría de Obras Públicas del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Públicas y Servicios creó el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.

Aduciendo superposiciones entre estos programas y poca eficiencia, la Resolución 122/2017 reorganizó los planes y programas. Crea entonces el Plan Nacional de Vivienda en el ámbito de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Vivienda y Hábitat y el Plan Nacional Hábitat en el ámbito de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano de la Secretaría de Vivienda y Hábitat. El primero tiene como objetivo atender el déficit habitacional existente facilitando el acceso a una vivienda adecuada a la población con recursos económicos insuficientes. El segundo tiene como objetivo mejorar el hábitat en áreas urbanas precarias a través de la inversión en obras de infraestructura básica, vehicular y peatonal, espacio público, equipamiento comunitario y mejoramiento de la vivienda. Asimismo la Resolución 122/2017 aprobó los reglamentos de cada uno de estos planes nacionales y creó la Base Única de Beneficiarios para registrar y actualizar la información referida a la población objetivo.

#### **IV.El Registro Nacional de Barrios Populares - Decreto 358/2017. Su implementación desde un enfoque de derechos humanos.**

Tras la asunción del nuevo gobierno nacional en 2015, un conjunto de organizaciones sociales y no gubernamentales planteó la necesidad de avanzar en la implementación de una política de integración urbana para los barrios populares informales. La mesa de discusión fue integrada entre otros por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa

(CCC), Barrios de Pie (BdP), Un Techo para mi País (Techo) y el Vicejefe de Gabinete de Ministros, Mario Quintana.

Fruto de estas negociaciones, durante 2016 se avanzó en la idea de realizar un primer relevamiento de barrios populares. Se creó la Unidad Ejecutora de Proyectos Socio Comunitarios dependiente de la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (JGM). La metodología utilizada fue aportada por la ONG Techo que venía realizando un relevamiento similar desde hacía algunos años. La definición de Barrio Popular consiste en aquel agrupamiento de al menos 8 viviendas contiguas o consecutivas, donde al menos la mitad de las familias habitantes no poseen título de propiedad y carecen de al menos dos de los tres servicios considerados básicos (agua de red, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y desagüe cloacal).

A la par de los primeros datos preliminares, en mayo de 2017 el Poder Ejecutivo sanciona el Decreto nacional 358/2017 sobre la “Creación del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado”.

El objetivo del Decreto es avanzar hacia la integración urbana de los barrios populares, entendiéndola como condición necesaria para superar la segregación e inclusión de las personas, garantizando sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales consagrados en la Constitución Nacional.

El Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (ReNaBaP), incorporado dentro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), tiene como objetivo registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares y las construcciones existentes en dichos barrios al 31 de diciembre de 2016 y obtener datos de las personas que las habitan a efectos de desarrollar políticas públicas habitacionales inclusivas. Podrá actualizarse el listado de familias y personas, pero no agregar barrios construidos con posterioridad a esa fecha.

Sobre la base del Registro se realizarán las políticas de regularización dominial enmarcadas en la Ley 23.967, a partir de lo cual la AABE estará facultada para suscribir convenios con Provincias, Municipios y privados a los fines de posibilitar la transferencia de los inmuebles a las familias ocupantes.

Asimismo, queda facultada para entregar -en conjunto con la ANSES- Certificados de Vivienda Familiar a los fines de acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de solicitar la conexión de servicios tal como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; realizar peticiones ante los organismos públicos; solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas.

Por otra parte el Decreto también crea la Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares encargada de promover estrategias de gestión de suelo, infraestructura básica, servicios, espacio público y equipamiento comunitario; coordinar políticas, normas y procedimientos relacionados con la creación de lotes con servicios y nuevas urbanizaciones; coordinar políticas participativas, normas y procedimientos respecto de la utilización y disposición de los bienes inmuebles enumerados en el ReNaBaP y coordinar la colaboración con asociaciones profesionales, organizaciones sociales, organismos internacionales de cooperación y universidades y entidades públicas o privadas afines, tendientes a la realización de proyectos globales de capacitación, reordenamiento urbano y vivienda.

Sin embargo esta mesa que se consolida como el principal espacio de articulación institucional para la toma de decisiones, conformada por organismos estatales, debería incluir orgánicamente a las organizaciones de base territoriales, agrupaciones y federaciones vecinales y otros actores colectivos que intervienen de forma directa en la reproducción de estas hábitats, en sintonía con las recomendaciones del PIDESC en cuanto a la importancia de la participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas.

El resultado de las primeras tres etapas del relevamiento arrojaron más de 4 mil barrios populares, 460 mil familias y 1,5 millón de personas encuestadas en todo el país.

Tabla 1: Estadísticas del Relevamiento Nacional de Barrios Populares. Agosto 2017.

Provincias	Provincia	Cantidad de Barrios	Cantidad de Familias Estimadas	Cantidad de familias encuestadas	Cantidad de Personas encuestadas
Buenos Aires	Buenos Aires	1.615	417.629	251.263	830.512
Rioja	La Rioja	14	681	239	732
Fe	Santa Fe	332	72.057	33.861	11.5236
ba	Córdoba	177	19.197	13.453	45.009
nes	Misiones	243	32.682	21.905	74.712
	Salta	146	17.732	10.470	39.520
	Chaco	264	29.159	19.734	64.029
ntes	Corrientes	111	12.937	11.946	43.030
én	Neuquén	84	98.99	3.751	11.928
Negro	Río Negro	115	11.866	8.374	26.093
A	CABA	55	73.633	20.532	63.354
Ríos	Entre Ríos	167	17.179	9.775	33.157
arca	Catamarca	33	3.218	1.734	5.410
mán	Tucumán	186	32.324	8.475	31.653
Luis	San Luis	23	1.522	1.746	6.242
Juan	San Juan	37	2.614	2.517	9.443
Del Fuego	Tierra del Fuego	36	3.990	2.090	6.791

sa	Formosa	78	12.455	12.860	39.606
	Jujuy	92	9.916	5.905	20.223
oza	Mendoza	205	11.865	10.641	38.121
go	Santiago Del Estero	47	8.085	4.862	17.145
t	Chubut	56	5.037	3.404	11.841
Cruz	Santa Cruz	5	786	337	1.213
	<b>Total general</b>	<b>4.121</b>	<b>806.463</b>	<b>459.874</b>	<b>1.535.000</b>

Fuente: Información provista por la Unidad Ejecutora de Proyectos Socio Comunitarios.

Sostenemos que el Decreto 358/17 debe necesariamente ser aplicado desde un enfoque de derechos humanos, entendiendo que éstos constituyen en sí un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, y en particular, aspiran a lograr una mayor institucionalidad de los sistemas de políticas sociales (Pautassi, 2009).

La aplicación efectiva del Decreto implica registrar a los barrios populares, siendo que “esta precariedad en la tenencia del suelo incide negativamente en la calidad de vida de las personas, limitando el acceso a la infraestructura y a los servicios públicos, lo que contribuye a la generación de situaciones de pobreza, marginación y fragmentación social”. En el caso particular, lograr la creación de un ReNaBaP refiere específicamente a la búsqueda de una implementación de política pública tendiente a garantizar el derecho humano de acceso a una vivienda digna para este sector.

Como se dijo anteriormente, este derecho encuentra su reconocimiento en el artículo 14 bis de la CA. Según Bidart Campos:

(...) éste último enunciado (el derecho de los individuos a una vivienda digna) va más allá en su carácter programático, porque obliga al estado a procurar mediante políticas diversas que todos los hombres puedan obtener un ámbito donde vivir decorosamente, sean o no propietarios de él (1989:437).

Por su parte, Sagués en el mismo sentido apunta que “el dispositivo legal constitucional no obliga al Estado a proporcionar por sí mismo viviendas a los más necesitados, sino a programar planes que faciliten a éstos la casa habitación” (1997:568).

El derecho a una vivienda digna se encuentra también reconocido en Tratados de derechos humanos con raigambre constitucional por imperio del artículo 75 inciso 22 de nuestra carta magna, siendo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el que a través de su comité analizó con mayor profundidad su alcance, cuyo primer párrafo del art. 11: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia... Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC- han sido plasmados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC- y se caracterizan particularmente por obligar al Estado a *hacer*, es decir, a brindar

prestaciones positivas: proveer servicios de salud, asegurar la educación, sostener el patrimonio cultural y artístico de la comunidad, garantizar el acceso a una vivienda digna, entre otros.

Asimismo, existen otras obligaciones para el Estado Argentino que suponen los Derechos Económicos Sociales y Culturales que reflejan ciertos niveles de obligaciones estatales, tales son: obligaciones de respetar, obligaciones de proteger, obligaciones de garantizar y obligaciones de promover el derecho en cuestión. Todas estas obligaciones nos reflejan una de las principales características de los derechos humanos.

Ahora bien, no obstante la existencia jurídica de éste reconocimiento legal a los derechos sociales y su privilegiada jerarquía normativa en la Constitución o Tratados internacionales, los instrumentos que establecen éstos derechos son considerados documentos de carácter político antes que catálogos de obligaciones jurídicas para el Estado, a diferencia de la gran mayoría de los derechos civiles y políticos. No resulta raro enfrentarse con opiniones que induciendo a una falsa dicotomía entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales, se niega todo valor jurídico a éstos, caracterizándolos como meras declaraciones de compromiso político. Por el contrario, cuando hablamos de derechos humanos, nos referimos a norma jurídica válida que supone necesariamente obligaciones para el Estado, y para cuyo incumplimiento se han establecido mecanismos de protección judiciales y legislativos a fin de garantizar su pleno goce efectivo.

Pensar la implementación del Decreto 358/17 en términos del efectivo goce de derechos humanos -en particular a una vivienda digna- implica el deber del Estado Nacional de llevar a cabo todos y cada uno de los objetivos allí planteados tendientes a garantizar de manera progresiva ese derecho. Para ello, debe tenerse en cuenta que es desde el PIDESC, desde donde se puede perfilar con mayor claridad el contenido del derecho a una vivienda digna y las obligaciones que en esta materia han suscripto el Estado Argentino en función del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –instancia encargada de interpretar las disposiciones del Pacto- ha adoptado las Observaciones Generales N. ° 4 y 7, sobre el derecho a una vivienda adecuada y la práctica de los desalojos forzosos, respectivamente. Es de destacar que "las Observaciones Generales dictadas por el Comité equivalen a su jurisprudencia en relación con el contenido del Pacto, del cual es el único órgano de aplicación.

Entre los principales estándares que se traducen en obligaciones de los Estados partes del Pacto mencionamos: a) adopción de medidas inmediatas; b) obligación de progresividad y no regresividad. A su vez, de cada derecho se desprenden una serie de obligaciones: utilizar al máximo los recursos disponibles; no discriminación; acceso a la justicia, y la participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas. Ésta última línea de intervención en cuanto diseño de políticas públicas se traduce en la sanción e implementación del Decreto 358/17, siempre que ello arroje resultados positivos en términos de satisfacción del derecho a la vivienda. A través de la puesta en funcionamiento de las facultades asignadas a la AABE.

Desde un enfoque de derechos humanos, la función de registrar los inmuebles implica el comienzo de un largo recorrido para brindar seguridad jurídica en la tenencia y uso de la tierra a las familias que residen en los barrios populares, a través de la regularización dominial de sus viviendas, sabiendo que ello implicaría una posible planificación de desarrollo integral a mediano y largo plazo, y un proceso efectivo de integración urbana. La regularización dominial engloba por lo demás, otros derechos

humanos indisolubles de la dignidad humana, actualmente reconocidos por la CA y Tratados con raigambre constitucional: El derecho a la vida, la no discriminación, libertad de opinión y expresión, a constituir familia, inviolabilidad de domicilio, entre otros.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos Sociales y culturales, ha establecido en su Observación General Nro. 4 del 13/12/91 qué debe entenderse por vivienda adecuada en los términos del Pacto, introduciendo como requisito indisoluble de la misma la Seguridad jurídica en la tenencia de la Tierra:

La tenencia adopta una variedad de formas como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra y propiedad. Sea cual fuere en tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y a los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

Conforme surge del Decreto 358-17 será la AABE la encargada de elaborar instrumentos jurídicos que permitan identificar a los tenedores de viviendas, con el objeto de aplicar las políticas, normas y procedimientos que oportunamente se definan, a los efectos de implementar la regularización dominial, sea que se trate de tierras fiscales o privadas. Es en conjunto con las organizaciones de base impulsoras de la presente medida que la AABE deberá avanzar no sólo en el registro de los bienes inmuebles donde se encuentren asentados los barrios populares, sino también en hacer factible el pleno ejercicio del derecho a la vivienda digna y adecuada por parte de las personas identificadas garantizando la seguridad jurídica en su tenencia. Para ello se necesita una articulación de los diferentes niveles estatales y una reglamentación flexible que permita efectivizar los procesos de regularización dominial, lo cual no puede quedar sujeto a la voluntad política de los gobiernos, sino que debe materializarse como un derecho exigible por parte de los ciudadanos.

La contracara de este derecho lo describe la Observación General del Comité N° 7 que referida a los “desalojos forzosos”. En términos de la Observación, el término "desalojos forzosos" se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos. La obligación se basa en que éste debe utilizar "todos los medios apropiados" para promover el derecho a una vivienda adecuada. Ahora bien, dada la naturaleza de la práctica de los desalojos forzosos, el logro progresivo de tal derecho basándose en los recursos disponibles rara vez será pertinente. El propio Estado deberá abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que efectúen desalojos forzosos.

La aplicación del Decreto deberá abstenerse de efectuar desalojos forzosos sobre aquellos inmuebles de dominio estatal, en cualquiera de sus jurisdicciones, que hayan sido relevados y se encuentren inscriptos en el RENABAP. Asimismo, y para el caso de inmuebles de dominio privado debería arbitrar los mecanismos adecuados utilizando el máximo de los recursos que disponga para evitar cualquier desalojo forzoso en los inmuebles inscriptos en el RENABAP.

Párrafo aparte merece el segundo objetivo principal del RENABAP: registrar las construcciones existentes en los barrios populares y los datos de las personas que habitan en ella, al 31 de diciembre 2016. Este objetivo es complementario del anterior por cuanto avanza en la entrega por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a los Responsables de Vivienda incluidos en el RENABAP de un certificado de vivienda familiar a los responsables de las viviendas registradas. Este certificado es considerado por el Decreto como documento suficiente para acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de solicitar la conexión de servicios tal como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas.

Entonces, el certificado de vivienda familiar que otorga el ANSES a las personas responsables de los inmuebles registrados en el RENABAP constituye un instrumento público que brinda plena fe en cuanto a los datos allí consignados, otorgado para el cumplimiento de un fin determinado: la regularización dominial de la vivienda y el acceso a los servicios públicos. Es el Estado, en tanto garante de satisfacer el derecho a una vivienda adecuada que en base a su obligación de hacer, concede y faculta a los responsables de las viviendas registradas a iniciar el trámite respectivo ante los concesionarios de los servicios públicos. En este sentido, la Observación General Nro. 4 Del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice lo suyo en relación a la Disponibilidad de servicios, materiales facilidades, e infraestructura: "Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deben tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia".

El derecho a acceder a los servicios básicos –luz, agua, gas- no depende de ser propietario o inquilino, o tener título “legal”. Tales servicios forman parte del contenido del derecho a la vivienda y son merecidos por toda persona. Esta facultad delegada hacia los responsables de la vivienda no puede bajo ningún concepto desligar al Estado en su obligación de proveer servicios y equipamiento, sabiendo que el acceso a ellos no depende de la voluntad de los ciudadanos, sino que depende de la capacidad e intereses de las empresas prestatarias, del compromiso de los entes reguladores y fundamentalmente de la realización de obras estructurales para que las redes de servicios lleguen hasta los barrios populares.

La letra del decreto hace hincapié en la multidimensionalidad de la integración urbana y reconoce que avanzar en esta dirección es un paso indispensable para garantizar el ejercicio pleno de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales. En tanto instrumento normativo que deberá dar lugar a políticas públicas complementarias, pone el foco sobre las “políticas tendientes a la regularización dominial, que deben ser entendidas como parte del proceso de integración urbana”. El RENABAP y el Certificado de Vivienda Familiar son los instrumentos creados para ello.

Sin embargo deja abierto un escenario incierto en relación al efectivo avance de esta integración plena, siendo que la regularización dominial no redundará por si sola en procesos que se saben mucho más complejos. En este complejo camino que se delinea es necesario avanzar en la implementación de políticas urbanas concretas que sean elaboradas desde un paradigma que aborde la cuestión del hábitat de manera integral y que articulen la integración urbana a la socioeconómica.

## **Conclusiones**



Como vimos a lo largo del trabajo, las políticas de regularización se inscriben en tendencias mundiales y regionales de cómo encarar las problemáticas del hábitat. En nuestro caso, las políticas de regularización se inscriben en el marco de las políticas de reforma del Estado y emergencia económica que se aplicaron desde fines de la década de 1980, después de la transición democrática.

A veces puede resultar paradójico que gobiernos de orientación (neo) liberal en lo económico impulsen políticas de regularización que reconocen derechos y garantizan la tenencia de los habitantes de barrios populares informales. Pero está claro que la regularización dominial permite la incorporación potencial de miles de propiedades en el mercado formal de tierras y viviendas. En este sentido, es una política pro mercado, perfectamente compatible con los lineamientos de los organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario. Parece poco viable en el día de hoy plantear una política de erradicación forzosa de estos asentamientos como sucedía con los gobiernos autoritarios. Es por eso que los gobiernos de orientación (neo) liberal apuestan a su regularización dominial para dejar que sean “erradicados” por los mecanismos de mercado sin tener que utilizar la fuerza pública.

Los Estados se hallan obligados por el PIDESC y esa “obligación consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de recursos disponibles”. En definitiva, serán las organizaciones sociales de base las encargadas de velar por el fiel cumplimiento del objetivo primordial del Decreto que es la integración urbana y no permitir la mera mercantilización del espacio habitado.

Es que el enfoque de *derechos considera que el primer paso para otorgar poder* a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solamente como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento.

Por ello, el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y en ese sentido puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales.

Los pobladores a quienes está dirigido el alcance del Decreto 358/17 son sujetos de derechos. Su aplicación aparece como un desafío cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de vida de miles de personas que aún no encuentran el efectivo goce del derecho a una vivienda digna y avanzar hacia la plena integración urbana de sus barrios.

La necesidad de construir políticas urbanas integrales, que entiendan la integración urbana a partir de la multidimensionalidad jurídica, urbana, socio-espacial y económica, tal como la define el propio decreto, hacen palpable la necesidad de profundizar en la sanción de políticas concretas que además incorporen cuestiones nodales como la intervención en las condiciones de acceso al suelo y la vivienda, la especulación derivada de los procesos de urbanización, el papel de los estados



subnacionales y municipales y la implementación en territorio de una política de semejante masividad.

Esto no implica desestimar el alcance del Decreto 358/17, sino por el contrario reconocer el potencial que tiene una política de integración urbana impulsada desde las organizaciones de base hacia la esfera nacional del Estado y el avance que ha significado cristalizar la situación urgente del hábitat en nuestro país. El diseño y ejecución de herramientas que permitan la implementación del decreto en cada uno de los barrios relevados, logrando la regularización dominial, avanzando en el efectivo acceso a los servicios y promoviendo una genuina integración a la ciudad, determinarán el efectivo compromiso del Estado para revertir la segregación y la informalidad de gran parte de la población. Que el Decreto se fundamente en un paradigma de los Derechos Humanos obliga al Estado a asumir estas obligaciones y afirma a los habitantes de los barrios populares como sujetos capaces de exigir y garantizar sus derechos.

### **Bibliografía**

ABRAMOVICH, V. y COURTIS, Ch. (1997). "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales". En *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: CELS / Del Puerto.

ABRAMOVICH, V. y COURTIS, Ch. (2003). "Los derechos sociales como derechos exigibles". *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, no. 12-13.

ARRIAGADA, C. (2000): "Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano", serie Medio ambiente y desarrollo, N° 27, LC/L.1429-P, Santiago de Chile.

BIDART CAMPOS, G. (1989). " *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo I, El Derecho Constitucional de la libertad*". Buenos Aires: Ediar.

CLICHEVSKY, N. (2009). "Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano". *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 14, núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 63-88 Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia

CLICHEVSKY, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. *Revista Medio Ambiente y Desarrollo*, No. 75, Santiago de Chile.

CLICHEVSKY, N. (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. *CEPAL*, No. 50, 215 pp. Santiago de Chile.

COURTIS, Ch. (compilador, 2009). *Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del Derecho*. Editorial EUDEBA.

DE SOTO, H., GHERSI, E. y GHIBELLINI, M. (1986). *El otro sendero*. Lima: Editorial El Barranco.

DE SOUZA, F. y ZETTER, R. (2004). Urban land tenure in Brazil: from centralized state intervention to market processes of housing land delivery. In: HAMZA, M. y ZETTER, R. (Eds.) *Market economy and urban change: impacts in the developing world*. London: Earthscan.

DI VRIGILIO, M. M., ARQUEROS MEJICA, M. S. y GUEVARA, T. (2011). Veinte años no es nada: procesos de regularización en villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En *Ciudad y Territorio*. Madrid, España: Secretaría de Vivienda y Actuaciones Urbanas.

DUHAU, E. (2013). "La divisão espacial del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis". *Revista Nueva Sociedad*, No. 243, enero-febrero.

- GRABOIS, J. (2013). “Capitalismo de exclusión, periferias sociales y movimientos populares”. *Scripta Varia*, No. 123.
- GUEVARA, T. (2015). *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la ciudad de Buenos Aires (1996-2011)*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México / Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad / Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- HERZER, H. DI VIRGILIO, M. RODRÍGUEZ, M. C. y REDONDO, A. (2008). “¿Informalidad o informidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires)”. *Pampa*, 4, 85-112.
- MARIGO, P. (2017). “Las mil formas de la economía popular”. Manuscrito no publicado.
- OSZLAK, O. (1991). *Merecer la Ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES / Hvmánitas.
- PAUTASI, L. (2009). “Límites en la agenda de reformas sociales. El Enfoque de derechos en la política pública”. En: COURTIS, Ch. (2001). *Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del Derecho*. Buenos Aires: Editorial EUDEBA.
- RAMÍREZ, R. (2009). Evaluación social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. *Revista INVI*, 17(45).
- SAGUÉS, N. (1997). *Elementos de Derecho Constitucional, Tomo 2*. Buenos Aires: Astrea.
- SEPÚLVEDA, R. Y FERNÁNDEZ, R. (2006). “Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina”. Editor: Centro Cooperativo Sueco. 148 p. ISBN: 9968-9513-3-1. San José, Costa Rica. 2006.
- WARD, P. et al. (2011). Self-Help housing policies for second generation inheritance and succession of “The House that Mum & Dad Built”. *Habitat International*. Vol. 35, No. 3, pp. 419-520.
- LA URBANIZACIÓN DEL BARRIO 31, POLÍTICAS DE DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN

Eugenia Jaime, Instituto del Conurbano UNGS  
marieugeniajaime@gmail.com

Julian Salvarredy, UBA, FADU, Centro Hábitat Inclusivo  
salvarredy@gmail.com

## Resumen

La ciudad crece y el 50% del crecimiento de ese crecimiento sucede en el hábitat informal. La población que vive en las villas de la CABA hoy es cercana a 300.000 habitantes, es decir aproximadamente 10 % del total.

Las intervenciones sobre asentamientos populares en el AMBA se han enfocado de manera predominante en los procesos de mejoramiento de viviendas, la regularización dominial y la conexión a redes de infraestructura. El debate teórico, por su parte, se ha centrado progresivamente en el derecho a la ciudad.

Los conocimientos resultantes de la investigación sobre la práctica de los programas de urbanización de villas y su articulación con los debates teóricos nos llevan a reflexionar sobre la desigualdad urbana que subyace en dichos planteos.

Este texto propone la revisión crítica sobre los actuales procesos de transformación urbana del sector de Retiro desde una perspectiva espacial, observando la participación de los actores sociales (técnicos, gobernantes, referentes sociales, empresarios, entre otros) y las acciones políticas que se producen para la transformación del territorio, más específicamente en la villa 31 de Buenos Aires, en los últimos 20 años (1996-2017).

Para efectuar esta revisión, se retoma la perspectiva que comprende los procesos de transformación de las villas y asentamientos en la producción urbana. Partiendo de esta perspectiva, nociones como el valor de uso y el valor de cambio resultan significativas. [1]

Adentrándose en los debates conceptuales, se vincula este recorrido histórico con la identificación del modo en el que se describen y manipulan nociones como proyecto urbano, inclusión e integración, en función de políticas específicas, que por otra parte reflejan un tipo de relación entre los actores, intereses y recursos involucrados en este proceso.

Finalmente, de un modo preliminar, se presenta una guía de observación para la interpretación teórica de las acciones de intervención urbana, efectuadas.

## I Introducción

El barrio 31, se halla ubicado próximo a la costa del Río de la Plata, en la zona de Retiro; en tierras anegadizas, servidas con una red de servicios urbanos acorde al desarrollo de las actividades reguladas para el sector.

Desde mediados del siglo XIX es uso predominante en la zona estuvo vinculado al desarrollo de grandes infraestructuras metropolitanas y regionales, como las estaciones de tren, los depósitos del puerto o playa de maniobras para carga y descarga.

Las edificaciones de sector se constituyeron en grandes extensiones de superficie cercada con muros ciegos. Estas edificaciones, en general de chapa o mampostería, solían tener dos o tres niveles de altura y sus actividades se desarrollan intramuros. Tal es así que el espacio libre configuraba grandes extensiones de tierra residual, con escaso o nulo desarrollo de actividades.

Desde el punto de vista jurídico era en su mayoría propiedad del Estado Nacional.

Las condiciones materiales requeridas por la población para resolver sus necesidades urbanas no se encuentran garantizadas por las regulaciones políticas. Las posibilidades de dar respuesta a estas necesidades recaen en cada individuo. En este contexto, los pobladores de menores recursos -económicos, sociales y jurídicos- se ven forzados a resolverlas por fuera de las reglas establecidas socialmente.

De este modo, estas tierras cuyas características físicas las pusieron fuera de la oferta del mercado, se convierten en una oportunidad para resolver las necesidades urbanas de los pobladores descritos.

Estos fueron urbanizando el sector con el consentimiento de las autoridades de turno, ya sea por acción u omisión, desatándose en torno a ello numerosos conflictos territoriales tales como aquellos vinculados con el derecho para acceder a la vivienda, a la salud, a los servicios urbanos, a la ciudad.

## II La increíble y triste historia de la Villa 31 y las políticas urbanas.

A principios del siglo XX comienzan las primeras ocupaciones del sector. Fue así como estas tierras comenzaron a adoptar el valor de cobijo para numerosos inmigrantes que llegaban al país huyendo de la hambruna europea. Por ese entonces se construyó en tierras próximas un hotel de inmigrantes que operaba como una residencia temporaria para aquella población.



El sector urbano de Retiro, a principios del siglo XX. Fuente: Archivo general de la nación.

La crisis del 30 determina una situación social y habitacional de mayor precariedad para la población trabajadora, que en esa época puebla el barrio y le da el nombre de “villa desocupación”. En ese momento la transformación del sector se caracterizó por la construcción de casillas precarias realizadas con los residuos que aportaba la zona portuaria.

Más adelante comenzó a crecer la organización comunitaria. Movilizada en torno a esta estrategia de resolución de la necesidad de vivienda, y sumado a los acuerdos que iba haciendo la población para resolver el agua, la apertura de caminos y la evacuación de excretas. Históricamente, en esta villa, junto a la organización de vecinos se hallaban los curas villeros. Los instrumentos de organización que utilizaban tenían su escuela en las organizaciones de trabajadores en las fábricas.

La creciente organización pronto encontró sus límites legales dando lugar a fuertes conflictos jurídicos. De allí resultó una ola de intentos de desalojos que tuvieron su embestida casi terminal durante la última dictadura. Se produjo en aquel momento una masiva erradicación de la cual solo lograron resistir el desalojo 43 familias, quienes formaban parte de la Comisión de Demandantes. Dicha comisión logró que el Poder Judicial fallara a favor de la permanencia de las familias en el barrio. (Cravino, 2010)

La lógica predominante hasta fines del siglo XX en las políticas públicas y en los discursos disciplinares era la de la erradicación de las villas y asentamientos. En la CABA, esta lógica acentúa la segregación de los pobres, supone que la localización central es de los que “la merecen”. Esa posición se consolidó en la política económica, y socio territorial desplegada durante la dictadura que gobernó Argentina entre 1976 y 1983.

Con la apertura democrática el debate sobre los derechos humanos volvió a poner en foco el derecho a la vivienda, pero enmarcado en los derechos humanos. Durante estos años se producen hechos trascendentes en materia de declaraciones universales y regionales. En 1948 se había producido la Declaración Universal de Derechos Humanos y más adelante los sucesivos acuerdos que se supieron construir; la Carta de la OEA- art 34, la Convención Americana de Derechos Humanos (Art.26), el Protocolo de San Salvador de 1988.

Progresivamente, la zona de Retiro comenzó a repoblarse. Los barrios cercanos fueron subrayando su carácter exclusivo, y el precio de la tierra siguió creciendo en toda la zona central de la ciudad. En este proceso de valorización del precio de las tierras que el barrio ocupaba, la presión que los actores del mercado ejercían socialmente para erradicar a los pobladores creció también. Al mismo tiempo, los conflictos que crecieron desatando debates en las administraciones públicas, colegios profesionales, instituciones académicas y organizaciones sociales entorno a la modalidad de intervención necesaria en este sector urbano.

### **Un proyecto urbano de “renovación”**

Superada esta política de erradicación explícita, de todas formas, se produjeron nuevos intentos de desalojo durante los 90. Una nueva embestida fue instrumentada a través del llamado de un concurso de Arquitectura.

A mediados de los años 90 la Sociedad Central de Arquitectos junto al gobierno porteño organizó un concurso de proyectos para intervenir en una zona retiro donde se encontraba alojada parcialmente la población de la villa 31. Las bases se organizaban tomando como comitentes a los actores inversionistas, despreciando el papel de los

pobladores de la villa tanto desde el punto de vista jurídico como económico, constructivo y social.

El proyecto urbano ganador fue quizás el ejemplo más acabado de política urbana que negó las edificaciones producidas por sus pobladores como un factor relevante de la preexistencia social y física. En la propuesta, los proyectistas ignoraban deliberadamente el valor de uso, observable en el esfuerzo, los lazos sociales, las construcciones producidas. Negando de este modo que el barrio 31 era un modo en que su pobladores podía resolver sus necesidades urbanas. Según el proyecto ganador del estudio del arquitecto Varas, se instalaban allí un centro comercial subterráneo, hoteles cuatro y cinco estrellas, viviendas, oficinas y otra terminal de ómnibus. [2] [3]

Se trató de un proyecto urbano de “renovación”; dicho instrumento fue identificado como catalizador de negocios y renovador urbano. De este modo, las posibilidades de desarrollo de este proyecto se contraponían con la voluntad de mejorar su situación urbana de 30000 personas. Esta situación contradictoria generó serios conflictos que dieron lugar a amparos jurídicos, sociales, políticos, etc.



El proyecto ganador del estudio Varas. Fuente: observatorioamba.org

### **Urbanización del barrio, la integración a la ciudad**

Finalizando el siglo XX la política de radicación, expresada en los programas y proyectos de mejoramiento barrial desplegados desde los Estados, ganan espacio en la región. Se abren nuevas experiencias de intervención, en las que el proyecto es un instrumento relevante, que promueven la integración urbana de las preexistencias físicas y sociales. Con casos particularmente centrados en el aporte proyectual como los de Favela Barrio en Brasil, y el Urbanismo Social de Medellín.

En ese contexto disciplinar, desde el Instituto de Espacialidad Humana (IEHu) de la UBA FADU, se elaboró una propuesta de proyecto de (re) urbanización, que en un proceso sostenido de trabajo con la población fue apropiado como un certificado de factibilidad arquitectónica y urbana de radicación en el lugar.

El proyecto se trabajó en una mesa barrial que posibilitó el desarrollo de acuerdos de diversa índole, entre ellos los proyectuales. En el progreso de un proyecto urbano que resultó un ejemplo histórico de constatación de la posibilidad efectiva de urbanización del barrio, abarcando entre sus intervenciones las diversas escalas y dimensiones de la cuestión urbana.

La factibilidad del proyecto era un hecho, solo era necesario definir como se dispondrían los recursos, que lugar ocuparían los proyectistas frente a los conflictos que indefectiblemente sucederían, para finalmente identificar en el caso que se materializará que valores se desprenden del modo de producir dichos cambios.



Los pobladores, fueron los principales protagonistas; estos habían invertido allí todos sus ahorros y mucho trabajo. Junto a estos trabajó un equipo específico de la UBA y luego miembros de la legislatura porteña.

Los dispositivos de participación que se habían gestado desde la comunidad habían permitido a los pobladores y sus agrupaciones políticas participar activamente del proceso de diseño para la urbanización del barrio. Este proyecto consensado por los vecinos y aprobado por el proceso participativo de la mesa de representantes del barrio que luego fue parte de los instrumentos de la ley de urbanización aprobada por la Legislatura Porteña.

Así fue como en 2009 se alcanzó la aprobación de las leyes de urbanización (Ley 3345 y 3549 de 2009), que incluían la instrumentación de la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis” como forma de validación del proceso social de acción colectiva previo y de rol de control del proceso futuro.



Proyecto del Instituto de la Espacialidad Humana, UBA, FADU. Fuente: IEHu

El proyecto de urbanización desarrollado por el equipo del IEHu de la UBA, FADU disponía una serie de tácticas específicas para alcanzar la integración socio territorial. Entre ellas, se incluía la existencia de la autopista Illia como una infraestructura de escala metropolitana y resolvía su conexión, se operaba sobre el espacio urbano reconociendo la necesidad de generar equipamientos y vacíos que permitan articular los espacios barriales con el impacto de esa estructura, y se disponía de las tierras necesarias para relocalizar y esponjar las viviendas afectadas por las trazas viales u operaciones de escala micro.

En ese contexto, esta propuesta incluyó el soterramiento de la autopista ribereña en el tramo que corresponde al barrio 31. Esta posición, que también guardaba un sentido inclusivo bajo una lógica de equidad y valoración social, chocó con la negativa de los gestores públicos a nivel regional y nacional.

### **El cambio de la traza de la autopista y un parque lineal**

Actualmente en el proceso de transformación del sector se desarrollan nuevas acciones, promovidas desde la autoridad pública. Entre las más costosas y llamativas, se encuentra la obra de reconstrucción de la autopista Illia, que consiste en la construcción de 2100 metros de nueva autopista, ubicada paralela a la actual, a 400 metros al oeste. Esta nueva infraestructura vial transcurrirá a nivel del terreno en un área de

playas ferroviarias. Según prometen desde el gobierno de la CABA, el tramo que se reemplaza de la actual autopista Illia será convertido en un parque lineal.

Las referencias que se toman en el campo de la arquitectura y el urbanismo no son inocentes, como reseña un diario recientemente “que algún urbanista en un exceso imaginativo ha comparado con el High Line de Nueva York”. El puente que permite el cruce sobre el nivel de la Avenida del Libertador dejaría de ser utilizado para el tránsito y pasaría a formar parte de ese parque.[4]

Un documento del CPAU (2017) critica fuertemente la pertinencia de la argumentación oficial que asemeja esta operación a otras como el Paseo Dumesnil en París, o el High Line en Nueva York. La principal diferencia con es que la infraestructura que se reconvierte en este caso está en uso y en buen estado, mientras que en los otros era “infraestructura obsoleta en desuso donde el recorrido del paseo elevado comienza y termina en lugares singulares, cruzando un conjunto de lugares de interés”. Estas condiciones no se verifican en la autopista Illia. (CPAU, 2017)

La argumentación que los gestores del gobierno local esgrimen justifica esta obra en la necesidad de modificar la disruptiva situación urbana, “la traza actual de la autopista genera divisiones en la trama de la ciudad y sus barrios, que impactan negativamente sobre los niveles y calidad de vida de los habitantes de las Villas 31 y 31 bis.”[5] En exposiciones públicas recientes, los responsables de este proyecto especifican el impacto negativo de la traza actual en la relación entre el barrio 31 y el 31bis, omitiendo que la nueva traza divide a la totalidad del barrio 31 del resto de la ciudad.

La finalización de la obra está programada para octubre de 2018. En total, costará unos 1.700 millones de pesos, que serán financiados por un préstamo a largo plazo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las obras se encuentran en manos del Ministerio de Desarrollo Urbano, que conduce Franco Moccia, en conjunto con Autopistas Urbanas SA (AUSA).”[6]



Nueva traza de la Autopista Illia. Fuente: AUSA

Entre los actores, que participan del proceso de decisión, de gestión y de materialización, pueden observarse, en esta intervención con un protagonismo público notable, las grandes empresas constructoras: “La nueva vía rápida que tendrá la Autopista Illia será construida por la unión transitoria de empresas (UTE) conformada por las firmas Panedile, Rovella Carranza y Supercemento luego de que se firmara el contrato con Autopistas Urbanas S.A (AUSA).”[7]

Ilustra la caracterización de este tipo de actores su presencia en dos listados de grandes empresas constructoras, elaborados por los dos últimos gobiernos nacionales. En el primero, realizado por el Ministerio de Planificación en 2015, pueden observarse:



Rovella Carranza (9), Supercemento (14), Panedile (17)[8]. Luego, ya en junio de 2016 continúan en el top 40 “La investigación que llevan a cabo las autoridades nacionales abarca la construcción de viviendas; centrales térmicas; represas hidroeléctricas; obras hidráulicas, viviendas, entre otras: Panedile (33), Rovella Carranza (36), Supercemento (39)” [9]

Complementando la caracterización de actores, podemos observar que es posible encontrar en estos listados de grandes empresas contratistas del Estado, a otros protagonistas de la producción de la ciudad como Ángel Calcaterra, (primo del presidente Mauricio Macri), Cristóbal López, Lázaro Baez y Marcelo Odebrecht.



Imágenes del futuro parque elevado. Fuente: AUSA

### **III Erradicar o radicar, excluir o incluir dejan de ser opuestos si el objetivo está puesto en el valor de cambio del espacio urbano.**

En el período estudiado se han desarrollado proyectos urbanos que resultan instrumentos de prefiguración relevante, en tanto permiten transformar las villas. El carácter inclusivo o excluyente del proyecto depende del actor que prevalece en el proceso de producción en cada momento. No obstante, las relaciones de poder entre actores varían en el tiempo, y hacen que los instrumentos no garanticen el sentido de la operación.

El derecho a la ciudad requiere que el sentido de las operaciones de transformación urbana priorice el valor de uso. Teniendo en cuenta que el valor de uso y el valor de cambio se encuentran presentes en todos los instrumentos, el sentido inclusivo de cada proyecto urbano se define en la prevalencia del valor de uso en la operación que propone.

En el caso del proyecto actual, que inicia con el cambio de traza de la autopista, se observa en los hechos la fuerte incidencia del valor de cambio. A pesar de que esta obra millonaria el gobierno local la justifica argumentando variadas razones que ya hemos criticado por su inconsistencia técnica. Es destacable, que esta propuesta no se contraponen con el proyecto anterior que iniciara el camino de la radicación factible, ya que el proyecto actual de la CABA encuentra un antecedente en el del IEHu ya que se apoya en la demostración de aquellos de que era posible incluir.

Por otra parte, en consonancia con los criterios excluyentes con los que proponen trasladar la autopista Illia, el proyecto del gobierno de la CABA, propone un único tramo de la autopista ribereña elevado, y es el que circula frente al barrio 31, bordeando el lateral “Este”.

Esta definición genera una nueva barrera urbana, que refuerza la fragmentación del territorio. Al Este se propone una nueva autopista elevada, produciendo una barrera urbana, situación espacial que del otro lado del mismo barrio “justifica” la necesidad de una operación millonaria. Más aun considerando que la traza de la autopista ribereña atraviesa el centro porteño en una traza de 6 kilómetros lograda gracias a una operación

metropolitana de soterramiento por el bajo porteño y puerto Madero. En este caso también se argumenta que es para mitigar el impacto fragmentador de esta vía en la ciudad. Sin embargo, al llegar al barrio 31 se propone elevada, dividiendo el territorio formal y el informal. Se trata claramente de una decisión incongruente con las argumentaciones y las definiciones presupuestarias. [10]

Un actor que resultó beneficiado por la operación propuesta es Nicolás Caputo, quien acertó en la compra barata de los terrenos del hospital ferroviario hace una década, propiedad privada que se vio valorizada por un cambio normativo. En esta operación Caputo compró en 6 millones de dólares, para vender luego en 26 millones, una ganancia difícilmente comparable con el resultado de las operaciones promedio en el mercado inmobiliario.[11]

La urbanización del barrio 31, como parte de un proyecto de sector estratégico del AMBA, alcanza otros actores, y viabiliza negocios inmobiliarios de otras escalas. Como señala Nicolas Esiler en Tiempo Argentino, haciendo referencia a la operación de los terrenos del hospital ferroviario “La valorización se la dio una disposición ilegal emitida por el gobierno porteño, a cargo de Mauricio Macri, que habilitó el uso privado de una parcela que por ley solo podía ser ocupada por edificios públicos”. Señala además algunos defectos formales en los procedimientos administrativos, ya que “la normativa debería haber pasado por la Legislatura, pero el PRO evitó el trámite.”

En síntesis, la operación actual es promovida por el gobierno porteño con una incoherencia entre argumentos y acciones que evidencia un discurso tramposo. Bajo el paraguas del mejoramiento de la situación urbana de una población llena de urgencias y necesidades, se venden tierras públicas privilegiadas, se toma deuda pública a cien años. Se promete integración e inclusión realizando una transformación innecesaria e injustificable, en un proceso en el que la participación comunitaria se agota en los detalles de cuestiones menores, como el equipamiento de la plaza o el color del frente de las casas.

Observada desde su impacto urbano. La línea de argumentación es contradictoria. El gobierno de la CABA postula que una autopista genera una división entre sectores urbanos. Luego, además de anular cualquier análisis creativo de la situación espacial específica, argumenta como inaceptable que este tipo divisiones entre la villa 31 y la 31 bis.

Observada focalizando en valor de uso del barrio autoconstruido, esta operación lo desconoce. Organiza sus acciones y se estructura en el valor de cambio del suelo y en el aumento del precio en la reproducción de este. No existen razones técnicas atendibles, ya que no se modifica en nada el funcionamiento de la autopista con la nueva traza propuesta.

Por último, emprende una obra millonaria para volver a construirla, pero esta vez acentuando la división que ya provocan las vías del FFCC entre la villa 31 y el barrio situado al frente, caracterizado por los edificios lujosos de la avenida Libertador. En relación con el desplazamiento de esta traza, finalmente, corresponde mencionar que por todos los motivos expuestos fue rechazada y cuestionada tanto el equipo técnico de FADU que realizó el proyecto de reurbanización que se promovió en la ley 2009, como al Centro Argentino de Ingenieros y el Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.[12]

Desde este Consejo Profesional y los diferentes organismos profesionales de la ingeniería, se señaló que “el punto de cruce de dos de las vías de ingreso más importantes de los tráficos provenientes del norte de la ciudad y el conurbano (que ahora se produce en diferente nivel), se transformaría en un cruce a nivel semaforizado, lo que impactaría en la accesibilidad al área central.” (CPAU, 2017)

En este contexto, los organismos de participación estatal se convierten en engranajes del engaño, que necesitan la validación de un proceso que lleve el rotulo “participativo”, aunque sea en la práctica una instancia de segundo o tercer orden en el tipo de resoluciones o recursos que se ponen en debate. Muchos técnicos muy valiosos son puestos en el escenario de la participación funcional y segmentada, por ignorancia o por necesidad, entregan el conocimiento adquirido en años de trabajo de las organizaciones y del pueblo, trabajando en equipos que operan a favor de la concentración económica.

Como parte de este proceso, el gobierno de la FADU aporta su grano de arena, dando su nombre para la organización de un concurso público para diseñar el parque innecesario, que justifica la deuda y la venta. Es altamente cuestionable la colaboración que el gobierno actual de la FADU dispone al co-organizar el concurso para el parque elevado. Se asocia al gobierno de la CABA, luego de que éste haya resuelto vender tierras públicas, endeudarse, trazar una autopista sin sentido, y lo hace para proyectar el embellecimiento de una infraestructura que inutilizaran adrede. Pervierte de esta manera la formación de miles de futuros arquitectos y arquitectas, convocados a participar de una compulsa, que en nombre de la integración fragmenta, y en nombre de la defensa de lo público favorece intereses privados específicos de sectores ya privilegiados por el sistema económico, como grandes empresas y operadores inmobiliarios. De este modo, se pone lo más valioso de la producción de estudiantes y docentes, sus programas y proyectos, al servicio de una operación que contradice el sentido social de la formación de profesionales en la universidad pública.



La traza elevada de la autopista ribereña. Fuente: Nueva Ciudad.

La tierra pública del tiro federal fue vendida. Se tomó el préstamo con el BID para la ejecución de la obra, en el contexto de cientos de miles de dólares de deuda tomados a cien años. La obra del traslado de la autopista se proyectó, se licitó y ya comenzó. Este es la transformación que están produciendo, estos son los hechos.

Si para la integración barrial no es necesario realizar una autopista, y para su funcionamiento infraestructural no es necesario. ¿Por qué se realiza una obra que requiere una inversión semejante? ¿Por qué se asume una deuda publica millonaria y se venden terrenos públicos, para realizar una transformación como esta que no tiene justificación razonable desde el punto de vista técnico? Por otra parte, si se sostiene

como necesario eliminar la autopista elevada para integrar, y los recursos del movimiento de la infraestructura se encuentran “disponibles”, ¿porque no se disponen en otras alternativas, como un trazado soterrado?

#### **IV Derechos Humanos, urbanismo y negocios millonarios**

Para finalizar, es necesario contextualizar nuevamente la situación de los pobladores que habitan el sector urbano que ha sido repetidamente objeto de proyectos de intervención y acciones específicas.

En todo el mundo hay pobladores que viven sin poseer un título legal. Tratar de ilegales a los pobladores de barrios populares oculta las circunstancias económicas y sociales que fuerzan a esas personas a vivir de ese modo. Como señala un reciente documento de la Universidad de General Sarmiento (2015), los “sin techo” del mundo y la población de este tipo de barrios “no ocupan inmuebles para infringir leyes u obtener ventajas, ellos están apenas creando soluciones cuando el sector legal falla en proveer viviendas para todas las personas de todas las clases sociales” [13]

Nuestra perspectiva es la que retoma el valor de la ciudad producida por sus trabajadores. La perspectiva de integración urbana del derecho a la ciudad es relativamente reciente. Si tomamos el derecho a la ciudad como el derecho a acceder a la ciudad como un bien de uso y no de consumo esto recién comenzó a verse reflejado a partir de finales de los 90 en documentos internacionales tales como: la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000), el Tratado por Ciudades, Villas, Poblados Justos, democráticos y sustentables (Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente Rio-92), la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (elaborada por la sociedad civil en los Fóruns Sociales Mundiales y Foro Social de las Américas , 2005), la Carta Agenda Mundial de Derechos Humanos en las Ciudades (2011) Consejo Mundial del CGLU, el Programa de Acción de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2007)

Desde la perspectiva del derecho a la ciudad, asumida desde un punto de vista integral, el proceso que genera las transformaciones urbanas es un proceso de producción, con todo lo que esto implica en el contexto de concentración económica y desarrollo desigual propio del capitalismo. Comprender la producción urbana como un proceso en el que los actores transforman el territorio accionando en favor de sus intereses contradictorios implica reconocer la existencia del conflicto.

Por el contrario, desde la perspectiva de los actores que cuentan con los recursos, aquellos que concentran el poder, siempre será oportuno invisibilizar conflictos. Generar un entorno amigable que permita darles curso a todas las iniciativas de todas y todos, pero que se resuelvan y prioricen según su poder y sus recursos, promoviendo que perdure y consolide la situación de desigualdad.

Es necesario propiciar un debate profundo, y las transformaciones urbanas que tiendan hacia una operación justa y redistributiva, observando el territorio según sus relaciones de escalas, dimensiones y actores. Esto requiere revisar críticamente los discursos oficiales, constatando sus contradicciones, sus parcialidades, visibilizando los intereses que lo promueven y actores que se benefician objetivamente de las acciones que se llevan adelante. Este es otro modo de aportar al proceso de real integración e inclusión social y urbana.

Como hemos señalado, toda la operación actual del gobierno sobre el barrio 31 promueve una serie de negocios que no aparecen en las argumentaciones. En cambio, postula como propósito una integración que no es observable en las relaciones que genera en el espacio urbano, como tampoco lo es en el modo de participación de los actores involucrados. Se trata de una estrategia perversa, que en un entorno de necesidades populares urgentes promueve principalmente negocios para los actores del mercado: grandes empresarios, operadores inmobiliarios. Intervenciones urbanas que

favorecen la compra y venta de grandes y lujosos terrenos, la producción de grandes obras de infraestructura y se sostienen con el endeudamiento público que carga sobre el esfuerzo de todos los argentinos.

Detrás de la lucha histórica de miles de hombres y mujeres por ampliar y garantizar los Derechos Humanos no cesan de aparecer oportunismos que ponen de manifiesto la necesidad de explicitar los procedimientos mediante los cuales se producen las transformaciones urbanas.

Participar del mercado de vivienda, comprar y vender, no es un derecho humano es un derecho individual, participar cooperativamente de la construcción de la ciudad si lo es.

El derecho humano es el acceso a la tierra de toda la sociedad, el título de propiedad es solo una formalidad.

Acceder a los servicios de saneamiento urbano, es un derecho humano que no se alcanza solo teniendo la red, los caños, el medidor.

Para alcanzar el derecho humano a conocer, capacitarnos, investigar, no alcanzan las escuelas. Contar con materiales para construir una vivienda no es sinónimo de sacar un crédito.

Las transformaciones urbanas pueden ser consideradas en un sistema de valor en el que prevalece el uso y goce humano o en uno donde prevalece el valor de cambio y la obtención de un excedente económico.

Nosotros nos posicionamos, en favor del valor de uso, ya que entendemos que es un factor que relativiza el monopolio acríptico del valor de cambio, del precio de las cosas, determinado por las circunstancias del mercado y la lógica del lucro. De allí que la perspectiva de derechos humanos requiere para nosotros anclarse en la lectura de los procesos urbanos puesto que allí se suceden las grandes injusticias que excluyen a la población, sometiéndola a atrocidades que tienen condicionamientos materiales.

El papel de los técnicos en estos procesos territoriales es siempre necesario y decisivo. Entre ellos los arquitectos y urbanistas definimos nuestras intervenciones asumiendo una posición en este juego de intereses, de acuerdo al sentido que le damos a la disposición de recursos, el lugar que ocupamos frente a los conflictos y los valores que se desprenden del modo de producir dichos cambios.

### **Notas**

[1] “Para superar el capitalismo, el valor de uso debe prevalecer sobre el valor de cambio”: David Harvey. Consultado en Olcamom en Diciembre de 2017 en <http://www.olacom.org/para-superar-el-capitalismo-el-valor-de-uso-debe-prevalecer-sobre-el-valor-de-cambio-david-harvey/>

[2] “Ambicioso proyecto urbano para Retiro” La Nación, 29.10.06 <http://www.lanacion.com.ar/853770-ambicioso-proyecto-urbano-para-retiro>

[3] El concurso nacional de ideas fue promovido en 1996 por: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Ferrocarriles Argentinos. ENABIEF, organizado por la Sociedad Central de Arquitectos, SCA y auspiciado por FADEA. Los ganadores fueron: Arq. Alberto Varas con J. Lestard y M. Baudizzone. Asociados: Arqs Claudio Ferrari / Daniel Becker. Consultado en <http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/caba/20-anios-de-concursos/desarrollo-urbanistico-para-el-area-de-retiro-el-10-enero-de-2017>

[4] “La costosa modificación de la autopista Illia” La Nación 26.09.2017 <http://www.lanacion.com.ar/2066352-la-costosa-modificacion-de-la-autopista-illia>

[5] AUSA, noviembre 2016. “NUEVA TRAZA VÍA RÁPIDA ILLIA, MARCO DE POLÍTICA DE REASENTAMIENTO” Consultado en <https://www.ausa.com.ar/documentos/Informe-Marco-de-Reasentamiento-Nuevo-viaducto-Autopista-Illia.pdf>

[6] “Cómo será la nueva autopista Illia que construirá la ciudad para 2018” Bigbangnews, 20.02.2017 Consultado en <http://www.bigbangnews.com/actualidad/Como-sera-la-nueva-Autopista-Illia-que-construira-la-Ciudad-para-2018-20170220-0037.html>

[7] “Adjudican obra para la nueva Autopista Illia” 29.03.17 El Cronista. <https://www.cronista.com/negocios/Adjudican-obra-para-la-nueva-Autopista-Illia-20170329-0020.html>

[8] “El Gobierno dio a conocer un ranking de las empresas contratistas del Estado” La Nación, 18.08.2015 <http://www.lanacion.com.ar/1820235-el-gobierno-dio-a-conocer-un-ranking-de-contratistas-del-estado>

[9] “El Gobierno investiga a un grupo de empresas constructoras de obras públicas” Infobae, <https://www.infobae.com/economia/2016/06/21/el-gobierno-investiga-a-42-empresas-constructoras-de-obra-publica/>

[10] “Paseo del Bajo” El nuevo corredor vial conectará de manera ágil el sur y el norte de la Ciudad, además de crear nuevos espacios verdes y de recreación para el vecino. Consultado en <http://www.buenosaires.gob.ar/planeamiento/visionciudad/paseo-del-bajo>

[11] “Pedido de informe por le meganegocio de Caputo en Retiro”. Tiempo Argentino, 24.05.2017 <https://www.tiempoar.com.ar/articulo/view/67479/pedido-de-informe-por-el-meganegocio-de-caputo-en-retiro> “Puerto Retiro: otro meganegocio que cerró Caputo con ayuda del Estado”. Tiempo Argentino. 20.05.2017 <https://www.tiempoar.com.ar/articulo/view/67433/puerto-retiro-otro-meganegocio-que-caputo-cerra-con-ayuda-del-estado>

[12] “Nueva traza de la autopista Illia y su impacto en el Barrio 31 Carlos Mugica” Arqa, 10.11.2017 Consultado en: <http://arqa.com/actualidad/noticias/nueva-traza-de-la-autopista-illia.html> en Octubre de 2017

[13] Textos del módulo derecho a la ciudad, de la diplomatura en Derechos Humanos de la UNGS, Los Polvorines, 2015.

[13] “Acciones | Opinión sobre la nueva traza de la autopista Illia y su impacto en el Barrio 31 Carlos Mugica” Consultado en CPAU en octubre de 2017. <http://www.cpau.org/nota/30977/acciones-opinion-sobre-la-nueva-traza-de-la-autopista-illia-y-su-impacto-en-el-barrio-31-carlos-mugica>

## **EJE 6**

### **Participación en el marco de políticas de intervención en asentamientos populares**



## ESTRATEGIAS DE MEJORA COLECTIVA Y PARTICIPATIVA DEL HÁBITAT POPULAR EN EL GRAN SAN MIGUEL DE TUCUMÁN

Paula Boldrini, Matilde

Centro de Estudios sobre Territorio y Hábitat Popular – FAU - UNT

[paula\\_boldrini@hotmail.com](mailto:paula_boldrini@hotmail.com)

Malizia Hernández

Centro de Estudios sobre Territorio y Hábitat Popular – FAU - UNT

[matumalizia@yahoo.com.ar](mailto:matumalizia@yahoo.com.ar)

Paz Hernández

Centro de Estudios sobre Territorio y Hábitat Popular – FAU - UNT

[mariadelapazhernandez@gmail.com](mailto:mariadelapazhernandez@gmail.com)

### **Introducción**

Las condiciones en las que se encuentran hoy los sectores vulnerables urbanos concentrados principalmente en asentamientos populares, han variado cualitativamente en los últimos diez años. Estos cambios conllevan tanto el sostenimiento como el surgimiento de ciertos modos de organización social, que traen aparejadas nuevas claves y estrategias de abordaje tanto para el acompañamiento técnico, como para las metodologías alternativas de investigación y enseñanza de este campo de conocimiento en las universidades.

El aglomerado Gran San Miguel de Tucumán (GSMT) forma parte del Norte Grande Argentino, donde la pobreza alcanza los peores índices y la calidad de vida los niveles más bajos del país (Bolsi y Paolasso, 2009). Esta región presenta una estructura socio-espacial fragmentada, que se evidencia en desigualdades tales como lujosas urbanizaciones cerradas lindantes a barrios en condiciones de extrema vulnerabilidad (Malizia y Boldrini; 2012). En este sentido, el proceso de conformación del GSMT, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, ha sido diverso y complejo, acompañado por el particular desarrollo económico provincial, regional y nacional. Como expresan Boldrini, Malizia y Paolasso (en prensa) los ritmos inherentes a la economía azucarera impusieron en gran medida el camino por el que atravesó -y atraviesa- esta urbe provocando que su proceso de crecimiento y expansión sea caótico, en el que las desigualdades económicas y sociales se plasman de manera tajante e inequívoca en el territorio. En este contexto se sitúa el acelerado derrotero mediante el cual se propagaron las villas miseria y los asentamientos informales en la ciudad.

Asimismo, en la última década se ha evidenciado con mayor notoriedad un fenómeno que, si bien era reconocido y manifestado por los vecinos en los barrios populares desde hacía ya varios años, cobra en la actualidad relevancia primordial superando necesidades que continúan pendientes tales como la falta de trabajo, vivienda e incluso el hambre. El circuito de producción, venta y consumo de drogas – fundamentalmente paco- se ha recrudecido generando y profundizando diversas problemáticas que transforman estructuralmente las dinámicas barriales.

El predominio de esta problemática la convierte en una de las claves de abordaje en procesos participativos, ya que allí se concentran las inquietudes, preocupaciones y energías de cambio de los habitantes en los barrios. Sin embargo, esta situación nos encuentra mayormente des-instrumentados para intervenir en el territorio con las antiguas estrategias - escasamente implementadas y ahora desactualizadas - que requieren severas adaptaciones para el abordaje de lo social.

De esta forma el presente trabajo tiene como objetivo principal investigar estrategias colectivas y participativas tendientes a contribuir a la organización comunitaria y a la mejora del hábitat popular, adecuadas al nuevo contexto social. Los resultados de la presente investigación, además, permiten construir un compendio teórico-instrumental capaz de servir de insumo a las lógicas y prácticas participativas llevadas adelante en barrios populares y a la vez servir de insumo para la investigación.

Para su desarrollo se parte de experiencias concretas de acompañamiento técnico llevadas adelante en cinco barrios populares del GSMT: Costanera, Los Vásquez, Santa Inés, 11 de Enero y Diagonal Norte. Estos barrios forman parte de los ámbitos en los que se encuentra trabajando el Programa Mejora del Hábitat Participativo (perteneciente al CETyHaP, FAU-UNT). En ellos se han desarrollado diversas experiencias participativas entre los años 2015 y 2017, donde predomina la organización comunitaria en el proceso de transformación del hábitat; el acompañamiento técnico tanto institucional como extra-institucional; y las transformaciones que contemplan al espacio público de manera principal. Tal como puede observarse los casos analizados presentan organizaciones y experiencias de corta data. Esto obedece a una característica provincial, donde la mayor fuerza popular organizada se encuentra en el circuito de la caña y ahora también del citrus, con escasa replica en el ámbito urbano. Históricamente los movimientos populares en Tucumán han estado asociados a las luchas por mejores condiciones de trabajo en la dinámica productiva fundamentalmente rural, y recién en los últimos años se trasladaron al ámbito urbano incluyendo demandas vinculadas al hábitat.

El enfoque metodológico propuesto adopta, en todo momento, el desarrollo de estrategias participativas combinadas con el uso de herramientas cualitativas. Utilizar ambas metodologías en forma conjunta para trabajar, en este caso con grupos vulnerables, implica la posibilidad de unir el mundo académico con la práctica concreta (Svampa, 2008) mediante el continuo entrelazamiento entre el marco teórico-conceptual y la realidad estudiada (Althabe, 1999). La investigación contempla los procesos barriales de manera comparativa, considerando su lugar en el contexto metropolitano, problemáticas urbanas y socio-organizativas. Para ello se tuvieron en cuenta variables específicas como aspectos generales del barrio; principales problemáticas detectadas; instancias en las que se encuentra las condiciones del sujeto, grupo y comunidad; tipo de organizaciones e instituciones que participan; producción conjunta elaborada hasta el momento; respuesta gubernamental; e instancia del proceso participativo. Los resultados obtenidos del análisis de estas variables permitieron identificar similitudes y diferencias entre los casos estudiados, en tanto los fenómenos socio-urbanos particulares sólo pueden comprenderse y dimensionarse en el marco de los procesos que acontecen en la ciudad y que se encuentran asociados a la desigualdad y su consecuente división socio-espacial.

## **I. Antecedentes y marco teórico**

La contracara de la participación deseada se apoya en el disciplinamiento, basado en una interacción compleja entre diversas formas de control, con un dominio espacial de tipo intensivo. Lo que en verdad cabe distinguir es cuales son los tipos de control actuales, velados y sutiles, qué tipos de territorios producen (Haesbaert, 2011), y cuáles son las formas de resistencia a las lógicas de la ciudad neoliberal (Janoschka, 2011). Resistencias que surgen por la virulencia de las transformaciones y exclusiones que conlleva el sostenimiento del paradigma dominante, inspirando prácticas subalternas y contra-hegemónicas (Sparke, 2008). Sobre este aspecto existen estudios

que centran su interés en los movimientos sociales urbanos de acceso al suelo urbano (Castells, 1985, 1968; Pradilla, 1984; Duhau, 1998; Sigal, 1981, Riofrío, 1991) que se inscriben dentro de las luchas por la redefinición de nuevas formas de control social y político de las demandas populares, pasando progresivamente de la lucha reivindicativa a la propositiva (Coulomb, 1992) y cuestionando la legitimidad de la gestión urbana existente (Cravino, 2012).

De esta forma adquiere importancia la manera en que los sectores vulnerables y vulnerados de la sociedad afrontan el avance de esta estructura urbana desigual, en la que prolifera la informalidad precaria mediante dinámicos procesos de des-reterritorialización (Haesbaert, 2011). Sigue siendo imprescindible la realización de esfuerzos adicionales para entender no sólo las consecuencias territoriales de las políticas neoliberales sino también cómo y por qué se toman decisiones poniendo en discusión alternativas para re-apropiar el medio urbano mediante el recurso de la participación como una práctica de ciudadanía urbana (Purcell, 2007; Ciccolella, 2010; Pradilla, 2010; Boldrini, 2011).

La informalidad, estrechamente vinculada con la vulnerabilidad, está basada en la confluencia de los factores pobreza, trabajo informal y vivienda precaria, en lo que se conoce como *informalidad clásica* (Mertins, 2011). Sin embargo, se hace necesario incorporar otras situaciones que contemplen la heterogeneidad social (Abramo, 2003), como el caso de familias con trabajo formal que también habitan estos barrios (Cravino, 2012), trascendiendo la estricta relación pobreza-informalidad que resulta insuficiente para explicar el fenómeno (Smolka, 2003). Por su parte Clichevsky (2000), sostiene que la informalidad urbana conlleva dos formas de transgresión: respecto a los aspectos dominiales y al incumplimiento de las normas de urbanización. Contrariamente a la urbanización formal, la urbanización informal primero habita el terreno, después construye la vivienda y por último trata de dotarlo de servicios, configurando un proceso particular sobre el cual no es posible aplicar las normas de los procesos formales (Cravino, 2012).

En este contexto, los habitantes de los asentamientos informales, ya sean villas, asentamientos o tomas de tierra (Cravino y Varela, 2008), provienen cada vez más de la misma ciudad (particularmente inquilinos o familias que habitan asentamientos regularizados que no pueden afrontar las modalidades formales de habitar la ciudad), y menos del ámbito rural, con una heterogeneidad que incluye trabajadores formales e informales que, con las crisis económicas, se constituyen como nuevos pobres (Cravino, 2012). El fenómeno puede separarse en tres componentes (Duhau, 1998): el acceso al suelo urbano, la producción de la vivienda, y la producción y obtención de los servicios públicos, equipamiento e infraestructura. En todos predomina un tipo de acción autogestiva, donde el motor principal del proceso son las demandas que prioriza el grupo familiar y/o colectivo barrial.

En la última década, las dinámicas barriales en el GSMT giraron en torno al fenómeno del consumo de drogas, reestructurando usos, percepciones y lógicas principalmente en asentamientos informales y barrios populares en general (Boldrini, en prensa). La problemática del consumo de drogas es un fenómeno multifactorial. Es un problema que no entiende de fronteras, comunidades ni de estratos sociales y constituye una situación compleja tanto a nivel mundial como nacional, diferenciando particularidades regionales, provinciales y barriales.

Teniendo en cuenta lo explicado por Babor (citado por Medina Mora *et al.*, 2013: 68) cada país encuadra sus políticas públicas según la tipología de problema que presente el tráfico de drogas y consumo interno. Así encontramos países como Estados Unidos que la catalogan como un asunto de justicia, por tener elevados niveles de

consumo tanto ocasional como problemático, bajo nivel de tráfico, altos niveles de violencia y muy altos niveles de crimen atribuido a los usuarios de drogas; o países como México y Argentina que asumen la categoría de seguridad nacional, con tasas más bajas de consumo ocasional y problemático, muy altos niveles de tráfico y violencia, pero con baja criminalidad atribuible, dando un primera aproximación a la comprensión del tipo de medidas implementadas desde el poder público para estos casos.

En Argentina, durante el período 2003-2015, se produjo la convivencia entre los paradigmas prohibicionista y de reducción de daños. Actualmente, bajo el mandato de gobierno del Presidente Macri, en recientes declaraciones del Director de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (Sedronar) ante la ONU se enuncia una política de “visión integral, holística, multidisciplinaria y centrada en la persona” ([www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)). Se enfatiza que la lucha contra el narcotráfico:

se encuentra actualmente a cargo del Ministerio de Seguridad de la Nación y sus fuerzas federales, mientras que la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina está encargada de la prevención, tratamientos e integración [...]. Dicha Secretaría asumió este nombre en el año 2017, poniendo al sujeto en el centro de la escena y trabajando desde una visión social y de salud pública para la recuperación de sus derechos ([www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)).

Un período de austeridad económica, como el que actualmente transita la Argentina, tiene repercusiones sobre los niveles de consumo de drogas en la sociedad, acompañada de un incremento colateral de actividades delictivas. Las comunidades marginadas y socialmente desfavorecidas siempre son las más vulnerables ante el incremento del consumo, como resultado de múltiples factores como la exclusión social y la violencia generalizada de sus realidades, generando una demanda creciente de servicios de salud para el tratamiento de adicciones. Esta realidad no parece ser compartida por el gobierno tucumano ya que durante el año 2017, canceló la renovación de la mayoría de los contratos de los trabajadores que llevaban adelante los dispositivos de salud pertenecientes a la Secretaría de Estado de Prevención y Asistencia de las Adicciones. Los mismos funcionaban en barrios con fuertes problemas de adicciones mediante abordajes territoriales y de acompañamiento terapéutico de los jóvenes con adictos a la pasta base o paco (<https://www.lagaceta.com.ar/nota/734757/actualidad/cortaron-contratos-area-adicciones.html>). En el mismo sentido el gobierno nacional declaró que no construirá el Centro Preventivo Local de las Adicciones (CEPLA) (<https://www.lagaceta.com.ar/nota/764191/actualidad/centro-para-adictos-costanera-no-se-hara.html>).

La pasta base es tema de gran preocupación de Salud Pública, por su “gran poder adictivo y elevada toxicidad, ocasionando trastornos psicofísicos severos, así como fuertes repercusiones en el ámbito familiar, social, económico y laboral” (<http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/pbc.pdf>).

Según el psicólogo Emilio Mustafá, coordinador de los dispositivos de salud de la Secretaría de Estado de Prevención y Asistencia de las Adicciones (Ministerio de Desarrollo Social provincial):

en el año 2011 se produce la apertura de cocinas en la provincia, hecho que se propaga hasta la actualidad mediante la consolidación de un circuito de narcomenudeo como forma más organizada y perfeccionada de narcotráfico. Esta modalidad consiste en la ramificación del producto y garantiza a los medianos y grandes productores y proveedores la masificación de la venta, procurando mayor impunidad y libertad para acrecentar el negocio (<http://www.documentotv.com/nota/sociedad/32/duro-informe-revela-fenomeno-consumo-paco-tucuman.html>).

En este circuito, se involucran familias enteras en la organización de la venta de drogas. Desde los más pequeños hasta los adultos, cada miembro tiene un papel dentro de una dinámica sistematizada. Esto impacta en un significativo deterioro de la estructura social desde el seno familiar, hasta llegar a la descomposición de vínculos y valores comunitarios, acarreando mayor fragmentación y violencia en toda la sociedad. El narcomenudeo se convirtió en una fuente laboral ante la falta de trabajo y oportunidades, situación que se ve agravada por la connivencia policial. En los barrios convive el sujeto que subsiste económicamente a partir de la venta de droga, con el sujeto que la consume, desnutrido y doblemente estigmatizado, incrementando alarmantemente las tasas de suicidios de los jóvenes.

En este contexto, en el año 2008 surgió el grupo Las Madres de Pañuelo Negro, integrado por madres que perdieron sus hijos por suicidios o asesinatos de transas por deudas y fundado para combatir la venta de drogas y denunciar a los transas. Sin embargo, a pesar de las arduas luchas cotidianas que llevan adelante estas madres el consumo de drogas se convirtió en una actividad de carácter social, una razón de encuentro en las esquinas. Los jóvenes internados en recuperación advierten que carecen de amistades fuera de este circuito. Se reiteran las recaídas de los jóvenes que inician procesos de internación al volver al barrio y encontrarse sometidos a la misma situación, con las mismas condiciones que lo llevaron al consumo (<http://revistanorte.com.ar/el-paco-aumenta-el-deseo-en-adictos-de-terminar-con-sus-vidas/>).

Este territorio casi liberado, solo arroja lecturas negativas en relación a la respuesta estatal sobre la problemática de la droga, frágilmente contrarrestada mediante procesos de organización impulsados por grupos en situación de vulnerabilidad extrema. En este sentido la participación constituye un concepto transversal a lógicas y prácticas capaces de revertir este orden dominante. Su explicitación, concepción e instrumentación dependen de una adecuada lectura de la multiplicidad de factores que involucra, tales como la manera de ver el mundo y las relaciones de poder en el ámbito que se trate.

No obstante invariablemente, la participación conlleva una ruptura voluntaria y vivencial de relaciones asimétricas de sumisión y dependencia (Fals Borda, 1986), la cual implica la asunción del poder (Jiménez Domínguez, 2008) en el marco de prácticas transformadoras des-alienizantes (Harvey, 2007). Implica tomas de decisiones compartidas y con previo conocimiento de los problemas y alternativas posibles, que se realizan con tiempo suficiente y mecanismos claros de implementación del proceso participativo (Villasante, 1997) y que involucra además la interpenetración entre el conocimiento popular y el experto (Jiménez Domínguez, 2008), con una organización colectiva de los recursos (Yory, 2003; Hernández García, 2005).

Un proceso de participación exitoso se cumple en la medida que se han construido vínculos apropiados, la comunidad se ha mantenido integrada y se ha fortalecido con la experiencia desarrollada. Asimismo, la participación conlleva el desarrollo de actividades en ámbitos apropiados, alcanzando —en el actual contexto— instancias de protesta que evidencian rasgos repolitizantes de estas prácticas; en un proceso capaz de atravesar una espiral dialéctica donde cada experiencia retroalimenta un proceso de fortalecimiento progresivo a lo largo del tiempo (Boldrini, 2012).

Los vínculos se construyen ineludiblemente a partir de necesidades comunes que mueven a los sujetos a relacionarse entre sí. Sujetos entendidos como ser de necesidades que solo se satisfacen socialmente, en relaciones entre individuos, grupos y clases que lo determinan (Pichon Riviere, 1982) transformando la realidad de manera dialéctica. De esta forma y con este enfoque es que se promueve la gestación de grupos con tareas

que los convocan y que permiten alcanzar progresivamente impacto y actividades que atañan a la escala comunitaria.

## **II. Enfoque metodológico**

Teniendo en cuenta que el objetivo central de este trabajo radica en la identificación de aquellas estrategias colectivas tendientes al fortalecimiento de la organización comunitaria y a la mejora del hábitat popular, el enfoque metodológico propuesto adopta, en todo momento, el desarrollo de estrategias participativas combinadas con el uso de herramientas cualitativas. Utilizar ambas metodologías en forma conjunta para trabajar, en este caso con grupos vulnerables, implica la posibilidad de unir el mundo académico con la práctica concreta (Svampa, 2008) mediante el continuo entrelazamiento entre el marco teórico-conceptual y la realidad estudiada (Althabe, 1999). Esta situación permite, entonces, reconstruir teóricamente el mundo de los real (en permanente dinamismo) y obtener una comprensión holística de las situaciones sociales (Yuni y Urbano, 2003).

En este sentido, el enfoque metodológico adoptado propone centrar la mirada en la comprensión que los sujetos realizan de la situación en la que se encuentran, en los significados que le atribuyen a sus acciones y en cómo interpretan las relaciones que se establecen dentro de su mundo social particular. De este modo se estudia a las personas insertas en un contexto determinado, sin descartar la influencia de su historia de vida, y busca la comprensión de los fenómenos sociales desde la propia realidad de los sujetos, reconociendo el lugar desde el cual los actores clasifican el comportamiento y le atribuyen sentido.

Para su desarrollo, entonces, se recurrió, por un lado, a la implementación de estrategias participativas entendiendo que la misma es una modalidad mediante la cual se emprende un proceso de mejora del hábitat (tangibles e intangibles) de un grupo o comunidad a partir de su propia iniciativa, la cual mantiene un ejercicio activo y sostenido en el tiempo, mediante ámbitos y prácticas apropiadas y transformadoras, a través de las cuales se construyen vínculos interpersonales capaces de mantener el predominio de la integración comunitaria. En tal sentido se adoptan dos dimensiones fundamentales de participación que hacen referencia a polos opuestos: el de la emancipación, que se concreta cuando se practica la participación, y el de la subordinación, que ocurre cuando no se practica la participación. Para evaluar el predominio de cada extremo se consideran tres variables fundamentales: la construcción de vínculos, los ámbitos donde se desarrolla el proceso y la temporalidad (Boldrini, 2012).

Por el otro lado, la aplicación de herramientas cualitativas permitió el estudio, uso y recolección de una variedad de fuentes de información que describen los momentos habituales, problemáticos y significativos de la vida de los sujetos (Vasilachis de Gialdino, 2006). Sin embargo, en ciertos momentos y dada su pertinencia, también se recurre al uso de técnicas cuantitativas afines a las ciencias sociales (Baranger, 1992). Entre las mismas es pertinente señalar la observación con participación, las entrevistas abiertas semiestructuradas y el análisis de documentos (bibliográficos, cartográficos, oficiales, entre otros). Su aplicación permite construir datos en virtud de un proceso reflexivo entre los sujetos involucrados. La observación con participación (Guber, 2009) permite detectar los contextos y situaciones en las cuales se expresan y generan los universos culturales y sociales. La observación para obtener información significativa requiere algún grado de participación, ya que la interacción y reciprocidad entre investigador e interlocutores desempeña un papel

importante en el suministro de información. Las entrevistas semiestructuradas (Taylor y Bodgan, 1990; Souza Minayo, 2004) permiten la comprensión de las perspectivas que tienen los actores sociales involucrados respecto de sus vidas, experiencias o situaciones. Permiten descubrir y reconstruir lo que el entrevistado explica acerca de los distintos momentos de su existencia, los diversos ambientes por los que transita, y las esferas de actividad en las que su vida se desenvuelve (Mallimaci y Giménez Béliveau, 2006). Por último, el análisis de documentos (Yuni y Urbano, 2003) relacionados con el objeto de estudio permite conocer, analizar y contextualizar los fenómenos estudiados estableciendo relaciones entre acontecimientos pasados, presentes y futuros.

En este sentido, el propósito de emplear este enfoque metodológico radica en investigar procesos complejos que requieren ser aprehendidos globalmente. Así una investigación de este tipo permite alcanzar una comprensión contextual del objeto de estudio, cuyos resultados obtenidos constituyen un tipo de conocimiento susceptible de ser comparado con resultados producidos en contextos similares.

Para su desarrollo se seleccionaron cinco barrios populares localizados en distintas zonas del aglomerado Gran San Miguel de Tucumán: Costanera, Los Vásquez, Santa Inés, 11 de Enero y Diagonal Norte. Dichos barrios forman parte de los territorios en los que se encuentra trabajando el Programa Mejora del Hábitat Participativo (coordinado por el CETyHaP, FAU-UNT) cuyo eje central es promover la inclusión activa de la población a través de dinámicas socio-espaciales participativas orientadas a la mejora de la calidad de vida. La investigación propuesta contempla los procesos barriales de manera comparativa, considerando su lugar en el contexto metropolitano, problemáticas urbanas específicas, condiciones socio-organizativas particulares que contribuyen a dimensionar la complejidad inherente a las metodologías de trabajo en terreno. En estos barrios se llevaron a cabo diversas experiencias para la mejora del hábitat entre los años 2015 y 2017, donde se destaca la organización comunitaria, el acompañamiento técnico institucional y extra-institucional, y la transformación del espacio público de manera central.

### **III. Presentación del área de estudio**

El aglomerado Gran San Miguel de Tucumán (GSMT) forma parte del Norte Grande Argentino. Los territorios que integran esta región son muy diferentes unos de otros y han sido ocupados de manera diferencial por distintas sociedades a través del tiempo. No obstante comparten los peores índices de pobreza y calidad de vida del país (Bolsi y Paolasso, 2009). Esta región presenta una estructura socio-espacial fragmentada, evidenciada en desigualdades que van desde el desequilibrio en la ocupación de su territorio -con el despoblamiento rural forzado-, hasta la configuración de ciudades excluyentes que reproducen las lógicas urbanas latinoamericanas.

El proceso de conformación del aglomerado GSMT se caracterizó por un desarrollo urbano condicionado por la actividad azucarera en la provincia y su posterior crisis en la década del '60, (Osatinsky y Paolasso, 2012). Dado su número de habitantes (863.943 personas según la Encuesta Permanente de Hogares, cuarto trimestre de 2014) es la ciudad intermedia más poblada del NOA, destacándose a la vez como capital regional. En la actualidad su proceso de crecimiento y expansión se encuentra determinado, principalmente, por el accionar de distintos actores (sobre todo privados) que conducen la ocupación del territorio en función de sus características ambientales (Paolasso *et al.*, en prensa; Natera Rivas, 1998), dando como resultado una expansión en forma de islas inconexas (Paolasso, *et al.*, 2011; Gómez López *et al.*, 2012).

En este contexto, el acelerado derrotero mediante el cual se propagaron las villas y asentamientos informales en el aglomerado contribuyó a su conformación actual. Éste tuvo como primer motor la migración campo-ciudad derivada del cierre masivo de los ingenios azucareros que desmanteló la estructura productiva de la provincia durante las décadas del '60 y '70. El segundo momento se identifica a fines de la década del '80 como resultado del predominio de la aplicación de políticas neoliberales que provocaron un significativo aumento espacial y poblacional de los asentamientos informales vinculados, sobre todo, a la migración intraurbana de grupos sociales empobrecidos. Finalmente, a partir del año 2003 se detectó un tercer momento que se caracteriza por la desaceleración del crecimiento sostenido de los asentamientos informales a expensas del aumento de barrios promovidos desde el Estado dirigidos a sectores populares (Boldrini, en prensa). Sin embargo, los grupos relocalizados mantienen problemáticas de profunda vulnerabilidad en su nuevo espacio (Gómez López, Cuzzo y Boldrini, 2015). Se estima que durante el periodo 1970-2014 su superficie urbanizada se duplicó mientras que los asentamientos informales crecieron un 400% (Boldrini, 2011; Gómez López, *et al.*, 2011).

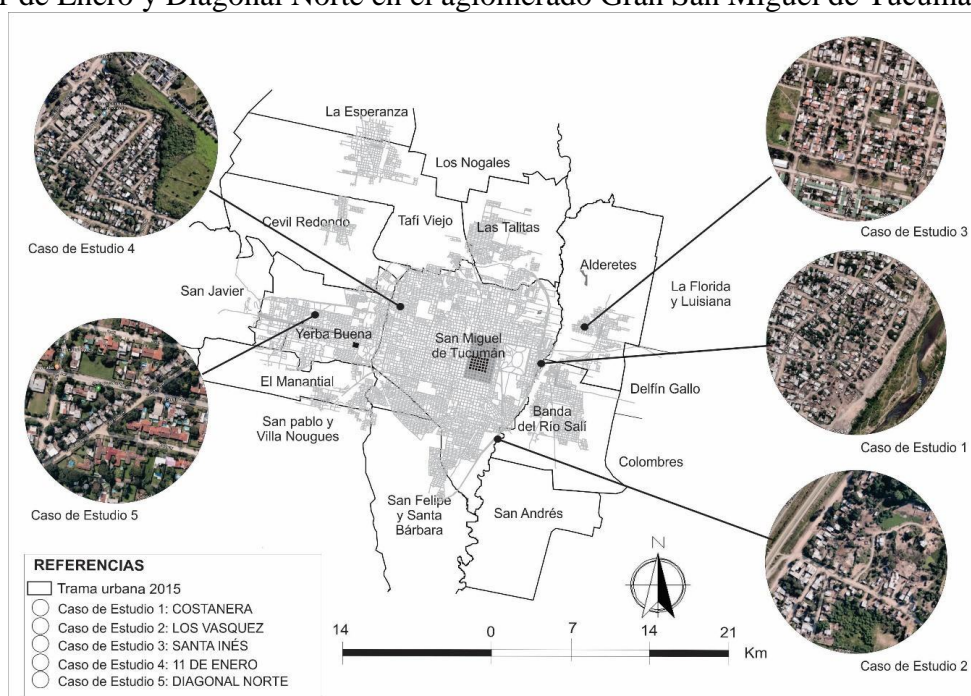
Los barrios populares seleccionados (Costanera, Los Vásquez, Santa Inés, 11 de Enero y Diagonal Norte) son un claro ejemplo de este derrotero. Se localizan en las zonas más degradadas de los Municipios San Miguel de Tucumán (capital provincial), Alderetes y Yerba Buena (Figura 1). Si bien el entorno en que se sitúan estos barrios se caracteriza, principalmente, por la informalidad y la pobreza (Boldrini, en prensa), los dos primeros forman parte de un arco de pobreza situado hacia el este del aglomerado, que concentra la población con condiciones de vida deficitarias y, por ende, donde predominan los asentamientos informales y villas miserias (Boldrini, del Castillo y Malizia, 2014).

Dada su localización, estos barrios se encuentran desconectados en términos socio-espaciales de la ciudad formal; no poseen espacios públicos o bien no están calificados o cualificados debidamente; tienen equipamiento comunitario escaso y deficitario; y, por lo general, su acceso a los servicios básicos es limitado en tanto la provisión de agua potable es clandestina, no poseen cloacas y no tienen recolección de residuos, situaciones que ponen en riesgo la salud de quienes viven allí. Además, los habitantes de estos barrios tienen importantes problemas laborales, educativos y habitacionales. Vivir en estos barrios constituye una estrategia intergeneracional para dar respuesta a sus necesidades de reproducción social (del Castillo, 2012).

Estos barrios, además, cuentan con la presencia de instituciones u organizaciones que propiciaron la entrada a cada uno y el desarrollo de las actividades que se llevaron a cabo en el marco de este estudio. A los barrios Costanera, Los Vásquez y Santa Inés asisten técnicos de la Secretaría de Estado de Prevención y Asistencia de las Adicciones (dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia). Los mismos llevan adelante Dispositivos de Salud que apuntan al trabajo tanto asistencial como preventivo de las adicciones con los jóvenes, mediante un abordaje multicausal y el establecimiento de estrategias que permitan la proyección de actividades de reinserción social. Por su parte, en los barrios 11 de Enero y Diagonal Norte se encuentra trabajando la organización barrial La Poderosa que sostiene actividades educativas, de mejora del hábitat y productivas, mediante el establecimiento de cooperativas que pertenecen a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y a través de las cuales aplican a programas de empleo vinculados fundamentalmente a la mejora barrial (construcción y mantenimiento de espacios públicos).



**Figura 1.** Localización de los barrios populares Costanera, Los Vásquez, Santa Inés, 11 de Enero y Diagonal Norte en el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán



**Fuente:** base de datos Programa de Mejora del Hábitat Participativo.

El barrio Costanera comenzó su proceso de ocupación a fines de la década del '60. Su origen se enmarca en el proceso de expansión urbana del aglomerado, como resultado de movimientos migratorios de los sectores peor posicionados en la estructura social. Su ocupación gradual se caracteriza, sobre todo, por la autoproducción del hábitat y constituye una estrategia para acceder al suelo urbano y satisfacer las necesidades habitacionales. Se trata principalmente de familias que, bajo esta práctica, acceden a una vivienda propia. Las viviendas se encuentran distribuidas en forma irregular con un patrón de asentamiento sobre el territorio en forma concentrada a modo de laberinto, donde la conexión entre dos puntos se resuelve a través de pasadizos o callejones (Neder *et al.*, 2008). Este barrio cuenta con múltiples focos de actividad tales como merenderos, comedores y sedes de organizaciones sociales dispuestas por el PROMEBA, que se ejecuta en este barrio hace más de diez años. La tarea analizada gira en torno a un merendero y un comedor que funcionan desde el año 2015 y 2012 respectivamente, ambos acompañados por los Dispositivos de Salud en adicciones.

El barrio Los Vásquez se inició mediante la ocupación informal de tierras en el año 1986, en torno al ex vaciadero de residuos sólidos urbanos. Si bien el vaciadero fue cerrado en el año 2005, aún funcionan en la actualidad los hornos destinados a la quema de residuos patológicos. Este barrio cuenta con un comedor que funciona todos los días desde el año 2008 y un merendero que funciona tres veces a la semana desde el año 2015, en los que se reciben a 110 y 80 niños y adolescentes respectivamente. El funcionamiento del merendero, además, está a cargo del grupo de jóvenes en proceso de recuperación de las adicciones como parte de la proyección de actividades y estrategias de reinserción social implementadas por los dispositivos de salud.

El barrio Santa Inés se inició en el año 1998 mediante la entrega de casas por parte del Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU) y abarca 8 manzanas irregulares. Sin embargo, estas viviendas no estaban en condiciones de ser entregadas motivo por el cual poseen diversos problemas estructurales y de conexión a

servicios básicos, que se mantienen hasta la actualidad. El barrio cuenta con un merendero que fue inaugurado en ese mismo año y que recibe a 100 niños tres veces a la semana, y con la presencia de la Asociación Civil Solidaria de Alderetes (ACSA) coordina, desde hace veinte años, diversas actividades en el barrio.

El barrio 11 de Enero se inició mediante la ocupación informal de tierras en el año 2004 y abarca 13 manzanas irregulares que se consolidaron en los años siguientes. Posteriormente en el año 2007 hubo un intento de relocalización de estas familias en otros barrios próximos (San Expedito y Las Talitas) sin embargo los terrenos desocupados fueron re-ocupadas de manera acelerada por nuevas personas. El barrio cuenta con un merendero que funciona tres veces a la semana desde principios del 2017 que atiende a aproximadamente 60 niños y con una cooperativa de trabajo que elabora alimentos para vender y cuyas ganancias sostienen el merendero ya que no cuenta con financiamiento estatal.

El barrio Diagonal Norte se originó en el transcurso de la década del '60 sobre las ex vías de ferrocarril. Se localiza en un municipio que se caracteriza por su elevada calidad ambiental (en comparación con otras zonas del aglomerado) y por la concentración de urbanizaciones cerradas (Malizia y Boldrini, 2012; Malizia, 2011). Si bien esto representa un contexto ventajoso para el funcionamiento del barrio, en tanto se localizan en un sector con buena cobertura de infraestructura y equipamiento urbano, el mismo se encuentra desarticulado de la trama urbana consolidada de manera taxativa, en tanto sus límites están constituidos por las medianeras de las urbanizaciones cerradas que evaden su existencia, profundizando las relaciones de desigualdad. En el barrio funciona el club de veteranos El Sapito, desde la década del '70, que incluye a todas las categorías de la liga de fútbol (desde veteranos hasta infantiles). Además, desde el año 2017, funciona tres veces a la semana el merendero Tacitas Poderosas (organizado por la comunidad junto a la organización social La Poderosa) que recibe a 100 niños aproximadamente.

#### **IV. Presentación de los resultados**

Los resultados que se presentan a continuación son fruto de la comparación del desarrollo de experiencias en los barrios populares tomados como casos de estudio que, bajo diferentes circunstancias, solicitaron asistencia para encarar la mejora del hábitat, lo que motivó el acompañamiento técnico por parte del Programa Mhapa. Las tareas se desarrollaron durante el periodo 2015-2017 y se tuvieron en cuenta siete variables específicas cuyos análisis puso de manifiesto las particularidades de cada uno de ellos, considerando similitudes y diferencias. Dichas variables se refieren a aspectos generales del barrio; principales problemáticas detectadas; instancias en las que se encuentra las condiciones del sujeto, grupo y comunidad; tipo de organizaciones e instituciones que participan; producción conjunta elaborada hasta el momento; respuesta gubernamental; e instancia del proceso participativo (Cuadro 1).

En primer lugar es preciso explicar que los barrios Costanera, Los Vásquez y Santa Inés se localizan hacia el este del aglomerado, en un sector caracterizado por Cuozzo, Boldrini y Malizia (en prensa) por la presencia de grandes islas residenciales de carácter homogéneo, es decir que se caracteriza por la predominancia de un tipo de residencia particular, en este caso urbanizaciones informales. Por el contrario, los barrios 11 de Enero y Diagonal Norte su ubican hacia el oeste, en un área identificada como residencial atomizada de carácter mixto, en tanto allí conviven residencias con diferente poder adquisitivo. De este modo, durante el análisis realizado se evidencian

coincidencias y diferencias que pueden explicarse a partir de esta clasificación (Figura 2).

Los barrios Costanera y Los Vásquez comparten un aspecto estructurante, la ubicación en la ribera del contaminado Río Salí. Ambos son linderos a la ciudad consolidada, aun cuando el primero forma parte de las villas miseria originadas en la década del '70 y el segundo es un asentamiento informal surgido a mediados de la década del '80. Su ubicación, en la zona más degradada y contaminada del aglomerado contribuye a que los niveles de pobreza de estos barrios se encuentren entre los más elevados del GSMT. En el primero, de grandes dimensiones y cuantiosa población, la intervención se desarrolla por grupos de manzanas logrando un impacto sectorial y comprometiéndolo a un número de familias similar al de las demás experiencias analizadas. Ambos barrios viven del trabajo precarizado e informal. En Costanera prevalece el cartoneo debido a su cercanía al principal centro de la ciudad, y en los Vásquez la separación de basura resultado de su localización colindante al ex vaciadero de residuos sólidos urbanos y a áreas vecinas en las que se continúa arrojando basura de modo informal.

**Cuadro 1.** Variables analizadas en los barrios populares Costanera, Los Vásquez, Santa Inés, 11 de Enero y Diagonal Norte. Periodo 2015-2017

VARIABLES		BARRIOS POPULARES				
		Costanera	Los Vásquez	Santa Inés	11 de Enero	Diagonal Norte
A. Aspectos generales	Localización	Municipio San Miguel de Tucumán, sobre la ribera del Río Salí. Forman parte del cordón informal de la zona este de la ciudad, pero en las proximidades al área central. En una zona con conflictos ambientales (inundabilidad, contaminación) y carencia de infraestructura básica	Municipio Alderetes. En un área de dominio informal	Municipio San Miguel de Tucumán. En un área informal pero rodeado de ciudad consolidada (vivienda pública y urbanizaciones cerradas)	Municipio Yerba Buena. En un área que alberga, sobre todo, población con ingresos económicos elevados	
	Entorno	Con características urbanas homogéneas			Con características urbanas mixtas	
	Origen	A fines de la década del '60 con la expansión de la ciudad.	En el año 1986, alrededor del vaciadero de residuos sólidos urbanos	En el año 1998 mediante la entrega de viviendas de IPVyDU	En el año 2004 mediante ocupación espontánea de tierras	En el transcurso de la década del '60 sobre las ex vías del ferrocarril

	<b>Cantidad de familias</b>	Se trabaja con 50 familias (de 3000 que viven en el barrio).	Se trabaja con 30 familias (de 200 que viven en el barrio).	Se trabaja con 40 familias (de 180 que viven en el barrio)	Se trabaja con 15 familias (de 150 que viven en el barrio)	Se trabaja con 70 familias (de 100 que viven en el barrio)
	<b>Tipo</b>	Villa miseria	Asentamiento informal	Barrio de promoción pública sin consolidar	Asentamiento informal	Villa miseria
	<b>Características laborales</b>	Trabajo informal (cartoneo)	Trabajo informal (separación de residuos sólidos urbanos y cría de cerdos)	Trabajo informal (personal de limpieza en viviendas particulares)		Trabajo informal (personal de limpieza y jardinería en viviendas particulares)
Trabajo precarizado (cooperativas del Estado)						
Trabajo temporario (cosecha de limón)						
<b>B. Principales problemas</b>	Consumo de drogas (principalmente paco), narcomenudeo y cocinas de paco. Suicidios inducidos	Consumo de drogas (principalmente paco), narcomenudeo	Consumo de drogas	Consumo y venta de drogas (en menor medida)	Consumo de drogas	
	Desnutrición					
	Violencia desencadenada por el narcomenudeo			Inseguridad		
	Contaminación, anegamiento y precariedad urbana y habitacional					
	Ausencia de cualificación de espacio público	Ausencia de calificación y calificación de suelo destinado a espacio público y servicios	Ausencia de calificación de espacio público	Ausencia de espacio público y calificación del existente		

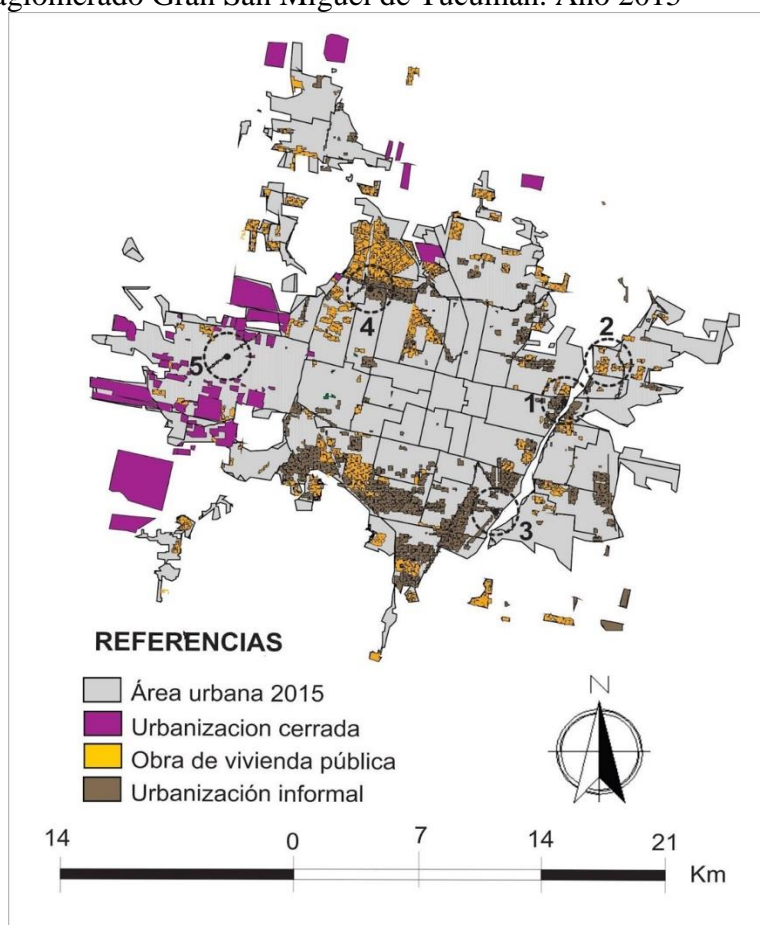
	Equipamiento comunitario deficitario	Ausencia de equipamiento comunitario			
<b>C. Sujeto, grupo y comunidad</b>	Jóvenes afectados por el consumo de drogas masivo, con elevado deterioro físico y mental. Comunidad dividida y enfrentada. Presencia de punteros políticos	Jóvenes con adicciones. Mujeres organizadas. Comunidad con buen nivel de integración	Jóvenes con adicciones. Falta de comunicación y cohesión barrial	Jóvenes con adicciones. Comunidad con elevado nivel de integración, aunque con divisiones internas por sectores del barrio	
	Variable asistencia a los encuentros, escasas condiciones para el sostenimiento y ejecución de tareas conjuntas	Variable asistencia a los encuentros, numerosas condiciones para el sostenimiento y ejecución de tareas conjuntas	Escasa asistencia a los encuentros (presencia femenina principalmente), escasas condiciones para el sostenimiento y ejecución de tareas conjuntas	Elevada asistencia a los encuentros, numerosas condiciones para el sostenimiento y ejecución de tareas conjuntas	
<b>D. Organizaciones / Instituciones que participan</b>	Dispositivos de Salud, Secretaría de Asistencia y Prevención de las Adicciones (Ministerio de Desarrollo Social de la provincia)		Organización Social La Poderosa		
	Mesa de Gestión provincial (múltiples programas y equipos técnicos del Estado, incluido PROMEBA)	Mesa de Gestión provincial (referentes técnicos de diferentes Programas del Estado)	Escasa presencia estatal		
	Grupo de jóvenes Ganas de	Grupo de jóvenes Con			

		Vivir	esperanza nos fortalecem os	de Alderetes (ACSA)		
<b>E. Producción conjunta</b>		Diseño y elaboración de carpeta técnica de la cancha de fútbol. Acompañam iento en la refuncionali zación del CEPLA.	Relevamiento socio-habitacional			
			Mapas sociales con jerarquización de problemas y demandas barriales.			
			Diseño, elaboració n de carpeta técnica y puesta en funcionam iento del Club Social y Deportivo	Diseño y elaboració n de carpeta técnica de la plaza y del equipamie nto comunitari o	Diseño y elaboració n de carpeta técnica de la plaza	Diseño y elaboración de carpeta técnica de la plaza. Elaboració n del documento para declarar de utilidad pública sujeto a expropiaci ón al club El Sapito
Gestión institucional						
<b>F. Respuesta gubernamental</b>		El gobierno provincial desarticula los dispositivos de salud	Disputas entre el Estado Nacional y Provincial que dificultan la llegada de los recursos	Instituciones públicas ausentes		El Concejo Deliberante y la Municipali dad de Yerba Buena sólo actúan ante la protesta social
<b>G. Proceso particip ativo</b>	<b>Temporalidad</b>	Organizació n grupal frágil. Con experiencias previas. El abordaje se realiza por sectores que se articulan en función de las demandas	Organizaci ón grupal sólida. El abordaje se realiza mediante diversas experienci as que crecen en complejida d	Grupo con antecedent es de organizaci ón autogestiv a para el completam iento de tareas. Dinámica madura para la ejecución de	Organizaci ón barrial incipiente. Sin experiencia s de trabajo comunitari as previas	Organizaci ón barrial madura. Grupo de Veteranos con 40 años de antigüedad. Diversas experiencia s que crecen en complejida d

				actividades		
		El dispositivo de salud coordina actividades desde el año 2012	El dispositivo de salud coordina actividades desde el año 2015	El dispositivo de salud coordina actividades desde el año 2016	La Poderosa coordina actividades desde el año 2017	La Poderosa coordina actividades desde el año 2007
		El Programa Mhapa trabaja desde el año 2017	El Programa Mhapa trabaja desde el año 2015	El Programa Mhapa trabaja desde el año 2017		El Programa Mhapa trabaja desde el año 2016
	<b>Construcción de vínculos</b>	Relaciones inconstantes entre vecinos. Vínculos sólidos con técnicos de los Dispositivos e incipientes con los del Mhapa. Relaciones desiguales con PROMEBA	Madurez vincular entre los jóvenes, con los técnicos de los Dispositivos y con los del Mhapa	Relaciones inconstantes entre vecinos. Vínculos establecidos entre ACSA, técnicos de los Dispositivos y del Mhapa	Vínculos incipientes entre vecinos, técnicos de La Poderosa y del Mhapa	Madurez vincular entre los vecinos, con técnicos de La Poderosa y del Mhapa
	<b>Ámbitos de trabajo</b>	Trabajo terapéutico en torno al cual se desarrollan las tareas y se convoca al resto del barrio. Dinámica asamblearia con talleres, relevamiento y trabajo de gestión complementaria. Protesta social: Hermandad de los barrios		Dinámica asamblearia con talleres, relevamiento y trabajo de gestión complementaria.		Dinámica asamblearia con talleres, relevamiento y trabajo de gestión complementaria. Protesta social.

**Fuente:** base de datos Programa de Mejora del Hábitat Participativo.

**Figura 2.** Localización de los casos de análisis en el marco de la distribución residencial en el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán. Año 2015



**Fuente:** elaboración de las autoras sobre la base de datos SIG de Cuozzo, Gómez López, Boldrini y Malizia (2017).

El barrio Santa Inés, por su parte, presenta una particularidad que radica en un surgimiento asociado a la obra de vivienda pública aunque, como ya se dijo, con condiciones de vulnerabilidad tal que lo equiparan a cualquier asentamiento informal regularizado. En términos generales y pese a esta diferencia estructural, se lo considera en la comparación emprendida en tanto forma parte de un grupo de casos de pobreza urbana, que comparte aspectos significativos y una experiencia participativa para la mejora del hábitat.

El barrio 11 de Enero es un asentamiento informal ubicado en un área heterogénea que se caracteriza por la presencia de barrios tradicionales, de promoción pública y urbanizaciones cerradas. Si bien su experiencia en procesos de mejora participativa del hábitat es incipiente, a los fines de este estudio vale la pena su comparación en aspectos claves de la participación como la temporalidad. En cambio, el barrio Diagonal Norte es una antigua villa miseria ubicada sobre las ex vías del ferrocarril que fue quedando cercada por la proliferación de urbanizaciones cerradas. El municipio en que se localiza (Yerba Buena) tiene características residenciales homogéneas en el que predomina la población con elevado poder adquisitivo, sin embargo, en su conformación persisten y se consolidan asentamientos informales y villas miseria que van quedando cada vez más constreñidos. Los habitantes de este barrio desarrollan gran parte de su trabajo precarizado e informal en torno a las necesidades de las urbanizaciones cerradas, aun cuando en la cotidianeidad son



profundamente estigmatizados y discriminados por la mayoría de sus vecinos pudientes. En este sentido la estigmatización que sufren los habitantes de los barrios populares por parte de la opinión pública en general se agudiza en casos como Diagonal Norte, en donde el mismo vecino es quien contrata mano de obra en este barrio, pero a su vez lo discrimina.

Pese a que las dimensiones espaciales y demográficas de los barrios en los que se llevan adelante las diferentes experiencias sean distintas, el número de familias oscila entre 20 y 60 aproximadamente. En Costanera se trabaja por sectores barriales, encuadrados en proyectos más amplios que tienen por objetivo generar asociaciones graduales entre sectores que usualmente se encuentran enfrentados.

Los cinco barrios se ubican en zonas contaminadas y se anegan de manera permanente, comparten carencias básicas vinculadas al acceso a la ciudad formal, tienen equipamiento urbano deficitario e infraestructura incompleta. En este contexto la falta de suelo destinado a espacio público, de calificación del suelo disponible para este fin o de cualificación del espacio público existente, forma parte de una de las demandas principales a través de la cual estas comunidades canalizan sus necesidades colectivas. Incluso aquellos barrios cuya dinámica participativa gira alrededor de jóvenes en recuperación de adicciones, es la lucha por espacios destinados a la grupalidad y a la comunidad lo que les permite compartir una tarea factible de ser sostenida junto con el resto del barrio. En los casos de mayor vulnerabilidad, el proyecto se plantea ya no para sí mismos sino para sus hijos, considerando sus propias vidas como perdidas.

Las problemáticas relacionadas con la droga tienen un lugar central en todos los barrios analizados, aunque con diferentes niveles de profundidad. Así es posible diferenciar tres estadios: 1. consumo de drogas, 2. consumo y venta de drogas, 3.

consumo de drogas y narcomenudeo, y 4. consumo de drogas, narcomenudeo y cocina de Paco o pasta base. En cada uno de estos niveles aumenta de forma exponencial el compromiso físico, la alienación subjetiva, violencia y consolidación de relaciones de dependencia. Teniendo en cuenta estos niveles, el barrio Costanera es el más comprometido en tanto se ubica en el estadio 4, en éste proliferan los suicidios que obedecen al colapso emocional de los sujetos ya sea por la incapacidad de sostener sus crisis o bien por las amenazas constantes de quienes les venden la droga.

La tercera y cuarta variable tienen por objetivo presentar las condiciones de la población de estos barrios a nivel individual, grupal y colectivo, y señalar cuáles son las principales instituciones u organizaciones que contribuyen a motorizar el proceso participativo. Ambas variables están profundamente conectadas en tanto en los barrios Costanera, Los Vásquez y Santa Inés, en los que prevalecen condiciones de deterioro social extremo, están trabajando miembros de la Secretaría de Asistencia y Prevención de las Adicciones a través de los dispositivos de salud que dinamizan las experiencias grupales a partir de estrategias fundamentalmente terapéuticas. Este proceso deviene en una dinámica barrial participativa, tal como se lo demuestra en el desarrollo de las siguientes variables. Por su parte los barrios 11 de Enero y Diagonal Norte cuentan con la presencia de referentes de la organización social La Poderosa, quienes llevan adelante diversas actividades colectivas en un contexto en el que la problemática de las adicciones es menor, las condiciones sociales son menos agudas y los conflictos intra-barriales e interpersonales son de menor envergadura. Si bien en todos los casos el interés colectivo se orienta a la mejora del espacio público, en los tres primeros casos la demanda busca revertir un uso del espacio público tomado por transas y grupos de jóvenes en consumo, mientras que en los dos últimos la demanda tiene un carácter más preventivo.

En este punto resulta pertinente retomar lo dicho anteriormente en cuanto a la ubicación de estos barrios en el aglomerado y la relación existente entre condiciones extremas de vulnerabilidad social y habitacional en áreas de la ciudad donde prevalece la urbanización informal (grandes islas), y condiciones menos agudas en sectores donde los barrios populares conviven con población con poder adquisitivo medio y elevado (residencial atomizado). Estas últimas mejoran, de alguna manera, los contextos y problemáticas de los asentamientos analizados.

Por otra parte, se entiende que los casos que detentan mayor presencia estatal poseen también una mayor exposición mediática. En este sentido, el Estado (provincial y nacional) intervino de diferentes maneras fundamentalmente en Costanera y Los Vásquez. No obstante, los resultados obtenidos nada tienen que ver con el aprovechamiento de los procesos de participación desarrollados. Por el contrario, allí donde surgía algún tipo de organización grupal y/o barrial con la suficiente fuerza para emprender cambios y/o mejoras en sus comunidades, el Estado, mediante diversas estrategias, los fue sistemáticamente boicoteando y desmantelando, aun cuando se tratara de los dispositivos de salud implementados por el propio Estado. En ambos barrios el Estado (provincial y nacional) había seleccionado dos proyectos de mejora del hábitat para financiar, el Centro Preventivo Local de Adicciones (CEPLA) y el Club Social y Deportivo respectivamente, sin embargo con el paso del tiempo fueron abandonados, interrumpiendo el proceso de participación en el caso de Los Vásquez.

En el resto de los casos, menos expuestos en los medios de comunicación, las instituciones han rehuído a las demandas barriales presentadas a través de propuestas con desarrollo técnico, y utilizando una estrategia de sobrecarga de la comunidad solicitando mayores detalles y burocratizando las gestiones de manera tal de dilatar las respuestas sin ofrecer soluciones. Sin embargo, el barrio Diagonal Norte constituye la superación de esta modalidad, a partir del proceso de lucha entablado por alcanzar la declaración de utilidad pública sujeta a expropiación, del predio donde funciona desde principios de la década del '70 el club El Sapito. Este predio estaba en disputa con una importante empresa inmobiliaria (cuyo proyecto urbanístico ya había sido pre-aprobado por el municipio) y tuvo que retroceder por la propuesta comunitaria que fue tratada y aprobada en el último año por el concejo Deliberante de la Municipalidad de Yerba Buena y refrendado por su intendente, quien tuvo que reaccionar ante la organización y protesta comunitaria.

Los cinco casos estudiados transitaron por procesos de participación diferentes, que comparten ciertas características inherentes a las condiciones claves de esta modalidad relacionadas con la temporalidad, el establecimiento de vínculos y los ámbitos de la práctica (Boldrini, 2012). En cuanto a la temporalidad, los antecedentes de cada experiencia junto con las condiciones sociales propias de cada barrio permiten explicar la madurez organizativa alcanzada en cada caso. Como es de esperarse, los procesos en los que la organización tiene una historia más larga y sostenida, alcanzan proyectos más sólidos y factibles de ser concretados. Esto sin embargo no se comprueba en Costanera, donde el deterioro social es tan elevado que obtura el sostenimiento de las actividades ante el más mínimo obstáculo, generando interrupciones permanentes y dificultades extras para alcanzar mayor madurez organizativa.

Por otra parte, los vínculos habilitantes para el desarrollo de un proceso participativo donde prime la integración sobre la fragmentación social, han sido viables en todos los casos. El deterioro social propio de la Costanera dificulta pero no impide este tipo de construcción. En todo caso merece la puesta en práctica de más recursos disponibles. En Los Vásquez, donde también predomina el consumo de drogas, la superación de esta problemática parte de propuestas que enlazan dialécticamente

instancias individuales, grupales y colectivas. Incluso se han convertido en grupos capaces de promover organizaciones de mayor alcance como la Hermandad de los Barrios que enfrenta el problema del consumo de manera coordinada y asume instancias de repolitización necesarias para revertir desde abajo y estructuralmente los problemas que se presentan.

Por su parte los barrios Santa Inés y Diagonal Norte, que cuentan con organizaciones sociales maduras que respaldan las actividades emprendidas, tienen condiciones excepcionales para la evolución de estas prácticas mediante el desarrollo de experiencias cada vez más consolidadas.

A modo comprobatorio del carácter participativo de las experiencias analizadas, los ámbitos en los que se han desarrollado las mismas, giraron en torno a una dinámica asamblearia, entendida como espacio capaz de contener el surgimiento de necesidades individuales y compartidas, así como modos colectivos de resolución de las mismas. La asamblea es una dinámica abarcativa que estimula la participación, la formulación y socialización de problemas y las posiciones posibles a tomar. Si bien esta modalidad tiene características estrictamente asamblearias en los casos donde acompaña la organización social La Poderosa y la Asociación Civil Solidaria de Alderetes (ACSA), adopta una escala grupal en el caso del barrio 11 de Enero, y asume un carácter terapéutico en Costanera y Los Vásquez, aunque respetando siempre la lógica participativa, con instancias de enlace con el resto de la comunidad, considerando que el nivel de consumo la afecta directa o indirectamente casi en su totalidad.

Son estas instancias las que permiten establecer talleres de producción colectiva de propuestas y proyectos, la organización de la gestión y la protesta social llegado el caso. Finalmente, el rol de los técnicos fue desequilibrante también en todos los casos. Fundamentalmente en aquellos donde se requiere una intervención con carácter terapéutico, el técnico asume un papel central a partir del cual se organiza el resto de las demandas. No obstante la comunidad protagoniza la formulación de necesidades y mecanismos para obtener soluciones. El equipo liderado por psicólogos especializados en problemas de adicciones marca el paso de las actividades y los tiempos, en experiencias caracterizadas por integrantes en consumo y acompañados por sus familias. El hábitat se plantea como necesidad y salida inmediata para la resolución de problemas que permitan alcanzar mejores condiciones de salud, garantizado por la perspectiva multicausal desde la cual trabajan los dispositivos. Asimismo, este abordaje permite al equipo técnico-académico el trabajo en el corazón de cada barrio, superando la estrategia de investigación meramente cualitativa, accediendo a la vida cotidiana de estos barrios y trabajando activamente en la co-construcción de cada uno de estos procesos.

## **Reflexiones finales**

Teniendo en cuenta las condiciones actuales del contexto social en el que se trabaja, se hace necesario diferenciar estrategias de intervención apropiadas según las problemáticas inherentes a cada barrio y, a su vez, que tengan en cuenta las circunstancias vinculadas al contexto urbano más amplio (residencial homogéneo o mixto) en que están insertos. A los aspectos tradicionales que se tienen en cuenta a la hora de estudiar este tipo de casos (variables poblacionales, de accesibilidad, entre otras), se agrega en la actualidad la problemática de las adicciones, que representa una preocupación y, por ende, una iniciativa y motor central de trabajo en los barrios populares. Este fenómeno se presenta como realidad, pero también como perspectiva imprescindible a considerar, en tanto nos encontramos en los primeros pasos de un

camino que constituiría un salto cualitativo en el empeoramiento de las condiciones sociales de los sectores más empobrecidos y de la comunidad en general.

Las políticas públicas actuales, lejos de intervenir para revertir las nuevas condiciones que afrontan los sectores populares, buscan perpetuarlas, obstaculizando procesos participativos, y generando condiciones cada vez más complejas y difíciles de superar por el creciente nivel de alienación de los sujetos, desgaste de los grupos y deterioro de las redes sociales. Es por eso que el presente trabajo se orienta a la indagación de aquellas estrategias colectivas y participativas tendientes a contribuir a la organización comunitaria mediante la mejora del hábitat popular, teniendo en cuenta el nuevo contexto social. En este sentido las experiencias analizadas dan cuenta de que es posible revertir este fenómeno con medidas apropiadas. Medidas que ponen en un lugar protagónico a las comunidades y a la construcción de vínculos habilitantes para el desarrollo de procesos participativos donde prime la integración sobre la fragmentación social.

Se hace evidente que esta tarea merece absoluta dedicación y una rigurosa formación –particularmente en el trato con sujetos en consumo- por lo que debe realizarse de manera sistemática y como política de Estado. En este sentido rescatamos iniciativas como el proyecto de Ley de acompañamiento técnico gratuito elaborado desde la organización de arquitectos y urbanistas Proyecto Habitar, que condensa el sentir y hacer de profesionales preocupados y ocupados en la mejora del hábitat junto a los sectores populares. Esta propuesta institucionaliza la presencia de los profesionales en los barrios, financiados por el Estado. Estas iniciativas y las prácticas que muchos desarrollamos en el campo concreto, contribuyen a la configuración de nuevos perfiles y roles profesionales e intelectuales, habitualmente apartados de las dinámicas populares y escindidos de la producción científica. La práctica se produce en un encuentro dialéctico con la producción de teoría, tanto desde el planteo de temas de investigación relevantes, como de insumos de investigación que permiten mayor profundidad de análisis.

Por último, rescatamos la preocupación masiva detectada en los barrios populares tanto por la proliferación de problemas vinculados a la droga como por la mejora del espacio público. Esto último pone en evidencia un interés y valoración por el componente colectivo de la vida cotidiana. La evidencia de que aún escamoteada, boicoteada y atacada con innumerables estrategias -en gran medida compartidas entre el Estado y el mercado- la comunidad sigue siendo un valor para la comunidad. Indica que continúa siendo un hilo del que tirar, da muestras de aquellos aspectos de salud, entendida como capacidad de adaptarse activamente a la realidad, transformándola y transformándose a sí mismos (Pichon Riviere, 1982).

## **Bibliografía**

Abramo P. (2003). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras – FAPERJ.

Achilli, E. (2005). *Investigar en Antropología Social. Los desafíos de transmitir un oficio*. Rosario, Labor de Libros.

Althabe, G. (1999). Lo microsociedad y la investigación antropológica de campo. En Althabe, G. y F. G. Schuster (comp.) *Antropología del presente*. Buenos Aires. Editorial Edicial.

Baranger, D. (1992). *Construcción y análisis de datos. Una introducción al uso de técnicas cuantitativas en la Investigación Social*. Misiones: Editorial Universitaria.

- Boldrini P. (2011). *Vínculo entre comunidad y arquitectos en una experiencia de producción de hábitat en Tucumán*. Tesis de Maestría en Psicología Social, Tucumán.
- Boldrini, P. (2012) *Producción participativa del hábitat popular en el área metropolitana de Tucumán*. Tesis de doctorado. Facultad de Filosofía y Letras UNT. Tucumán, Argentina.
- Boldrini (en prensa) *Informalidad en el Gran San Miguel de Tucumán*. En Cravino, C. (comp.), *La ciudad Re-Negada*.
- Boldrini, P.; del Castillo, A. y Malizia, M. (2014). Condiciones de vida y fragmentación socio-espacial en el aglomerado Gran San Miguel De Tucumán (noroeste Argentino). *Estudios Socioterritoriales. Revista De Geografía*, 15, 15-43. ISSN: 1853-4392.
- Boldrini, P.; Malizia, M. y Paolasso, P.(en prensa). El análisis intra-urbano: fragmentación y crecimiento en islas. En M. Malizia, P. Boldrini y P. Paolasso (comp.), *Hacia otra ciudad posible. Transformaciones urbanas recientes en el Aglomerado Gran San Miguel De Tucumán*.
- Bolsi, A. y Paolasso, P. (2009). *Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino*. San Miguel de Tucumán: PNDU / UNT.
- Castells, R. (1985). *Estado, cultura y sociedad: las nuevas tendencias históricas*. Madrid: Ministerio de Cultura. Cultura y Sociedad.
- Castells, R. (1968). Y a-t-il une sociologie urbaine?. *Sociologie du Travail*, 1, 72-90.
- Ciccolella, P. (2010). La ciudad mestiza: metrópolis latinoamericanas atrapadas entre la globalización y la inclusión social. *Revista Tamoios*, VI (2).
- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación*. Lincoln Institute.
- Coulomb, R. (coord.). (1992). *Pobreza urbana, autogestión y política*. México: Editorial del Centro de Vivienda y Estudios Urbanos.
- Cravino, C. y Varela, O. (2008). *Los mil barrios (in)formales en el AMBA*. UNGS: los Polvorines.
- Cuozzo, R. L.; Boldrini, P. y Malizia, M. (en prensa). El crecimiento metropolitano (1990-2015). En M. Malizia, P. Boldrini y P. Paolasso (comp.), *Hacia otra ciudad posible. Transformaciones urbanas recientes en el Aglomerado Gran San Miguel De Tucumán*.
- Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México: Miguel Ángel Porrúa y UAM-Azcapotzalco.
- del Castillo, A. (2012). Pobreza y 'cartoneo' en un barrio periférico del Gran San Miguel de Tucumán. *Cuadernos de Humanidades*, 41, 249-271. ISSN: 1668-8104.
- Fals Borda, O. (1986). La investigación-acción participativa: Política y epistemología. En Camacho, A. (ed.), *La Colombia de hoy, Bogotá* (21-38). Bogotá: Cerec.
- Gómez López, Cuozzo R., Boldrini, P. (2012) Expansión urbana y desigualdades socio-territoriales en el Área Metropolitana de Tucumán. Argentina. Coloquios de Transformaciones Territoriales AUGM, Tucumán.
- Gómez López, C., Cuozzo R., Boldrini P. (2015). Impactos de las Políticas de Vivienda en el Área Metropolitana de Tucumán, Argentina. 2003-2013. *Revista Cuaderno Urbano*. 19(19), 153-178. ISSN: 1853 – 3655.

- Guber, R. (2009). *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires, Legasa.
- Haesbaert, R. (2011). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 8(15).
- Harvey D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Editorial Akal. Madrid.
- Hernández García J. (2005). Participación y hábitat: ¿Sueño posible o relación no deseada? *Revista INVI*, 20(55), 48-81.
- Janoschka M. (2011) Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, 76, 118-132. ISSN 0188-4611.
- Jiménez Domínguez, B. (2008) (comp.). *Subjetividad, participación e intervención comunitaria, una visión lógica desde América Latina*. Buenos Aires: Editorial PAIDÓS.
- Katz, C. (2004). *Growing up global: economic restructuring and children's everyday lives*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lloverá, M. S. y Scialla, M. (2017). Políticas de drogas en Argentina (2003-2015). Reflexiones en torno a la puja entre lo heredado y lo reformulado. *Temas y debates*, 34, 77-99. ISSN: 1853-984X.
- Malizia, M. (2011). *Countries y barrios privados en el Gran San Miguel de Tucumán. Efectos y contrastes sociales*. (Tesis doctoral). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.
- Malizia M. y Boldrini, P. (2012). Las lógicas de ocupación del espacio urbano. Un estudio de realidades contrapuestas. El caso de las urbanizaciones cerradas y villas miseria en yerba buena, Gran San Miguel de Tucumán. *Revista Cuadernos de Humanidades*, 41, 197-219. ISSN: 1668-8104.
- Mallimaci, F. y Giménez Béliveau, V. (2006). Historia de vida y métodos biográficos. En Vasilachis de Gialdino, I. (coord.), *Estrategias de Investigación cualitativa* (pp. 175-212). Buenos Aires: gedisa editorial.
- Medina-Mora, M. E.; Real, T. Villatoro, J. y Natera, G. (2013). Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos? *Salud pública Méx*, 55(1), 67-73. ISSN: 0036-3634.
- Mertins G., (2011). Las metrópolis latinoamericanas: Vulnerabilidad, informalidad y gobernabilidad. En Vulnerabilidad en grandes ciudades de América Latina. En: Vergara Durán (ed.) *Vulnerabilidad en Grandes Ciudades de América Latina* (pp. 50-71) Barranquilla: Universidad del Norte.
- Natera Rivas, J. J. (1998). *Urbanización de la pobreza: Procesos migratorios y formación de periferias de invasión en una ciudad intermedia argentina*. España: Universidad de Málaga.
- Neder, L.; Caria, M. y Busnelli, J. (2008). *Influencia de factores naturales y antropogénicos en el diseño de drenaje fluvial en áreas urbanas*. Tucumán: Facultad de Ciencias Naturales e Instituto Miguel Lillo, Universidad Nacional de Tucumán.
- Osatinsky, A. y Paolasso, P. (2012). La industria en la provincia de Tucumán: de la expansión azucarera a la desindustrialización. En L. Bergesio y L. Golovanevsky (eds.), *Industria y Sociedad. El sector manufacturero en Jujuy y Argentina* (pp.67-100). Jujuy: EdiUnju, Colección Economía, trabajo y producción.

- Paolasso, P.; del Castillo, A.; Malizia, M. y Boldrini, P. (en prensa). Vulnerabilidad e Informalidad urbana en el Gran San Miguel de Tucumán (NW Argentina). En L. A. Sandía Rondón (ed.), *Grandes ciudades latinoamericanas: informalidad y pobreza, viejas y nuevas formas y sus impactos en la gobernabilidad*. Venezuela: Universidad de Los Andes, Universidad Bolivariana de Venezuela, Instituto de Geografía Tropical, Universidad Nacional de Tucumán, Universidad Federal de Pernambuco y la Universidad de Marburg.- Pichon Riviere, E. (1982). *El proceso grupal, del psicoanálisis a la psicología social (I)*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Pradilla E. (2010) Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. *Cadernos Metròpole*, n. 24. São Paulo, Educ.
- Pradilla, E. (1984) *Contribución a la crítica de la teoría urbana. Del espacio a la crisis urbana*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- Purcell, M. (2007) City–Regions, neoliberal globalization and democracy: a research agenda. *International Journal of Urban and Regional Research*, no. 31, pp. 197–206.
- Riofrío, G. (1991) *Producir la ciudad (popular) de los '90. Entre el mercado y el Estado*. Lima: DESCO.
- Sigal, S. (1981) Marginalidad espacial, Estado y ciudadanía. *Revista Mexicana de Sociología* N.º 4, México, p. 1570.
- Smolka, M. (2003) Informalidad, Pobreza urbana y precios de la tierra. *Land Lines, january*, vol. 15, N° 1, Lincoln Insitute of Land Policy.
- Svampa M. (2008). Notas provisionarias sobre la sociología, el saber académico y el compromiso intelectual. En Althabe, G. (comp.), *Entre dos mundos. Reflexividad y compromiso*. Buenos Aires, Prometeo.
- Souza Martins, J. (1997) *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus.
- Souza Minayo, M. C. (comp.) (2004). *Investigación social. Teoría, método y creatividad*. Buenos Aires, Lugar editorial, 1ª reimpresión.
- Sparke, M. (2008) Political Geography – political geographies of globalization III: resistance, *Progress in Human Geography*, no. 32, pp. 423–440.
- Taylor, S. J. y R. Bodgan (1990). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Buenos Aires: Paidós.
- Vasilachis de Gialdino, I. 2006. (coord.). *Estrategias de Investigación cualitativa*. Buenos Aires: gedisa editorial.
- Villasante T. R. (1997). Participación e integración social. *Boletín de la Biblioteca CF+S (Madrid)*, 3. En Línea: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p3/a016.html>, 1997
- Yory C. (2003). *Topofilia, ciudad y territorio: una estrategia pedagógica de desarrollo urbano participativo con dimensión sustentable para las grandes metrópolis de América Latina en el contexto de la globalización: el caso de la ciudad de Bogotá*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Yuni, J. A. y C. A. Urbano (2003). *Técnicas para investigar y formular proyectos de investigación*. Córdoba: Editorial Brujas. Vol. II.

## Fuentes consultadas

Encuesta Permanente de Hogares, cuarto trimestre de 2014. Instituto de Estadística y Censos.

[www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar), Consultado el 12/03/2018.

[www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar), Consultado el 12/03/2018.

[https://www.tni.org/images/stories/La\\_reforma\\_de\\_las\\_politicas\\_de\\_drogas.pdf](https://www.tni.org/images/stories/La_reforma_de_las_politicas_de_drogas.pdf), Consultado el 10/03/2018.

<https://www.lagaceta.com.ar/nota/734757/actualidad/cortaron-contratos-area-adicciones.html>, Consultado el 8/03/2018.

<http://www.documentotv.com/nota/sociedad/32/duro-informe-revela-fenomeno-consumo-paco-tucuman.html>, Consultado el 10/03/2018.

<http://revistanorte.com.ar/el-paco-aumenta-el-deseo-en-adictos-de-terminar-con-sus-vidas/>, Consultado el 08/03/2018.



## ESTRATEGIAS HABITACIONALES DE SECTORES POPULARES EN LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DE URBANIZACIÓN Y DEL HÁBITAT EN LA CIUDAD DE POSADAS, MISIONES

Jonas Dumas.

Secretaria de Inv. y Postgrado-Fac. de Humanidades y Ciencias Sociales-UNaM

[jonas.dumas00@yahoo.fr](mailto:jonas.dumas00@yahoo.fr), [myeleba@hotmail.com](mailto:myeleba@hotmail.com);

### **I. Breve contextualización de las Políticas de Urbanización en Posadas:**

La ciudad de Posadas de la provincia de Misiones- Argentina, en los últimos dos décadas atravesó un proceso de planificación y construcción de infraestructuras urbanas complejas: producto esencialmente de lo que se denomina Obras Complementarias de Proyectos Hidroeléctricos a Gran Escala, que implicó un reordenamiento territorial con relocalización de pobladores en distintos puntos periféricos de la ciudad, alejados de lo que comúnmente se denomina "centro". Asimismo, las políticas de viviendas del Estado provincial priorizaron a un sector de clase media, concebidas como una desconcentración de la "ciudad céntrica" en distintos barrios compuestos de complejos habitacionales con acceso a servicios públicos y sociales. Este proceso generó estrategias habitacionales de los sectores populares que implicaron un cambio de paradigma, pasando de la vieja concepción tradicional: "centro-periferia" a una visión de ciudad "fragmentada", donde las diferenciaciones clasistas no se configuran por el aislamiento e incomunicación territorial, sino por las maneras diferenciadas de habitar los mismos espacios urbanos. Ahora bien, la situación descrita no es solo producto de estrategias habitacionales de los sectores populares "carenciados" o "pobres", en términos de luchas por el derecho a la ciudad, sino también es fomentada desde el Estado a través de sus políticas públicas de intervención en la problemática. Es así pues que, las grandes obras de infraestructura urbana se justifican desde un discurso dominante a favor del progreso y desarrollo, pero en la práctica van excluyendo a los sectores más desfavorecidos económicamente. (Barreto: 2002, Brites: 2014).

De hecho, el proceso de desarrollo urbano se dió en una dinámica de marginalidad y no de integración. Ciertos lugares de la ciudad que antes eran villas y asentamientos se transformaron en zonas residenciales, con terrenos inaccesibles –en términos de costo- no porque la situación económica de sus habitantes cambió, sino porque se trasladaron a estos habitantes a otros puntos de la ciudad. La inversión pública en infraestructura urbana favoreció la comodidad habitacional de los sectores dominantes y estos mismos se quedan con la plusvalía urbana. Puesto que, acceden a esta tierra de manera estratégica, beneficiándose de obras públicas obteniendo enormes ganancias, a corto, mediano y largo plazo. Este proceso de exclusión social provoca una dinámica de integración forzada de los actores sociales a la ciudad. (Guevara: 2015).

En este sentido, las políticas públicas de urbanización, regularización de tierras y viviendas representan uno de los principales generadores de conflictos sociales en los últimos años. El Estado es interpelado por los sectores populares para reasignar los recursos (tierra urbana) de manera justa y equitativa. Sin embargo, asumimos la hipótesis de que las políticas de intervención del Estado son parte de la problemática. Puesto que, las diferenciaciones socio espaciales son producto de determinadas

planificaciones urbanas en relación al modo de habitar y ocupar los espacios urbanos. Los procesos de planificación y de construcción de infraestructuras urbanas complejas, de reordenamiento territorial con relocalización de pobladores en distintos puntos periféricos de la ciudad generan fragmentación social y territorial (Vega: 2009).

Las decisiones estratégicas de los entes gubernamentales responden a un modelo de ciudad promovido por el Estado, en términos de creación de bienes y el aprovechamiento de los recursos en un proceso de renovación urbana y de gentrificación (Guevara: 2015). No obstante, la información obtenida en el trabajo de campo realizado hasta el momento demuestra que, las políticas del Estado no son decisiones unilaterales, ya que las estrategias habitacionales de los pobladores van incidiendo relativamente en la agenda pública. Por lo tanto, la política de urbanización es un campo de tensión y de conflicto entre distintos actores con intereses y estrategias diversas. El territorio urbano es una construcción social que sintetiza prácticas en el curso de la historia, que van determinando la organización y estructura social para la producción y el consumo. En este sentido, cada fuerza social desde su estrategia específica busca incidir en la política pública desde su lógica. (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

En este marco, los asentamientos informales son construidos socialmente en sus maneras de vincularse con el resto de los sectores sociales de la ciudad y las prácticas de intervención del Estado. Estas relaciones sociales construyen, disputan y modifican el espacio urbano (Cravino, 2012: 105)

Desde esta perspectiva abordaremos críticamente las políticas de urbanización y de hábitat en la Ciudad de Posadas, identificando las prácticas y perspectivas de los actores y como se adaptan estratégicamente frente a las intervenciones por acción u omisión del Estado.

## **II.La ausencia presente del Estado.**

De manera superficial se suele pensar que la presencia y el incremento de los asentamientos populares traducen la ausencia del Estado; sin embargo este último aparece como promotor de este tipo de hábitat. Por acción u omisión la intervención estatal genera un proceso que empezó a reconocer la legitimidad de las prácticas de ocupación de estos espacios urbanos.

Aquí entendemos al Estado como relación social en coincidencia con (Ozlak, 2011) interviene a través de sus instituciones públicas para sancionar o reconocer la legalidad o formalidad de los hechos y acontecimientos generado por los actores sociales. En esta relación social que constituye el Estado encontramos los diversos sectores: las instituciones estatales, los proveedores del mercado, la sociedad civil y las redes sociales solidarias, como ser, asociaciones vecinales y religiosas. Estos últimos son capaces de instalar temas desde la sociedad civil en cuestiones problemáticas de la agenda pública y van generando nuevas relaciones constantemente para resolver estas.

De modo coincidente, (Clichevsky,2017) reconoce que las formas organizativas populares y sectores de la sociedad civil: Organizaciones de Derechos Humanos, iglesias etc. a través de sus luchas y protestas han exigido la intervención del Estado para mejorar la situación informal y precaria de los asentamientos urbanos y a su vez en la década del noventa con el involucramiento de la comunidad y el tercer sector en la gestión de la política pública da pie a una coproducción de la ciudad, donde los sectores populares definen estrategias habitacionales alternativas que van en contra mano del

modelo urbano dominante. Evidentemente esta permisividad del Estado es proporcional a las coyunturas políticas y la capacidad de resistencia de las organizaciones sociales. La intervención del estado en la problemática habitacional puede tener una doble lógica: un modelo de “laissez faire” para descomprimir conflictos sociales frente a la falta de soluciones habitacionales. En este marco la conformación de los asentamientos es una respuesta a la necesidad legítima de la tierra y vivienda; pues de esta manera el Estado orienta sus recursos a los sectores con mayores capacidades para desempeñarse en el mercado; además al mismo tiempo deja un margen a los sectores pobres para reproducirse - con recursos propios en gran medida- en espacios urbanos (tierras) menos disputados y codiciados por los sectores dominantes. Así pues, la “informalidad” se propicia mientras que no se interponga al modelo de crecimiento urbano relacionado a la acumulación capitalista. Por lo tanto, el Estado mantiene su rol en cuanto al mantenimiento de los pactos fundamentales para el funcionamiento de la organización social capitalista en términos de cumplimiento de *“las reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad.”*(Ozlak: 2011:2).

De alguna manera, lo que estamos sosteniendo es que la relación “estado-sociedad” define a los asentamientos populares como parte de la agenda social problemática y en el marco de las interacciones entre los distintos actores e instituciones puntualizan una división social del trabajo que involucra a instituciones públicas, redes de organizaciones populares solidarias, ONG y familias, en cuanto a la resolución de la problemática habitacional para los sectores más desfavorecidos.

Poniendo en contexto esta reflexión en el caso de la Ciudad de Posadas, el conflicto por la tierra urbana se inicia a partir de las grandes obras de infraestructuras que generaron los procesos de revalorización de ciertos espacios urbanos- específicamente las costas del río Paraná y el centro histórico de la ciudad- asimismo los procesos de relocalización de pobladores de estos espacios revalorizados a otros lugares periféricos. Un proceso de gentrificación que homogeneizó la población del centro residencial de la ciudad y en las periferias se da una heterogeneidad poblacional con distintas estrategias habitacionales: complejos de viviendas sociales construidas por el Estado, barrios residenciales y asentamientos populares con serios déficits infraestructurales. (Brites: 2014, Barreto: 2002)

En efecto, en estos últimos años se han judicializados la ocupación de terrenos por pobladores carenciados en varios asentamientos populares de Posadas. Podríamos mencionar los casos más recientes como los asentamientos de Chacra 187, la chacra 252, el B° Aeroclub, el Piedral, entre otros. Éstos son asentamientos que se constituyeron hace un poco más de 20 años en zonas ambientalmente inhabitables, aparentemente abandonadas, alejadas del centro de la ciudad, en algunos casos ciertas familias que habitan los mismos desarrollan una estrategia de vida propia de un entorno rural.

En relación a esto transcribimos dos fragmentos respectivamente de referentes del Barrio Piedral y la Chacra 252:

*“...En realidad nosotros cuando llegamos acá nadie pensó que alguien se iba a preocupar por estas tierras...”*

*“...Este era una zona...que aparentaba en que aquella época un lugar que no era de nadie ósea, en realidad se sabe que de alguno tiene que ser pero este nunca había aparecido los dueños, en muchísimos años, si te digo que para el 2000 recién*

*apareció la dueña... ósea que nosotros nos enteramos que tenía dueño, para eso ya estaba lleno de gente...”*

Sin embargo, a partir del crecimiento de la ciudad, producto de obras en infraestructuras viales y construcción de complejos habitacionales en los contornos de estos asentamientos por el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional. Se ha generado un conflicto entre los ocupantes de estos terrenos que quieren obtener los títulos de propiedad y los dueños de éstos que quieren recuperar sus bienes para obtener grandes ganancias considerando la revalorización de estos espacios.

Si bien en muy pocos casos los dueños logran el desalojo efectivo de los pobladores, no obstante el conflicto social visibilizado suele apresurar el Estado a expropiar los terrenos- que tampoco es un mal negocio para ellos- o en otros casos consiguen negociaciones de pago de la tierra por las mismas familias ocupantes. Aparte, en los casos con sentencia de desalojo, muy difícilmente se concretan sin una solución habitacional alternativa para estas familias. Pues en todos estos procesos el estado aparece como regulador, mediador, garante y compensador.

En relación al planteo anterior rescatamos el testimonio de un integrante de la comisión Pro-Tierra de la chacra 252 de la ciudad de Posadas:

*“acá antes de que lleguen las intimaciones ...por el tema de las tierras, era vida normal, sin preocupación sin pensar en que en que iba íbamos a llegar a eso viste, eh cuando llegamos a eso, bueno ahí nos preocupamos, formamos comisiones, se hizo creo que tres comisiones vecinales, ..., y bueno ahí tratamos de conseguir un abogado, ...anduvimos ahí por la municipalidad, y derechos humanos nos cedió un abogado, bueno con ese abogado pudimos frenar la intimación, y ahí fue donde entramos en juicio y bueno, fue largo el proceso que ahora justamente se cerró el caso para bien nuestro y yo creo que para bien de la dueña, porque ella lo que quería es cobrar.”*

En el caso de la Chacra 252, es un proceso de luchas sociales de 198 familias (cortes de calles, protestas) que culminaron con la intermediación del estado en el conflicto entre los habitantes de asentamientos y los dueños del terreno. El gobierno a través de sus instituciones facilitó la negociación para la compra de las tierras en cuotas por las familias. Evidentemente, según interpretó el gobierno provincial, es una nueva estrategia de solución a los conflictos por la tierra urbana que involucra la participación de los actores.

En este sentido no podemos concebir al estado como un ente que toma decisiones de manera unilateral. En términos de (O'Donnell:) el estado es un conjunto de instituciones y relaciones sociales que sintetizan poderes e atribuciones que surgen de la sociedad, de ahí se concretan las distintas políticas públicas. Estas últimas también son producto de resistencia y conquista de sectores que son conscientes de las injusticias y desigualdades sociales hasta que logran interpelar la intervención estatal para compensarlos. El estado capitalista y democrática implica la desposesión de la clase trabajadora (desfavorecida) de los recursos de producción y reproducción, asimismo la desposesión de la clase dominante de los medios de coerción; por lo tanto el estado aparece como un tercero mediando entre mercado y sociedad, propiedad privada y bien social.

De hecho, en Misiones hace 4 años que se promulgó la ley XII - Nro. 28- Suspensión de Sentencias de Desalojo y Remate. Y que tuvo aprobación de prorrogación en la cámara el 12 de octubre, suspendiendo hasta el 31 de diciembre de 2018, las ejecuciones de sentencias, que tienen por objeto el desalojo o remate de inmuebles

destinados a vivienda única y familiar, producción agropecuaria única y familiar. Las suspensiones consideran a las viviendas en las que se pueda comprobar una ocupación superior a ocho años en predios fiscales o privados.

A continuación presentamos una declaración textual un representante de la cámara de representante de la Provincia de Misiones en el momento de solicitar una prórroga de la ley de suspensión de desalojo:

*“Lamentamos que por cuarto año tengamos que extender esta norma sin haber podido, como representantes del pueblo misionero, darles una alternativa a estos vecinos, que año tras año deben estar a predisposición del Gobierno de turno, para saber si seguirán contando o no con un techo para sus familias”*

El estado en este caso entiende que los asentamientos populares son una alternativa habitacional para los sectores más carenciados y que sin una política habitacional adecuada para éstos, no se puede proceder al desplazamiento forzado de estos.

Evidentemente estas decisiones suelen considerar la coyuntura política para evaluar el costo y beneficio de la acción en términos de oportunidad de capitalización política.

En el marco de una reunión con un encargado técnico de una dirección de la administración pública provincial, que interviene en problemáticas habitacionales, el mismo afirmó con respecto a la relocalización de un grupo de familias asentadas de manera informal en un predio privado lo siguiente:

*“la verdad que por ahora estas familias forman parte de nuestra lista de prioridades, próximamente pensamos dar una solución a ellas, sin embargo hay que tener en cuenta varios factores, primero la plata tiene que llegar de nación y segundo si mañana sale otro grupo más numeroso a cortar la calle o por algún motivo mi jefe político me dice que tengo priorizar otro sector...y bueno no me queda otra que reorientar los recursos.”*

En el marco del estado democrático latinoamericano, el componente político de las intervenciones públicas del estado suele ser un capital aprovechado por los sectores populares constituido y movilizado a través de la acción colectiva.

Paralelamente, el estado intenta perfeccionar su mecanismo de control de la organización popular a través de la cooptación y prácticas clientelares.

Así pues, para entender la política estatal en cuanto a cuestión urbana relacionada a los asentamientos populares es necesario considerar “...las secuencias de tomas de posición por parte del Estado y de otros sectores sociales, el cambio implicado por la diferenciación interna al Estado y por la movilización / desmovilización de actores sociales en distintos tramos históricos de la cuestión, las redefiniciones de la cuestión y de sus modos dominantes de resolución... (Oszlak y O'Donnell, 2007: 572). En el contexto actual, el Estado, específicamente en relación a las políticas implementada por los gobiernos Provincial y municipal en la ciudad de Posadas-Misiones parece tomar posición a favor de políticas de integración de los asentamientos, en contraposición a las políticas tradicionales de erradicación de éstos. Esto es producto de la construcción histórica de la cuestión en el marco de esta interacción e interrelación entre actores estatales y sociales.

Después de la experiencia de relocalización de los asentamientos en grandes complejos habitacionales alejados del centro urbano, las estrategias habitacionales de

los sectores populares fueron adaptándose en un proceso de reinserción urbana, a partir de nuevos asentamientos en sectores con mejores estructuras de oportunidad; en ciertos casos son los descendencias de los pobladores relocalizados que inician los procesos conformación de éstos. Asimismo, se observa que ciertas fracciones de la clase media baja fueron ocupando de manera progresiva estas zonas comprando las viviendas de estas familias.

En este contexto, a lo largo de estos últimos 15 años se implementó continuamente distintas políticas que pretendan mejorar las condiciones habitacionales de los sectores populares: Plan techo, vivienda urbana solidaria, entre otros. Paralelamente, de manera espontánea el estado (distintos actores políticos) para gestionar la emergencia interviene otorgando desde el Municipio permiso de ocupación en terrenos fiscales, en algunas ocasiones ciertas familias según su grado de vulnerabilidad reciben “cortes de casa” para instalarse en estos lugares. Entonces el incremento de los asentamientos es producto de las estrategias habitacionales de las familias, de la permisividad del Estado y del mercado informal del suelo.

El nuevo programa misionero de urbanización para el período el 2016 -2026, proyecta la adjudicación de lotes con infraestructuras de servicios agua y luz a las familias que tendrán que ser relocalizadas debido a que ocupan terrenos inhabitables por sus condiciones ambientales y/o se encuentran en espacios públicos, tales calles y espacios verdes. En el caso de los asentamientos que se encuentran en el entramado urbano el programa considera que son mejorables en sus ubicaciones actuales. En relación a esta situación, se incluye un fragmento del Programa mencionado:

*...La mayor problemática la representan miles de familias ubicadas en áreas periurbanas de las poblaciones que viven precariamente en tierras públicas o privadas (...) no cuentan con servicio de agua potable y quienes acceden al servicio eléctrico lo hacen informalmente. Por lo tanto la única forma de asegurarles los servicios básicos es a través del agrupamiento en áreas urbanas lo más próximos a su actual localización.”*

Cabe resaltar que el gobierno provincial interpreta esta situación como una oportunidad de mejorar los accesos a los bienes y servicios con el fin de reducir las brechas sociales. Este modelo de intervención estatal coincide con la perspectiva de (Cravino, 2012), que plantea una política de urbanización que considera la positividad de los asentamientos, puesto que éstos son fragmentos de ciudad autoproducidas, por lo tanto los habitantes de estos espacios son co-constructores del medio urbano.

De los 63 asentamientos diagnosticado por la Municipalidad de Posadas 42 están categorizados como espacios urbanos con posibilidades de mejoras. Esto implica que la mayoría de los asentamientos populares pueden ser objeto de políticas de integración urbana. Es decir, una vez que se solucione la situación dominial de los terrenos, éstos pueden ser integrados a la ciudad abriendo las calles y facilitar el acceso regular a los servicios públicos.

La política de urbanización actual toma distancia del modelo tradicional que consistía en la entrega del producto “viviendas” a la demanda “el universo de familias sin techo”. Esta modalidad queda en la estacada, puesto que a medida que el estado daba soluciones habitacionales, la demanda ascendía de manera desproporcional. Además, el estado interpretó que las familias en el marco de sus estrategias habitacionales tenían cierta capacidad para movilizar recursos y construir de manera progresiva sus viviendas. (Gutiérrez: 1998).

Las políticas de reconocimiento de los asentamientos como espacios a integrar en la ciudad es una batalla ganada por la organización y las resistencias de los sectores populares. Independientemente de la intencionalidad política con la cual se toma ciertas decisiones- por acción u omisión- desde el estado, los agentes sociales interpretan que la ocupación de los terrenos inhabitados es legítimo como alternativa habitacional. Por lo tanto, esta práctica es entendida como una inversión en la empresa que constituye sus trayectorias habitacionales, pues la consolidación y apropiación de estos espacios constituyen un medio de intercambio en el marco de procesos de negociaciones con actores públicos y privados por mejores condiciones habitacionales.

### **III.Estrategias habitacionales y prácticas políticas:**

Las estrategias habitacionales no son simples prácticas y demandas en relación a la problemática del acceso a la vivienda. Las necesidades habitacionales de los sectores populares van más allá de la tenencia o no de una vivienda. En este sentido, las estrategias habitacionales se desarrollan bajo una lógica de acumulación de capitales, a través de construcción de redes sociales de solidaridad y de luchas por el posicionamiento en el espacio urbano como principal estrategia de acceso a los recursos: (bienes y servicios) para la reproducción social. De algún modo es la capacidad de apropiación del espacio urbano y el modo de habitar el mismo define la posición del actor social en la estructura del espacio social. (Di Virgilio: 2007). Éstas remiten a las estrategias utilizadas para facilitar el acceso al hábitat, teniendo en cuenta las prácticas que permiten a las familias (unidades domesticas) asegurar su reproducción social. Por lo tanto, cualquier indagación sobre las estrategias habitacionales remiten a un análisis integral de lo que se conceptualiza como las “estrategias familiares de vida” en contexto de pobreza urbana. (Di Virgilio: 2007, Gutiérrez, 1998, Torrado, 1981).

El concepto de estrategias implica considerar la subjetividad del actor en el marco de sus prácticas, reconociendo que éste despliegue sus estrategias habitacionales en un marco objetivo determinado por factores relacionados a la política habitacional y de urbanización, ingresos, prácticas laborales etc. No obstante, el concepto restituye al actor un margen para la iniciativa propia desde la racionalidad y re-significación de sus acciones. (Bonvalet y Dureau, 1990).

Estas estrategias de reproducción se transforman en acciones políticas a partir de la interacción con otros actores sociales que en un marco de “...articulación de *prácticas sociales y proyectos, cuyo contenido específico es la lucha por dar dirección a la realidad social en el marco de opciones viables*”(Zemelman,1989:13) Así pues, las prácticas de participación política en el marco de construcción del identidades colectivas es una capacidad que se da en toda persona al relacionase con otras personas a partir de los asuntos la realidad común. Esta interacción en el espacio público, implica la movilización y el despliegue de capacidades de cada actor para influir en las posiciones del otro mediante la discusión colectiva, sobre los asuntos comunes. (Arendt, 2009:202).

La práctica política en los asentamientos estudiados consiste en denuncias y demandas mediante un proceso de negociaciones, de diálogos y protestas para solicitar recursos e intervenciones estatales en las problemáticas que les afectan. Esta modalidad de participación política implica ciertas intervenciones esporádicas de los órganos del gobierno en relación a las demandas planteadas por los actores. Esto genera un terreno propicio para el clientelismo institucional que atraviesa la implementación y la gestión

de las políticas públicas en interacción permanente con los actores colectivos de la sociedad civil.

*Por ejemplo tenemos que tomar una decisión de que ir al consejo o ir un lugar a hablar con los funcionarios porque hay rumores de desalojo en tal parte o algo entonces ahí si nos juntamos más sino vamos va- va la comisión vecinal o la comisión pro tierra y charla, avanza en eso y bueno si vemos que es groso y necesitamos el apoyo de los compañeros ahí se le llama a una asamblea una reunión con los compañeros. (Referente B° Aeroclub)*

La participación política en estos asentamientos se reduce a contactos con sectores de la estructura política, la pelea por la direccionalidad de los recursos, la representatividad de sus comunidades. Se perfilan como grandes negociadores y denunciadores de situaciones no deseables. Construyen subjetividades para legitimar sus acciones, o sea que son estructuras que reproduzcan valores ideológicos para justificar sus fuentes de satisfacción de necesidades. Hay un reconocimiento de los “derechos sociales” pero en el marco de relaciones clientelares basada en los beneficios particulares de la acción política.

Transcribimos relatos de entrevista con referente Pro-Tierra B° Aeroclub:

*“Cada vez que alguien quiere entrar al barrio pensamos que le podemos pedir a cambio,...si vos quieres entrar al barrio, necesitamos HECHOS. Entonces rápido nos juntamos tres cuatro y definimos...La semana pasada quiso venir Joaquin Losada y todo bien, vos quieres venir, que necesitan? Primero el baño y la luz. Nos instalas el baño y la luz y después vos venís y te sacas la foto, todo... Te recibimos grande, todo... Es más! Te llamamos hasta la gente, pero HECHOS. Caminamos el barrio, pero vos primero venís y nos instalas, primero nos haces los baños que necesitamos urgente para los chicos. Es más, ya le enseñamos a los compañeros que están todo el tiempo ahí en el merendero, en el comedor, que si viene alguien que le encaren ellas primero por lo más importante...”*

El espacio construido desde la apropiación simbólica y real por estos actores permite una construcción de poder para presionar e incidir en la política pública. La base de este poder está sustentada en el grado de consenso colectivo logrado en el seno de la comunidad para sancionar o apoyar determinados actores políticos a través del voto. En relación a esto se desarrolló una relación de intercambio entre los asentamientos y los actores gubernamentales. Estos últimos canalizan recursos solicitados y negociados por los actores sociales para el mejoramiento habitacional: tanto una canilla pública, un salón comunitario, un corte de casa, una abertura de calle etc. Esta acumulación y secuencia de acciones va contribuyendo a la consolidación de estos espacios, puesto que logran un son reconocimiento de sus derechos y una relativa inclusión que no necesariamente interpela las desigualdades sociales.

## **Conclusiones**

Las políticas públicas de urbanización y vivienda que concibieron a los asentamientos como núcleos a erradicar, como si fueran una contaminación del ambiente urbano fracasaron. Se justificaron estas políticas con distintos argumentos relacionados al embellecimiento de la ciudad, la promoción del consumo, la protección del medio ambiente, la generación de atracciones turísticas, etcétera; no obstante sus efectos colaterales han generado nuevos asentamientos en otros espacios de la ciudad.



En efecto, la urbanización es funcional al capitalismo y siempre ésta ha contribuido a la separación de las clases sociales y la acumulación del capital. (Harvey, 2012).

Frente a los procesos de fragmentación social que se cristaliza en el territorio, las familias de los sectores populares se organizan para insertarse en contra mano del modelo de ciudad promovido por el estado. En un principio estas estrategias aparecen como decisiones familiares independientes de toda estructura organizacional, que fomentan la ocupación transgresiva del espacio urbano para la autoconstrucción del hábitat. Sin embargo estas prácticas se sustentan en estrategias de vida que necesitan retroalimentarse de las redes sociales. Estas últimas constituyen los principales y fundamentales capitales que poseen estos actores sociales. Por lo tanto, desarrollan una relación de reciprocidad e intercambio de bienes y servicios internamente hasta el agotamiento. A partir de ahí surge la necesidad de articular con los actores externos: instituciones públicas y privadas, esta relación va generar nuevas prácticas e identidades en un proceso de experiencias y aprendizaje.

En relación a las intervenciones estatales, observamos que sus inobservancias son proporcionales a las estrategias habitacionales de los sectores populares. Los agentes institucionales van actuando en función de la conveniencia política sin un plan estratégico que toma en cuenta las necesidades reales de las personas y sus aspiraciones habitacionales.

Las estrategias habitacionales de las familias consideran distintos aspectos distintos aspectos para definir sus decisiones: la ubicación geográfica, las redes sociales, estrategia de vida y prácticas laborales (Di Virgilio: 2014) por lo tanto, las políticas orientadas a la solución habitacional para los sectores populares asentados en la ciudad, deberían reconocer que el “derecho a la ciudad” implica un reconocimiento de los diversos modos de habitar conveniente a la vida de cada familia y comunidad.

## **Bibliografía**

- ARENDET, Hannah (2009) Condición humana. Buenos Aires, Paidós.
- BAGNERA, PAOLA (2016) El derecho a la ciudad en la producción del suelo urbano. Serie Estudios sobre la pobreza y las desigualdades no. 5. CLACSO.
- BARRETO, Miguel. (2002) Planificación urbana y segmentación del espacio urbano residencial en la expansión de las ciudades intermedias del Nordeste Argentino. Facultad de Arquitectura y Urbanismo-UNNE.
- BONVALET C. FRIBOURG A.-M. 1990, *Strales résidentiels*. A Cles du séminaire organisé par Calherille BOI/va/el Anne-Marie Fribourg, Paris, 19111. Paris, INED -Plan Construction et Architecture-MELTM (Col. Congrès et Colloques N° 2). Introducción Los MODOS DE HABITAR: UNAS DECISIONES CONDICIONADAS. Recuperado de: [http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/divers11-03/010031178.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers11-03/010031178.pdf)
- BRITES, Walter Fernando. (2015) Obras De Infraestructura y Cambios en el Entorno Urbano. Acerca del Avance de la Ciudad Legal Sobre Los Asentamientos Informales Urbano, vol. 18, núm. 32, noviembre, pp. 6-15 Universidad del Bío Bío Concepción, Chile.
- BRITES, Walter. (2014) La mega-hidroeléctrica Yacyretá en el vórtice de las reconfiguraciones urbanas. El caso de las ciudades de Posadas, Argentina y

Encarnación, Paraguay. En URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales, 4(2), Barcelona. pp. 91-107.

CANESTRARO, M.L (2005). De "formas" y "normas" en la apropiación del espacio. Reflexiones para una sociología urbana crítica. IV Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata, Argentina.

CARLA ELEONORA PEDRAZZANI (2016). Urbanizaciones populares: lógicas y condiciones de acceso de los sectores populares al espacio urbano en la ciudad. Ciudades Populares en Disputa. Acceso a suelo urbano para todos? Volumen IV.

CARNEVALI LOBO, Norma Celina y TRUJILLO ROJAS, Ana Luzmila (2010). La acción colectiva en los asentamientos informales para la transformación del hábitat. Universidad de Los Andes. Facultad de Arquitectura. En los asentamientos informales... pp.11-31 Provincia N° 23, enero - junio 2010. pp. 11-31 Disponible en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/31419/1/articulo1.pdf>

CARNEVALI LOBO, Norma Celina y Trujillo Rojas, Ana Luzmila (2010). La acción colectiva em los asentamientos informales para La transformación del hábitat- Universidad de Los Andes .Facultad de Arquitectura.

CRAVINO, MARIA CRISTINA, Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos. FLACSO Ecuador Instituto de la Ciudad CLACSO. URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120409121451/gthi2-5.pdf>.

Apuntes para pensar políticas públicas en villas y asentamientos del AMB recuperado de <http://cuadernos.inadi.gob.ar/cuadernos-del-inadi-08.pdf>

CLICHEVSKY, Nora. Hábitat informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización. Territorios, [S.l.], n. 6, p. 15-30, jun. 2017. ISSN 2215-7484. Disponible en: <>. Fecha de acceso: 14 marzo. 2018

CRUZ Castillo, A. L. (2014). Activos sociales, vulnerabilidad y estructura de oportunidades: aportes para los estudios de hábitat. Traza (9), 64.

DANILO VEIGA (2009). Desigualdades sociales y fragmentación urbana. En Otro desarrollo Urbano, Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática

Héctor Poggiese. Tamara Tania Cohen Egler. [Compiladores]

Colección Campus Virtual. ISBN 978-987-1543-13-7 CLACSO. Buenos Aires.

DI VIRGILIO, María Mercedes (2014). Diferencias Sociales en los Procesos de Movilidad residencial intraurbana en el área metropolitana de Buenos Aires (Argentina). Quivera, vol. 16, núm. 1, pp. 11-37 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México Quivera,ISSN (Versión impresa): en: [https://www.ses.unam.mx/docencia/2014II/Melucci1999\\_AccionColectivaVidaCotidian aYDemocracia.pdf](https://www.ses.unam.mx/docencia/2014II/Melucci1999_AccionColectivaVidaCotidian aYDemocracia.pdf).

GARRETÓN Manuel Antonio (2001) Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. CEPAL.

GUTIÉRREZ ALICIA B. (1998). Estrategia habitacional, familia y organización domestica - Cuadernos de Antropología Social N° 10, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, pp. 151-165.

GUEVARA TOMAS ALEJANDRO ¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, 1996-2011 México: Infonavit: PUEC, UNAM, 2015.

Serie: Premio Internacional de Tesis de Investigación sobre Vivienda y Desarrollo Sustentable 2014.

Primer lugar. Tesis de doctorado. Premio Internacional de Tesis de investigación sobre vivienda y desarrollo sustentable 2014. Infonavit - UNAM.

OSZLAK, Oscar (1983). Los sectores populares y el derecho al espacio urbano. En SCA (Revista de la Sociedad Central de Arquitectos), N° 125 aniversario. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar>.

Oszlak Oscar. EL ROL DEL ESTADO: MICRO, MESO, MACRO Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011.

Oszlak, Oscar Y O'Donnell Guillermo. (2007) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Av. Julio A. Roca 782 - Piso 12 (C1067ABP) ciudad de Buenos Aires. <http://www.modernizacion.gov.ar/images/publicaciones/230.pdf>.

PÍREZ, Pedro. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. Andamios, 10(22), 45-67. Recuperado en 03 de mayo de 2017, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632013000200004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000200004&lng=es&tlng=es)

RODULFO, MARÍA BEATRIZ (2015). Política habitacional en argentina y desigualdades territoriales. VOLUMEN 2: 30-41/VIVIENDA & CIUDAD. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/download/13173/13370>.

ZEMELMAN, HUGO.(1989) De la historia a la política. México DF: Siglo XXI - Universidad de las Naciones Unidas, 1989.

# EL REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES (RENABAP) COMO POLÍTICA SOCIAL FRENTE A LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA

Ana Laura Elorza  
INVIHAB – CEUR - CONICET  
[analauraelorza@hotmail.com](mailto:analauraelorza@hotmail.com)

Alvarado Rodríguez, Mónica  
INVIHAB – CEUR - CONICET  
[juanamk@gmail.com](mailto:juanamk@gmail.com)

Monayar, Maria Virginia  
INVIHAB – CEUR - CONICET  
[virmonayar@gmail.com](mailto:virmonayar@gmail.com)

## Introducción

Las comúnmente denominadas “situaciones de informalidad urbana”, en las que una parte de la población resuelve su necesidad habitacional, y entre las que se distinguen “villas” “asentamientos ilegales y/o informales” “tomas y/o ocupaciones”, han sido objeto de múltiples abordajes e intervenciones estatales. En las políticas habitacionales implementadas en las ciudades latinoamericanas es posible identificar, a grandes rasgos, tres tipos de intervenciones diferenciadas alrededor de esta cuestión: el desalojo definitivo sin una solución a la necesidad de vivienda, la erradicación de las ocupaciones trasladando a su población a nuevos conjuntos habitacionales; o la urbanización in situ a través de la ejecución de obras de conexión de servicios, mejoramientos habitacionales y regularización dominial. Cada una de estas alternativas da cuenta de las distintas formas en las que ha sido definido el problema del acceso al suelo y vivienda en tiempos y espacios determinados, de las propuestas programáticas para resolverlos, y de los sujetos destinatarios de dichas intervenciones. Las acciones, y también las omisiones, que resuelve implementar el Estado bajo la forma de políticas públicas inician cuando se detecta y asigna relevancia a un problema que convoca su atención, desencadenando una serie de acciones encaminadas a eliminarlo, mitigarlo o simplemente administrarlo (Cervio, 2015) y son el resultado de complejos procesos vinculados a disputas de intereses y conflictos entre agentes, instituciones y discursos involucrados (Oszlak y O’Donell, 1983; Grassi, 2003, Medellín, 2004).

Entendiendo las políticas sociales como las diferentes formas y mecanismos en que el Estado “gestiona” las tensiones producidas por la desigualdad en la distribución de los bienes sociales impuestas por el orden capitalista (Grassi, 2003), la problemática habitacional vendría a ser uno de los aspectos de esta cuestión social en contextos de pobreza urbana. Las políticas sociales en general y las políticas habitacionales en particular desde una perspectiva sectorial han sido ampliamente estudiadas, sin embargo, nos resulta interesante recuperar el planteo realizado por Pastorini (2000) sobre la oposición “concesión-conquista” que suele surgir al momento de analizarlas. Advierte la necesidad de pensar las políticas sociales no solo como “concesiones” del Estado y del capital, sino también como “conquistas” de las clases trabajadoras, proceso atravesado por conflictos y tensiones entre los diferentes actores en juego. Y propone que es necesario desarrollar una caracterización de las políticas sociales, que además de hacer alusión a una relación entre sujetos, haga referencia a un proceso más amplio y en movimiento, en el cual los diferentes actores involucrados se encuentran relacionados

tensa y conflictivamente y movidos por intereses contradictorios. Ese proceso se encuentra atravesado por momentos de demanda, lucha, negociación y otorgamiento, ya que esos elementos están presentes en el proceso de elaboración, definición e implementación de las políticas sociales.

Desde esta perspectiva, y a aproximadamente un año de su creación, nos interesa analizar el Registro Nacional de “Barrios Populares” (RENABAP) como modo de intervención estatal e instrumento frente a la cuestión habitacional problematizada por los diferentes actores involucrados. Se pretende analizar la implementación de tal política en la ciudad de Córdoba, en la cual ha sido sostenido el crecimiento de la producción de hábitat vía estrategias colectivas que se materializan en asentamientos, villas y tomas de tierra.

El presente trabajo, busca avanzar en el análisis de los alcances de esta política, a partir de identificar las acciones que se desarrollaron en la ciudad de Córdoba como corolario de la misma; los actores involucrados en este proceso y sus posibles alcances, en cuanto a situaciones deficitarias en materia habitacional y en relación al proceso de integración urbana que se propone, realizando una reconstrucción de los momentos de demanda, lucha, negociación y otorgamiento de esta política social. El abordaje metodológico desarrollado se caracteriza por un acercamiento exploratorio a partir de una perspectiva cualitativa. Se presenta un análisis de información secundaria (decreto 358/2017, mapa del relevamiento de los barrios populares y artículos de la prensa local) y primaria (obtenida a través de la participación en talleres con miembros de organizaciones sociales, entrevistas a referentes de estas organizaciones), que nos permitirán identificar las tomas de posición de los actores involucrados (movimientos sociales, gobierno nacional, provincial y local, empresas de servicios públicos).

## **I. Políticas sociales como campo de luchas**

Para comprender esta intervención pública, y ubicar allí el contexto de las luchas populares *en y frente al estado* (Thwaites, 2004), consideramos importante partir de concebir al Estado en tanto relación social de dominación, contradictoria y conflictiva, y a los aparatos estatales y sus instituciones como materialización de una determinada correlación de fuerzas entre diferentes actores en pugna (Ouviña, 2002). En este sentido, las políticas públicas son pensadas como parte y expresión de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones socialmente problematizadas en las que cada actor involucrado, incluido el Estado, adopta sucesivas posiciones particulares en función de sus intereses (Oszlak y O'Donnell, 1983). Por ello, y teniendo presente la dimensión contradictoria que atraviesa a toda acción estatal, es que sus intervenciones pueden ser interpretadas como conquistas/logros populares en términos de calidad y nivel de vida pero al mismo tiempo pueden servir para “hacer materialmente aceptable la relación de dominación”, al decir de Thwaites (2004), la misma conquista que beneficia se convierte en la base de la legitimación del capital.

En este sentido, nos interesa recuperar el planteo de Alejandra Pastorini (2000), que realiza una crítica a aquellos abordajes que asignan la categoría concesión o conquista a las políticas sociales dependiendo del actor y la acción en la que se haga énfasis y de la definición que se asigne a la función estatal. Por un lado, las políticas sociales pueden presentarse como acciones que tienen una finalidad redistributiva en busca de disminuir las desigualdades sociales. Así entendidas, estas políticas son “concesiones” por parte del Estado y definidas, como aquellos mecanismos tendientes a redistribuir los “escasos recursos sociales” con la finalidad de mejorar el bienestar de la población en su conjunto, especialmente de las más perjudicados en el mercado. Desde

otra perspectiva, las políticas sociales pueden pensarse no sólo como “concesiones” del Estado y del capital, sino también como “conquistas” de las clases trabajadoras, proceso atravesado por conflictos y tensiones.

Desde estos abordajes al analizar las políticas sociales concretas, se concluye que tal o cual política social tiene su génesis en las acciones de los sectores subalternos, o, al contrario, que son mecanismos institucionales originados en el aparato estatal y en las clases dominantes, entendiendo a las políticas sociales, en el primer caso como conquistas y en el segundo como concesiones. Pastorini (Ibid.) agrega que al analizar las políticas sociales, es necesario reconstruir el proceso más amplio y en movimiento que supone toda intervención estatal, en el cual los diferentes actores involucrados se encuentran relacionados tensa y/o conflictivamente y movidos por intereses contradictorios. Podemos sintetizar este proceso de la siguiente forma: *demanda – lucha – negociación - resolución*.

Este complejo proceso tiene como punto de partida las necesidades de los sujetos, parte de las cuales se transforman en *demandas* que serán reivindicadas frente a los organismos e instancias competentes, valiéndose de las movilizaciones y presiones de los sectores interesados, constituyendo de esa forma, verdaderas *luchas* entre diferentes clases sociales y sectores de las clases en pugna y enfrentados en la defensa de intereses diversos y hasta antagónicos. Ese proceso atravesado por las luchas de clases, conduce a una instancia de *negociación*, momento en el cual cada una de las partes involucradas obtiene ganancias y pérdidas definidas en la instancia de *resolución* de la cuestión.

Recuperando este planteo, Pastorini (ibid) propone el empleo de la categoría “*demanda-otorgamiento*”, al referir a una relación procesal (y no a una relación unilineal) entre sujetos o grupos sociales, unos que presionan y demandan, otros que otorgan e integran, deviniendo luego en una instancia de eventual *resolución*. Este proceso no necesariamente tiene que ser explícito o concreto, puede ser implícito, es decir, la demanda, las luchas y la negociación pueden existir en términos concretos o no.

En el campo de las políticas sociales habitacionales desarrolladas en la ciudad de Córdoba, cabe destacar dos intervenciones estatales vinculadas con la problemática del acceso a la tierra y la vivienda por parte de los sectores populares. Por un lado, la Mesa de Concertación de Políticas Sociales conformada entre 1992 a 1998, como espacio de negociación y resultado de un repertorio de intensa lucha por parte de la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS). En esta mesa funcionó como espacio de articulación entre diversos actores (Organizaciones sociales, Ministerio de Desarrollo Social, Municipalidad de Córdoba y ONGs) con el objetivo de discutir y definir las políticas y herramientas encaminadas a mejorar la calidad de vida para la población de las villas y asentamientos, incorporando las demandas de las organizaciones como objeto de interés público. Más adelante en 2001, luego de la emergencia hídrica declarada por las inundaciones en diferentes sectores de la ciudad, el gobierno Provincial inició acciones para atender, en principio, la precariedad habitacional de la población que resultó afectada e implementó el programa Mi Casa Mi Vida consistente en la erradicación de villas de emergencia de “zonas potencialmente inundables”, sin embargo el programa terminó funcionando como estrategia para expulsar a los asentamientos precarios del centro y trasladarlos hacia la periferia sin la participación de los beneficiarios ni de las organizaciones en las que participaban. (Buthet, 2007).

Un análisis más detallado de estas intervenciones podría dar cuenta de la trayectoria que ha venido siguiendo la cuestión habitacional en la ciudad y la manera en

que las necesidades y demandas planteadas por la población son socialmente problematizadas de acuerdo a los sentidos que las diferentes clases o grupos involucrados le otorguen. Frente a los conflictos y tensiones que supone el desigual acceso a un hábitat digno, el Estado actúa de manera anticipada o no, dando respuestas e intentando diferentes formas de resolución, ya sea por acción u omisión, y a través de diversas instancias.

Desde el objeto de este trabajo, consideramos interesante poder analizar la política social habitacional del RENABAP recuperando el proceso de demanda, lucha, negociación y otorgamiento, que se fueron configurando y que tuvo como resultado la elaboración, definición e implementación de dicha política.

## **II.El Registro Nacional de Barrios Populares un desafío sobre pendientes**

La problemática habitacional es objeto de múltiples abordajes e intervenciones, que dan cuenta de distintas concepciones respecto al problema de acceso al suelo y vivienda y es posible reconocer determinados abordajes frente a las disputas de intereses entre los actores sociales vinculados. (Estado, sindicatos, empresas constructoras, organizaciones sociales, población, etc.).

Frente a este problema, los Estados se han comprometido en la implementación de lo que denominaron una “Nueva Agenda Urbana”, documento aprobado y consensado en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito en el 2016. En ese documento, se plantea una serie de principios y lineamientos rectores para contribuir a una

ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes (...) puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos (...) Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como el derecho a la ciudad (Nueva Agenda Urbana, 2017).

Argentina ha sido uno de los países que ha acordado dicho documento, lo cual implica un compromiso para desarrollar políticas tendientes a lograr esos objetivos. En ese marco, en el año 2016 se creó el Programa Presupuestario "Coordinación de Proyectos Sociocomunitarios", en la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación. A través de este Programa, se avanzó para poder llevar a cabo un relevamiento de todos los *Barrios Populares* del territorio nacional, incluyendo a los asentamientos y villas de todo el país. El trabajo se coordinó desde un equipo central con organizaciones sociales nucleadas en CTEP, CCC y Barrios de Pie y con las Organizaciones TECHO y Cáritas Argentina, todas ellas con anclaje territorial a lo largo y ancho del país.

Al año siguiente, continuando el proceso de coordinación entre el Estado nacional y las organizaciones sociales, se publica en el Boletín Oficial el decreto N° 358/2017 en el que se establece la creación del Registro Nacional de “Barrios Populares” (RENABAP) cuyo objetivo es relevar e identificar los bienes inmuebles ya sean de propiedad fiscal o de particulares donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellas. Se expresa también la finalidad de desarrollar políticas de regularización y urbanización de los barrios registrados. Se identifica como “barrio popular” a los asentamientos de al menos a 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de

la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

Una herramienta que se propone para avanzar en la exigibilidad de derechos para los residentes de estos barrios populares es el “Certificado de Vivienda Familiar”, entregado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a los responsables de vivienda incluidos en dicho registro. Este certificado sería un documento suficiente para acreditar el domicilio y solicitar la conexión de servicios públicos domiciliarios (agua corriente y servicios cloacales, energía eléctrica, gas y telefonía) y otros trámites vinculados a aspectos laborales, tributarios y para solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas. Como resultado del relevamiento, el registro quedó conformado por 4.100 barrios populares, se identificaron 830.000 viviendas y relevaron 412.000 familias a nivel nacional.

Más allá de estar enmarcado en el acuerdo internacional establecido en la Nueva Agenda Urbana, como se desprende del fundamento del decreto, es necesario además comprender el RENABAP como parte de una acción estatal más amplia: la ley de Emergencia Social Ley N° 27.345 y que, al menos en su texto, establece por objeto la promoción y defensa de los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular. Dicha ley puede entenderse como la cristalización en el ámbito estatal de demandas históricas por parte de los sectores de población más vulnerables, esto es, la posibilidad de avanzar contra la persistente postergación en cuanto a la garantía de condiciones que posibiliten la vida y el trabajo digno por parte de la población que habita en los barrios populares, incluidos los denominados “asentamientos, villas y urbanizaciones informales”. Por ello, el relevamiento, que fue promovido y realizado por los propios habitantes y por miembros de las organizaciones sociales, apuntaba hacia la visibilización de las condiciones precarias en que los trabajadores informales resuelven las necesidades cotidianas, incluidas las habitacionales, en un contexto esencialmente restrictivo que se impone en las actuales dinámicas urbanas.

Recuperando nuestro planteo inicial podríamos decir, que la promulgación del decreto y la creación del RENABAP como política social para el abordaje de las problemáticas de los barrios populares resulta del proceso de demanda- lucha-negociación y resolución. Tanto desde el estado como desde las organizaciones sociales se destaca como una herramienta de reconocimiento de demandas, problemas y reivindicaciones. Sin embargo, y como venimos anticipando, no podemos dejar de tener en cuenta la dimensión contradictoria que atraviesa a las acciones estatales, esto es, la capacidad de presentar tan sólo una de sus dimensiones, es decir, *presentarse como* un instrumento que posibilita mejoras en la calidad de vida en los barrios populares y allana el camino hacia “la integración urbana”, pero que al mismo tiempo *sirve para* hacer materialmente aceptable la relación de dominación, para lograr una aceptación “menos conflictiva” del orden social establecido y las desigualdades que este impone, en este sentido el RENABAP podría interpretarse como instrumento para administrar, gestionar y atenuar las tensiones que suscita el acceso restringido a la tierra y la vivienda.

Desde la postura oficial, el Ministro Rogelio Frigerio sostiene:

este registro es un primer paso fundamental para conocer la realidad que atraviesa la Argentina, saber con precisión cuántos son estos barrios o asentamientos precarios (...) el gobierno se está ocupando de los argentinos que no la pasan bien, porque viven en barrios carenciados donde no hay prácticamente servicios públicos (Nuevos Papeles, 2017)

Esta persuasión es posible porque los actores estatales incluyen en sus discursos los intereses formulados por las organizaciones sociales logrando confundir



los intereses particulares con el interés general y el Estado se presente por consiguiente como un organismo “del pueblo” (Ouviaña, 2002) y establezca ciertos compromisos.

En la declaración de la ministra de Desarrollo Social Carolina Stanley se lee:

A la Argentina la cambiamos entre todos, trabajando juntos. Y ese esfuerzo colectivo está dando frutos. La realidad social de miles de personas en situación de vulnerabilidad puede empezar a cambiar sustancialmente a partir de las próximas semanas, cuando se ponga en funcionamiento un ambicioso proyecto que consiste en otorgar certificados de viviendas familiares a todos los vecinos del país que desde ahora estén incluidos en el Relevamiento Nacional de Barrios Populares. Esto es ocuparse de derechos que están vulnerados. Es un gran primer paso hacia la integración plena de esos barrios. Es decirle a todos los argentinos “sabemos dónde están”. Es trabajar para que todos tengan las mismas oportunidades” (Telam, 2017)

Sin embargo, los compromisos y las concesiones materiales concretas asociadas a esta política, que en este caso, al estar vinculada a la reglamentación de la Ley de Emergencia Social, incluyen el aumento en un millón de puestos de trabajo, un aumento especial del 15% de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación por Embarazo, y una suba del 50% para las partidas alimentarias y nutricionales de las personas que habitan en estos barrios populares, no dejan de ser gastos sociales destinados a mantener cierto grado de consenso y a garantizar las condiciones de reproducción social, pero es indudable y además evidente, que el compromiso no se refiere a lo esencial, es decir a la propiedad del suelo y la vivienda.

Por su parte, las organizaciones sociales, destacan la inclusión de sus demandas en la agenda pública y que sean consideradas como cuestiones socialmente relevantes:

Surge justamente como una demanda, nosotros venimos planteando desde la CTEP y de los movimientos populares, la necesidad, digamos, de la redistribución de la tierra en la Argentina, tanto en el territorio urbano como en el rural para que las personas la puedan trabajar y la puedan habitar y bueno, nos tocó en este caso poder relevar los barrios donde venimos llevando adelante algún proceso social previo, entonces claramente cuando vos puedes realizar trabajo social en un barrio, las personas que se te acercan plantean diversas demandas y una de las demandas más recurrentes es esto, que no tenemos donde vivir, que vivimos hacinados, que no tenemos los servicios básicos en nuestro barrio, no tenemos cordón cuenta, no tenemos calle, no tenemos cloaca, no tenemos agua, no tenemos luz, gas, digamos... bueno y a partir de esa serie de demandas nosotros salimos a hacer un reclamo en el Estado y bueno la verdad que hubo respuesta a partir de nuestra lucha, digamos, mucha organización (Miembro Movimiento Evita Córdoba).

Así mismo, consideran una conquista el hecho de que el Estado los reconozca como barrios populares y que el relevamiento esté ordenado a través de un decreto enmarcado en la ley de Emergencia Social, hecho que fue posible a partir de sus propias exigencias:

Lo que se está haciendo es entregar a cada una de las familias un documento, una hoja en donde dice que una persona que es responsable del hogar (...) vive con su núcleo familiar en la dirección que declara en el barrio popular Las tablitas, digamos, y abajo firman el ANSES, Presidencia de la Nación y una institución que se llama Agencia Administradora de los Bienes del Estado (...) que quiere decir esto, que de algún modo esas tres instituciones del Estado reconocen, porque lo imprimen y lo firman, que esta persona vive en ese lugar (Referente CTEP Córdoba).

En términos de intervención estatal podemos decir que esta resolución constituye una “sutura”, un intento de solución que de cierta manera “congela” o institucionaliza, al menos de manera temporal el problema planteado por las organizaciones sociales, pero en el sentido que en el momento las instituciones estatales le dan a la cuestión. El problema queda definido y temporalmente suspendido en

términos de un “proceso de integración urbana” que eventualmente va a iniciarse. La cuestión medular de la propiedad del suelo se institucionaliza en la Agencia Administradora de Bienes del Estado para gobernarse con su propia lógica y adquirir su peculiar dinámica. En términos de Thwaites (2004) estas acciones pueden leerse como un intento de “nudo de sutura” de aquellas áreas que han logrado ser “rasgadas” por las luchas populares y la arquitectura estatal reglamentada al interior del decreto junto a sus decisiones está signada por la necesidad de responder a las cuestiones planteadas por el resto de actores involucrados con intereses particulares.

### **III.La implementación del RENABAP en la ciudad de Córdoba**

En la ciudad de Córdoba durante las últimas dos décadas, el proceso de configuración urbana estuvo caracterizado por un sostenido aumento del valor de los terrenos, escasez de tierra urbanizada al alcance de las familias de bajos ingresos y la ejecución políticas públicas habitacionales restringidas, lo cual derivó en un incremento de las situaciones de informalidad urbana, dando cuenta de los procesos de desigualdad socioterritorial (Elorza y Morillo, 2017).

En este contexto, la creación del registro se presenta como una instancia propositiva que permita, en primer lugar, identificar la cantidad de barrios populares y los hogares que los conforman; y en segundo lugar, a partir del certificado de vivienda familiar avanzar en las condiciones de acceso a servicios públicos y la seguridad dominial para estos territorios. Artículos periodísticos de la prensa local, recuperan las valoraciones por parte de los dirigentes de las distintas organizaciones sociales que participaron en el proceso de relevamiento (CTEP y todas las organizaciones que la componen, Corriente Clasista y Combativa CCC y Barrios de Pie) sobre este certificado como “una conquista popular”.

A continuación, presentamos un análisis en relación a estas dos dimensiones en el contexto local: ¿el relevamiento realizado es adecuado para visibilizar la problemática habitacional y poder generar políticas de integración urbana? ¿qué actores y acciones se han desarrollado en el marco de esta política social para comenzar a abordar las problemáticas vinculadas a la integración urbana a la ciudad?

### **IV.El relevamiento como herramienta de cuantificación y visibilización de la problemática habitacional**

El registro de situaciones y condiciones se presenta como una forma de visibilización y conocimiento sobre un problema. En relación a la problemática del acceso a la tierra y la vivienda digna, la ciudad de Córdoba no cuenta con un registro histórico oficial y sistemático que brinde detalles al respecto, mientras las situaciones deficitarias se mantienen, se diversifican y se complejizan. Esta falta de acción u omisión deliberada, que demuestra entre otras cosas la falta de voluntad para producir tal información, hace parte del conjunto de tomas de posición que asume el aparato estatal al respecto y en ese sentido también es considerado como política pública adoptada. Por tanto, su estudio y conocimiento sigue siendo prioritario. En esta línea, en el año 2010 (publicado en 2012), a través de un convenio entre la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba (DHM) y el Observatorio Urbano de Córdoba de la UNC (OUC-UNC), se llevó adelante el Monitoreo de la Irregularidad Urbano Dominial de la Ciudad, lo que se convirtió en el registro municipal más actualizado desde 1992.

Anterior al 2010, habían sido las ONG's, particularmente SEHAS, las que llevaran adelante estudios y relevamientos de la situación y características de la

informalidad en Córdoba (SEHAS 1991, 2001 y 2007) y también a partir de 2011, la ONG Techo, sistematiza el registro de los asentamientos, trabajo que ha venido desarrollando de forma ininterrumpida cada dos/tres años.

Durante el 2016/2017, el gobierno Nacional a partir del Plan de Acción desde la Sub Secretaría de gobierno abierto, generó una “mesa de diálogo” con diversas instituciones y organizaciones (universidades, ONG’s, organizaciones de base, entre otros), con el fin de dar cumplimiento a algunos compromisos asumidos por esta secretaría, entre ellos, el de identificar, mapear y visibilizar los asentamientos y villas en todo el país. En diciembre de 2016, se lleva adelante el relevamiento de Barrios Populares del Territorio Nacional, incluyendo a los asentamientos y villas de todo el país, que culmina en el RENABAP.

De esta manera para el 2016, el Observatorio Urbano Córdoba, registraba para Córdoba capital 137 casos de ocupaciones informales (villas, tomas de tierra y loteos fraudulentos); mientras que Techo reconocía 124 asentamientos informales en el mismo municipio. El RENABAP, parte del relevamiento de Techo, por lo que prácticamente coincide en número y localización con los casos que registra (118) (Mapa 1).

Para hablar de la cuantificación del problema, es necesario aclarar conceptualmente qué se busca registrar, así SEHAS registra “villas”; Techo “Asentamientos”, DHM+OUC “Situaciones de irregularidad” y el RENABAP “Barrios Populares”, sin embargo, todas incluyen las categorías de las otras y a veces se agregan algunas más. Esta definición implica ignorar o considerar ciertas características de la población a registrar. Mientras que Techo y RENABAP, consideran que un asentamiento o barrio popular está conformado por 8 familias que se encuentran ocupando tierra en forma irregular y con nulo servicio de, al menos, un servicio básico, la DHM+OUC definieron que el agrupamiento mínimo de unidades habitacionales es a partir de 10 viviendas (tal como lo expresa la legislación municipal en materia de regulación urbana Ord. 8060/86 y 8256/85), mientras que la condición de informalidad no se considera intrínseca a la situación informal.

El tema de la provisión de servicios es otro punto a tener en cuenta, por su misma situación urbana y proceso de ocupación del espacio, muchas villas y loteos poseen servicios brindados por los organismos competentes. Por caso, los denominados *loteos fraudulentos* en general y como ejemplo: Nuestro Hogar I,II y III, no son registrados por el RENABAP, aunque Nuestro hogar III sea el caso de informalidad más grande del municipio, con más de 2000 familias residiendo en esta situación. El RENABAP tiene su base en el relevamiento de asentamientos 2016, realizado por Techo. En el mismo, consta que hay registro de barrios sobre los que se señalan que “no cumplen con la definición”, dado que alguna de las condiciones para ser reconocido como “asentamiento” no estaban dadas, en general la provisión de servicios básicos de los que algunas ocupaciones gozan por su cercanía a áreas consolidadas o a porque han sido conseguidos a partir de procesos de *demanda, lucha, negociación y otorgamiento*, de esta manera, estos casos, no fueron incorporados al RENABAP.

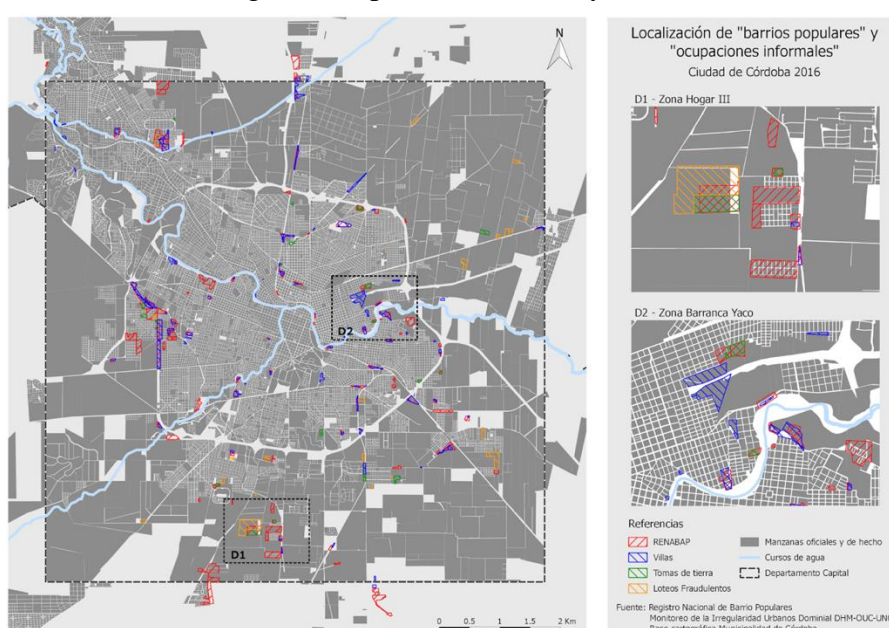
También hay casos de informalidad, relevados anteriormente, que no son incluidos en el RENABAP, por decisión política de las organizaciones que lideran las ocupaciones. Estas diferencias ponen de manifiesto la relevancia de la presencia de las organizaciones territoriales. En este sentido, un dirigente de una de las organizaciones que realiza trabajo territorial en una ocupación reciente junto a Nuestro Hogar III comentaba:

decidimos no participar, lo debatimos mucho, lo discutimos, pero decidimos que no, porque eso es estar muy con el Estado, ya mucho mucho...los del EO lo hacen ..por los recursos...nosotros hemos conseguido lo mismo, los mismos recursos, el salario social y sin dar esos datos del registro...porque pensamos ¿esa información para qué la quieren?,

entendés? nosotros no quisimos eso...el agua y la luz te la dan o no sin el certificado...los de la CTEP son muy pro-papa (risas). (Dirigente de organización de Nuestro Hogar III).

Tanto el Monitoreo (DHM+OUC), como los relevamientos de la ONG Techo y el RENABAP, se registraron en Sistemas de Información Geográfico (SIG) y publicados en las páginas web de cada una de las instituciones responsables (excepto la municipalidad de Córdoba). Estas publicaciones significan, en alguna medida, un aporte a la visibilización de la situación de muchos barrios que se encuentran en situación deficitaria tanto urbana como jurídica. Sin embargo, en el caso de Córdoba, desde la Dirección de Vivienda y Hábitat de la Municipalidad, como de la Dirección de Hábitat de la Provincia, no se informan ni reconocen procesos y/o acciones que surjan de o contemplen el registro en el RENABAP.

Mapa 1: Localización comparada de los polígonos ocupados por situaciones de informalidad registrados por DHM+OUC y RENABAP



Fuente: Monitoreo de la Irregularidad urbanas dominial de la ciudad de Córdoba y RENABAP. Digitalización Virginia Monayar y Renzo Polo en software Qgis 2.8. marzo 2018.

## Consideraciones finales

Como mencionamos anteriormente, más allá de los límites que hemos identificado en el apartado anterior, el principal avance y resultados que ha tenido la gestión del registro ha sido el relevamiento de los barrios populares, realizado por las organizaciones sociales y la entrega de los certificados de vivienda familiar otorgados por ANSES.

Respecto a los alcances sobre los aspectos vinculados a los procesos de acceso a los servicios públicos y seguridad de tenencia son menos claros. Cabe destacar, como se evidencia en el decreto analizado, que no se explicitan mecanismos de gestión ni presupuesto que permitiera articular con las empresas de servicios públicos ni con los organismos de gobierno provincial y local con injerencia en el territorio de esta ciudad. Además, el certificado de vivienda familiar en sí mismo no otorga ni seguridad en la tenencia del suelo y la vivienda, ni tampoco es vinculante para la dotación de servicios.

En este sentido, en el proceso de indagación que hemos realizado para identificar los actores involucrados en este proceso de gestión y las acciones desarrolladas, funcionarios de los gobiernos provincial y municipal en organismos vinculados a la problemática de hábitat nos han referido en entrevistas realizadas, que no desarrollan ninguna acción en el marco del registro, y sólo “receptan” demandas de los vecinos de estos barrios que acuden de manera individual a estos organismos estatales a por problemas habitacionales presentando el certificado de vivienda familiar. Es decir, que a través de la creación del registro y su materialidad en el certificado se ha activado una demanda que estaba latente.

Frente a esta inacción por parte de los gobiernos, las organizaciones sociales continúan con el proceso de lucha. Como decíamos, el registro y el certificado son considerados como una conquista, un otorgamiento del estado para dar respuestas a las demandas de los sectores populares, que no se cristaliza en el relevamiento sino que sirve como herramienta política para reivindicar los derechos sociales desde dimensiones simbólicas (categoría de cómo se definen los territorios populares) y materiales (acceso a mejores condiciones de vida).

En primer lugar, se valora la categoría de “barrios populares” en tensión con la categoría de villa de emergencia, cargada esta última de sentidos negativos y estigmatizantes y desde la cual la solución urbanística tradicional ha sido la erradicación y reconocer en estos territorios la capacidad transformadora y los proyectos de los sectores populares. En segundo lugar, el certificado como herramienta para disputar la tenencia de la tierra siempre acompañada por los procesos de lucha colectiva, como lo expresa una militante del Encuentro de Organizaciones - CTEP “el certificado es un papel, siempre y cuando no hacemos nada, ahora, si estoy dispuesto a salir a pelearla, si estamos dispuestos a militarla, a pelear los recursos, entonces va a ser una herramienta del campo popular”.

Como decíamos al inicio de esta ponencia, las luchas que emprenden los sectores populares *en y frente* al Estado se desenvuelven en el devenir contradictorio que atraviesa las acciones estatales, éstas a su vez, pueden interpretarse como un logro popular pero al mismo tiempo como legitimadoras del orden capitalista. Más allá de descartarlas por legitimadoras o de aceptarlas por tener el carácter de conquista, nuestro objetivo fue focalizar en la complejidad que supone la problematización de la cuestión habitacional por parte de los diferentes actores involucrados y en las tensiones que genera los distintos intereses, las tomas de posición sucesivamente adoptadas y los cursos de acción propuestos. En este sentido Thwaites (2004) resalta este aspecto como el desafío mayor, asumir tal contradicción y operar sobre ella, es decir, evaluar qué se ganó y debe defenderse, en qué aspectos se debe seguir avanzando, y qué aspectos se deben seguir cuestionando. Si bien el reconocimiento como barrio popular y la obtención del certificado de vivienda son percibidos como un logro popular, estos sectores entienden que la disputa y la lucha debe continuar.

## **Bibliografía**

BUTHET, Carlos. (2007) “Políticas públicas de vivienda social y derecho a la ciudad”. Ponencia presentada en V Jornadas de Vivienda Social - XIII Encuentro de ULACAV (Red Universitaria Latinoamericana de Cátedra de Viviendas). Instituto de Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile

CERVIO, Ana Lucía. (2015) “Programas habitacionales y construcción de sensibilidades en la ciudad de Córdoba”. Ponencia presentada en I Congreso Latinoamericano de Teoría Social “¿Por qué la teoría social? Las posibilidades críticas

*de los abordajes clásicos, contemporáneos y emergentes*”. Instituto de Altos Estudios Sociales. Universidad Nacional San Martín.

CRAVINO, Ma. Cristina y VARELA Omar (2009) “Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención” en CRAVINO, M. Cristina (comp.) *Los mil barrios (in)formales* 1ª.ed. Instituto del Conurbano. Argentina: Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

ELORZA, ANA LAURA y MORILLO Ernesto (2017) “El territorio urbano en disputa: representaciones y prácticas en procesos de autoproducción del hábitat” en Revista Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 1 (2017). Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/18426/0>

GRASSI, E. (2003) Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame. Buenos Aires: Espacio.

MEDELLÍN, Pedro. (2004) “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. Serie: Políticas Sociales, N°93, CEPAL. Chile.

MONAYAR, Virginia (2018) “Ocupación informal del espacio urbano. Situaciones, características y factores determinantes, en el municipio de Córdoba, Argentina 1990-2010” en ACE Arquitectura, Ciudad y Entorno, Año 12 No. 36, pp. 111-130.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1976): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo N°1, Caracas.

PASTORINI, Alejandra (2000) “¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales?. Avances y límites en la categoría ‘concesión – conquista’”; en el libro La política social Hoy, de Borgianni E. y Montaña C. (Org); Brasil, Editora Cortez (Biblioteca LA de Servicio Social).

THWAITES REY, Mabel (2005) “El Estado: notas sobre su(s) significado(s)” en Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2005) Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino. Prometeo: Buenos Aires.

OUVIÑA, Hernán (2002) “El Estado: su abordaje desde una perspectiva teórica e histórica” en Lifszyc, S. (comp.) Introducción al conocimiento de la Sociedad y el Estado, Gran Aldea Editores: Buenos Aires.

#### **Fuentes:**

Diario El Economista (2017, mayo) “El Gobierno entregará certificados de domicilio a las familias que viven en barrios populares”. Disponible en : <http://www.eleconomista.com.ar/2017-05-gobierno-entregara-certificados-domicilio-las-familias-viven-barrios-populares/>

Diario Nuevos Papeles (2017, mayo) Frigerio: "Estamos trabajando en los 500 barrios más vulnerables de la Argentina" Recuperado de <http://www.nuevospapeles.com/nota/3700-frigerio-estamos-trabajando-en-los-500-barrios-mas-vulnerables-de-la-argentina>

Diario la Ranchada (2016) “Certificado de Vivienda Familiar, una conquista popular”. Disponible en <http://laranchada.com.ar/certificado-de-vivienda-familiar-una-conquista-popular/>

Diario la Tinta (2017) “Barrios populares logran certificados de vivienda del Gobierno Nacional” Disponible en:

<https://latinta.com.ar/2017/06/barrios-populares-logran-certificados-de-vivienda-del-gobierno-nacional/>

Nueva Agenda Urbana (2017) Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Presentación del programa de relevamiento de barrios populares (2016, 24 oct.) En Youtube Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=0qEXtwzgzgA>

STANLEY, Carolina (2017). “Certificado de Vivienda, un paso histórico”. *Telam*. Recuperado de: <http://www.telam.com.ar/notas/201705/190178-certificado-de-vivienda-familiar-por-stanley.html>

# ASSESSORIA TÉCNICA À OCUPAÇÃO GREGÓRIO BEZERRA: REFLEXÕES TEÓRICAS NA DISCUSSÃO UMA POLÍTICA HABITACIONAL DE AUTOGESTÃO

Lucas Golignac Lessa

Taramela - Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade;

Residência em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia/Universidade Federal da Bahia

[lucaslessa92@gmail.com](mailto:lucaslessa92@gmail.com)

## **Reflexões teóricas na discussão de uma política habitacional de autogestão**

### **Introdução**

Nos últimos cinquenta anos as cidades brasileiras passaram por intensas transformações que afetaram, em especial, as condições de moradia da população mais pobre. Durante esse tempo o Estado vem procurando - sem pleno êxito, mas com relativo avanço - promover políticas urbanas e habitacionais a fim de atenuar problemas acumulados ao longo do tempo.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), apesar das críticas, exercia um importante papel na garantia de recursos para a construção de habitação de interesse social subsidiando os mais pobres com renda abaixo de 1.600,00 reais. Porém, com a atual crise política e econômica, os financiamentos para empreendimentos da faixa 1 foram bastante reduzidos, levando a que as ações locais, amplamente apoiadas no PMCMV, viessem a acabar.

Soma-se a isso a situação local de Fortaleza, capital do estado do Ceará, cidade turística do nordeste do Brasil com mais de 2,6 milhões de habitantes e grandes disparidades sociais, sendo a quinta cidade mais desigual do mundo, segundo relatório da ONU de 2010/2011, onde existem mais de 800 assentamentos precários e que apresenta um deficit de mais de 110.000 unidades habitacionais.

Frente a esse quadro, é possível observar em Fortaleza um aumento nas ocupações urbanas reivindicando, principalmente, o direito à moradia. Tendo em vista a Lei Federal 11.888/2008 e por compreender que a Universidade tem um importante papel na implementação de serviços de assessoria técnica à população de baixa renda, foi realizado um Trabalho Final de Graduação (TFG) pela Universidade Federal do Ceará que visava, junto a uma comunidade organizada da cidade, elaborar de forma participativa um projeto arquitetônico e urbanístico que pudesse contribuir para a luta dessa comunidade.

Para isso foram visitadas 4 ocupações urbanas lideradas por movimentos sociais em Fortaleza para verificar se a proposta de projeto poderia contribuir diretamente para alguma daquelas comunidades e foi então que se deu o contato com a Ocupação Gregório Bezerra (OGB).

Ao acompanhar os diferentes movimentos de ocupação em Fortaleza e principalmente pela constante assessoria prestada a OGB, percebe-se que, assim como em outros momentos históricos, a crise econômica e a falta de uma política habitacional levaram esses movimentos a (re)discutir temas como a autoconstrução, o mutirão e a autogestão a fim buscar alternativas que possam atender as necessidades por moradia e garantir a autonomia de comunidades organizadas.

Além disso, alguns fatores contrariam para que essas discussões fizessem parte da proposta, durante a fase de estudos do TFG foi descoberta a existência de um grupo



de trabalho liderado pelo Governo do Estado, com participação do governo municipal e movimentos de moradia, para a elaboração de uma política pública baseada em regime de mutirão, soma-se ainda a conjuntura da OGB, que em grande parte é formada por trabalhadores da construção civil.

O TFG resultou na elaboração de um estudo preliminar arquitetônico e urbanístico, entregue em julho de 2017, de um projeto habitacional pensado para ser construído em regime de mutirão autogerido para a Ocupação Gregório Bezerra. A ideia era o que o projeto pudesse contribuir para o processo de discussão de uma nova política habitacional que pudesse solucionar a reivindicação da OGB assim como de outras demandas de moradia da cidade.

Durante muito tempo, porém, não conseguiu-se ter acesso ao grupo de trabalho promovido pelo poder público e em janeiro de 2018, devido a questões apresentadas mais a frente, a Ocupação teve de mudar de local, deslocando parte de seus integrantes que estavam no bairro Conjunto Ceará, periferia da cidade, para um prédio abandonado no Centro de Fortaleza.

A assessoria técnica à OGB agora continua através da prática militante da Taramela e pelo projeto em desenvolvimento na Residência em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia da Universidade Federal da Bahia. A Residência é um curso de especialização em assistência técnica, habitação e direito à cidade que tem como objetivo capacitar profissionais para trabalhar com comunidades através de formações teóricas e de um exercício prático de acompanhamento técnico durante 1 ano junto a demandas reais.

Este artigo tem como objetivo trazer as reflexões teóricas que derivam da experiência em andamento de assessoria à Ocupação Gregório Bezerra em busca de uma solução de habitação. Para isso são conceituados e discutidos temas importantes para o debate de uma nova política de moradia que está em discussão, como a questão da autoconstrução, do mutirão e da autogestão, assim como também é feito um estudo de políticas habitacionais que envolveram esses conceitos. É apresentado o histórico da OGB ao longo de sua existência e, tendo em vista a nova localização e o novo contexto, o trabalho de mediação entre movimento e poder público que está sendo desenvolvido no âmbito da Residência e os resultados alcançados até o momento.

## **I.Referencial Teórico**

Conceituação e discussão sobre autoconstrução, mutirão e autogestão.

A partir da segunda metade do século XX o Brasil passa por um intenso processo de migração populacional do campo para a cidade. Com a falta de planejamento, as disputas territoriais se acirram, prejudicando o direito à cidade, e sobremaneira, interferindo negativamente no direito à moradia digna. No meio dessa disputa, a população, ao não encontrar solução habitacional viável, vem historicamente autoconstruindo suas casas.

A característica básica [da autoconstrução], porém, é serem edificadas sob gerência direta de seu proprietário e morador: este adquire ou ocupa o terreno; traça, sem apoio técnico, um esquema de construção; viabiliza a obtenção dos materiais; agencia a mão-de-obra, gratuita e/ou remunerada informalmente; e em seguida ergue a casa. (Bonduki, 1998: 281)

É preciso entender que a autoconstrução tem um amplo papel na produção do espaço urbano, sendo responsável por grande parte da moradia dos brasileiros, como mostra a professora Denise Morado,

Estudo realizado pela Booz Allen Hamilton, e encomendado pela Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção, revela que 84%

dos materiais de construção são vendidos para pessoas físicas que constroem e reformam suas casas de maneira autogerida (ABRAMAT, 2005). O mesmo estudo apresenta a estimativa de que do total das unidades habitacionais produzidas, ampliadas ou reformadas no Brasil, sejam formais ou informais, 77%, em média, são em regime de autoconstrução; isto é, sem a participação de profissionais especializados. (Morado Nascimento, 2011: 218)

A grande dimensão dessa informalidade é eventualmente acusada de contribuir para uma série de problemas urbanos como: o espraiamento acelerado das cidades, a ocupação de áreas de risco e de preservação ambiental, e o adensamento de áreas onde há pouco suporte de infraestrutura e serviços urbanos básicos. A falta de apoio técnico também facilita para que os espaços produzidos tenham uma baixa qualidade urbanística, sem falar na qualidade arquitetônica das habitações, que muitas vezes apresentam problemas de ventilação, iluminação e má distribuição dos espaços.

Todavia, existem também outros aspectos importantes à serem analisados na autoconstrução. O estudo sobre espaços autoconstruídos desenvolvidos pelo grupo PRAXIS da UFMG indica alguns aspectos interessantes sobre a temática: mesmo com a ausência de um técnico, há planejamento à medida em que as pessoas constroem estabelecendo prioridades entre os ambientes; trata-se de um processo gradativo, onde a obra acontece de acordo com as condições financeiras, por isso é comum encontrar nesses lugares ferragens expostas e materiais de construção empilhados, esperando para a próxima ampliação, e algumas vezes nesse meio entre imprevisto e emergência surgem soluções engenhosas. (Lopes, 2015)

É importante ainda destacar que, pelo conceito de autoconstrução aqui explorado, ela não é exclusividade de uma única classe social, já que ela não é só fruto da exclusão, e da falta de alternativas, ela pode ser uma opção consciente frente ao endividamento perante o Estado e/ou o mercado imobiliário ou diante da ineficiência de políticas públicas. Contudo, é nítido que a população de baixa renda, compreendida pelas famílias de renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos, é mais dependente dessa prática, já que dificilmente tem acesso ao mercado formal. Vale realçar que este setor representa cerca de 83,9% das 5,315 milhões de unidades que compõem o deficit habitacional urbano no Brasil. (Morado Nascimento, 2011)

A partir dos processos de autoconstrução, algumas entidades, como movimentos sociais, universidades, organizações sem fins lucrativos, núcleos religiosos e mesmo o próprio poder público, contribuíram para um método de construção colaborativa conhecido como mutirão.

Deve ser ressaltado, que a principal diferença entre a autoconstrução individual e a ajuda mútua ou mutirões é o tipo de organização. No primeiro, a família se mobiliza individualmente para a construção de sua moradia, com seus próprios recursos e mão-de-obra. Já no regime de mutirão, a comunidade se organiza como um todo com o mesmo propósito; (Vidal, 2008: 69)

Esse recurso se tornou muito usual no Brasil principalmente entre as décadas de 1970 e 1980, quando o rápido crescimento das cidades esbarrou numa forte crise econômica, com altas taxas de desemprego, e as iniciativas individuais não eram mais suficientes, forçando a população a organizar-se coletivamente.

No período 1980-1985, sobretudo nas médias e grandes cidades brasileiras, as invasões de terras (públicas e privadas) se multiplicaram. Pouco a pouco, centenas de famílias que viviam em casas alugadas foram perdendo a capacidade de pagar tal renda, somando-se a isto o processo de crescimento vegetativo e migratório de uma população que sofria uma escala de pauperização provocada, sobretudo, pela crise econômica em processo. Diante do aumento das necessidades, as instancias publicas se mostravam incapazes de enfrentar a

questão da moradia popular utilizando os mecanismos de mercado. (Braga, 1995: 103)

Assim, os movimentos sociais e entidades de luta pelo direito à moradia ganharam força, mostrando resistência nas disputas pelo território. Nesse momento, o mutirão teve um importante papel como uma alternativa real para obtenção da moradia. Apesar disso, é preciso ter uma visão crítica desse método, já que sua principal vantagem, a redução dos custos, advém de um esforço extra por parte dos mutirantes, que além de trabalhar para se sustentar, tem que empreender esforços para a construção da casa própria. O sociólogo Francisco de Oliveira tem uma forte crítica a visão da autoconstrução como base de um modelo ideal de produção habitacional.

Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não-pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado — a casa — reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho — de que os gastos com habitação são um componente importante — e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de “economia natural” dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho. (Oliveira, apud Maricato, 1982: 76)

Em sua crítica Oliveira argumenta que a partir do momento que a autoconstrução - e o mutirão consequente - é usada simplesmente para baixar o custo da obra, ela contribui para reforçar a acumulação de capital, já que acaba eximindo os empresários de embutir no salário real dos trabalhadores o valor referente a sua habitação. Mas deve-se lembrar que os meios de produção habitacional tradicionais também geram acumulação, não sendo exclusividade do mutirão.

Abiko e Cardoso realizaram estudos para avaliar os custos desse método e acabaram verificando que a redução de seus custos não é resultado apenas da mão-de-obra não paga,

(...) os custos totais de construção do mutirão são aproximadamente 30% inferiores aos do processo convencional. (...) A grande diferença observada entre o custo incidente do processo convencional e o custo incidente do mutirão explica-se não somente pela não-incidência de parte da mão-de-obra no mutirão, mas pela maior magnitude dos custos indiretos no processo convencional, particularmente em itens que não existem no mutirão (encargos financeiros e bonificação), ou existem mas são muito inferiores (alimentação, transporte, despesas de escritório central e canteiro). A compra criteriosa dos materiais de construção, quando feita pelas comunidades, contribui também para a redução de custos e para a garantia de qualidade das edificações. (Abiko e Cardoso apud Abiko e Coelho, 2006: 16)

Com essa afirmação pode-se pensar que, se o mutirão contribui para que os empresários gastem menos com o salário dos trabalhadores, ao mesmo tempo ele reduz a acumulação de lucro das empreiteiras, já que esse lucro geralmente é calculado em cima dos gastos totais do empreendimento.

Em resposta ao sociólogo Francisco de Oliveira, Sergio Ferro levanta ainda a hipótese de que se o salário do trabalhador compreendesse adequadamente o valor necessário para que ele comprasse sua moradia no mercado formal, nada garantiria que o lucro que o empresário teria dessa venda não fosse igual, ou até maior, que esse próprio valor acrescido na remuneração de seus empregados. (Ferro, 2006)

Outra questão negativa comumente verificada nos mutirões, são os longos períodos de construção, que muitas vezes acabam desmobilizando a ação e criando

atritos dentro do movimento. Todavia, os empreendimentos baseados no mutirão evoluíram ao longo do tempo.

Um dos exemplos desta evolução é a participação de mão-de-obra contratada, que vem se somar à mão-de-obra dos mutirantes; esta possibilidade de contratação de mão-de-obra, permite aumentar a produtividade nos canteiros pois a mesma se encarrega de serviços especializados ou prepara durante a semana o serviço que será executado pelos mutirantes nos sábados e domingos. (Abiko, 1995: 75)

As experiências ao longo do tempo foram muito importantes para o amadurecimento da forma de gestão dos mutirões. De início eles foram usados mesmo pelo poder público como meio “mais fácil” de dar resposta à crescente demanda habitacional, sendo este o principal responsável pela gerência do empreendimento, elaboração do projeto, formação da equipe técnica e a administração da obra. Tudo isso reflete na perda de autonomia da comunidade, beneficiando apenas o aspecto individual da obtenção da casa própria.

Percebe-se então, que as principais virtudes desse processo estão ligadas à gestão comunitária do empreendimento já que no mutirão autogerido, o trabalhador é ao mesmo tempo autor, produtor e futuro usuário, estabelecendo uma nova relação com o produto, não alienada.

Num canteiro tradicional, haveria uma hierarquia e remunerações diferenciadas, enquanto no mutirão todos os trabalhos valem o mesmo. Isso não significa que as diferenças não sejam percebidas, mas passam a ser entendidas não segundo hierarquias mas segundo uma cadeia de ações coletivas onde todas são vistas como necessárias e meritórias. (Arantes, 2002: 192)

A diferença entre os canteiros também reflete na qualidade das obras. Nos meios tradicionais de produção as técnicas usadas não visam a qualidade, mas sim o aumento da quantidade de unidades e do lucro das empresas. Já no canteiro do mutirão, pela ausência de um lucro direto, a experimentação e o desenvolvimento até mesmo de novas técnicas de construção é possível.

Nas obras autogestionadas, a comunidade pode interferir inclusive na concepção do projeto, o que facilita o reconhecimento das demandas, e a elaboração de uma solução mais adequada, apresentando uma qualidade arquitetônica e urbanística geralmente superior à dos empreendimentos habitacionais de interesse social administrados pelo mercado ou pelo Estado.

A valorização da coletividade desse sistema também ajuda a criar o sentimento comunitário, que depende de cada caso, pode continuar ou não após a finalização das obras. Mas com a dissolução das hierarquias é possível trazer à tona a desconstrução de padrões de poder ainda vigentes na sociedade, como as relações patrão-empregado, arquiteto-cliente, rico-pobre, branco-negro, homem-mulher, cis-trans, hetero-homo.

*“No meu entendimento, não tem nada que eu não consiga fazer, e não tem nada que marmanjo nenhum, nem com papel da faculdade, vai conseguir me inibir.”*

A divisão de responsabilidades e a horizontalidade traz a sensação de capacidade e empoderamento para pessoas antes oprimidas por esses padrões. A questão de gênero, principalmente, é muito presente nos mutirões, já que geralmente as mulheres são maioria no movimentos sociais de moradia, assim o supertrabalho acaba ficando por conta delas. Mas muitas vezes esse processo autogestionário acaba fazendo com que elas ganhem autonomia e se sintam mais confiantes.

*“Uma situação muito comum de mulheres, que sofriam violência doméstica, em termos físicos ou em termos de dominação econômica e psicológica, de não trabalhar fora, de não ter autonomia, e aí a gente acompanhou a mudança de várias delas, eu me lembro de cara, de umas 5, que mudaram totalmente a trajetória de vida no período do*

*mutirão, e conquistaram sua autonomia, se separaram, foram elas sozinhas morar lá na Paulo Freire depois de pronta a obra.”*

O uso da palavra autogestão é recente, data da década de 60. Porém o seu conceito é muito anterior e está relacionado aos movimentos operários que em diversos momentos críticos na história, notadamente a partir do começo do século XIX, vem formulando outras maneiras de gerir suas produções através de organizações cooperativas que os emancipam de seus patrões.

A autogestão é, antes de tudo, uma relação socioeconômica entre os homens que se funda no princípio da distribuição segundo o trabalho e não sobre a base do capital, dos meios de produção. A autogestão é, de um modo eloqüente, uma categoria socialista. A mesma só pode desenvolver-se no campo da propriedade social, isto é, em relações de propriedade em que os meios de produção e o capital social não são propriedade privada do capitalista nem de grupos de trabalhadores de determinadas empresas, nem objeto de gestão monopólica do aparato burocrático ou tecnocrático do Estado. (CLAS, 1980 apud Nascimento, 2008: 28)

A população operária tem uma relação histórica entre o local de trabalho e sua habitação, a exemplo das vilas operárias. No Brasil isso também pode ser percebido na década de 1940 quando os sindicatos realizavam mutirões para a construção de habitação com recursos dos Institutos de Assistência e Previdência criados no Período de Getulio Vargas, conforme Bonduki(1998) apresenta em seus trabalhos.

No Brasil, outros agentes também foram fundamentais para o fortalecimento dessa discussão, como as igrejas de ideologias libertárias e profissionais militantes, que se inspiraram em ideais como as de John Turner, e na experiência das cooperativas uruguaias, que será estudada no próximo tópico.

A autogestão aplicada ao mutirão pode ser percebida quando a entidade de moradores é a responsável pela administração geral do empreendimento. Bem como pela gerência de todos os recursos. Dentre as atribuições podem se mencionadas: a apropriação do terreno, seja com ocupação ou não, geralmente com doação ou compra pelo estado, a elaboração do projeto, a escolha dos mutirantes e a administração e execução da obra.

Nas experiências brasileiras de mutirão, mais do que a autogestão completa do empreendimento, existiram muitos exemplos de gestão partilhada entre a comunidade e o poder público, onde o governo cede ou divide algumas etapas da administração do empreendimento, deixando sempre a mão-de-obra às custas dos mutirantes. Portanto, é necessário se questionar aqui,

(...) até que ponto práticas ditas autogestionárias não deslizam para o campo de uma espécie de anomia institucional resultante de uma lógica de terceirização precária, com a transferência linear das funções originalmente atribuídos ao Estado? Daí, pergunta-se o que difere, em essência, autonomia democrática e popular na gestão de fundos públicos da heteronomia em face dos processos de esvaziamento do Estado de privatização das históricas dimensões do público. (Lopes e Rizek, 2006: 49)

Outra questão é que essas políticas sociais ditas participativas que visam garantir direitos básicos à população marginalizada muitas vezes são vistas também como práticas assistencialistas e podem gerar clientelismo e desmobilização social. O que, por vezes, acontece nessas iniciativas é que o Estado brasileiro, que é historicamente atrelado a uma burguesia política, estabelece mecanismos para não perder totalmente seu controle tecnocrático. Um exemplo disso são os conselhos gestores criados onde a maioria é reservada a membros do poder público.

Entretanto, por mais que sejam poucos os exemplos de autogestão total de mutirões, os grupos com iniciativas autogestionárias resistem as tentativas de domínio do Estado e essa resistência expande o debate.

Lopes e Rizek realizaram um estudo de mutirões em diferentes contextos e ao analisar a questão da gestão compartilhada eles verificaram que nesse processo, pode-se conduzir o Estado a rememorar e reelaborar seu papel original de prover moradia como um direito e não como simples mercadoria.

Assim, se o objetivo do grupo é produzir moradia para seus associados - moradia de qualidade a um custo socialmente justo - e se também é objetivo do Estado mediar condições para que a provisão de moradia de boa qualidade e preço justo se realize como um de seus papéis, então, coadunando objetivos, estabelece-se um padrão de relação entre grupo e Estado diferente daquele estabelecido entre Capital e Estado: ora, o objetivo de uma empresa concessionária é o lucro, e o Estado lhe concede - a um custo muitas vezes socialmente injusto - o direito de explorar comercialmente uma atividade originariamente estabelecida sob sua custódia. Portanto, a gestão partilhada não pode ser confundida com a “terceirização”, e a administração autônoma dos recursos investidos na produção das moradias persegue, pressupõe e propõe princípios autogestionários de administração de benefícios sociais para consecução de objetivos atinentes aqueles originariamente atribuídos ao Estado. (Lopes e Rizek, 2006: 68).

Tendo em vista as discussões aqui apontadas é importante ressaltar que o fator mais importante em um processo de construção por mutirão é a autonomia proporcionada pela autogestão do empreendimento.

## **II. Políticas Públicas de autogestão**

Depois de apresentar e discutir importantes conceitos deste trabalho, foram estudadas algumas das políticas públicas habitacionais baseadas na autoconstrução e na autogestão que surgiram principalmente nos últimos 60 anos devido ao rápido e descontrolado crescimento das cidades. Aqui é exposto um exemplo que foi referência para o Brasil e estudadas algumas políticas brasileiras, com o objetivo de acumular conhecimento para contribuir no debate de uma nova política habitacional baseada na autogestão.

### ***A Ley de Viviendas do Uruguai***

No início dos anos 1960 o Uruguai enfrenta uma forte crise econômica, com altas taxas de inflação, que atingia principalmente a população assalariada. Ao ter seu poder aquisitivo limitado, os trabalhadores se organizaram por meio de cooperativas de consumo para a construção de suas próprias casas. Essas experiências tiveram grande repercussão social e foram importantes para que a construção de moradias por cooperativas habitacionais de ajuda mútua fosse regulamentada pela *Ley de Viviendas* em 17 de dezembro de 1968.

As cooperativas habitacionais são “aquelas sociedades que, regidas pelos princípios do cooperativismo, têm como objetivo principal prover alojamento adequado e estável a seus associados, mediante a construção de moradias por esforço próprio, ajuda mútua, administração direta, e proporcionar serviços complementares a moradia. (Silva 2009: 45)

Essas entidades são divididas ainda em dois níveis: *Unidades Cooperativas de Vivienda* e *Cooperativas Matrizes de Vivienda*. Cada novo empreendimento representa uma nova *Unidade Cooperativa*, elas devem ser formadas por mínimo 10 e no máximo 200 sócios, e essa organização é a proprietária do terreno, cada membro tem a concessão do uso da unidade para fins de moradia e com direito à herança do uso, mas a propriedade do empreendimento é coletiva. Essas Unidades Cooperativas não se

encerram com o fim da construção, sendo responsáveis pela articulação da comunidade e pelo atendimento de suas demandas. (Silva, 2009)

Já as *Cooperativas Matrices* são formadas por representantes de diferentes *Unidades de Viviendas*. Elas auxiliam na criação e manutenção de novas unidades cooperativas, e nos processos burocráticos dos empreendimentos, como obtenção do financiamento, do terreno, na escolha de assessoria técnica, que pode ser própria ou de parceiros, além de auxiliar na execução das obras.

As cooperativas de ajuda mútua, que se assemelham ao mutirão autogerido no Brasil,

(...) são geridas democraticamente, seja por sua base social ou por meio dos órgãos de direção e controle que a própria cooperativa constitui e designa, e adotam procedimentos técnicos e gerenciais que valorizam as experiências práticas da autoconstrução individual e da mobilização das “organizações populares (...), particularmente as dos sindicatos de trabalhadores. (Nahoum, 2008, apud Silva, 2009: 45)

Mas vale ressaltar que, na época, a aprovação da *Ley de Viviendas* era uma demanda das empresas da construção civil, já que a lei trata dos modos de provisão habitacional tradicionais, seja por promoção privada ou pelo sistema público que financia construtoras mediante licitação. Dentro dessa lógica, o sistema cooperativo aparecia como um capítulo marginal, integrado ao projeto apenas para viabilizar seu tramite parlamentar e garantir sua aprovação. (Silva, 2009)

O que não se esperava é que já no início da década de 70 a produção das cooperativas fosse responsável por 40% de todo o recurso nacional destinado à habitação. Por esse resultado o regime ditatorial que governava o Uruguai tentou desmobilizar o movimento através de diversas ações ao longo do tempo, como o aumento de juros para financiamento das cooperativas, e a formulação de lei em 1983 que tinha o objetivo de extinguir a figura jurídica da propriedade coletiva, determinando que nos empreendimentos que já existiam seria dado a cada usuário a propriedade individual.

Os cooperados iniciam um movimento nacional contra o fim da propriedade coletiva, que consegue recolher mais de 300 mil assinaturas pela causa e culmina na realização de um referendun popular, anulando a lei e a transformação das propriedades coletivas em propriedades individuais. (Silva, 2009: 47)

O movimento cooperativista uruguaio ainda travaria uma série de lutas mesmo com a redemocratização do país, mas o fato é que até hoje as cooperativas de construção por ajuda mútua funcionam no país, tendo produzido centenas de empreendimentos tanto no interior como na capital.

## **O cooperativismo no Brasil**

O movimento cooperativista no Brasil é muito antigo e regulamentado desde a primeira década do século passado. Porém, durante o governo de Getulio Vargas o Estado autoritário e ditatorial ganhou grande poder de intervenção nas cooperativas de trabalhadores.

A produção habitacional cooperativista ganha também destaque no começo da ditadura militar, quando é feito o Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias através do Banco Nacional de Habitação (BNH). Mas o controle estatal incide ainda mais fortemente sobre essas organizações, anulando suas liberdades de atuação e submetendo seu funcionamento ao banco.

Ao BNH foi atribuída, ainda, a função de prestar assistência às cooperativas habitacionais por meio dos Institutos de Orientação às Cooperativas

Habitacionais (INOCOOPs), implantados nos estados como entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, com o objetivo principal de prestar assessoria técnica e política às cooperativas habitacionais na produção ou aquisição de moradias. (Silva, 2009: 52)

No início a produção do BNH dizia priorizar às famílias com renda familiar entre 0 a 3 salários mínimos. Nesse contexto, as cooperativas eram destinadas ao público com renda entre 3 e 5 salários. Porém com o decorrer da ditadura, para promover o crescimento da construção civil, o BNH deixa de dirigir suas políticas a população mais pobre e muda os critérios da política cooperativista para tentar incluir a faixa de baixa renda. Entretanto, pela forte regulamentação estatal, a produção cooperativista pouco se diversifica.

Com a queda do regime ditatorial e a formulação da Constituição de 1988 as cooperativas retomam sua independência do Estado típica de sua conceituação original. Contudo, dada a forte influência do mercado nas cooperativas durante anos da ditadura militar, mesmo com sua liberdade readquirida, grande parte delas continuou sendo compostas pela classe média, se formando apenas no período de construção das obras e se extinguindo ao fim dele.

Tais cooperativas têm, de um modo geral, características de cooperativa de consumo e pouca relação com iniciativas coletivas autogestionárias. Objetivando a redução de custos, os cooperados se unem apenas para a compra de materiais ou para a contratação de uma construtora que assume a execução das obras. (Silva, 2009: 54)

### **As políticas de autoconstrução do BNH**

Durante a década de 1970 o “milagre econômico”, pelo qual o Brasil passava, começa a ser afetado pela crise mundial levando a uma diminuição dos investimentos públicos. Com o objetivo de atender à demanda habitacional da população de baixa, mesmo com a redução de gastos, o BNH cria novos programas habitacionais, alguns deles baseados na autoconstrução.

O primeiro foi o PROFILURB, em 1975. Era um programa destinado à produção de lotes urbanizados, basicamente para produzir loteamentos dotados de infraestrutura básica, que às vezes, contavam também a construção de uma casa embrião. O programa não vingou sendo extinto em 1980. Entre os motivos apontados: o alto preço da terra urbana que encarecia o programa e a insegurança sobre a capacidade de pagamento das famílias de baixa renda em meio a uma crise econômica.

O programa também foi criticado por urbanizar terrenos periféricos, dando surgimento a novas favelas. Em Fortaleza a ação do PROFILURB casaria perfeitamente com as iniciativas governamentais que visavam a remoção de favelas nas áreas centrais da cidade, deslocando a população de baixa renda para a periferia. (Braga, 1995)

Em 1977 foi criado o FICAM – Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social – financiava habitação para famílias inscritas na COHABs e poderia ser utilizado em conjunto com o PROFILURB. (Vidal, 2008)

No final da década de 70, o número de favelas nas grandes cidades torna-se cada vez mais alarmante. Desamparadas pelo poder público, essas comunidades começam processos de organização pela conquista de suas terras, com ocupações urbanas organizadas e mutirões autogeridos, que além de garantir o direito à moradia, questionavam também a ausência de cidadania.

Nesse contexto o governo federal acaba com outros programas e lança, em 1979, o PROMORAR. Considerado como um programa de erradicação da sub-habitação, este



pretendia incluir a participação dos moradores para promover a urbanização de favelas sem causar remoções, construindo moradias próximo ao local de intervenção.

Cabe ressaltar que o PROMORAR havia sido habilmente pensado e planejado nos escritórios dos tecnocratas, articulando diferentes estratégias para imprimir-lhe um impacto social. Tal “impacto” era propalado do ponto de vista de seu conteúdo, quando se propunha a atuar com famílias que dispunham de renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos; não transferir as famílias residentes nas favelas para a periferia da cidade, pelo contrário, respeitar a infra-estrutura e os serviços de consumo coletivos considerados como prioritários; criar oportunidades de emprego, através dos equipamentos comunitários instalados nas áreas urbanizadas (creches, escolas, centros de saúde, oficinas de artesanato, centros desportivos, etc.); e do ponto de vista de sua metodologia consistia num apelo à participação popular, através de reuniões, debates, e discussão de planos que seriam capazes de produzir um espaço de relacionamento entre o governo e a população. (Braga, 1995: 97)

Por isso, para o governo, o PROMORAR representava um meio de ganhar apoio durante a fase de transição democrática. Mas o programa produziu casas muito pequenas, chegando a medir 23m<sup>2</sup>, e também não conseguiu atender de modo satisfatório as demandas da população de baixa renda, tendo uma produção bastante reduzida depois do terceiro ano de funcionamento, devido a grave crise política e econômica. (Bonduki, 1992)

Em paralelo, é lançado ainda, em 1983, o Projeto João-do-barro. O objetivo era financiar o material de construção e ofertar assessoria técnica de arquitetos e engenheiros para a regularização fundiária e autoconstrução de moradias. Porém, o programa também não conseguiu ter uma produção significativa realizando apenas 9.760 moradias em todo o país até o fim do BNH em 1986. (Braga, 1995)

Vale ressaltar a atuação do PROMORAR em Fortaleza, onde o programa teve a possibilidade de acumular boa quantidade de recursos devido a relação de amizade e apoio político entre o ex-governador Virgílio Távora e o então ministro do Interior Mario Andreazza.

O discurso nacional de participação e de requalificação ao invés de remoção das favelas serviria perfeitamente para que o governador conseguisse apoio popular. Por isso ele acaba fazendo da moradia o seu carro chefe, criando a PROAFA, uma fundação que deveria administrar o PROMORAR em Fortaleza, diferentemente de outros lugares onde essa responsabilidade era encarregada às COHABs.

Mas a atuação da PROAFA não se diferenciava do que era feito no resto do país, era dentro desta fundação que eram estabelecidas quais favelas seriam alvo de intervenção. Seguindo critérios próprios, os projetos eram elaborados a portas fechadas. Este mesmo órgão se encarregava de convencer os moradores a adotá-los, além de tentar estabelecer mecanismos de articulação e capacitação, como a construção de centros comunitários, representando uma forte intervenção do Estado nas ações das comunidades.

Assim, pois, o intento de introduzir no PROMORAR uma “metodologia participativa”, a partir da concepção do desenvolvimento comunitário, constitui uma forma encoberta de controle da população frente as mudanças de reanimação da sociedade civil. O conceito de participação proposto pelo Estado se reduzia a constituição de um canal, através do qual os técnicos apresentavam aos moradores informes sobre o programa, buscando gerar um espaço de adesão e/ou participação tutelada. (Braga, 1995: 180)

Para uma primeira fase de implantação foram escolhidas cinco favelas: Morro de Santa Terezinha, Santa Cecília, Lagamar, Pirambu e Antonio Bezerra. Era planejada a construção de 11.000 casas somente nos primeiros quatro anos, mas por motivos que

iam desde a resistência em algumas comunidades, dependendo do seu nível de organização, até a própria baixa de recursos que o programa teve em 83, coincidindo com a saída de Virgílio Távora, foram construídas apenas 5.626 unidades, o que representava pouco mais de 50% da meta, assim como apenas 7,85% do total de famílias faveladas em Fortaleza em 1985.

Importante ressaltar o caráter clientelista que o programa teve, aspecto já presente nos programas sociais de governo em um Estado marcado pelo coronelismo, presente na atuação do governador, e principalmente, pela representação da primeira dama, Luíza Távora, que acompanhava os processos do PROMORAR em Fortaleza e fazia até falsas promessas, dizendo que o governador estaria pagando o financiamento que moradores deviam após a entrega das casas. (Braga, 1995)

A farsa do processo participativo também fica clara na situação pós ocupação dos conjuntos, onde ocorreu um intenso processo de venda das chaves, não simplesmente pelo falso senso comunitário forjado pelo Estado, mas principalmente pelo posicionamento do programa de não se atentar à faixa de renda que se propunha a atender. Com o passar do tempo e com o avanço da crise econômica, o poder de compra dos mutuários foi reduzido. Assim, tornou-se impossível de se manter um conjunto onde teriam que pagar o financiamento, no prazo de 25 a 30 anos, e contas de água e luz, se vendo assim obrigadas a vender a chave da casa e retornar para as favelas.

As falhas desses programas desvelam o objetivo real do BNH, que era dinamizar o mercado econômico da construção civil e não responder às demandas populares por moradia. Mesmo assim é importante reconhecer que ele trouxe alguns avanços em relação à política habitacional, como a preocupação em urbanizar sem promover remoções, e acabaram despertando debates quanto aos aspectos participativos das políticas públicas dentro dos movimentos sociais urbanos.

### **A experiência de São Paulo e o FUNAPS Comunitário**

São Paulo até hoje é referência no Brasil quando se fala de processos de construção autogestivos e assessorias técnicas de arquitetura e urbanismo. Esse processo ganha notoriedade a partir da década de 80 e para melhor entendê-lo é preciso conhecer alguns fatores.

Do ponto de vista da militância profissional, naquela época alguns arquitetos e engenheiros já atuavam em comunidades de baixa renda, mas em 1982 é criado o Laboratório de Habitação no curso de Arquitetura da Faculdade de Belas Artes de São Paulo. Esta seria a primeira entidade oficial da cidade que tinha a proposta de fornecer assessoria técnica à parcela da população que não tem acesso os serviços profissionais do arquiteto.

Essa experiência foi muito importante para a construção de uma formação profissional crítica dentro das universidades, já que o fechamento forçado do laboratório em 1986, fez com que muitos grupos surgissem em outras universidades, além das próprias assessorias independentes, que mais do que técnico desenvolviam um trabalho político junto às lutas urbanas. (Bonduki, 1992)

As experiências de construção por ajuda mútua no Uruguai tiveram grande influência na ações em São Paulo, muito disso se deve ao engenheiro Guilherme Coelho que após retornar para a cidade também em 1982, apresentou em diversas faculdades, além do trabalho nas comunidades, filmes gravados em uma câmera super 8 sobre os resultados alcançados através da construção autogestionária feito pelas cooperativas habitacionais no Uruguai, onde passou um tempo de sua vida. (Ronconi, 1995)

Quanto aos movimentos sociais urbanos, a década de 80 apresentou um contexto de alta capacidade de organização popular através das associações de bairro e das

Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Nessa época surgem as ocupações urbanas pelo direito à moradia. (Bonduki, 1992)

Outro fator importante, foram os Encontros dos Movimentos de Moradia, na sua primeira edição em 1984, que teve como tema “por um cooperativismo de ajuda mútua e autogestão”, foram convidados representantes do cooperativismo uruguaio que puderam compartilhar suas experiências de construção por ajuda mutua. Já em 1985, realiza-se ainda um segundo encontro. Nesse foram discutidos os próprios mutirões de São Paulo, onde foram expostos o problema do supertrabalho, da manutenção de hierarquias, do machismo no canteiro de obras, podendo assim, avançar em aspectos organizativo do processo de autogestão.

Nesse contexto, Luiza Erundina assume a prefeitura de São Paulo em 1989 com um programa de governo que se propunha a destinar recursos para enfrentar os problemas sociais. Para administrar os órgãos municipais de habitação a prefeita escolhe profissionais com histórico na luta dos mutirões autogeridos.

Em fins de 1989 a administração municipal de São Paulo, levando em conta toda essa trajetória dos movimentos por moradia e utilizando um fundo já existente, cria uma linha de financiamento municipal voltada para a construção de habitações realizadas em regime de mutirão. (Ronconi, 1995: 11)

O Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal - FUNAPS, foi criado pelo prefeito Olavo Egydio Setúbal em 1979, mas até então tinha sido utilizando em ações dispersas, como compra de material de construção, deslocamento de volta à origem, locação, melhorias em favelas e em algumas raras experiências pilotos de mutirão, como a urbanização da Favela Recanto da Alegria. (Ronconi, 1995)

A nova gestão passa a utilizar esse fundo como FUNAPS Comunitário o qual visava atender às associações de bairro. Para receberem o investimento as entidades deveriam se organizar como sujeitos jurídicos compostos por no mínimo 20 e no máximo 200 famílias.

O financiamento estimava valor máximo por família e por m<sup>2</sup>, além de uma área mínima de 60 m<sup>2</sup> para garantir a qualidade das habitações. O valor incluía também: pagamento de assessoria técnica, contratada pela própria população, compra de ferramentas, locação de equipamentos, organização do canteiro de obras e pagamento de mão de obra especializada.

Todo o gerenciamento da mão-de-obra era feito pela população: o controle de gastos, a prestação de contas, registro contábil, a compra de materiais, o pagamento de mão-de-obra, enfim, todo o universo que compõe a realização de um empreendimento. (Ronconi, 1995: 17)

O preço do terreno e da infraestrutura urbana estavam fora do financiamento para cada associação, sendo também uma atribuição do FUNAPS. Os recursos vinham do orçamento municipal, de financiamentos obtidos juntos à CEF e principalmente das operações interligadas realizadas pela Prefeitura de São Paulo, criadas desde a gestão anterior pelo Prefeito Jânio Quadros.

É interessante fazer algumas considerações quanto ao FUNAPS Comunitário.

Esse financiamento não substituiu outras formas de organizar a produção de habitações, como empreiteiras, licitações e outras mais; ao contrario, somou-se ao leque de possibilidades, como um instrumento a mais. E assim como todo instrumento, como toda ferramenta, presta-se a um uso específico. Destina-se as associações de mutirantes, legalmente constituídas. (Ronconi, 1995: 16)

Ao assumir os órgãos municipais de habitação, as novas equipes encontraram vários projetos e contratos em andamento com muitas pendências, o que tomou tempo de trabalho, para poder por as atividades do FUNAPS em ordem.

O sistema só conseguiu funcionar plenamente durante dois anos, sendo desmontado com o fim da gestão a partir de 1993. Durante seu tempo de vigência, foram assinados convênios para a construção de mais de 12.000 unidades somente na cidade de São Paulo e em maio do mesmo ano, 41,97% dessas unidades já estavam construídas, representando um bom rendimento em comparação a outras políticas habitacionais, surtindo influência na formulação de iniciativas semelhantes em diversas outras cidades.

### **O Programa Nacional de Mutirões Habitacionais**

Com o fim da ditadura militar, José Sarney assume a presidência após a morte de Tancredo Neves. Com o slogan “tudo pelo social” o novo governo dizia reconhecer a dívida do Brasil com a população mais carente e tinha como meta combater a pobreza.

Em 1986 o BNH é extinto e Sarney encarrega a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) de desenvolver programas sociais de moradia especificamente para a população de baixa renda. Soma-se a isso a intenção de agregar as práticas que já vinham sendo feitas em governos locais, sobretudo de governos progressistas e de esquerda, de aproximação entre movimentos populares e administração pública.

Assim nasce o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais. De acordo com seu plano de ação o projeto tinha como objetivo,

(...)a construção de casas para a população de baixa renda, com integração das prefeituras e das comunidades nas obras de infra-estrutura essencial(...) Pelo sistema de mobilização comunitária utilizada pela SEAC, os recursos ajustados pelo governo representam cerca de 37% do total do custo final das moradias construídas, cabendo as comunidades o favorecimento da mão-de-obra, que representa 40%, e às prefeituras o fornecimento de terrenos, obras de infra-estrutura e outros serviços que perfazem 23% do custo. (República Federativa do Brasil, 1987: 94 apud Braga, 1995: 107)

Assim o programa tinha responsabilidades divididas entre o governo federal e os governos estaduais e locais. Além disso, deveria contar com o apoio comunitário. Porém é preciso ressaltar suas contradições em relação à participação social.

Para receber os recursos, era obrigatório que as comunidades se organizassem como uma Sociedade Comunitária de Habitação (SCH). Só que na verdade essa nova entidade deveria seguir um estatuto que foi elaborado dentro dos escritórios tecnocráticos da SEAC. Elza Braga traz alguns trechos desse estatuto que explicitam as contradições de sua proposta:

Constituem-se órgãos deliberativos e executivos da Sociedade o Conselho Comunitário e a Assembleia Geral dos Associados. O Conselho Comunitário é composto por cinco membros, sendo dois deles indicados pelo Poder Público Conveniado onde se encontra estabelecida a sede da Sociedade, dois outros indicados pela Assembleia Geral dos Associados e um indicado pela SEAC. (Cap. V, art. 13 apud Braga, 1995: 109)

O presente estatuto entrará em vigor na data de sua aprovação pela Assembleia Geral dos Associados, não podendo ser alterado no todo ou em partes sob pena da extinção da Sociedade. (Cap. VI, art. 23 apud Braga, 1995: 109)

Outro problema das SCHs, foi que a obrigação de sua existência para realização do projeto acabava desmobilizando as associações e movimentos comunitários pré-existentes no território, além de dar abertura ao surgimento de pseudo-líderes em meio a emergência habitacional.

Obviamente essas imposições autoritárias geraram pressão popular que culminaram em algumas mudanças e apesar de não conseguir extingui-las, a

composição das SCHs foi alterada, sendo formadas por 2 membros do poder público e 3 da comunidade, sendo que antes a maioria era do governo. (Braga, 1995)

Além disso, antes havia também uma obrigatoriedade de que as famílias pagassem um valor referente a 10% do salário mínimo para a composição de um Fundo da Sociedade Comunitária, que deveria ser usado tanto na construção das casas como para melhoria do espaço comunitário. As reivindicações fizeram com que a quantia destinada a esse Fundo pudesse ser debatida e alterada de acordo com as assembleias.

Em Fortaleza o desenvolvimento do Programa de Mutirões ficou responsável pela SDU/COHAB por parte do Governo do Estado e pela Fundação de Serviço Social de Fortaleza à nível Municipal. Importante destacar as diferenças entre os dois níveis.

Segundo Braga, o plano de governo de Tasso Jereissati, tinha no seu discurso o combate ao empreguismo no setor público e ao coronelismo vigente no Estado, apostando na participação popular como mecanismo de transparência estatal.

Já o governo municipal liderado por Maria Luiza, política com raízes ligadas ao Partido Revolucionário Operário, teve posicionamento bem mais crítico quanto a questão da participação da população. Elza Braga identifica algumas questões as quais o poder municipal se opunha, como: a exigência da criação das SCHs, a mão-de-obra não remunerada aplicada pelas famílias, o pagamento referente a 10% do salário mínimo, o tamanho das casas, que chegavam a 25, 30 m<sup>2</sup>, entre outras questões.

Além dos dilemas de natureza política, a Prefeitura de Fortaleza estava imersa em uma crise financeira, que limitava sua participação frente as exigências do programa, tais como desapropriação da área e construção de infraestrutura urbana. (Braga, 1995: 212)

Por esses e outros motivos o governo estadual conseguiu produzir muito mais unidades em Fortaleza do que o governo municipal. Em dois anos, entre 87-89 o Estado construiu 2.224 casas dentre as 4.121 previstas, enquanto a Prefeitura construiu apenas 298 dentre as 985 previstas, totalizando 2.522 unidades construídas em Fortaleza.

Outro ponto em relação ao Programa Nacional é que durante a época de sua aplicação a inflação no Brasil crescia incontrolavelmente. O governo dizia que para evitar que os recursos se tornassem escassos era exigido um tempo de estabelecimento e conclusão dos projetos muito pequeno. O rebaixamento do poder de compra dos recursos muitas vezes acabava implicando na diminuição do número de casas produzidas, conseqüentemente, na exclusão de algumas famílias. (Braga, 1995)

Essa rapidez no processo escondia também a intenção do governo em minimizar o surgimento de críticas, pressões políticas e constrangimentos causados pela escassez dos valores desatualizados. Além disso os líderes comunitários tinham que dialogar com o tecnicismo do poder público sem uma capacitação prévia ou assessoria técnica.

Diferentemente do PROMORAR, no Programa Mutirão, com as SCHs, as comunidades tinham mais autonomia em relação às decisões e ao controle de gastos, por outro lado esse aumento de autonomia representava na verdade uma ausência do estado, já que as comunidades não tinham suporte técnico para desenvolver os empreendimentos, como acontece com as Cooperativas Matrizes no Uruguai, ou com as assessorias técnicas independentes do FUNAPs Comunitário.

Essas situações levam a se questionar até que ponto as intenções participativas do governo eram legítimas e o quanto elas poderiam surtir efeitos negativos no espaço comunitário, levando a população a discutir sobre a autonomia na relação entre movimentos sociais e Estado. (Braga, 1995)

## **Crédito Solidário**

Durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso o Brasil passa por um período sem grandes programas nacionais voltados para habitação de interesse social. O movimento popular estava desgastado com as falhas das experiências anteriores, que ao mesmo tempo serviram para criar um debate a cerca de uma política habitacional que levasse a autoconstrução como bandeira.

Com a chegada de Lula ao poder em 2003, surge a esperança de que as pautas dos movimentos sociais urbanos venham a ser finalmente atendidas, mas vale ressaltar que apesar do presidente pertencer ao Partido dos Trabalhadores ainda era difícil que as demandas fossem assumidas já que a organização institucional do Estado torna possível à burguesia permutar o papel dominante de um aparelho por outro e, mesmo no interior de cada aparelho, permutar os núcleos de poder. (Ferreira, 2014)

Mesmo assim alguns avanços foram alcançados, como a criação do Ministério das Cidades em 2003, e a respeito da demanda habitacional, em 2004 Lula cria o Programa Crédito Solidário (PCS) que tinha como objetivo financiar empreendimentos habitacionais para famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada. (Ferreira, 2014: 118)

Os recursos são oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social, esse fundo foi criado em 93 e deveria ser destinado ao financiamento de projetos na área de habitação popular, mas seus recursos estavam ociosos até que em 2002 o Tribunal de Contas da União exigiu sua aplicação o que disponibilizou para o PCS um montante da ordem de 700 milhões de reais. (Ferreira, 2014)

O Programa determina o número máximo de unidades de acordo com o tamanho do município do empreendimento, são 200 unidades para cidades com mais de 300.000 habitantes, 100 para as que tem população entre 50.001 e 300.000 e 50 unidades para aquelas com até 50 mil habitantes. Também foi estipulado um valor máximo de cada unidade de acordo com o tamanho da cidade, R\$30.000,00, para aquelas com mais de 100 mil habitantes; R\$25.000,00, para municípios com população de até 100 mil; e R\$ 20.000,00, para área rural e municípios com menos de 20.000 habitantes. (Ferreira, 2014)

Participam do programa, aqueles com renda familiar de até R\$1.125,00. A taxa de juros é zero e o prazo para pagamento é de até 240 (duzentos e quarenta) meses. O prazo de carência é o previsto para execução das obras, limitado a no mínimo 6 (seis) meses e no máximo de 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser prorrogado até o máximo de 32 (trinta e dois) meses. (Ferreira 2014: 120)

Entre as modalidades financiáveis, estão previstas: (i) a aquisição de terreno e construção; (ii) a construção em terreno próprio; (iii) a construção em terrenos de terceiros; (iv) a conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional; (v) a aquisição de unidade construída; (vi) e a aquisição de imóveis para reabilitação urbana com fins habitacionais. Quanto ao regime de construção, o programa prevê que a construção das unidades pode ser feita: (i) por autoconstrução, (ii) pelo sistema de auto-ajuda ou mutirão, (iii) por administração direta e autogestão pelas cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil (com contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários à conclusão do empreendimento), (iv) ou por empreitada global (com contratação de empresas especializadas para execução total dos serviços necessários à conclusão do empreendimento). (Ferreira, 2014: 120)

Entre 2004 e 2011 foram assinados contratos para a construção de 341 empreendimentos em 21 estados da federação, totalizando 21.695 unidades habitacionais e 387 milhões de reais investidos. Os estados com maior número de operações são respectivamente são Rio Grande do Sul, com 104, Santa Catarina, 45, Goiás, 42 e São Paulo 22.

Essa concentração pode ser explicada pelo histórico de alguns estados, como a forte presença de cooperativas rurais no Rio Grande do Sul, um histórico de políticas habitacionais de autoconstrução em Goiás e a já conhecida trajetória de organização por habitação no Estado de São Paulo. No Ceará foram realizados apenas 6 conjuntos e vale ressaltar que nenhum deles tinha ligação com os grandes movimentos nacionais de moradia. (Ferreira, 2014)

Importante ressaltar também alguns dados levantados por uma pesquisa de avaliação do Programa Crédito Solidário,

Quanto ao acesso a terra, a pesquisa concluiu que: (i) prevalece a negociação com proprietários privados; (ii) os empreendimentos em área central são exceção absoluta; (iii) a negociação com os órgãos públicos era fundamental pois os recursos eram insuficientes; (iv) os instrumentos urbanísticos (ZEIS, entre outros) não eram utilizados na viabilização da terra; (v) as áreas utilizadas consolidavam os espaços do entorno dos conjuntos existentes. Quanto aos aspectos produtivos, identificou diferentes tipologias habitacionais: conjuntos horizontais, casas assobradadas, solução verticalizada e reforma de prédio e identificou que, em termos de processo construtivo, o mutirão aparecia em casos isolados. Quanto ao processo de ocupação, a pesquisa identificou, entre outros aspectos: (i) a substituição da mão-de-obra ao longo da obra; (ii) a presença de equipamentos públicos no entorno e a previsão para novos, a partir da articulação das entidades e movimentos; (iii) o mutirão como mote para a mobilização e convivência das famílias. (Ferreira, 2014: 136)

### **Ação de Apoio à Produção Social da Moradia**

Apesar do Crédito Solidário representar um grande avanço nas demandas dos movimentos sociais, pode-se dizer que ele foi apenas uma das conquistas na trajetória dos movimentos nacionais de moradia, como CMP, MNLM, UNMP, CONAM e do Fórum Nacional de Reforma Urbana que lutam por autonomia na produção de moradia desde de a década de 80 e conquistaram espaços com a criação Ministério das Cidades, da Conferência e do Conselho das Cidades.

Mas a principal conquista desses movimentos ainda era aguardada desde 1991, quando foi realizada uma marcha nacional rumo a Brasília para reivindicar a aprovação de um projeto de lei de iniciativa que popular que seria sancionado apenas em 2005, dando origem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e ao Fundo Nacional para Habitação de Interesse Social.

A criação desse Fundo específico foi fruto de intensa discussão por parte dos movimentos para que existissem recursos permanentes garantidos por lei para que se pudesse executar plenamente a proposta de produção de moradia através de empreendimentos autogeridos mas,

(...) na hora “h”, retirou-se do texto da lei aprovada (Lei no 11.124/2005) a possibilidade das associações e cooperativas produzirem diretamente as moradias. A regulamentação da Lei do Sistema de Habitação concretizou-se em 2006, após a Marcha Nacional de Reforma Urbana de 2005. Mas, a alteração da Lei 11.124/2005, viabilizando o acesso aos fundos públicos para cooperativas e associações e a criação da Ação de Produção Social da Moradia (que não se viabilizou) ocorreram somente em 2007, logo após a Jornada de Lutas pela Reforma Urbana e Direito à Cidade. (Ferreira, 2014: 116)

Essa ação tinha objetivos e regras similares ao Crédito Solidário, porém os recursos deveriam vir do FNHIS, e como esses recursos eram oriundos apenas do Orçamento Geral da União a sistemática de repasses às entidades teria que seguir,

conforme justificativa do governo, as mesmas exigências feitas para o repasse a estados e municípios. (Ferreira, 2014)

As entidades, que já haviam se organizado com o PCS, se depararam com uma lógica completamente distinta e que se assemelhava muito mais a estados e municípios do que a entidades sem fins lucrativos. Além disso, o Siconv (Sistema de Convênios) ainda estava sendo ajustado e carecia de diversos aperfeiçoamentos. Como todo o processo é baseado na Lei de Licitações, induzia à contratação por empreitada global, pois, no caso da autogestão, cada compra, ou contratação de mão de obra, deveria ser antecedida de um processo licitatório, o que, na prática, o inviabilizaria. Por fim, o FNHIS não poderia antecipar parcelas de recursos para obras, o que é fundamental para a atuação das entidades que não possuem capital de giro. (Rodrigues, 2013: 71 apus Ferreira, 2014: 141).

Já em março de 2009 é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida, que traria condições de financiamento muito melhores para as unidades habitacionais e regras mais flexíveis. Sendo assim a co-existência desses 3 programas nacionais de habitação, frente as dificuldades de acesso ao financiamento pelo Apoio a Produção Social de Moradia, fazem com que esse projeto tenha uma baixíssima adesão e se torne praticamente inexistente.

### **Programa Minha Casa Minha Vida Entidades**

Diante da crise econômica internacional, o Programa Minha Casa Minha Vida é lançado pelo governo Lula para dinamizar o mercado da construção civil. Em sua primeira fase, era previsto o investimento de

34 bilhões de reais para a construção de 1 milhão de moradias. Destes 34 bilhões, 16 bilhões (400 mil unidades habitacionais) eram destinadas às famílias com renda de até 3 salários mínimos: 15 bilhões para serem acessados diretamente pelas construtoras e empreiteiras junto à Caixa Econômica Federal; e 1 bilhão, por associações e cooperativas, para construção em áreas urbanas e rurais. Para a construção em área urbana através das associações e cooperativas foram previstos apenas 500 milhões de reais na primeira fase do Programa. (Ferreira, 2014:143)

Posteriormente ainda foram lançados o PMCMV 2, com a meta de construir 2 milhões de unidades que trouxe algumas mudanças importantes, como definição de que 60% das unidades deveriam ser produzidas para famílias de baixa renda e mais recentemente o PMCMV 3, que acontece no atual contexto de crise econômica e política onde se tem poucas definições, mas que acabou priorizando as faixa de renda média e alta do programa.

Para atender à demanda das associações e cooperativas habitacionais autogestionárias, ainda em 2011, foi criada uma modalidade específica dentro do PMCMV: o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, mas que representa menos 1% do valor investido no total. Nessa modalidade as Entidades Organizadoras (EO) que recebem o financiamento podem se constituir como uma cooperativa habitacional ou mista, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos.

O número máximo de unidades que pode ser executadas pela mesma Entidade varia de acordo com o tamanho do município, chegando ao limite de 1000 unidades. Os recursos específicos para a modalidade Entidades vem do FDS e os valores máximos por unidade dependem da região em que estão situados e da população do município, variando de R\$49.000,00 a R\$76.000,00. Para Fortaleza e Região Metropolitana de acordo com tabela da Caixa o valor é de R\$63.000,00.

O Programa tem em suas modalidades:

(i) aquisição de terreno e construção; (ii) construção em terreno próprio ou de terceiros; (iii) aquisição de imóvel novo ou para requalificação; (iv) contratação



direta com a Entidade Organizadora em terreno de sua propriedade para construção, como substituta temporária dos beneficiários, vinculada à contratação futura com os beneficiários finais; e (v) contratação direta com a Entidade Organizadora para aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização, como substituta temporária dos beneficiários, vinculado à contratação futura para a produção das unidades habitacionais. A construção das unidades pode ser feita: (i) através da autoconstrução pelos próprios beneficiários; (ii) por mutirão ou auto-ajuda; (iii) por autogestão; (iv) por administração direta; e (v) por empreitada global. (Ferreira, 2014: 145)

Nos casos que envolvem autoconstrução e mutirão é obrigatória a contratação de uma assessoria técnica à escolha da EO e nos casos onde há verticalização, caso a entidade ou a assessoria não comprove experiência de obras, é obrigatória a empreitada global, ou seja, a contratação uma construtora para assumir as obras. Vale ressaltar aqui que caso o empreendimento não seja por empreitada global é descontado um valor de 8% no total do financiamento, revelando a intenção do governo em induzir a construção por empresas privadas em detrimento de praticas autogestionárias.

Desde o lançamento do programa, em março de 2009, até abril de 2015 foram assinados 350 contratos pela modalidade Entidades, o que representa 54.375 unidades habitacionais, tendo 19.813 sido concluídas até a data do levantamento. A soma do financiamento desses empreendimentos é de quase 1,2 bilhão de reais.

Os Estados com o maior número de contratos são respectivamente, Rio Grande do Sul (70), Goiás (62) e São Paulo (61), o que segue a teoria sobre suas tradições em processos de autoconstrução e autogestão levantadas na avaliação do PCS.

No Ceará há apenas 1 empreendimento, que foi dividido em 5 contratos, pela modalidade Entidades. O conjunto Luiz Gonzaga foi uma iniciativa do CEARAH Periferia em parceria com a ONG Habitat pela Humanidade e a Federação de Bairros e Favelas que reúne diversas associações de bairro. O conjunto está em construção desde de março de 2016, contará com 1760 unidades, teve um investimento de R\$ 130 milhões e é o maior conjunto dessa modalidade no país. O empreendimento foi feito por empreitada Global e a Fujita é a construtora responsável pelas obras.

O PMCMV Entidades foi importante dentro de sua política maior de habitação, porém, a formulação do programa acaba gerando uma indução da realização de empreendimentos com grandes construtoras privadas, o que simboliza um retrocesso na discussão sobre formas de produção de moradia que valorizem a organização popular.

### **III. Trajetória da Ocupação Gregório Bezerra**

#### **Início da ocupação e contextualização**

Em agosto de 2016 cinquenta e duas famílias ocuparam um terreno no Conjunto Ceará I, bairro periférico de Fortaleza. Com pouco tempo essa ocupação autônoma foi despejada pela Guarda Municipal. A Unidade Classista organizou algumas dessas famílias e junto com pessoas de seus núcleos de base ocuparam o mesmo terreno na madrugada do dia 25 de setembro de 2016 dando origem a Ocupação Gregório Bezerra.

A Unidade Classista é um movimento nacional de base ligado ao Partido Comunista Brasileiro que se constituiu em 2012. O grupo trabalha questões sindicais, e a moradia é um dos assuntos que passam pelo movimento. A Gregório Bezerra é a primeira experiência de ocupação da Unidade Classista no Brasil.

No dia 11 de novembro de 2016 a OGB sofreu um despejo violento por parte de um grupo especial de despejos da Guarda Municipal, a justificativa da Prefeitura é que a ocupação está dentro de uma área verde destinada ao lazer. Desde de então, o movimento construiu um barracão no final da rua ao lado do terreno onde já moraram

quase 30 famílias simultaneamente, sendo instalado sobre a terra ocupada a cozinha e os banheiros coletivos. (Figura 1)

Devido a falta de espaço no barracão e o crescente número de famílias que demandam moradia, a Unidade Classista ocupou no dia 21 de abril de 2017 uma escola que teve suas obras abandonadas e que fica a cerca de 200m do barracão, nela viviam 78 famílias. (Figura 1)



Os dois locais se identificavam unitariamente como Ocupação Gregório Bezerra.

Segundo o movimento o objetivo de ocupar a escola foi de chamar atenção para o descaso de uma obra pública paralisada há mais de 2 anos e cobrar que a construção fosse retomada para que o equipamento de educação pudesse servir ao bairro.

O Conjunto Ceará I está localizado à oeste de Fortaleza, área que concentra conjuntos habitacionais construídos pelo poder público e ocupações irregulares de terra. De acordo com o macrozoneamento do PDPFor de 2009, o bairro se localiza na Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU 1), que

caracteriza-se pela insuficiência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos, principalmente de saneamento ambiental, carência de equipamentos e espaços públicos, pela presença de imóveis não utilizados e subutilizados e incidência de núcleos habitacionais de interesse social precários; destinando-se à requalificação urbanística e ambiental, à adequação das condições de habitabilidade, acessibilidade e mobilidade e à intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo dos imóveis não utilizados e subutilizados. (Plano Diretor de Fortaleza, 2009: 13)

Porém, é importante ressaltar que o Conjunto Ceará, que engloba os bairros homônimos I e II, apresenta uma situação peculiar nessa estruturação urbana de Fortaleza. Ele surgiu a partir da construção de um conjunto habitacional construído sob o conceito de Unidade de Vizinhança, no final da década de 70 e começo de 80, financiado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e executado pela Companhia de Habitação do Ceará (COHAB/CE).

Foi um empreendimento destinado a famílias com faixa de renda entre 0 e 5 salários mínimos, entretanto, pela maior capacidade de endividamento, a grande maioria dos beneficiários estava na faixa entre 3 a 5 salários.

Por isso, apesar de está dentro da ZRU 1 e na fronteira da cidade, ele tem características diferentes das periferias de Fortaleza.

Ao longo das décadas de 1970 e 1980 prevaleceram os grandes conjuntos periféricos, os quais, por ocasião de sua implantação, traziam consigo equipamentos sociais e redes de infra-estrutura, atendendo às demandas cadastradas na COHAB e utilizando recursos do BNH, desde a extinção do Sistema Financeiro de Habitação. (Pequeno, 2009: 103)

Desde o início foram levados muito equipamentos públicos para o Conjunto Ceará, o que potencializou o desenvolvimento da região. Hoje existe uma diversidade ainda maior na oferta de serviços no bairro, tanto públicos como privados.

Mas com o passar dos anos, a ausência de políticas públicas habitacionais fez com que a população acabasse construindo outras casas no mesmo lote, gerando um alto índice de co-habitação, um dos componentes do déficit habitacional.

No caso dos conjuntos, a superfície do lote, especialmente dos conjuntos mais antigos, assim como a tipologia arquitetônica uni-familiar, fazem com que o próprio lote seja alvo de expansão do número de compartimentos da moradia, como nos mostra o caso dos Conjuntos Ceará e Araturi, e das áreas Manoel Sátiro, Jockey Clube e Vila Velha, todas com percentual de co-habitação superior a 97% do déficit. (Pequeno, 2010: 201)

### Primeira proposta de projeto habitacional

Neste primeiro momento a Gregório Bezerra estava sendo assessorada pelo trabalho desenvolvido para conclusão de curso na Universidade Federal do Ceará. Durante a fase de pesquisa, que incluiu visitas e entrevistas em diversas ocupações lideradas por movimento sociais em Fortaleza, foi detectada a existência de um grupo de trabalho criado pelo Governo do Estado do Ceará para pensar uma projeto piloto de uma política habitacional baseada no mutirão.

Além disso, as diversas visitas, estudos e atividades realizadas na Ocupação, mostraram que muitos dos integrantes do movimento são trabalhadores da construção civil que estão desempregados (Figura 2). Tendo isso em vista, foi desenvolvido, através de metodologias participativas, um projeto habitacional para as famílias da OGB pensado para ser construído por mutirão autogerido. (Figuras 3 e 4)



Fig. 27. sistematização dos dados da oficina sobre emprego

Figura 2: Mapa de palavras construído com dados de oficina realizada com os moradores.

Fonte: elaborado pelo autor.

O projeto foi pensado para usar parte do terreno inicialmente reivindicado pelo movimento e outra parte que está parcialmente ocupada por outro posseiro, e fica ao lado da escola ocupada. Infelizmente não se conseguiu dialogar com o poder público no âmbito do grupo de trabalho de mutirão, além do que, posteriormente se verificou que o terreno onde o projeto foi pensado é extremamente disputado por interesses. Ele se localiza no Polo de Lazer do Conjunto Ceará, uma grande área que deveria ser o centro de encontro do conjunto, mas que não foi completamente consolidada durante sua construção. Hoje em dia a área ainda apresenta muitos terrenos ociosos que são



extremamente disputados entre diversas forças da política da área e até pelo próprio poder público.



Figura 3: Oficina de desenho participativo para construção do projeto habitacional.

Fonte: acervo pessoal, maio de 2017.



Figura 4: Fotomontagem do projeto final.

Fonte: elaborado pelo autor, 2017.

### Novo contexto da Ocupação e trabalho de mediação

No dia 17 de Janeiro de 2018 a Secretaria Municipal de Educação, o responsável distrital da Secretaria de Infraestrutura e a empresa responsável pela obra da escola ocupada visitaram a OGB solicitando que os ocupantes se retirassem pois precisavam dar continuidade a obra do edifício educacional. Não havia nenhum agente público responsável pela habitação no dia e nenhuma proposta de realocação para as famílias. O movimento se negou a sair e negociaram para o dia 23 de janeiro uma reunião de negociação na sede da Habitafor. Este segundo encontro teve a presença de alguns vereadores, da secretária de educação e do secretário de habitação. Durante a reunião procurou-se encontrar um solução habitacional para alojar as famílias, seja um conjunto habitacional já construído ou a concessão de uso de algum imóvel público, por exemplo.

O projeto por mutirão desenvolvido durante o TFG também foi posto como alternativa pelo próprio movimento, a ideia pareceu bem recebida pelo membro do

poder público, o Grupo de Trabalho (GT) de mutirão foi novamente citado, porém a reunião não surtiu encaminhamentos que providenciassem a solução habitacional para o movimento. O único acordo é que os moradores iriam se retirar da escola, já que era pauta do movimento a retomada da construção da escola, a empresa responsável contrataria moradores da ocupação para trabalhar na obra e o barracão poderia ficar no mesmo local.

Por não encontrar uma solução habitacional, na madrugada do dia 26 de janeiro de 2018 as famílias da Ocupação Gregório Bezerra que estavam na escola no Conjunto Ceará saíram do equipamento em construção e ocuparam um prédio histórico no Centro de Fortaleza. A Escola Jesus Maria José, inaugurada em 1905 pela Igreja Católica, se encontra abandonado há muitos anos e já foi palco de algumas ocupações de movimentos de moradia, como o MLB e agora a Unidade Classista. Desde 2008 a Prefeitura tem a concessão de uso do prédio por parte da Igreja, existia um projeto para transformá-lo no museu da Fotografia que nunca foi efetivado.

Hoje a Ocupação Gregório Bezerra tem dois núcleos distantes entre si, as 12 famílias que continuam morando no barracão inicial no Conjunto Ceará e as 78 famílias que ocupam o prédio abandonado do Centro de Fortaleza. Territórios bem diferentes que estão a cerca de 12km de distância entre si. (Fig. 5)

Após a mudança de local para o Centro da cidade, aliado a outros fatores de mobilização do próprio movimento, a OGB ganhou bastante visibilidade. Eventos mais recentes apontam a pressa do poder público e retirar as famílias do prédio no Centro da cidade. No dia 29 de janeiro, houve uma visita da defesa civil para dizer que a construção estaria comprometida e com risco de desabamento. Os moradores não ocupam algumas áreas que tem mais risco.



Figura 5: Localização dos dois núcleos da Ocupação Gregório Bezerra.  
Fonte: elaborado pelo autor, 2018.

No dia 2 de fevereiro, através de uma vereadora, representantes da OGB estiveram em reunião na COHAB/CE para negociar que as famílias saíssem para um outro local, foi apontado um o terreno com prédio abandonado que pertence ao órgão no

Conjunto Ceará, a cerca de 2km do barracão, porém a OGB não aceitou a proposta, pois prédio já estava ocupado por outras 4 famílias, além de não ter área suficiente para abrigar todas as famílias que estão no Centro.

No dia 9 de março, através da Universidade Federal do Ceará, conseguiu-se marcar uma reunião com o Coordenador de Habitação da Secretaria das Cidades do Governo do Estado. Nessa reunião foi apresentado o projeto elaborado durante o trabalho de conclusão de curso. O gestor pareceu aberto a proposta de uma construção por autoconstrução e informou que o grupo de trabalho sobre um projeto piloto por mutirão, realmente existiu porém estava desativado, mas pareceu estar muito interessado na proposta de aliança entre universidade e poder público para a resolução do problema da OGB e disse que iria reabrir a discussão do GT.

## **Conclusão**

Ao estudar as políticas habitacionais brasileiras dos últimos anos, é possível perceber uma evolução ao longo do tempo no sentido de ampliar a autonomia dos cidadãos. Percebe-se que o BNH passa a elaborar políticas de autoconstrução apenas no fim de sua atuação, em tempos de crise econômica, foram iniciativas que geraram uma produção escassa, de baixa qualidade, por vezes sem preocupação com inserção urbana e de caráter populista.

Essa mesma característica populista pode ser atribuída ao Programa Nacional de Mutirões, que aconteceu no começo do período de redemocratização, propagandeava incluir a participação popular, porém era totalmente pensado dentro dos escritórios tecnocráticos do governo e seu formato era feito para manter o controle do Estado no empreendimentos, além da qualidade questionável de sua produção. Em paralelo nesse período temos iniciativas municipais como o FUNAPS Comunitário que apresentaram bons índices na produção de moradia digna, mas que esbarraram em uma falta de continuidade política de suas ações.

Durante os anos 90 tem-se um esvaziamento de políticas habitacionais, e com a chegada do governo Lula, aparecem iniciativas de autogestão genuinamente construídas pelos movimentos populares, capazes de promover habitação social de qualidade e autogerida, porém, as iniciativas enfrentam dificuldades em lidar com a burocracia estatal que pode ter sido imposta por diversos interesses, e com a ameaça da crise econômica o PMCMV chega para injetar dinheiro no mercado imobiliário, facilitando a produção de empreiteiras e desmotivando a produção social de moradia por meio da organização popular.

As cidades brasileiras foram construídas majoritariamente por autoconstrução e isso teve forte influências em políticas públicas do país. Apesar dos problemas dos problemas apontados, processos de autogestão, que garantam boas condições de trabalho e principalmente a autonomia nos processos decisórios, podem gerar uma produção social da moradia e da cidade de qualidade.

A assessoria técnica à Ocupação Gregório Bezerra promovida pela Universidade, em um período de demanda por moradia urgente, de crise econômica que gera a diminuição dos recursos investidos em habitação e o contexto do movimento composto por trabalhadores da construção civil parece constituir um cenário propício para a elaboração de um projeto piloto de empreendimento habitacional autogerido. Espera-se que o poder público amplie o diálogo sobre o tema e atue integradamente com todo o processo que está em andamento

## **Bibliografia**

Abiko, A.K., Introdução à Gestão Habitacional. In: Texto Técnico da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo-TT/PCC/12, São Paulo, PCC/EPUSP, 1995.

Abiko A.K. & Coelho, L de O. Procedimentos de gestão de mutirão habitacional para população de baixa renda. In: In. Procedimentos de Gestão Habitacional para População de Baixa Renda. Coleção Habitare, Vol. 5, ANTAC, Porto Alegre, 2006.

Arantes, P. F.. Arquitetura Nova. Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões. 2. ed. São Paulo: Editora 34 Ltda., 2002. v. 2500. 254p.

Bonduki, N. Habitação e Autogestão. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

Bonduki, N. Origens da habitação social no Brasil. São Paulo, Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

Braga, E.M.F. Os labirintos da habitação popular (conjunturas, programas e atores). Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.

Ferreira, R. F. C. F. Autogestão e Habitação: entre a utopia e o mercado. Tese de Doutorado, IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.

Ferro, S. Nota Sobre “O Vício da Virtude”. In. Revista Novos Estudos, CEBRAP, SP, Edição 76, novembro de 2006.

Lopes, J.M. & Rizek, C.S. O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica. In. Procedimentos de Gestão Habitacional para População de Baixa Renda. Coleção Habitare, Vol. 5, ANTAC, Porto Alegre, 2006.

Lopes, M. S. B. Artesanias na cidade autoconstruída. In: Denise Morado Nascimento. (Org.). Saberes (auto) construídos. 1ed. Belo Horizonte: C/arte, 2015, v. 1, p. 31-42.

Maricato, E. Autoconstrução, a arquitetura possível, In: A produção capitalista da casa e da cidade. São Paulo, Editora Cortez, 1979.

Morado Nascimento, D. A autoconstrução na produção do espaço urbano. In: Jupira Gomes de Mendonça; Heloísa Soares de Moura Costa. (Org.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. 1ed. Belo Horizonte: C/Arte, v. , p. 217-230, 2011.

Nascimento, C. Autogestão: Economia solidária e Utopia. In: Otra Economía - Volumen II, 2008.

Pequeno, L. R. B. Como Anda Fortaleza. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra capital, 2009.

Ronconi, R. L. N. Produção de Habitações em regime de mutirão com gerenciamento do usuário: o caso do FUNAPS Comunitário. Dissertação de Mestrado, USP, São Paulo, 1995.

Silva, R. A. dos S. O cooperativismo autogestionário na produção da habitação popular. Dissertação de Mestrado, UFMG, Belo Horizonte, 2009.

Vidal, F. E. C. A Autoconstrução e o Mutirão Assistidos como Alternativas para a Produção de Habitações de Interesse Social. Dissertação de mestrado, UnB, Brasília, 2006.

Legislação:

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, Plano Diretor Participativo de Fortaleza (LEI 062), 2009.

Video:

USINA CTAH. Arquitetura como Prática Política - 25 anos de experiência da Usina. São Paulo, 2016. Disponível em <<  
<https://www.youtube.com/watch?v=HgrnvEhKFSw>>>



## ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS DE SOROCABA: O CASO DO NOVA ESPERANÇA

Laís Granado Ferreira Coelho  
San Pablo  
[laisgranado@gmail.com](mailto:laisgranado@gmail.com)

Tiago da Guia Oliveira

Thaís Pompeu Cleto

### **I. Embasamento teórico**

Advindo de muita luta, em dezembro de 2008, o Brasil alcançou uma grande conquista ao ser assinada a Lei Federal nº 11.888/2008, a lei de assistência técnica pública e gratuita, que garante moradia acessível às famílias de baixa renda com rendimentos até três salários mínimos, o que equivale hoje a R\$2.811,00. Apesar da lei da assistência técnica ser aprovada em 2008, a luta por moradia adequada e pela implementação de uma agenda que atenda às famílias de baixa renda é antiga. Em meados de 1976, o Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul em parceria com o Conselho Regional de Arquitetura e Engenharia (CREA) criaram o programa de assistência técnica pública e gratuita. Idealizado pelo então deputado, Clóvis Ilgenfritz (PT/RS), o projeto oferecia assistência técnica para pessoas que não tinham condições de arcar com a orientação profissional, seja de arquiteto ou engenheiro para a construção de moradia.

Os programas de assistência foram se espalhando pelo Brasil, mas nada muito concreto, de modo que a população clamava por soluções em relação a moradia. O país passava por um turbilhão político e desde o início da ditadura, em 1964, foram estancados os direitos civis, tendo minado os primeiros movimentos de reforma urbana em direito à moradia. O déficit habitacional gerado pelo fracasso político e econômico da ditadura militar foi aumentando e por volta dos anos 80 começou um processo de reforma urbana onde muito se discutiu sobre a moradia popular e sobre a construção da cidade democrática. Porém, essa democratização é relativa, pois nem qualitativamente tampouco quantitativamente alcançamos esse nível, tendo evidentemente uma segregação socioespacial, onde o direito atinge, faticamente, aos mais favorecidos.

Com o intuito de ampliar o serviço de assistência técnica para o país, Ilgenfritz entra no Congresso Nacional e em 2002 começa a defesa de seu projeto de lei nº 6223/2002. Com o apoio da sociedade civil, quem dá andamento no projeto de lei do deputado Clóvis é o então deputado federal Zézeu Ribeiro (PT/BA) que traz algumas alterações no projeto de lei.

“Com trajetória semelhante à de Clóvis, assumi, com muita honra, a responsabilidade de levar adiante a luta pela institucionalização da arquitetura e engenharia públicas. Após duas audiências públicas na Câmara dos Deputados dirigidas a debater o tema, diversas mesas-redondas no Fórum Mundial Social e 14 seminários estaduais promovidos pela FNA e com a participação do IAB, CONFEA/CREAs, Ministério das Cidades, prefeituras e universidades, coroados por um seminário nacional realizado em outubro de 2005, em Campo Grande, chegou-se ao texto consolidado neste projeto de lei.” (RIBEIRO, 2006).

O projeto de lei de assistência técnica foi finalmente aprovado no congresso nacional em 2006 e no dia 24 de dezembro de 2008, o presidente Lula sanciona a lei nº 11.888, que em junho de 2009 entra em vigor no país.

Avaliando o quadro brasileiro, houveram diversos avanços constitucionais, como a criação do Estatuto da cidade em 2001, do Ministério das cidades em 2003 e a aprovação da lei de assistência técnica pública gratuita em 2008, onde o problema do déficit habitacional brasileiro poderia ser observado pela ótica das minorias, porém pouco se consegue colocar em prática na construção democrática das cidades brasileiras.

## **II. Aplicação da Lei Federal 11.888/2008**

Proporcionalmente, 48,7% da população brasileira tem rendimentos familiares de até três salários mínimos, sendo metade detentor de um salário mínimo. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004 apud LARCHER, 2005: 14). Este dado é alarmante e mostra a importância da aplicação da lei de assistência técnica para garantir dignidade na moradia - direito básico do cidadão brasileiro - garantir também que os recursos sejam bem direcionados, o que visa a otimização dos materiais, a qualidade estrutural e a salubridade nas unidades habitacionais.

Nos últimos anos o Brasil vem sofrendo uma forte pressão neoliberalista, minguando os direitos sociais e a democracia, tornando a cidade mercadoria impraticável para inúmeras famílias de baixa renda. Houve “[...] uma valorização de cerca de 200% no preço dos imóveis em São Paulo, entre 2008 e 2014. Os aluguéis subiram quase que na mesma proporção, muito acima dos ganhos salariais e de renda dos mais pobres.” (ROLNIK, 2015: 278).

Devido aos baixos salários do povo trabalhador, ao alto valor da terra e dos materiais oriundos da construção civil muitas famílias são levadas a construir, no seu horário de descanso, sua própria moradia. A professora Raquel Rolnik (1997) assegura que a moradia popular brasileira destinada às famílias de baixa renda, é marcada pela autogestão e autoprodução, não havendo conhecimento técnico e legal para tal construção, o que faz com que a assistência técnica seja essencial, pois com o auxílio de profissionais, haverá assessoria para tais famílias, para que as unidades habitacionais possuam maior qualidade técnica, além de mitigar a ação amadora e individual.

A Lei Federal nº 11.888 pode ser atuada por profissionais da área de arquitetura e engenharia e contempla todas as etapas do projeto, em qualquer esfera que envolva alteração física na obra e o acompanhamento no caso de regularização fundiária da habitação. Portanto, entende-se que a assistência técnica gratuita deve atender a execução de projeto, acompanhamento de obra, serviços de reforma e ampliação. Prevê também a otimização do uso do espaço assim como a regularização desse espaço junto aos órgãos do Poder Público. Como objetivo específico também evita a ocupação das áreas de risco e interesse ambiental de modo que o crescimento respeite as legislações vigentes.

Os recursos financeiros para a execução dos projetos - segundo a lei de assistência técnica - devem ser disponibilizados através da União, Estados, Distrito Federal e municípios, que a lei nº 11.124/2005, definiu que os recursos advindos do SNHIS e conseqüentemente do FNHIS destinados à habitação de interesse social, devem atender a assistência técnica pública e gratuita sendo de recursos públicos ou privados. Porém após o golpe de Estado ocorrido em 2016, instituiu-se uma política de austeridade no repasse de verbas do Governo Federal nos programas, sendo rebaixado o

valor destinado a moradia popular no ano de 2018, o que torna impreciso o destino das famílias de baixa renda no Brasil.

### III. Diagnóstico do município de Sorocaba

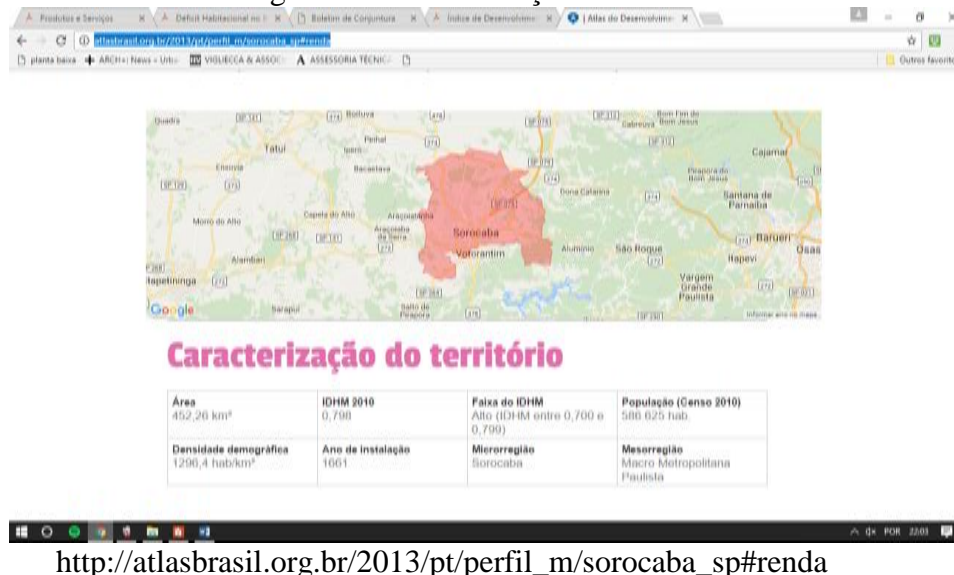
#### III.I Caracterização do território

A cidade de Sorocaba assume o caráter de capital regional ao se estabelecer como a quarta maior arrecadação de renda do Estado de São Paulo. Sua Receita anual de 2,4 milhões de reais (dados de 2015), aliada à sua privilegiada localização geográfica, transforma Sorocaba em um alvo da especulação imobiliária e com grande propensão a investimentos no ramo industrial. Grande parte – incluindo áreas verdes e infraestrutura urbana – do território da cidade é ocupado por muros de condomínios de caráter estritamente privado, o que evidencia o modo elitista da administração pública no trato com as áreas de interesse social e de uso coletivo.

Sorocaba conta com um forte e bem estabelecido distrito industrial, o que é produto de sua localização, que abrange as Rodovias Castelo Branco e Raposo Tavares, facilitando o trânsito direto com a Capital, litoral e outras regiões metropolitanas.

A divisão do Município em regiões também evidencia um fenômeno urbano, onde a “A Região Norte possui muitas áreas altamente adensadas e conta com 50% da população” (PDTUM, 2013: 16). O crescimento acelerado da Zona Norte se dá por conta de investimentos pesados do ramo industrial na região, que também conta com privilegiada localização geográfica. Porém, esse crescimento quantitativo, não é refletido na qualidade de vida da população local, onde alguns bairros, com pouca infraestrutura e completamente afastados do perímetro urbano se encontram quase em conurbação com os Municípios de Porto Feliz e Iperó, no extremo norte.

Figura 1 – Caracterização do território

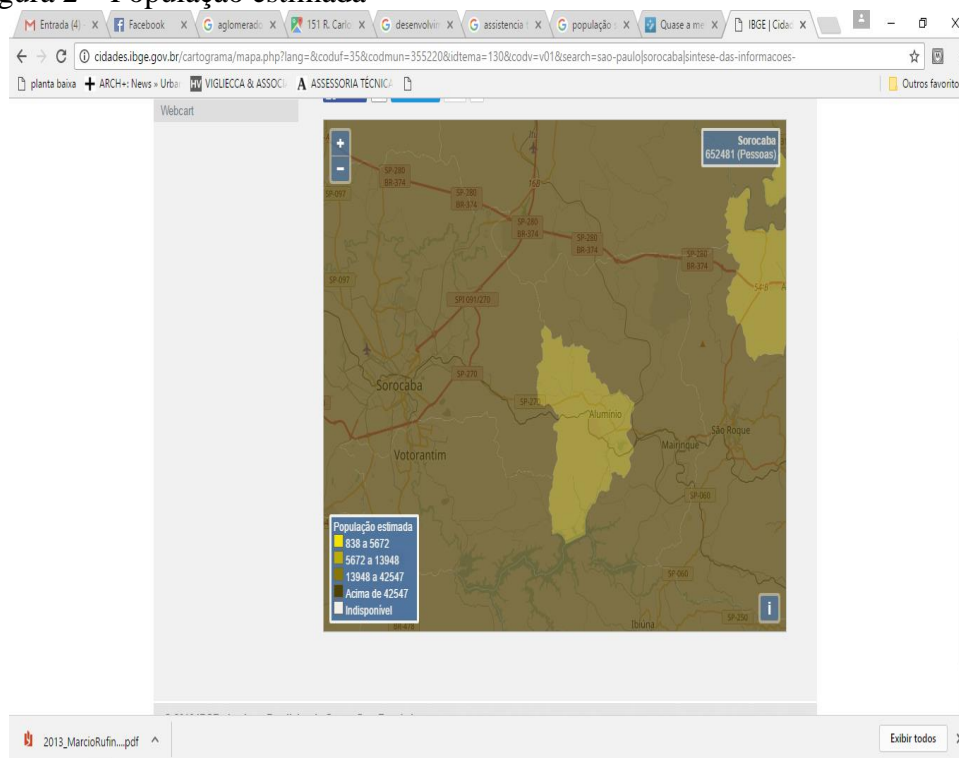


#### III.II População

Há uma estimativa de que 652.481 habitantes residem no município de Sorocaba, havendo um aumento de um pouco mais de 10% se comparado ao ano de

2010. Segundo dados da Fundação João Pinheiro, nas últimas duas décadas a média anual de crescimento populacional do Município superou a média de crescimento nacional. Esse avanço quantitativo na população de Sorocaba se deve, também, ao fato de que no mesmo período a taxa de população urbana no Município haver alcançado 98,98%. Grande parte das informações encontradas datam do ano de 2010, onde foi realizado o último censo do IBGE.

Figura 2 – População estimada

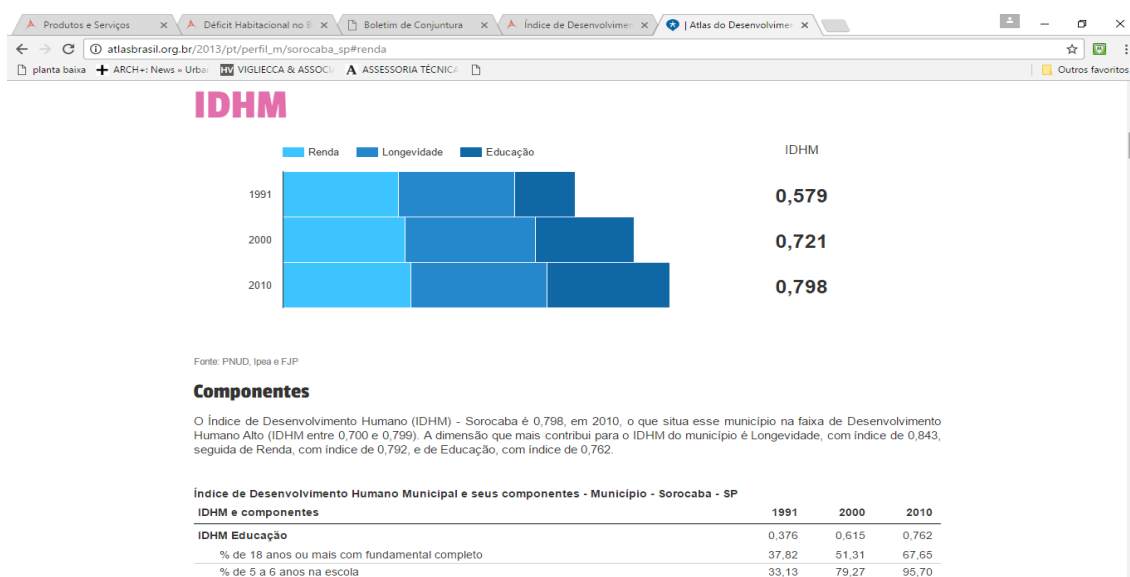


<http://cidades.ibge.gov.br/cartograma/mapa.php?lang=&coduf=35&codmun=355220&idtema=130&codv=v01&search=sao-paulo|sorocaba|sintese-das-informacoes->

### III.III Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Sorocaba possui um índice de desenvolvimento humano de 0,798, considerado alto segundo a faixa do IDHM. Está em 47º no ranking do IDHM, entre mais de 5.500 municípios brasileiros.

Figura 3 – IDH



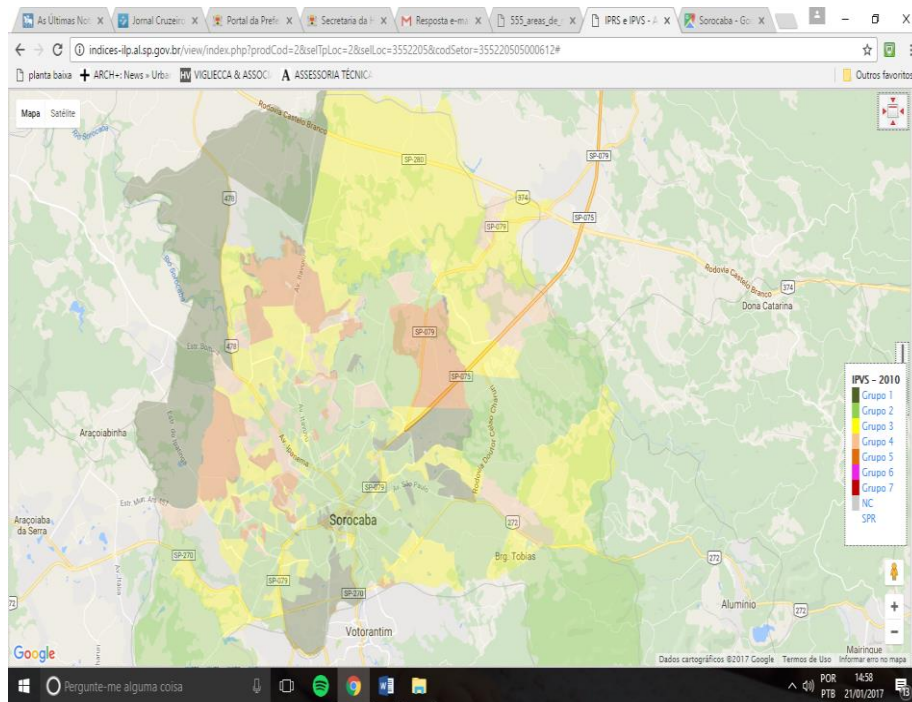
[http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/sorocaba\\_sp#renda](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sorocaba_sp#renda)

### III.IV Índice Paulista de vulnerabilidade social

A vulnerabilidade social é um setor censitário que se transforma num dos condicionantes que irá impactar na seleção de beneficiários da assistência técnica. Os índices implicam em evidenciar fatores socioeconômicos que impactam no desenvolvimento da sociedade e o perfil demográfico de regiões. Se apresenta numa escala de prioridades que estabelece 7 grupos, onde apenas 5 desses são de fato pesquisados e considerados para fins de estatísticas oficiais, denotando mais uma vez o caráter elitista nas ações do Poder Público no tangente ao crescimento populacional. Os grupos 6 e 7 que apresentam vulnerabilidade muito alta (“aglomerados subnormais”, segundo o IBGE) e alta vulnerabilidade no meio rural, são negligenciados e não possuem nem dados de estudo, mesmo representando 5,5% da população.

No mapa de vulnerabilidade social, nota-se que se concentram níveis mais elevados nas zonas norte e oeste da cidade.

Figura 4 – IPVS



Fonte: [http://indices-  
ilp.al.sp.gov.br/view/index.php?prodCod=2&selTpLoc=2&selLoc=3552205&codSetor  
=355220505000615](http://indices-<br/>ilp.al.sp.gov.br/view/index.php?prodCod=2&selTpLoc=2&selLoc=3552205&codSetor=355220505000615)

### III.V Renda

#### III.V.I Rendimento nominal

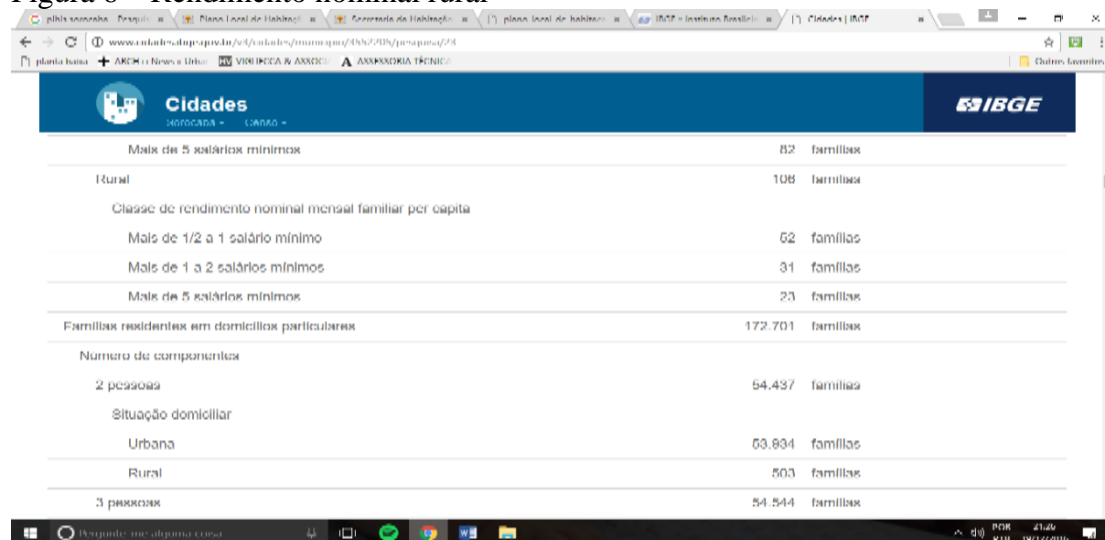
Dados do Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade de 2014 apontam uma estimativa populacional em Sorocaba de 629 mil habitantes. O Governo Federal fornece dados de 2010 como mais atualizados, em que 13.631 famílias em situação domiciliar urbana, vivem com rendimentos de até 3 salários mínimos. Em situação domiciliar rural são 84 famílias nas mesmas condições.

Figura 5 – Rendimento nominal urbano

Cidades		IBGE	
Sorocaba - Censo			
Número de famílias com rendimento		25 famílias	
Situação domiciliar			
Urbana	14.196 famílias		
Classe de rendimento nominal mensal familiar per capita			
Sem rendimento	2.125 famílias		
Até 1/4 de salário mínimo	731 famílias		
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	1.992 famílias		
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	4.577 famílias		
Mais de 1 a 2 salários mínimos	3.436 famílias		
Mais de 2 a 3 salários mínimos	771 famílias		
Mais de 3 a 5 salários mínimos	483 famílias		
Mais de 5 salários mínimos	82 famílias		
Rural	106 famílias		

<http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/3552205/pesquisa/23/201>

Figura 6 – Rendimento nominal rural

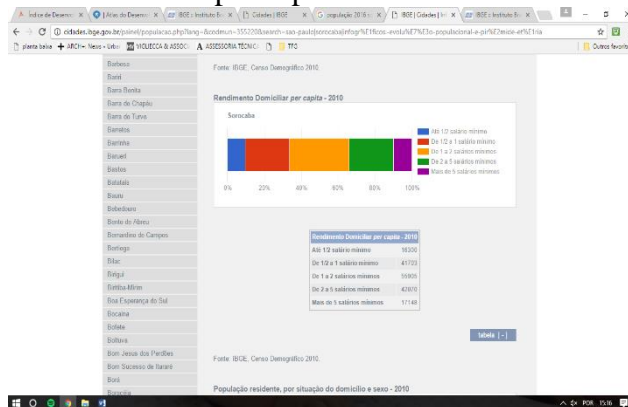


<http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/3552205/pesquisa/23>

### III.V.II Rendimento domiciliar per capita

Os dados oficiais mais atualizados datam do ano de 2010, onde Sorocaba contava com 586.625 habitantes, sendo 580.655 vivendo no perímetro urbano e 5.970 no meio rural. Havia 260.608 pessoas, segundo o IBGE, vivendo com até 2 salários mínimos, portanto quase metade da população de Sorocaba. A estimativa de 2014, com uma população predominantemente urbana, é de que na Zona Norte de Sorocaba, o faturamento médio por domicílio é de R\$2,500.

Figura 7 - Rendimento nominal per capita



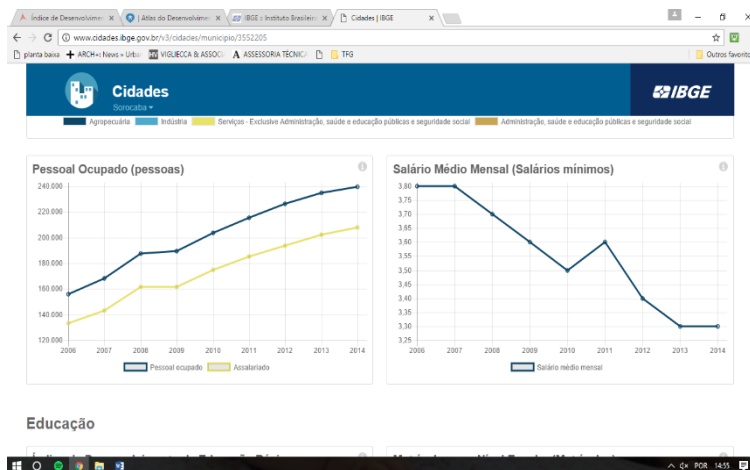
<http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=355220&search=sao-paulo|sorocaba|infogr%E1ficos:-evolu%E7%E3o-populacional-e-pir%E2mide-et%E1ria>

### III.V.III Salário médio mensal

Cresceu o número de assalariados, porém o salário médio mensal despencou, havendo uma queda significativa.

Figura 8 – Salário médio mensal





<http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/3552205>

### III.V.IV Habitação

Os Dados do IBGE apresentam imprecisão ao apontar mais de 99,5% da população sorocabana possuindo acesso à infraestrutura básica, porém sem considerar as habitações informais, geralmente obras de autoconstrução que surgem pontualmente, simultâneas ao desenvolvimento dos grandes centros urbanos e que dão origem aos “aglomerados subnormais” de maiores proporções.

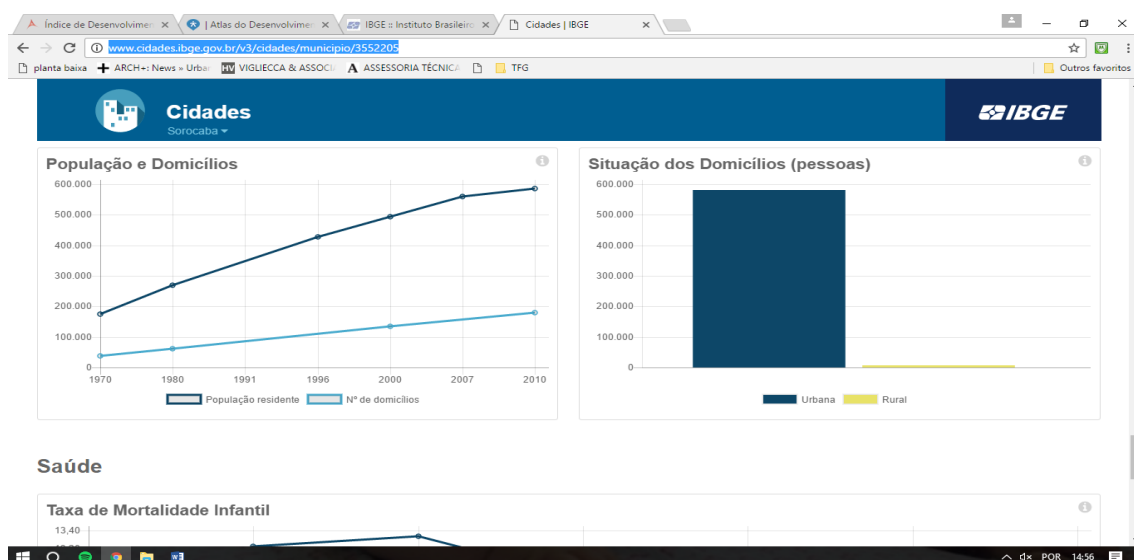
Figura 9 – Indicadores de habitação



<http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/3552205>

Figura 10 – População e domicílios Figura 11 – Situação dos domicílios





<http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/3552205>

### III.V.V Síntese do diagnóstico do município de Sorocaba

Através da análise dos dados apresentados, conclui-se que muitos índices se apresentam quantitativamente de modo satisfatório quando comparado a outros municípios da federação, porém, para a formulação da maioria dessas informações não são considerados as áreas irregulares, mascarando os dados oficiais. Tais dados mostram deliberadamente que ainda há necessidade de se atender 100% da população e isso impacta diretamente nessa etapa da metodologia de trabalho de forma a estabelecer um foco para a assistência técnica, evidenciando áreas e nichos sociais carentes dessa prestação de serviço.

Em Sorocaba, a distribuição de renda se faz claramente desigual, esboçando uma luta de classes na Zona Norte, região que abriga quase metade da população e concentra 30% das vagas de emprego da cidade, porém, apresenta o menor acúmulo de renda municipal. A Zona Norte claramente ocupa o lugar de prioridade nas ações dos serviços de assistência técnica. Nessa região se concentram, essencialmente, conforme evidenciado pelas estatísticas oficiais, os bairros mais carentes e os locais com maiores índices de áreas de risco, segundo dados da defesa civil de Sorocaba.

### IV. Articulação dos agentes no município de Sorocaba

As políticas públicas que envolvem a promoção de moradia vêm se mostrando cada vez mais ineficientes, pensadas para uma camada social com maior poder aquisitivo, sem que haja soluções plausíveis para a população de baixa renda. A lei da assistência técnica está em vigor desde 2009 e pouco se conhece e/ou se aplica. Após a compreensão do local que deve-se atuar prioritariamente, fez-se necessário articular parcerias com agentes públicos e privados, para que seja possível colocar em prática a lei da assistência técnica no município de Sorocaba.

Havia o escopo inicial com as possíveis parcerias e designação a cada uma delas, porém conforme ampliava-se os estudos de caso, como cada município atuou e principalmente após a primeira troca de experiências com um dos parceiros, surgiram diversas variáveis e foi-se percebendo que não seria tão fácil implementar um projeto de tamanha dimensão. Para implementar a lei da assistência técnica seria necessário criar

uma lei municipal para embasar a lei Federal e não deixar que o projeto fique ocioso com trocas de gestões, garantindo o máximo de direitos aos cidadãos sorocabanos.

Dentro dessas parcerias, logo de início houve uma conquista, pois, a prefeitura municipal cedeu um espaço para a criação do LAHR (Laboratório de Assistência Habitacional e Regularização Fundiária), que dará suporte ao NATUS (Núcleo de Assistência Técnica da Universidade de Sorocaba), havendo apoio para a prática da Lei 11.888/08. O NATUS, que têm os moldes de um escritório modelo e de forma participativa do corpo docente e discente da Universidade de Sorocaba, visa a implementação de projetos aplicando a lei da assistência técnica, buscando melhorar a qualidade da moradia, melhorando assim a condição do direito à cidade. O intuito é que o NATUS atue em parceria com órgãos e que auxilie na aplicação efetiva da lei, assim como nos recursos destinados à assistência técnica. O espaço do LAHR permitirá o acesso à população de baixa renda que poderá utilizar o local para tirar dúvidas, entregar documentação, entre outros serviços que os ampare quanto a melhoria de suas moradias.

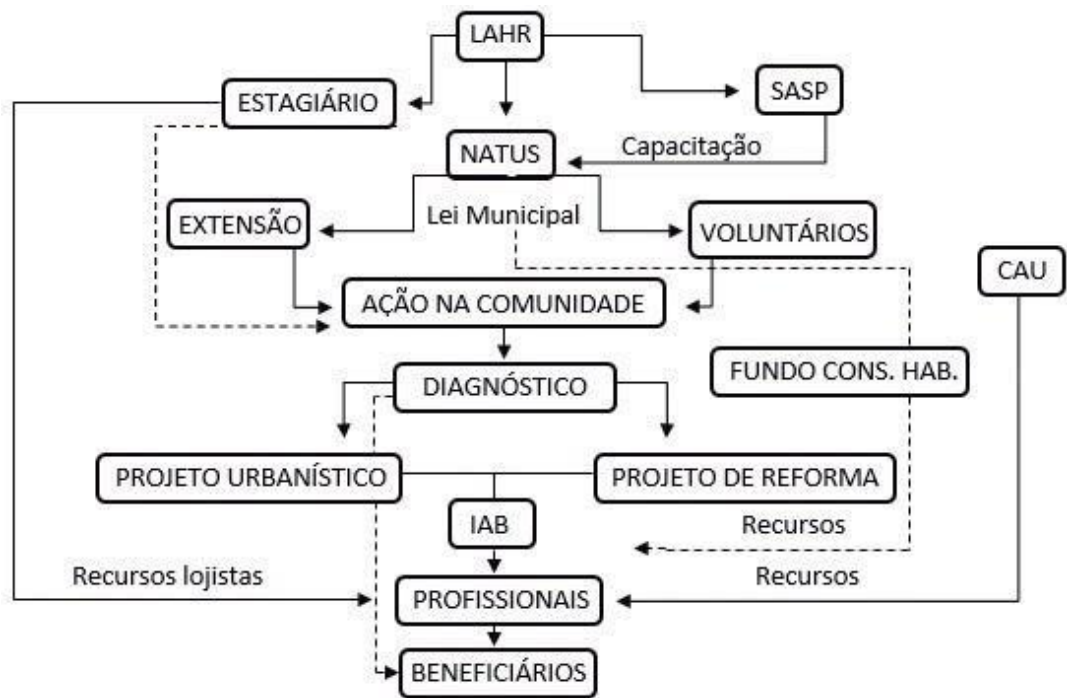
Coube a prefeitura disponibilizar a sede para a criação do núcleo de Assistência Técnica, além de contribuir com o contrato dos estagiários dos cursos de Arquitetura e Urbanismo e Engenharia Civil. O IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil) Sorocaba ficou responsável pelo gerenciamento dos profissionais, portanto cabe a ele cadastrá-los e fiscalizá-los. O SASP (Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo) tem grande participação na luta pela moradia e possui experiência na lei da assistência técnica em outros municípios. No SASP encontramos informações mais concisas quanto à lei e de que forma aplica-la. O sindicato ficou responsável pelo gerenciamento dos recursos orçamentários, além da capacitação dos profissionais e auxílio na criação da lei municipal.

Quanto ao CAU, foram realizados os primeiros contatos com o Grupo de Trabalho em assistência técnica e o modelo de atuação do Conselho. A solicitação de recursos depende da abertura de edital no Estado de São Paulo. Porém, percebe-se que para esse recurso poder ser efetivado, a articulação entre beneficiários e profissionais já deve estar adiantada, pois é preciso apresentar projetos para a captação desse recurso.

Há a tentativa de parceria com lojas de materiais de construção para minimizar os custos das famílias beneficiadas.

Dessa forma, a formalização metodológica para implementação de assistência técnica na cidade de Sorocaba pode-se resumir no fluxograma a seguir:

Figura 12 – Fluxograma metodologia



Fonte: Produção própria

O fluxograma de ações configura-se como o resultado final do projeto e início de uma nova etapa que visa à aplicabilidade da metodologia desenvolvida. Ao se analisar a figura 12, nota-se o eixo estruturante a partir do LAHR, afinal a participação acadêmica será fundamental para continuidade e desvincular o projeto de interesses políticos locais. O intuito é que estudantes de arquitetura sejam os atores da metodologia que farão os primeiros contatos e diagnósticos das comunidades a serem atendidas pela assistência técnica. Ainda será de responsabilidade do projeto de extensão esboçar a lei municipal de assistência técnica, inclusive definindo ações de captação de recursos e destinando uma parte do Fundo do Conselho de Habitação para a assistência técnica.

Já pelo lado profissional competirá ao SASP a capacitação dos arquitetos interessados na adesão do convênio. Assim como, articulação com o CAU para captação do recurso definido pelas Diretrizes para elaboração do Plano de Ação e Orçamento do CAU 2018, as quais destinarão 2% do orçamento para ações estratégicas de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social.

Uma ação paralela e importante para promover facilidade de compra dos materiais de construção e aquecimento do mercado da construção civil são os contatos com os lojistas, ativando convênios que permitam financiamentos e percentuais de redução de custos nos materiais para as famílias de baixa renda.

E por fim, a metodologia encerra-se com o IAB cadastrando os profissionais capacitados pelo SASP permitindo que os arquitetos cadastrados recebam todo o processo pronto e apenas articulem sua atuação com os beneficiários permitindo maior integração entre profissional e população.

## V. Assistência técnica no bairro Nova Esperança

Após as delineações teóricas e definição metodológica o projeto partiu para seu protótipo e primeiro estudo empírico de suas ações. Como apresentado no estudo pormenorizado das características de Sorocaba, a Zona Norte da cidade possui a maior concentração de vulnerabilidade social, portanto, sendo o local com maior necessidade

de intervenções técnicas. Dessa forma, delimitou-se o bairro Nova Esperança como o primeiro caso de assistência técnica na cidade.

O local escolhido possui 729 lotes que passaram por regularização fundiária, porém sem qualquer auxílio quanto as melhorias habitacionais e salubridade das moradias, portanto se configurando como um perfeito estudo de caso para iniciar a implantação do projeto.

Em vista disso, articulou-se uma ação no bairro para captação de dados da população e compreensão das moradias ali presentes através da elaboração de um questionário contendo indagações de caráter econômico e social juntamente a um laudo técnico a ser averiguado pelos voluntários. Com o intuito de propagar o conceito de assistência técnica e obter maior aceitação, recorreu-se a veículos de comunicação, panfletagem nas residências e a equipamentos de atendimento público local visando preparar os moradores para a intervenção no bairro.

Para promover a ação no meio acadêmico, buscou-se divulgar para os alunos de arquitetura e profissionais recém-formados essa primeira prática de cadastro visando assistência habitacional, evidenciando a importância de se ter o contato com a realidade dos aglomerados irregulares, além de incentivar uma possível área de atuação com grande potencial no futuro quando a lei for de fato implantada no município.

Devido a demanda de famílias a atender, delimitou-se a ação em três etapas previstas para ocorrer em três dias, onde se organizou as quadras já rotuladas de A a O, separando a quantidade por grupo de acordo com a proporção das mesmas. A estratégia utilizada foi a de começar pelas quadras localizadas ao final do bairro, ou seja, pelas áreas mais movimentadas e com eixos comerciais para que a população visse e aceitasse a ideia.

Os grupos foram separados em duplas ou trios para que enquanto um desempenhasse a parte do questionário com o morador, o/s outro/os estariam compondo o laudo técnico com dados a respeito do calçamento, fechamento do lote, recuos, vegetação, diagnóstico aparente e se possível croqui da implantação da residência.

Imagem 1 – Intervenção Nova Esperança



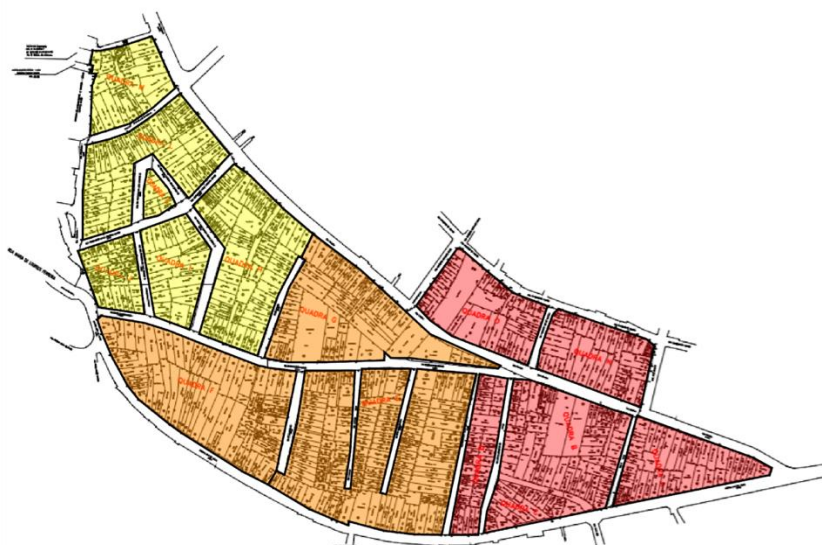




Fonte: Produção própria

Na primeira etapa, seriam visitadas as quadras A, B, C, D, N e O; na segunda, E, F e G e por fim, na terceira as que remanesceram: H, I, J, K, L e M.

Figura 13 – Mapa esquemático da área de intervenção, bairro Nova Esperança



● Primeira etapa ● Segunda etapa ● Terceira etapa  
Fonte: Produção própria

No entanto, como previsto inicialmente, a ação aconteceria em três dias, mas em virtude das condições climáticas e não comparecimento de alguns voluntários ocasionou o prolongamento da intervenção, totalizando em cinco dias. A estratégia traçada a princípio em que todos os grupos ficassem próximos acabou se alterando em decorrência do número alto de casos onde os moradores não quiseram responder ao questionário ou que não havia algum residente do imóvel no momento da visita. Desta maneira, os grupos que terminaram antes do previsto, seguiram adiante para a quadra que estavam designados a proceder no dia posterior, distanciando-se do restante, porém adiantando o processo do diagnóstico.

Durante o período de intervenção, compareceram cerca de 25 voluntários, dentre eles alunos da Universidade de Sorocaba, estagiários da prefeitura e arquitetos recém-formados, que contribuíram para a captação de dados das moradias e moradores.

Imagem 2 – Voluntários da 1ª ação no Nova Esperança



Fonte: Produção própria

Aproximadamente 40% dos moradores mostraram-se interessados em saber sobre a finalidade do programa e seus benefícios, no entanto uma considerável parcela recusou a entrevista por considerarem um projeto utópico e distante da realidade presente. Notou-se a constante desconfiança dos moradores em vista do histórico político nacional, alta cobrança de impostos e o descaso constante com a população de baixa renda. Em um caso específico, ao explicar sobre a Lei a um morador, ele em tom de sarcasmo utilizou uma gíria popularmente conhecida: “quando a esmola é demais, o santo desconfia”. Dessa forma, pode-se notar como a população a qual a assistência técnica é direcionada se encontra desinformada a respeito dos seus direitos, assim como entendem que o arquiteto é um profissional de luxo.

Dentre as famílias visitadas, alguns casos ganharam notoriedade perante os outros, os quais merecem ser ressaltados neste artigo.

Uma das moradias cadastradas como prioridade abriga sete pessoas em menos de 40 metros quadrados, sendo que, conforme o relato das moradoras, a telha de fibrocimento colocada a 2,50 metros de altura esquenta muito a casa e nos dias de verão todos colocam colchões no lado de fora para dormir, além de precisarem tomar banhos sentados, pois tomam choque ao encostar no chuveiro.

Outro caso é de uma moradia ao fundo de um lote com acesso por uma viela. A moradora com problemas cardiovasculares e com dificuldade de falar relatou que a parte superior, construção paralisada, seria a ampliação para a filha ter um dormitório só dela. Porém, algumas rachaduras começaram a aparecer e infiltrações na cozinha e banheiro embaixo. Uma rápida análise já demonstrou que não houve continuidade estrutural e foi executado um pilar desalinhado com o pilar do pavimento inferior, causando a patologia construtiva.

Mais um caso de alta densidade em pouco potencial construtivo é o de uma família com 11 pessoas morando em 30 metros quadrados, sendo banheiro e cozinha sem revestimento e quartos improvisados ao longo da moradia. Nesse caso, conforme a renda permite, constrói-se uma ampliação superior, porém já observando alguns problemas de acompanhamento técnico como desalinhamento de banheiros, fachada norte sem proteção solar, janela na divisa do lote voltada ao vizinho, além de uma escada improvisada com pranchas de madeira.

Como resultados finais, diagnosticou-se moradias sem condições mínimas de salubridade, onde mesmo reconhecendo as patologias construtivas em suas residências, os moradores se contentam com o mínimo pela carência de recursos. Nesses casos, faz-se uma reflexão quanto a segregação socioespacial brasileira e a sua cultura de que as pessoas que vivem na pobreza e precariedade devem se acostumar a ela. Essa primeira etapa de levantamento concluiu que no bairro Nova Esperança há 170 moradias em condições de extrema precariedade, exigindo-se melhorias habitacionais emergenciais, sejam elas de reforço estrutural, troca de telhado, abertura de janelas, impermeabilização de áreas molhadas, acessibilidade para idosos e deficientes e readequação de interiores. Com tudo, no próprio bairro, há moradores com condições financeiras para a construção adequada, porém os proprietários consideram ser irrelevante a elaboração de projeto arquitetônico devido ao aumento do custo da obra, mesmo havendo estudos que comprovam o contrário, pois ao se contratar um arquiteto haverá economia de materiais e projetos de maior qualidade.

Para finalizar essa etapa do projeto, a Universidade, além de continuar a prestar os serviços de assessoria casa a casa através da extensão universitária, disponibilizou à Prefeitura de Sorocaba os dados e passou a articular a formação do escopo da Lei Municipal de Assistência Técnica com o objetivo de institucionalizar os convênios, delinear a articulação entre beneficiários e profissionais, tabelar a remuneração dos



serviços e difundir o projeto para todos os assentamentos irregulares da cidade de Sorocaba. Como primeiras conquistas a prefeitura delimitou recursos orçamentários para melhorias habitacionais no Plano Plurianual e também tem participado de editais para captação de recursos específicos para atender, prioritariamente, as 170 famílias do bairro Nova Esperança.

## **Bibliografia**

BRASIL. Lei nº11.888. Assistência técnica pública e gratuita: promulgada em 24 de dezembro de 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111888.htm) Acesso em: 10/07/2017.

IBGE. Censo demográfico 2010. Sorocaba, 2010. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/sp/sorocaba/pesquisa/23/27652?detalhes=true&localidade1=355030> Acessado em 15/07/2017.

LARCHER, J. V. M. Diretrizes visando a melhoria de projetos e soluções construtivas na expansão de habitações de interesse social. 2005. 151 f. Dissertação (mestrado no programa de pós-graduação em construção civil), Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2005.

MARICATO, E. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, E. Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

ORNSTEIN, S. W.; ROMERO, M. A. (col.). Avaliação Pós-Ocupação (APO) do ambiente construído. São Paulo: Studio Nobel, 1992.

PDTUM – Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade. Sorocaba, 2013. Disponível em [https://www.urbes.com.br/uploads2/PDTUM\\_CAMARA\\_SITE.pdf](https://www.urbes.com.br/uploads2/PDTUM_CAMARA_SITE.pdf) acessado em 10/02/2017.

REVISTA PROJETAR: Revista da assistência técnica na habitação social. CUT - Central Única dos Trabalhadores, Brasil, 2009.

RIBEIRO, Zézeu. PROJETO DE LEI Nº 6.981/2006. Disponível em: [http://areapublica.confea.org.br/arvore\\_hiperbolica/arvores/cnp/decisoes/22/PROJETO%20DE%20LEI%20N%C2%BA%206981-2006%20Dep%20Zezeu%20familia%20baix%20re.pdf](http://areapublica.confea.org.br/arvore_hiperbolica/arvores/cnp/decisoes/22/PROJETO%20DE%20LEI%20N%C2%BA%206981-2006%20Dep%20Zezeu%20familia%20baix%20re.pdf) Acesso em: 10 out. 2016

ROLNIK, R. A cidade e a lei – legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo, São Paulo: FAPESP Studio Nobel, 3ed. 1997.

ROLNIK, Raquel Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças – 1 ed. – São Paulo: Boitempo, 2015.

## O PROJETO URBANÍSTICO COMUNITÁRIO DA OCUPAÇÃO ESPERANÇA: UMA EXPERIÊNCIA AUTOGESTIONÁRIA DE CONSTRUÇÃO DO TERRITÓRIO

Carolina Laiate

Arquiteta urbanista graduada pela FAUUSP

[carolina.laiate@usp.br](mailto:carolina.laiate@usp.br)

### **Introdução e contextualização do dissenso urbano**

O ano de 2013 cumpriu um papel decisivo no curso da política brasileira e nas movimentações que se apresentaram em diversos pontos do país nos anos subsequentes, ao explicitar que o horizonte político da gestão de conciliação de classes atingira um limite, apontando os rebatimentos e motivações de tais limites nas condições de vida nas cidades brasileiras. Durante a primeira década do presente século, as gestões municipais de orientação neoliberal conservadora pouco atentaram para a precariedade na qual a vasta maioria das cidades brasileiras se aprofundava, com imensos déficits habitacionais, graves problemas de circulação e transporte e carência de espaços de lazer, atribuindo as intervenções urbanas ao imperativo da lógica generalizada da produção das mercadorias. Nada de inesperado há nesta constatação, uma vez que não é novidade que a produção capitalista no Brasil manifeste a submissão do trabalho ao capital de modo bastante radicalizado também na produção do seu espaço (urbano). No entanto, o fato do Partido dos Trabalhadores (PT), um dos maiores partidos de esquerda da América Latina, exercer o poder federal durante este período de acirramento das tensões sociais urbanas e do aprofundamento do empobrecimento na vida das cidades, conferiu um caráter específico para a irrupção social.

A gestão petista da máquina pública federal teve seu início em 2002 e adotou desde este início o “pacto de classes em nome do crescimento capitalista como condição prévia para enfrentar as demandas sociais” (IASI, 2013:45) como forma política de gestão do Estado. O crescimento econômico brasileiro deste período teve como impulsionadores os incentivos federais para o aumento da produção e consumo automobilísticos e da construção civil. Ambos com grandes impactos no espaço urbano, o segundo foi capitaneado principalmente pelo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), responsável pelo financiamento de infraestrutura de transporte e circulação, de geração e distribuição de energia, infraestrutura social urbana e urbanização de favelas, e pelo PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida), pacote lançado em 2009 pelo governo Lula com a finalidade de construir novas moradias em larga escala, em enfrentamento à crise econômica mundial através de investimentos no setor da construção civil. O programa foi o responsável por edificar mais de 4 milhões de novas e subsidiadas habitações em áreas urbanizadas.

Os generosos fundos públicos disponibilizados para investimentos em construção ficaram – em larga medida – restritos às empresas privadas do setor da construção, incorporação e financiamento, os quais compõem o circuito de financeirização e produção de valor do atual contexto capitalista. A gestão dos recursos ficou destinada à uma instituição financeira de articulação federal, a mesma instituição que é responsável pela aprovação dos projetos arquitetônicos e urbanísticos, pela atribuição de pertinência aos empreendimentos, pela negociação entre as partes interessadas, pela gestão dos acordos financeiros. A forma como o programa foi desenhado apresenta a forte característica de não privilegiar a esfera municipal como instância responsável pela mediação dos conflitos que se configuram nas cidades. Do

mesmo modo, a formulação do programa também não privilegiou as experiências auto-organizativas dos movimentos sociais e das comunidades que constituem experiências fundadas nas relações sociais e com o próprio território (FIX; ARANTES, 2009). O programa também não abarcou modalidades de reforma e requalificação de edifícios existentes como forma de apropriação pública dos muitos imóveis particulares vazios e sem uso nas cidades brasileiras (que o Censo realizado pelo IBGE em 2010 apontou como sendo superiores ao déficit habitacional no país), de modo que a construção “do zero” se forjou como a única alternativa de uso dos recursos.

Este arranjo jurídico-político resultou na construção indiscriminada pelo território brasileiro sem qualquer consideração com as condições territoriais e urbanas e seus respectivos contextos sócio-culturais, sem um engajamento com o controle público do uso do solo e uma estratégia pública na distribuição da terra urbana e sem o envolvimento político das comunidades historicamente envolvidas com a luta urbana por moradias e direito à cidade. A alta e repentina inundação de recursos no mercado de construção e imobiliário levou a um aumento significativo na dinâmica econômica imobiliária, conduzindo a um aumento de preço extraordinário no preço da terra urbana, chegando à taxa de 220% no município de São Paulo entre 2008 e 2015 (MARICATO, 2013). Juntamente a esta situação calamitosa proporcionada pela transformação desenfreada dos espaços da cidade em meros valores de troca, a rarefação de investimentos no fortalecimento de uma noção pública acerca da saúde, educação e produção cultural permitiram um avanço das gestões privatizadoras em direção dos serviços sociais.

## **I. Por uma vida sem catracas**

Frente ao aumento dos conflitos sociais durante a década passada, os quais emergiram através de comunidades indígenas e ribeirinhas em estado de despejo por conta de grandes obras, entre comunidades urbanas e proprietários de terra, entre grupos políticos e as diversas instâncias de governo, o Estado passou a intensificar o uso da violência através de forças repressivas policiais no enfrentamento dos conflitos deflagrados. Foram inúmeras as ofensas perpetradas por parte do Estado em uma crescente de violência através de todas as suas esferas de poder, com o intuito claro de desmobilizar e criminalizar qualquer tipo de levante contra o encaminhamento político que se consolidava no país.

A situação de precarização da vida associada ao processo de docilização e burocratização da esquerda brasileira ao longo do processo de institucionalização das pautas sociais dentro de uma perspectiva de conciliação de classes, levou a junventude a retomar os espaços de construção política que fossem mais próximos da vida cotidiana das cidades. Os trabalhos de formação política em escolas, em bairros periféricos, em associações culturais, gerou uma aglutinação de atores sociais em torno das questões relativas à reprodução da vida e suas vinculações com a produção do espaço. Foi este movimento que retomou a ação direta como tática política na disputa da cidade, através de manifestações culturais e da consolidação de espaços de formação, os quais reverberaram para além de si mesmos. Sob a égide da premissa do “uso da cidade como arma para sua própria retomada” (MPL, 2013:16), o Movimento Passe Livre encabeçou o ciclo das maiores manifestações que existiram no Brasil desde o início da década de 1990, revitalizando o sentido político da autogestão popular na vida urbana.

Com a pauta única da revogação do aumento da passagem do transporte público, o movimento foi capaz de mobilizar camadas da sociedade que se afetavam tanto pelo alto custo de um transporte de má qualidade quanto pela necessidade de mudar os termos do debate acerca do sistema de transporte e sua importância para a vida das cidades. Em suma, as manifestações de junho engendraram uma mudança do olhar da sociedade para o sistema de transporte em sua dimensão política; a falta de comprometimento do Estado com a vida pública da classe trabalhadora foi colocada em xeque. A responsabilidade do caos social e do caos urbano foi finalmente atribuída a um Estado que esteve historicamente engajado com a manutenção e aprofundamento dos benefícios de uma elite rentista, patrimonialista e violenta em detrimento de uma abrangência social mais ampla. As manifestações se alastraram pelo país, mobilizando grandes contingentes Brasil afora. A sensação compartilhada e vivenciada neste momento foi a de que algo novo e diferente não só era possível e necessário de ser construído, mas que um novo tempo estava se abrindo entre nós.

Foi neste contexto que os primórdios da Ocupação Esperança se configuraram. O movimento social Luta Popular mantinha relações com os movimentos de cultura de Osasco, um dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo com altos índices de assentamentos informais, precariedade habitacional e criminalidade urbana. Foi através de uma ocupação de terra feita por moradores da zona norte do município, uma das mais empobrecidas e favelizadas da cidade, que se deu a aproximação entre o movimento social e o grupo de moradores. Esta primeira ocupação, realizada em terreno pertencente à prefeitura de Osasco, sofreu um despejo imediato, forçando as famílias em condição de extrema carência a buscarem uma outra alternativa. A solução encontrada foi ocupar um terreno particular, desocupado havia mais de trinta anos, com cerca de 40 mil m<sup>2</sup> de área na região norte do município, em zona de interesse ambiental e próximo a muitas grandes empresas de logística de transporte.

Imagem 1 – os primeiros dias da Ocupação Esperança



Fonte: arquivo Luta Popular.

A ocupação é formada por cerca de 500 famílias de trabalhadoras e trabalhadores da região que precisaram ocupar um terreno pela ausência de condições sociais suficientes para manter todos os aspectos de sua reprodução garantidos. Os baixos salários, os subempregos, a rotatividade de postos de trabalho e o desemprego conformam a maior parte das experiências das relações de trabalho dos moradores. A significativa valorização fundiária, que teve seu pico no ano de 2010 na maior parte das cidades brasileiras, contribuiu enormemente para a configuração de situações de despejo e impossibilidade de sustentar o pagamento do aluguel por muitas famílias como estas que são ocupantes da Esperança.

Inicialmente, a relação entre o Estado e os moradores e o movimento se deu através da Guarda Civil Metropolitana, da Polícia Militar do Estado de São Paulo e do poder judiciário, acionado pelo proprietário para a execução de um pedido de reitegração de posse do terreno. A municipalidade se recusou ao diálogo com os moradores no sentido de arranjar alguma solução possível para a situação daquelas famílias em condição de déficit habitacional. A situação de informalidade habitacional era então agravada pela relação de informalidade no não-diálogo estabelecido com o município, o qual não entendia a condição daqueles habitantes como resultado da ação municipal. Muita resistência por parte dos moradores precisou ser feita para que então pudesse ser aberto um canal de diálogo junto ao poder executivo a fim de se considerar possibilidades de soluções para a condição de necessidade nas quais os trabalhadores se encontram e que, ao mesmo tempo, garantisse a permanência no terreno até que as negociações se efetivassem.

Juntamente ao processo de negociação, os moradores constituíam a vida cotidiana no terreno ocupado, através da construção das casas, comércios, espaços coletivos destinados às reuniões, eventos e atividades de todo tipo, dos espaços livres para o lazer e estar, das infraestruturas necessárias de água, esgoto e energia elétrica. Conforme o tempo da negociação passava sem que qualquer solução definitiva fosse engendrada, o tempo da vida também se desenvolvia, assim como as relações de companheirismo, solidariedade, vizinhança, em meio a um trabalho coletivo através do qual os moradores eram os sujeitos da transformação do espaço. Em setembro de 2016, ano de eleições municipais no Brasil, a prefeitura de Osasco emitiu um decreto de desapropriação para fim de interesse social do terreno em questão. Este decreto levava em consideração um termo de compromisso feito entre as três esferas de poder e o movimento a fim de que se construísse um empreendimento habitacional para as famílias dentro do PMCMV, o qual não avançou concretamente. Três dias após a emissão do decreto municipal, a ocupação viu quase metade de seu espaço ser queimado por um incêndio de grandes proporções e de proveniência duvidosa, conduzindo parte dos moradores a uma recorrente condição de fragilidade e despossessão.

Imagens 2 e 3: após o incêndio que destruiu parte considerável da ocupação





Fonte: Agência Brasil

A impossibilidade de enquadramento no PMCMV – o único programa que dispunha de fundos suficientes para abarcar os elevados preços de terra urbana – e a ausência de perspectiva de qualquer investimento por parte do município ou do governo do Estado para a aquisição do terreno e construção das moradias gerou uma situação que demandava alguma resposta não convencional por parte da comunidade. Frente à ausência de medidas concretas por parte da municipalidade em direção à solução do problema, a ocupação e o movimento tomaram a decisão política de permanecer no terreno em que já estavam e reconstruí-lo a partir da experiência auto-organizativa desenvolvida até então. Os três anos de construção coletiva do bairro antes do incêndio conferiram à coletividade dos moradores uma experiência autogestionária na resolução de conflitos internos e nos processos de decisão dos rumos a serem adotados pela ocupação na relação com o poder público e com demais agentes envolvidos no processo. A aposta no processo autogestionário surgiu então a partir de uma necessidade objetiva de responder à demanda de reconstrução do espaço destruído pelo fogo e de organizar um espaço que se constituiu com muita precariedade e dificuldade a partir da omissão do Estado na resolução da provisão habitacional.

## **II.O processo de projeto**

A destruição de quase metade das casas da ocupação foi encarada pelo movimento e pelo coletivo de moradores como uma possibilidade de alterar as escolhas políticas que estavam sendo sustentadas até então. A decisão pela reconfiguração e reconstrução da área pelos moradores foi encarada como uma possibilidade de se fortalecer a organização no interior do coletivo e alterar o diálogo que vinha sendo desenvolvido junto à prefeitura, o qual estava baseado na espera pela intervenção estatal. Este propósito motivou o contato com um grupo de arquitetas urbanistas, as quais contavam com experiências anteriores em processos de projeto junto à movimentos sociais.

A demanda colocada para as arquitetas foi a de que os espaços da ocupação pudessem ser reconstruídas de maneira “organizada”, de modo a se evitar futuros incêndios devido à aglomeração desordenada das casas. A primeira etapa do processo teve seu início a partir desta demanda de um projeto urbanístico em caráter de urgência que pudesse nortear a reconstrução da área que havia sido destruída pelo fogo, a qual seria realizada pelos próprios moradores. Desde este primeiro momento, a solução espacial foi determinada pelo movimento e moradores como sendo necessariamente no formato de lotes unifamiliares, por motivações organizativas e materiais, negando soluções que demandariam um modo de construção mais associativo e mais demorado. O loteamento da área foi realizado sob a forma de mutirão, com a participação do movimento social e do coletivo dos moradores na delimitação das áreas comuns, vias e áreas privadas.

Imagem 4: imagem do processo de reconstrução da área alta do terreno após o incêndio.

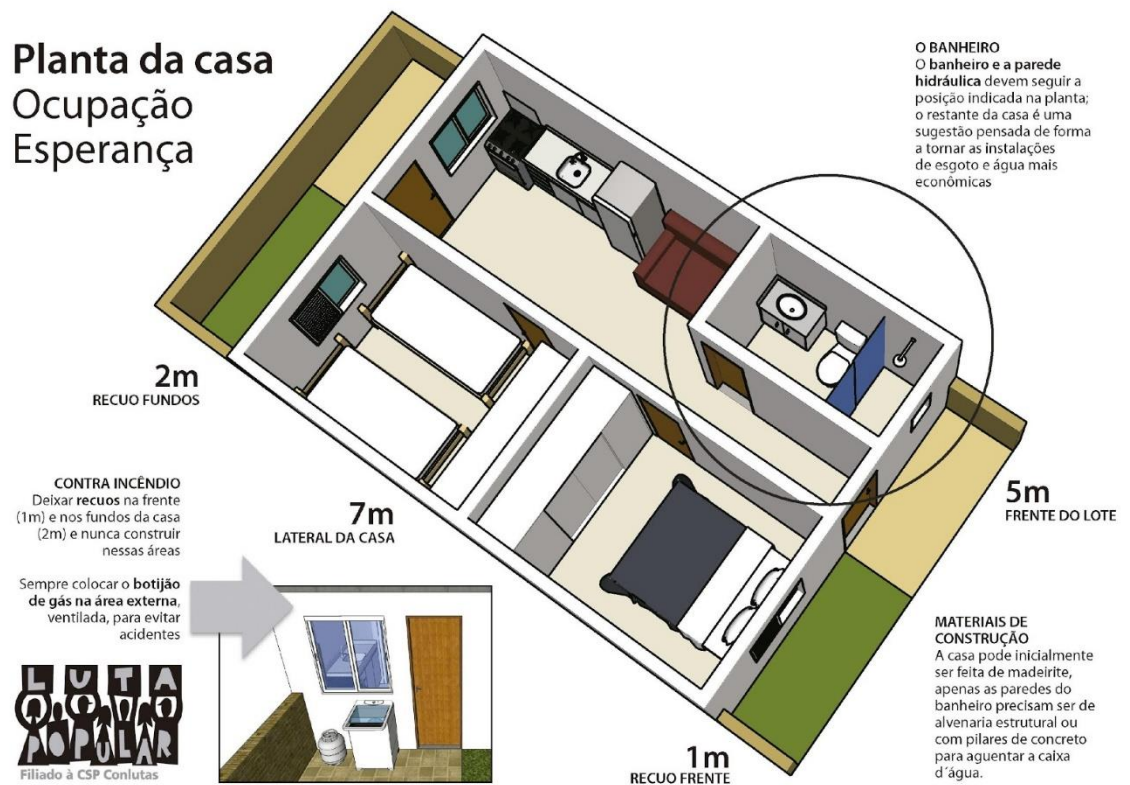


Fonte: arquivo das arquitetas

Além da proposta urbanística, as arquitetas fizeram um estudo arquitetônico para as casas, o qual partia da construção de um núcleo hidráulico na fachada da rua, de modo a racionalizar o sistema de abastecimento de água e esgoto, com menos tubulação a ser utilizada na ligação entre as casas e o sistema a ser construído no bairro. O núcleo hidráulico seria então o que identificaria o conjunto das casas como pertencentes a um sistema urbano, conectadas pela infraestrutura de água, esgoto e drenagem da área como um todo. Além do núcleo hidráulico, outros parâmetros foram estipulados neste estudo, como a necessidade de se respeitar recuos frontais e de fundo, de modo a permitir boas condições ambientais no interior do lote e evitar situações de risco entre eles. Apesar de

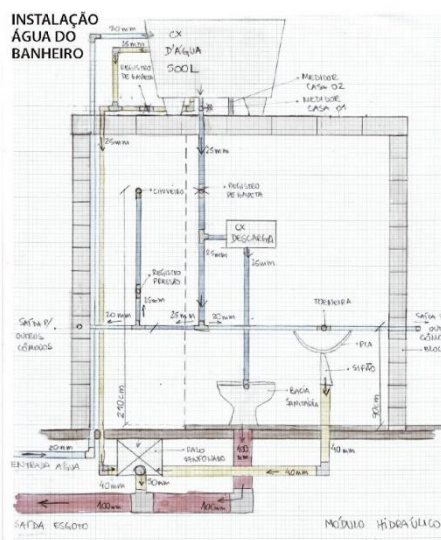
um estudo de unidade habitacional ter sido proposta, os demais espaços da casa ficariam sujeitos às particularidades de cada morador ou conjunto de moradores, uma vez que cada família tem necessidades e condições diferentes entre si. A construção das casas se deu de maneira mais individualizada e poucas foram as famílias que levaram em consideração os aspectos propostos pelo projeto.

Imagem 5: cartilha distribuída para os moradores com os parâmetros propostos para a construção das casas.





# Instalações hidráulicas da casa Ocupação Esperança



## LISTA DE MATERIAIS

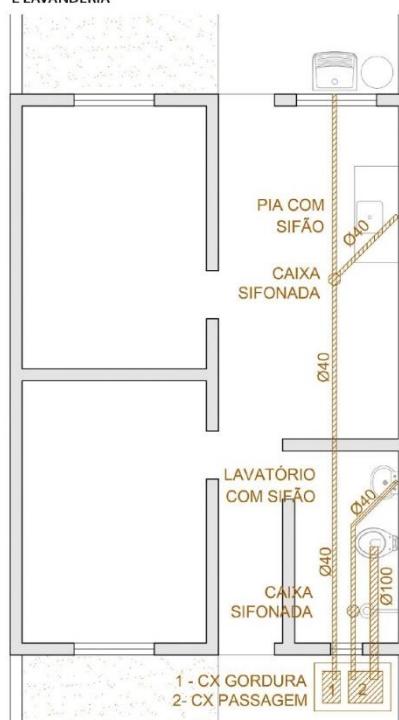
ESGOTO (BAN. COZ. LAVAND.)  
 2 caixas sifonadas 100x100x40  
 2 sífoes flexíveis (p/ pia cozinha e lavatório)  
 1 caixa de passagem/gordura (alvenaria)  
 1,5 m tubulação 100mm (4")  
 13 m tubulação 40mm (1 1/2")  
 1 curva 45° 40mm  
 1 curva 90° curta 100mm (vaso)  
 3 curvas 90° curta 40mm (tanque, pia, lavatório)

ÁGUA (BAN. COZ. LAVAND.)  
 4,5 m tubulação 25mm  
 12 m tubulação 20mm  
 1 caixa d'água 500 litros  
 1 medidor  
 1 registro de gaveta  
 1 registro de pressão  
 Conexões  
 3 sífoes  
 1 chuveiro  
 1 caixa de descarga  
 1 bacia sanitária  
 1 pia para banheiro  
 1 pia para cozinha  
 1 tanque  
 3 torneiras

## ALVENARIA (BANHEIRO)

220 blocos  
 REVESTIMENTO PISOS e PAREDES (até 1,90m de altura)  
 11m<sup>2</sup> de revestimento cerâmico  
 1 PORTA DE 0,60m  
 1 JANELA DE 0,40x0,40m (mín.)

## INSTALAÇÃO ESGOTO BANHEIRO, COZINHA E LAVANDERIA



Fonte: arquivo das arquitetas.

Assim que a urgência imediata dos moradores desalojados pelo fogo foi sanada, deu-se início à segunda etapa do processo, que foi o projeto do equipamento público central da ocupação, a creche. A importância deste equipamento para os moradores encontra explicações que remetem à própria formação do coletivo dos moradores, o qual foi fortemente baseado no grupo de mulheres composto no início da ocupação, através de discussões políticas sobre o papel da mulher no enfrentamento vivenciado e nas possibilidades emancipatórias que vislumbravam. A creche aparece então não apenas como um equipamento coletivo, na porção central do terreno, mas também como um programa arquitetônico que reflete a posição no espaço público que as mulheres da ocupação pretendem ocupar. O projeto foi feito em diálogo com os moradores e contou com a colaboração de agentes externos ao grupo para a visibilização do processo, fortalecendo os laços de solidariedade entre universidade, grupos de pesquisa e a comunidade da Ocupação Esperança. Posteriormente, o projeto se mostrou potente ainda na construção de diálogo entre a Ocupação Esperança e os bairros do entorno, os quais sofrem agudamente com a ausência de equipamentos públicos de educação. A possibilidade de se construir um equipamento que seria de uso compartilhado com o seu entorno, conferiu uma potência de articulação da ocupação e o contexto territorial no qual estava inserida, e de ampliação da construção de sentido político dos processos engendrados no interior do processo militante.

Imagem 6: a maquete do projeto da creche e da praça junto aos moradores.



Fonte: arquivo das arquitetas.

Configurando o grande entrave para a destinação de verbas e ações públicas no terreno, o litígio jurídico em torno da propriedade privada reafirma e justifica a falta de envolvimento do Estado quando convocado à agência por parte dos moradores. A continuidade do projeto se deu justamente quando ocorreu uma mudança de diálogo entre a ocupação e a prefeitura de Osasco, a qual passou a adotar uma postura de abertura em relação aos possíveis encaminhamentos para a resolução dos conflitos estabelecidos quanto à posse da terra. É importante ressaltar que esta abertura do diálogo significou uma mudança de posição por parte da prefeitura do lugar de ignorância de sua responsabilidade frente ao problema colocado, o que não significa uma tomada de posição política em defesa da resolução do conflito. A postura da municipalidade foi a de estimular que os moradores se engajassem em alguma resolução de âmbito “particular”, ou seja, sem a interferência do poder público. Encampada pelo movimento social como uma aposta política na resolução do imbróglio, foi decidido que os moradores fariam uma urbanização do terreno e que após a superação da situação jurídica irregular da posse da terra, convocariam o reconhecimento da prefeitura para a urbanização “oficial” do bairro. A experiência de consolidação da área alta da ocupação que já havia sido loteada e, em larga medida, edificada, motivou o coletivo dos moradores a ampliar o processo para o restante da área ocupada.

Em maio de 2017, iniciou-se a terceira etapa do processo através um ciclo de oficinas com grupos de moradores, compostos por crianças e adultos, militantes e moradores. A intenção das oficinas era a de conformar um campo comum de entendimento e compartilhamento acerca das questões urbanas, além de criar uma dinâmica de estímulo à criatividade coletiva à fim de realizar o projeto urbanístico da área.

Imagens 7,8,9: oficinas de projeto realizadas com os moradores e o movimento social.

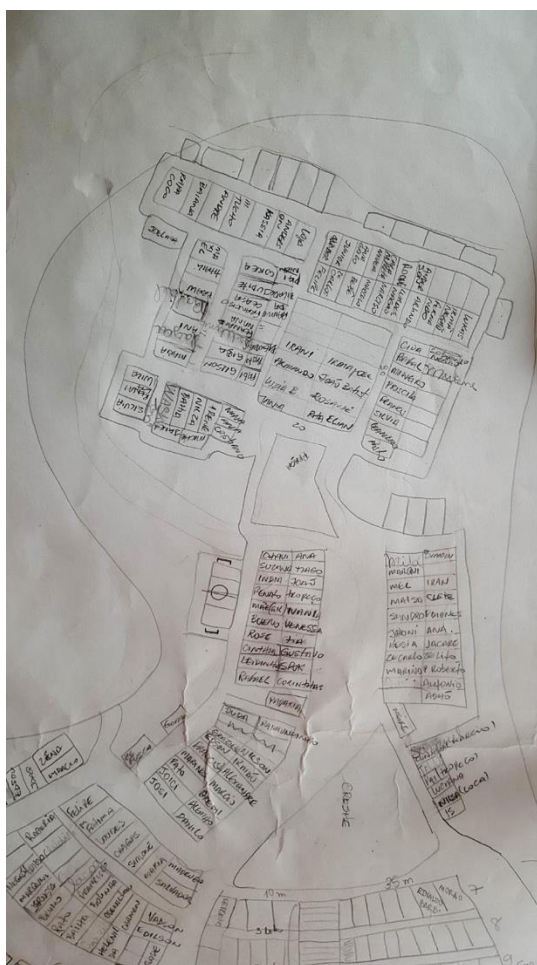




Fonte: arquivo das arquitetas

Esta metodologia é baseada no conhecimento desenvolvido pelas assessorias técnicas ao longo de três décadas de produção urbana e habitacional entre técnicos e movimentos sociais no Brasil (USINA, 2016). O propósito primordial metodológico é o de ativar um processo coletivo de formulação e proposição que permita que as diferenças de repertórios, formações e referências entre moradores e técnicos sejam mobilizadas para a construção de um campo comum. Os debates realizados ao longo destas oficinas demarcou a tônica principal levantada pelo grupo acerca da necessidade e da importância da existência dos espaços comuns para a vida do bairro. Estes espaços apareceriam através da praça das crianças, da área comum fechada onde se realizam reuniões e cursos, da rua onde se joga o dominó do sábado à tarde, dos acolhimentos cobertos em frente aos comércios, local de encontro para papo e cerveja, se tornando o mote do projeto que seria realizado. Este processo de debate confluiu para um estudo urbanístico para todo o terreno, formulado pelas arquitetas, as quais se valeram dos assuntos e formulações encontradas durante as oficinas. O processo, no entanto, foi avaliado como bem sucedido quando o movimento e os moradores se apropriaram do estudo recebido e fizeram uma contraproposta às arquitetas, explicitando suas necessidades em forma de desenho.

Imagem 10: contra-proposta apresentada pelos moradores como resultado do processo das oficinas.



Fonte: arquivo das arquitetas.



O desafio do processo de projeto em condições tão adversas propõe algo de interessante na medida em que evoca dos trabalhadores uma tomada de posição distinta da que é historicamente ocupada por eles e socialmente lhes é destinada, a condição de meros executores desprovidos da capacidade de projetar e planejar, no sentido amplo dos termos.

Imagem 11: demarcação dos lotes no terreno à partir do projeto urbanístico. Contraste entre duas formas de ocupar, uma anterior ao projeto, outra posterior.



Fonte: arquivo das arquitetas

Há ainda uma outra dimensão intrigante neste processo de projeto, o qual diz respeito à dimensão coletiva que ele invoca, ao passo que associa a busca da solução das demandas individuais a um raciocínio sobre o todo, tornando incontornável o questionamento sobre o que relaciona cada uma das partes. Este passa a ser um ponto de distinção importante entre esta experiência e práticas de urbanização de favelas ou de promoção de projetos habitacionais pelo Estado, onde os processos em sua vasta maioria prescindem de uma noção de unidade.

A comunidade então deu início ao processo de construção da proposta realizada, fazendo com que ela esteja em constante reformulação, uma vez que o encontro radical com as condições de sua produção acaba por evocar uma reconsideração do próprio modo de projetar (CONTIER, 2010). Os mutirões coletivos de construção ocorrem aos sábados no bairro da Esperança desde setembro de 2017 e estão aos poucos colocando em prática o desejo de transformação do espaço que os moradores e o movimento social sustentam.

## Conclusão

Ao longo de todo o processo, a participação do poder público nunca foi desconsiderada por parte do movimento social, o qual reivindica o engajamento do Estado na resolução dos conflitos gerados no bojo de sua própria constituição. No entanto, o movimento preserva uma autonomia quanto à relação que estabelece com a institucionalidade, em prol da manutenção das tomadas de decisão necessárias para o encaminhamento e consolidação da experiência. Parece ser bastante discernido o papel que o movimento atribui a si dentro de um processo de ampliação democrática social. Este é um aspecto relevante a ser destacado devido ao significado histórico que o

processo de burocratização dos movimentos sociais adquiriu na esquerda brasileira, ao se confundirem demasiadamente com os governos e gestões públicas.

O fato da realização do projeto ser efetivada pelos moradores através de mutirões de construção e pretender ser reconhecido pelo município como área regularizável posteriormente, constitui uma grande contradição com a qual o processo se deparou. A precariedade material para a sua realização, tendo como causa e efeito o rebaixamento do custo de reprodução da vida do trabalhador (OLIVEIRA, 2006), condiciona o processo de produção deste espaço e define as possibilidades de sua efetivação. Politicamente, no entanto, existem apostas e constatações tiradas a partir deste processo que, diferentemente dos que são pautados pela municipalidade, não se dá de forma hierárquica e determinada por instâncias apartadas da vida cotidiana. Decisões sobre a largura das vias, a natureza de seu uso, a forma da tipologia urbana adotada, para citar alguns exemplos, deixam de ser questões impostas por uma lógica pré-existente e abstrata para a compreensão dos habitantes, como o que os espaços das cidades em geral transmitem, e passam a ser questões de âmbito determinável pelo coletivo que o vivencia. Questões estas que passam então a se vincular com a sociabilidade desenvolvida e vivenciada pela coletividade, permeada pela experiência de formação do grupo das mulheres na vida política da ocupação, das relações dos moradores com os dos bairros vizinhos, o diálogo desenvolvido com a comunidade indígena da região, para citar algumas.

Desta contradição, advém a dimensão de urgência que as condições materiais precárias impõem ao processo, determinando os limites objetivos com os quais a aposta política do fortalecimento organizativo vai se deparar e conformar. A urgência se manifesta pela imediatividade da vida, uma vez que as pessoas de fato não têm onde morar e demandam uma rápida resposta a esta situação, mas também pelo modo como social e historicamente a condição da vida pauperizada se desencontra com a própria determinação do curso da vida, distanciando a ação cotidiana de seu conteúdo utópico e transformador. O processo de projeto surge então como uma aposta provocativa no deslocamento de uma condição de sujeição dos trabalhadores em sua relação com o Estado para um outro lugar ainda não vivenciado, mas que abarca outras possíveis formas de agência.

A Ocupação Esperança, em sua dimensão política, representa um esgotamento parecido com o que foi deflagrado pelas Jornadas de Junho, a qual se expressa como uma contraposição à lógica hegemônica de apropriação da cidade. A gestão dos privilégios de uma elite rentista, patrimonialista e arcaica por parte do Estado brasileiro tem um custo muito alto na vida da maior parte dos moradores das cidades, fazendo com que a distribuição dos espaços urbanos afete diretamente a saúde psíquica e física do corpo social. Em nota publicada dias após o surgimento da ocupação, uma militante do movimento Luta Popular contextualizou a motivação da ação:

A cidade que vivemos é injusta, desigual, com o medo desenhado em seus muros e grades, com o genocídio estampado nos quepes e fardas, com lindas famílias estampadas em jornais de venda de imóveis que se aconchegam debaixo de mendigos friorentos nas calçadas. A cidade que vivemos tem mais casas vazias que pessoas a procurar abrigo – e fecha os olhos. A cidade que vivemos fez da terra – símbolo da geração da vida – a mercadoria que simboliza a escravidão dos pobres. A cidade que vivemos transformou a palavra participativo em piada, a palavra violência em cotidiano, a palavra humano em carnes enlatadas no transporte público que engorda milionários.

Sim, nós ocupamos!

E dizemos em ações, que não queremos cercas, que não queremos medo, que não queremos grades, que não aceitaremos genocídios, que nos levantamos contra a venda de nossas vidas e sonhos.

O processo através do qual os moradores da Ocupação Esperança decidiram experimentar a produção do território em que estão inseridos está repleto de contradições e encontra grandes desafios em meio à lógica de produção e apropriação do sujeito neoliberal. No entanto, ao que tudo indica, junho de 2013 abriu um novo campo de possibilidades ao desnudar a falência absoluta do que já estava obsoleto, e a construção de um novo corpo político responsável pelas transformações sociais mais profundas ainda está para ser gerada (SAFATLE, 2016). Neste sentido, a inspiração coletiva necessária para a condução de um processo que possa instigar outra compreensão de seu papel social no espaço urbano, pode ser uma aposta válida no campo do político.

## **Bibliografia**

Barcelos, I; Viana, N. *Revealed: fires in São Paulo favelas more likely on higher-value land*. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/cities/2017/nov/27/revealed-fires-sao-paulo-favelas-higher-value-land>

Contier, F. (Org.)(2010) *A história da arquitetura vista do canteiro: três aulas de Sérgio Ferro*. São Paulo: GFAU.

Coletivo Usina (Org.) (2016). *USINA: entre o projeto e o canteiro*. São Paulo: Aurora.

Fix, M; arantes, P. (2009) *‘Minha Casa Minha Vida’, o pacote habitacional de Lula*. Recuperado de: <http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171/>

Iasi, M. (2013). IN: \_\_\_\_\_. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo

Maricato, E. (2013) *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular.

MPL. (2013) *Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo*. IN: \_\_\_\_\_. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo

Oliveira, F. (2006) *O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil*. IN: Novos Estudos CEBRAP, pp 67-85.

Safatle, V (2016). *Quando as ruas queimam: manifesto pela emergência*. São Paulo: N-1

Silvestre, H. *Ocupação Esperança: A Reforma Urbana e a Cidade que queremos não cabem no “Minha Casa, Minha Vida”*. Recuperado de: <http://cspconlutas.org.br/2013/08/ocupacao-esperanca-a-reforma-urbana-e-a-cidade-que-queremos-nao-cabem-no-minha-casa-minha-vida-por-helena-silvestre/>

## **EJE 7**

# **Procesos culturales e identitarios**



## AS PRÁTICAS COTIDIANAS E A IDENTIDADE DOS SEM TETO NAS LUTAS POR MORADIA EM BELO HORIZONTE/MG/BRASIL

Tiago Castelo Branco Lourenço  
Arquitetas Sem Fronteiras Brasil, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais,  
Universidade Federal de Minas Gerais  
[tiago@coau.com.br](mailto:tiago@coau.com.br)

### Introdução

Nos últimos anos, a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi palco de diversas ocupações urbanas em terrenos que estavam ociosos e em que moram hoje mais de 10 mil famílias. A maioria dessas ocupações foi organizada por movimentos sociais, e mesmo as que se formaram por iniciativa dos moradores contam com o apoio desses movimentos.

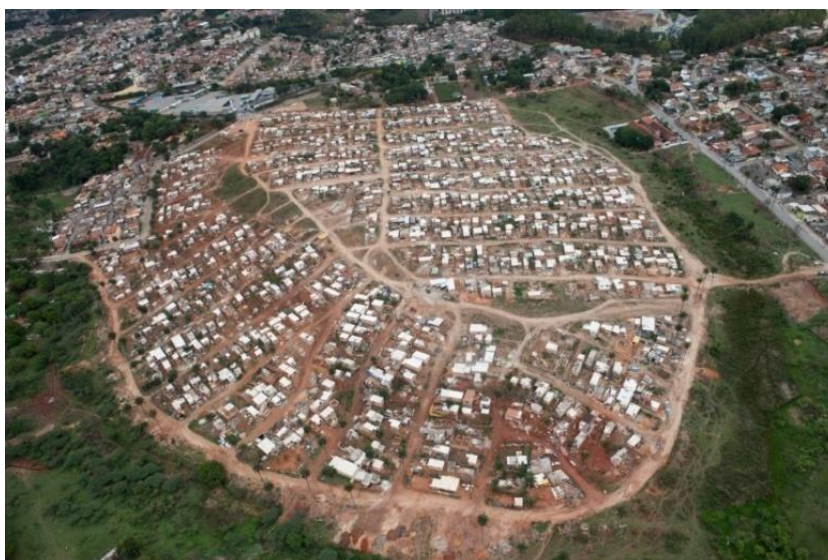


Fig.1 – Ocupação Dandara  
Autoria: Marcílio Gazzinelli 18/10/2011

Em todas as ocupações, movimentos sociais e moradores entraram em contato com profissionais de arquitetura, urbanismo e engenharia à procura de apoio técnico para a elaboração de planos e projetos. Nas ocupações Dandara (Fig. 1), Eliana Silva (Fig. 2), Emanuel Guarani Kaiowá (Fig. 3), Pomar do Cafezal (Fig. 4), Rosa Leão (Fig. 5), Esperança (Fig. 6) e Vitória (Fig. 7) fui convidado a participar como arquiteto e urbanista, fazendo parte de grupos de técnicos, professores e estudantes na elaboração de planos urbanos e desenvolvimento de projetos de arquitetura para edifícios coletivos. Recentemente em Belo Horizonte têm ocorrido ocupações de edifícios abandonados na área central de cidade, dentre essas ocupações tive a oportunidade de participar como assessor técnico junto com outros profissionais e estudantes das ocupações Carolina Maria de Jesus (Fig. 8) e Vicentão (Fig. 9).

As ações políticas de ocupação de terras urbanas não são fatos isolados, mas se inserem numa dinâmica política e social de questionamento das instituições do Estado (Canclini, 2008). E essa condição, por sua vez, não existe apenas nos municípios da

RMBH, mas em diversos contextos do Brasil e do mundo, particularmente desde a crise econômica de 2008 e o ‘salvamento’ de bancos e seguradoras pelos governos dos países mais ricos, que deixou evidentes as contradições do capitalismo financeirizado. Aquelas nações que nas décadas anteriores vinham seguindo preceitos neoliberais, de responsabilidade fiscal e liberdade de mercado, foram convocados a despender boa parte de suas economias no sistema financeiro para amortecer a crise e evitar consequências mais drásticas (como da crise econômica de 1929, que culminou na Segunda Guerra Mundial). Assim, evidenciaram que estão antes à serviço do capital do que à serviço da coletividade. Se aquele Estado de feições tecnocráticas neoliberais já vinha sendo criticado por vários grupos, a crise de 2008 fez dele uma instância questionada por setores muito mais amplos da sociedade civil. As ocupações urbanas ocorridas na RMBH se inserem nesse contexto e podem ser entendidas como manifestações da insatisfação dele decorrente.



Fig.2 – Ocupação Eliana Silva  
Autoria: Marcílio Gazzinelli 05/06/2013

A demanda habitacional, motor e bandeira das ocupações urbanas, foi historicamente relegada a segundo plano pelo Estado brasileiro ou, quando muito, instrumentalizada para outros fins. Na RMBH não é diferente. Em Belo Horizonte, planejada no final do século XIX pelo engenheiro Aarão Reis, a habitação comparece desde o início como problema particular e não como problema de ordem coletiva (social) que merecesse uma atuação sistemática do Estado: o plano de Belo Horizonte previu moradias para o funcionalismo público estadual, no interior da zona urbana delimitada pela avenida 17 de dezembro (atual avenida do Contorno), mas não acomodava nem sequer os próprios trabalhadores da construção da cidade. Assim surgiram, já antes de sua inauguração, ocupações irregulares de trabalhadores pobres nos (atuais) bairros Floresta e Barro Preto, consideradas as primeiras favelas da cidade.

Até a década de 1930, esse tipo de ocupação foi tida, em Belo Horizonte e em todo o Brasil, como caso de polícia ou problema sanitário, não como resultado da negligência do Estado em relação a um direito social (Bonduki, 2004). A partir dos anos 1940, com a criação dos fundos de pensão vinculados a diversas categorias profissionais, surgiram os primeiros conjuntos habitacionais urbanos destinados aos



setores médios que chegam às cidades no bojo do processo de urbanização tão característico da história brasileira na segunda metade do século XX (Singer, 1973). No entanto, as camadas mais pobres continuaram alijadas dessa política habitacional. Seu acesso às cidades sempre se deu em assentamentos precários nas bordas do território urbanizado. Em Belo Horizonte, as principais favelas da Região Centro-Sul começaram a se formar também na segunda metade do século XX. (Araújo Silva, 2013).



Fig.3 – Ocupação Emanuel Guarani Kaiowa  
Autoria: Marcílio Gazzinelli 08/01/2014

No final dos anos 1950 e início dos anos 1960, houve mobilizações relevantes da sociedade civil pela inserção dessas camadas mais pobres no processo de modernização do país a partir da premissa de justiça social. Uma pauta de reformas do Estado e da sociedade foi reconhecida como necessária para que o Brasil se tornasse ‘moderno’. Ao lado da Reforma Agrária e de outras reformas de base, a Reforma Urbana foi uma causa levantada nesse período. Mas o golpe militar de 31 de março de 1964 e o Estado autoritário a que dá origem esvaziaram as entidades da sociedade civil articuladas para a discussão e a implementação de reformas (Alves, 1984). Alguns membros dos setores médios se posicionavam contrários ao regime de forma mais contundente, mas essa luta política na clandestinidade foi, por definição, exterior às instituições e resultou no máximo em políticas sociais de apaziguamento.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado no mesmo ano de 1964, inaugurando uma política habitacional vultuosa no que concerne aos recursos financeiros, mas muito mais destinada à estabilidade da economia do que à efetiva melhoria das condições de moradia da população em geral. O novo contexto fez da política habitacional uma oportunidade de acumulação de capital e restringiu ainda mais o acesso dos pobres à moradia nas grandes cidades por vias formais. Com o forte crescimento econômico e urbano do país nos anos 1960 e 1970, a situação se agravou: aumentava a demanda por terra urbana e inexistia oferta imobiliária para famílias de baixa renda. O resultado foi o crescimento de favelas e outras formas de ocupação em diversos graus de informalidade (Maricato, 1987).



Fig.4 – Ocupação Pomar do Cafezal  
Autoria: Tiago Castelo Branco Lourenço 29/04/2014

No final dos anos 1970, o regime militar e o modelo desenvolvimentista entravam em crise e houve uma reorganização da sociedade civil, acirrando o questionamento em relação aos direitos sociais que tinha perdido força desde 1964 (Somarriba, 1996). O tema da Reforma Urbana voltou a fazer parte das discussões que permeavam as instituições brasileiras. Com a redemocratização do país nos anos 1980 e a nova Constituição de 1988, houve uma institucionalização inédita dos direitos sociais no Brasil, incluindo o direito à moradia, que passava a figurar como obrigação do Estado em suas várias esferas. A promulgação do Estatuto da Cidade 13 anos depois, em 2001, regulamentou, pelo menos no nível federal, os preceitos constitucionais referentes à política urbana e à política habitacional, fundamentando juridicamente a função social da propriedade urbana e a participação da sociedade no planejamento e na gestão das cidades (o que, como se verá adiante, é de suma importância na batalha jurídica das ocupações urbanas na RMBH).

Nos anos 1990, muitos municípios da RMBH foram governados por partidos de centro-esquerda, dentre eles o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Comunista do Brasil (PC do B). Em Belo Horizonte, esses três partidos chegaram ao governo em 1993, com a eleição de Patrus Ananias para prefeito. Sua administração, que se tornou modelo para outras prefeituras da metrópole, implementou preceitos e instrumentos defendidos pela sociedade civil organizada desde o final dos anos 1970 e parcialmente incorporados à Constituição Federal de 1988 (naquele momento ainda não regulamentados pelo Estatuto da Cidade).

Por outro lado, o período de redemocratização coincide com uma estagnação econômica e altos índices de inflação no Brasil (Brum, 1998). A tendência das prefeituras de centro-esquerda em direção a uma espécie de Estado de bem estar social se contrapôs a ideologia internacionalmente dominante do Estado neoliberal, que pouco interfere no mercado (inclusive no mercado de terras urbanas) e minimiza os investimentos públicos em programas sociais. Nesse contexto, as administrações municipais da RMBH afinadas com o ideário da Reforma Urbana tiveram possibilidades de ação muito restritas (Bedê, 2005). Havia estruturas legais e

institucionais que poderiam tornar real o direito à cidade para todos, mas os resultados concretos foram muito limitados.



Fig.5 – Ocupação Rosa Leão  
Autoria: Marcílio Gazzinelli 25/06/2015

Tendo em vista esse contexto começa desde o início dos anos 90 a ocorrência de várias ocupações em Belo Horizonte e RMBH. Segue em nota abaixo uma lista com as ocupações que ocorreram citando a cidade, a região, o ano e o movimento social que tem acompanhado cada um dos casos.

Cabe perceber as ocupações urbanas no contexto mais amplo de meio século de pleitos pela reforma urbana, com uma fase de aparente sucesso no âmbito jurídico e institucional e cidades reais cada vez mais excludentes. A ação política das ocupações tem como uma de suas motivações, justamente, o processo de institucionalização dos movimentos sociais mais antigos, que os fez perder a possibilidade de pressão sobre o poder público para a realização de políticas habitacionais.

É nesse contexto que o próprio termo ocupação precisa ser compreendido. Nos meus primeiros contatos com os movimentos sociais e os moradores das ocupações, era constante o constrangimento quando eu me referia ao lugar e à ação como invasão. “Não é uma invasão, é uma ocupação”, me corrigiam. Não se tratava apenas de uma questão semântica, mas do próprio sentido de legitimidade da mobilização.





Fig.6 – Ocupação Esperança  
Autoria: Marcílio Gazzinelli 25/06/2015



Fig.7 – Ocupação Vitória  
Autoria: Eduardo Gontijo 24/01/2017

Ocupação e invasão estão relacionados a uma das mais importantes instituições desta sociedade: a propriedade privada. O direito à propriedade privada é considerado absoluto, estando presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Organização das Nações Unidas, 1948), tanto quanto na Constituição Brasileira de 1988 (Brasil, 1988) e no Código Civil (Brasil, 2002). Também no que diz respeito à propriedade privada da terra, urbana ou rural, a maioria dos juristas reafirma esse caráter absoluto, seguindo até hoje o espírito do Código Civil Brasileiro de 1916, que dava poder de arbítrio quase irrestrito ao proprietário. Muitas decisões jurídicas recentes negligenciam o fato de que, desde a Constituição de 1988, a legislação obriga o proprietário de imóveis a dar “função social” à sua propriedade. O Novo Código Civil de 2002 e o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) regulamentam esse preceito constitucional, mas ele está longe de ser ‘introjetado’ pela sociedade brasileira, sendo objeto de grandes polêmicas nos tribunais pelo país.

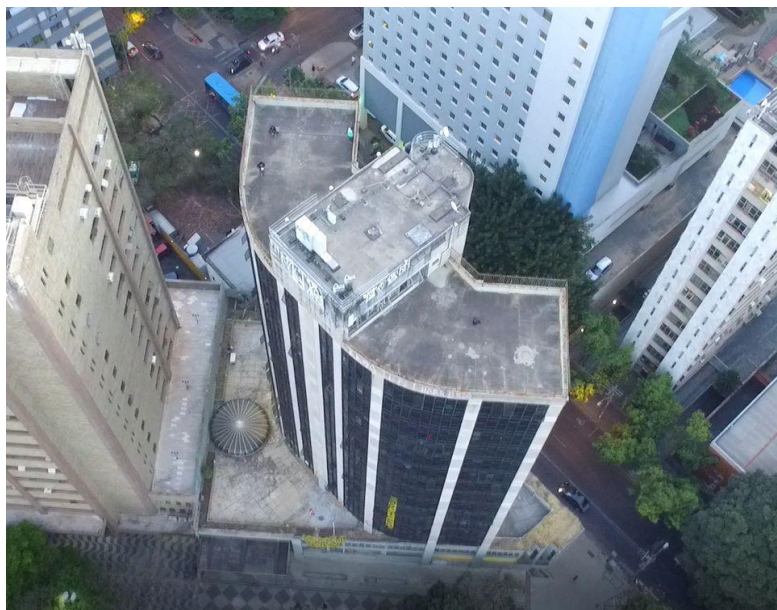


Fig.8 – Ocupação Carolina Maria de Jesus  
Autoria: Eduardo Gontijo 25/09/2017



Fig.9 – Ocupação Vicentão  
Autoria: Eduardo Gontijo 23/01/2018

Invasão se associa a um ato ilegítimo, hostil, que toma à força um espaço utilizado por outros, desrespeitando não só a lei, mas até as regras tácitas de convívio humano. Já ocupação significa dar utilidade a algo, tornar útil um espaço que está sem uso, que não cumpre a sua função social. Assim, o principal argumento dos assessores jurídicos das ocupações urbanas é o fato de se tratar de imóveis que estavam vagos, serviam apenas a propósitos especulativos e não cumpriam nenhuma função social. Uma propriedade privada que não atende aos ditames da lei não pode ser protegida por essa mesma lei. Nesse sentido, a ação de ocupação de um terreno vago por uma população privada do acesso à moradia faz cumprir um direito constitucional. Tal ação pode, em determinado momento, se mostrar hostil ou violenta, porém a maior violência não está no processo de ocupação por um grupo de famílias sem casa, mas no próprio fato de existirem nas cidades terrenos que cumprem apenas funções especulativas



privadas, impondo a toda a sociedade o ônus de manter uma estrutura urbana ociosa, fomentando o alto preço do solo e impedindo que sejam ofertadas moradias para a população de menor renda. O termo ocupação remete à legitimidade que o ato de ocupar uma terra urbana proporciona a toda a cidade, muito além dos benefícios imediatos aos ocupantes, sendo assim o conceito mais adequado para designar essas ações e lugares.

Outra especificação importante é a distinção entre ocupações urbanas organizadas e favelas. Essas últimas resultam de processos ‘espontâneos’ e paulatinos de ocupação de terras com a finalidade de conseguir um espaço para se abrigar numa cidade que não disponibiliza meios institucionais para isso. Já a ocupação (organizada) é uma ação planejada e estruturada por um ou vários movimentos sociais, com discursos e finalidades que ultrapassam a questão da moradia e pretendem uma oposição política mais ampla ao status quo. Na perspectiva desses movimentos, o termo favela desqualificaria de antemão a construção da legitimidade que almejam para combater a situação ilegal – mas socialmente reconhecida – de reserva de terras ociosas.

Quanto aos moradores das ocupações, é comum ouvir deles que não querem fazer daquele lugar uma favela. Nos casos com que convivi diretamente, esse temor se manifestava sempre que alguém infringia o plano urbano, por exemplo, mediante incorporação de áreas públicas ou áreas de preservação aos lotes individuais. Mas a preocupação dos moradores se deve, antes de mais nada, ao conteúdo pejorativo do termo. Aos seus olhos, estar numa favela significa viver de forma degradante, precária e sem acesso a benfeitorias; é não estar de fato na cidade; é participar de uma “bagunça”. Apenas à medida que a ação se desenrola, os moradores tendem a assumir a elaboração conceitual dos movimentos sociais e a ver a moradia como mais do que uma condição primordial de sobrevivência humana.

Uma terceira distinção importante é entre as ocupações e os loteamentos (periféricos), que constituem outra modalidade de oferta de terrenos para a população de baixa renda nas cidades brasileiras. Tais loteamentos, embora sejam quase sempre irregulares, pressupõem a propriedade da terra pelo agente que os promove. Quando esse agente é um loteador privado, cujo objetivo é o lucro imobiliário, os moradores compram os terrenos (informalmente), sem participar de nenhuma ação política. Quando são promovidos por associações de sem-casa, configurando os chamados loteamentos associativos, os futuros moradores compram em conjunto uma gleba rural e fazem o parcelamento, para depois tentar transformá-la formalmente em área urbana, regularizar os lotes e obter os títulos individuais de propriedade. Isso envolve uma mobilização popular, mas de características distintas das atuais ocupações e, sobretudo, sem embate direto com a instituição da propriedade privada da terra.

As práticas cotidianas dos moradores dessas ocupações urbanas e suas motivações para participar deste tipo de ação política, a partir de minha experiência como assessor técnico, é objeto desta proposta de trabalho de avaliação dos processos culturais e identitários no contexto da urbanização popular nas ocupações urbanas de Belo Horizonte e RMBH.

Na construção desta análise trabalhei com o conceito de Ralé Estrutural, ele é mais abrangente do que o conceito de pobre, porém, eles se assemelham. Contudo a ralé estrutural envolve elementos característicos de uma realidade social que perpassa inclusive a construção das tradições da identidade brasileira. A ralé estrutural é somente um corpo a ser explorado, o tratamento dispensado pela sociedade contemporânea a esta



classe da sociedade brasileira se assemelha ao tratamento reservado no passado aos escravos, estes não eram vistos como seres humanos, quando muito, era vistos como um espécime inferior. A ralé estrutural, apesar da modernização econômica, social e política a que o Brasil já vivenciou e vivencia, ela ainda é uma realidade que faz parte do cotidiano do país. O sociólogo brasileiro Jessé Souza é o autor deste conceito, desenvolvido no livro “A Ralé Brasileira: Quem é e como vive”.

No acompanhamento como assessor técnico das ações políticas de luta por moradia observei que os moradores das ocupações urbanas têm objetivos diferentes daqueles defendidos pelos movimentos sociais. Muito mais do que apontar erros de procedimentos, que são difíceis de avaliar no calor dos acontecimentos, entendo que realizar uma reflexão sobre esses fatos é uma busca da superação das contradições sociais que as ocupações urbanas em Belo Horizonte têm proporcionado vivenciar concretamente. Talvez assim encontremos saídas para que nossas desigualdades não se transformem em imposições culturais e os diferentes imaginários sócio-espaciais que se encontram nas experiências das ocupações urbanas de Belo Horizonte se manifestem. Este trabalho almeja contribuir nesta reflexão.

### **Delimitações conceituais**

O conceito de ralé estrutural ou ralé brasileira, para além da vaga noção de ‘pobre’, sintetiza elementos característicos de uma classe social brasileira que não existe da mesma forma nos países capitalista ‘desenvolvidos’, mas que, ao mesmo tempo, é parte de uma estrutura social moderna (e não uma perpetuação dos ‘tempos de escravidão’). Jessé Souza define esse sujeito da realidade brasileira em seu livro homônimo:

“O processo de modernização brasileiro constitui não apenas as novas classes sociais modernas que se apropriam diferencialmente dos capitais cultural e econômico. Ele constitui também uma classe inteira de indivíduos, não só sem capital cultural nem econômico em qualquer medida significativa, mas desprovida, esse aspecto é fundamental, das condições sociais, morais e culturais que permitem essa apropriação. É essa classe social que designamos neste livro “ralé” estrutural, não para “ofender” essas pessoas já tão sofridas e humilhadas, mas para chamar a atenção, provocativamente, para nosso maior conflito social e político: o abandono social e político, “consentido por toda a sociedade”, de toda uma classe de indivíduos “precarizados” que se reproduz há gerações enquanto tal. Essa classe social, que é sempre esquecida enquanto uma classe com uma gênese e um destino comum, só é percebida no debate público como um conjunto de “indivíduos” carentes ou perigosos, tratados fragmentariamente por temas de discussão superficiais, dado que nunca chegam sequer a nomear o problema real, tais como “violência”, “segurança pública”, “problema da escola pública”, “carência da saúde pública”, “combate a fome” etc.” (Souza, 2011: 21)

A ralé estrutural não coincide, portanto, com a tradicional classe trabalhadora ou o proletariado. No Brasil contemporâneo, essa função na produção cabe, antes, aos sujeitos que Jessé Souza denomina batalhadores e que define como:

“[...] uma classe social nova e moderna, produto das transformações recentes do capitalismo mundial, que se situa entre a ‘ralé’ e as classes média e alta. Ela é uma classe incluída no sistema econômico, como produtora de bens e serviços valorizados,

ou como consumidora crescente de bens duráveis e serviços que antes eram privilégio das classes média e alta.” (Souza, 2010: 26)

Embora o conceito de batalhadores se aproxime de outro conceito em voga entre os cientistas sociais, o do precariado, existem diferenças. O primeiro está vinculado à tradição sociológica bourdiana. O segundo se vincula à tradição marxista e ao conceito de Lumpenproletariat introduzido por Marx e Engels em *A Ideologia Alemã*. Ruy Braga é um dos que trabalha com este conceito e assim define precariado:

“[...] a massa formada por trabalhadores desqualificados e semiquilificados que entram e saem rapidamente do mercado de trabalho, por jovens à procura do primeiro emprego, por trabalhadores recém-saídos da informalidade e por trabalhadores sub-remunerados.” (Braga, 2013: 82)

Minha opção conceitual por entender os moradores das ocupações urbanas como pertencentes à ralé estrutural e, eventualmente, aos batalhadores, em vez de entendê-los como parte do precariado, se deve a duas coisas. A primeira é o fato de o conceito de precariado privilegiar aspectos econômicos na interpretação da sociedade, deixando de lado a desigualdade de acesso aos instrumentos culturais, sociais e políticos de dominação. A segunda é o fato de o conceito de precariado não diferenciar entre indivíduos cujo acesso a esses instrumentos é muito restrito (batalhadores) e indivíduos para os quais esse acesso é praticamente nulo (ralé estrutural).

Dentre os moradores das ocupações urbanas predomina a ralé estrutural. Aqueles que se caracterizam como batalhadores estão em minoria. No entanto, são eles que assumem os papéis de liderança e coordenação na ação política da ocupação. Os outros tendem a permanecer numa luta política que, para eles, é ‘casual’ e cuja lógica ignoram. Nas entrevistas realizadas com moradores, militantes e ativistas sociais essa questão fica evidente.

O militante do MLB e morador da Ocupação Eliana Silva, Sandro Cabral relatou, por exemplo, que o respeito dos moradores pelas áreas de preservação não se deve às suas próprias motivações, mas inicialmente lhes foi imposto por lideranças e arquitetos e apenas depois foi incorporado. Para Cabral, os moradores tomaram consciência da importância de preservar o lugar, mas também podemos interpretar que eles se acomodaram: como movimento e ativistas são a garantia da casa própria, consideram melhor respeitar.

Outro exemplo ocorreu na Ocupação Dandara durante uma negociação com a proprietária do terreno ocupado. O advogado Fábio Alves dos Santos testemunhou um diálogo entre o militante Joviano Mayer e uma moradora numa assembleia sobre a proposta de morar em prédios. O militante argumentava que a proposta da construtora implicaria o risco de “perder as bandeiras de luta da ocupação”, ao que a moradora respondeu que poderiam “pendurar as bandeiras nas janelas dos apartamentos”. Supondo que não se tratou de uma ironia – Alves não a interpretou assim –, a resposta evidencia como a compreensão da ação política da ocupação é frágil entre os moradores. Nessa época, a Ocupação Dandara já completava dois anos e meio, com presença constante da militância das Brigadas. Mesmo assim, seu protagonista continuava sendo o movimento social. A moradora não entendia quais eram essas ‘bandeiras’.

Os exemplos citados são evidenciam que os moradores têm objetivos diferentes daqueles defendidos pelos movimentos sociais.

### **Morar de maneira precária uma história de longa duração**

Para algumas camadas da população brasileira, a moradia precária é uma experiência que atravessa gerações. Ela pertence ao tempo que Fernand Braudel entende como longa duração: “Certas estruturas, por viverem muito tempo, tornam-se elementos estáveis de uma infinidade de gerações: atravancam a história, incomodam-na, portanto, comandam-lhe o escoamento.” (Braudel, 1978: 49). Adrelino Campos (2012) demonstra que algumas favelas do Rio de Janeiro se originaram de quilombos. Assim como quilombo era uma espaço de refúgio e resistência de escravos e outros excluídos da sociedade do século XIX, as favelas que se formaram no mesmo espaço se tornaram refúgio e resistência dos excluídos da cidade do século XX (e XXI). Também a ocupação urbana pode ser entendida como um tal espaço de resistência (Souza, 2013: 224), atestando a trajetória de longa duração dessa luta pela inclusão, cuja contrapartida são as ações sistemáticas de exclusão por parte do Estado.

As informações coletadas nas entrevistas indicam que os moradores das ocupações pesquisadas pertencem a esses grupos sociais que já vivem em situações de precariedade (de moradia) há gerações. Jéssica Vidal, moradora da Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá, nasceu em Belo Horizonte, mas sempre morou com seus parentes na Vila Pérola, em Contagem: “Já vim da maternidade pra favela”. A entrevistada, que tem 24 anos, conta que seus avós, nascidos na área rural de São Gonçalo do Rio Abaixo, foram dos primeiros moradores da Vila Pérola. Como muitos outros, vieram “da roça para trabalhar na cidade grande [...] não tinham onde ficar, onde eles viam que estavam povoando, chegando gente e morando, eles chegavam e iam também ocupando” (Vidal, 2014, moradora). Maura Silva, outra moradora da Guarani Kaiowá e hoje com 52 anos, veio da área rural da cidade de Resplendor (MG) para a Vila Pérola aos quatro anos de idade. Ela lembra como construíram uma casa de pau-a-pique que ficou com o pé direito tão baixo que “parecia casa de anão”.

“Nós fomos lá e cercamos um pedaço de terra. Meu avô também estava aí e ajudou a cercar. Nós juntamos os meninos amassando o barro e os adultos enfiando as varinhas e pondo folha e jogando barro, para fazer a casa. Era um barracão com dois cômodos, que quando minha avó entrava, achava que a casa era de anão. Aumentamos ela umas três vezes, e ela ainda achava baixa. O teto era tão baixo, que tinha que andar encurvado, de tão baixinha que era a casa, pequenininha.” (Silva, 2014, moradora)

Ana Silva Nascimento Bento, moradora da Dandara, relatou como ela e seu falecido marido participaram da ocupação da Vila São Francisco nos anos 1980 (“não tinha água da Copasa, não tinha nada, [...] era tudo na lona, a mesma coisa d’aqui da Dandara”) e mais tarde foram morar na Vila Bispo de Maura. O marido era alcoólatra e perdeu seus bens, deixando a família em situação ainda mais precária. Devido a sua idade e sua dificuldade de locomoção na Vila Bispo de Maura, Ana decidiu participar da Ocupação Dandara.

Também a trajetória de Luciana da Cruz, outra moradora da Dandara, é uma sucessão de situações precárias, incluindo passagens pela escadaria da Igreja São José, no centro de Belo Horizonte, e pelo acostamento de uma rodovia:

“Eu morava no bairro Novo Aarão Reis, que também é fruto de uma ocupação. Quando eu fui morar neste lugar, eu tinha quatro anos. Antes a gente fez uma peregrinação, moramos na escadaria da Igreja São José, depois moramos no acostamento da BR MG-20, na estrada velha de Santa Luzia, para depois entrar no terreno que hoje é o bairro Novo Aarão Reis. Aí, eu morava na casa da minha mãe. Foi lá que eu tive minha primeira filha. Depois do nascimento dela eu fui morar no Novo Aarão Reis mesmo, mas só que na beira do Córrego do Onça. Eu comprei um barracão, porém, era um cômodo de 3x3 e um banheiro. Como era tudo muito junto, eu não tinha como aumentar, não podia aumentar para cima, porque já tinha vizinhos. Os vizinhos de cima já tinham feito a casa deles, e a altura do telhado da minha casa dava no alicerce da casa do meu vizinho de cima. Então minha parede era colada com o alicerce do vizinho. Então não era uma casa legal para poder morar, fora que tinha a ameaça da chuva. Toda vez que chovia entrava água nas casas vizinhas. Na minha, graças a Deus, nunca entrou, mas a gente ficava com aquele medo. Rato, tinha rato do tamanho de gato. Às vezes, eu ficava acordada durante a noite, porque eu tinha medo que eles mordessem minha filha.” (Cruz, 2014, militante e moradora)

A atuação do Estado em todas essas situações de que Luciana se lembra sempre ocorreu exclusivamente pela figura da polícia, que a mãe enfrentava junto com as crianças:

“A minha mãe “tacava” a gente na frente mesmo. Ela era pequenininha, menor que eu, e mesmo assim ela ia para frente. Ela e nós já enfrentamos demais a polícia, quando a gente estava na beira da BR, que eles ameaçavam de tirar, a mesma coisa na Igreja São José, e no Novo Aarão Reis, a polícia sempre aparecia.” (Cruz, 2014, militante e moradora)

Muitos moradores das ocupações urbanas vêm de moradias ‘de favor’ na casa de parentes. É o caso de Misael Rubens Moreira da Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá, que morou durante 15 anos com sua esposa e dois filhos num único cômodo da casa de seus pais, num bairro de Contagem próximo ao local da atual ocupação. Também é o caso do casal Wagner Vieira Lima e Felter Rodrigues dos Santos, que moravam na casa dos pais de Felter, até que Wagner decidiu sair daquela situação e ir para a Ocupação Dandara:

“Eu estava tentando convencer meu pai a construir no seu terreno. Quando ela [Wagner] falou em morar na ocupação, eu fiquei meio perdido. Se saíssemos e fosse preciso voltar ia ser difícil. A minha família é resistente a esse tipo de coisa. Se der errado a gente vai para o aluguel de novo, caso não der certo eu não sei para onde a gente vai.” (Lima; Santos, 2014, militantes e moradores)

Entre os moradores das ocupações estudadas existe uma solidariedade em relação a outras pessoas que tentam o mesmo caminho para acessar uma moradia. Os moradores das ocupações Dandara e Eliana Silva são sempre chamados a contribuir em novas ocupações que se organizam na cidade. Além do discurso da militância política, que alguns deles já assumiram, a experiência da ocupação os leva a perceber a solidariedade com outras pessoas, que vivem de forma semelhante, como uma obrigação. Sandro Cabral disse ter se sentido assim no dia em que viu de sua casa na Ocupação Eliana Silva o início da Ocupação Nelson Mandela num terreno próximo.

“Daqui de cima, eu vi descendo um tanto de gente. Viatura da guarda municipal e da polícia militar. Nós que moramos numa ocupação sentimos a obrigação de descer e ajudar. Como a gente teve muito apoio de gente de fora, de gente que a gente nunca nem viu na vida, vieram, saíram de suas casas, para vir aqui nos ajudar. A gente dentro de uma ocupação sente essa obrigação, quando vê uma pessoa também nessa mesma situação, temos que ajudar.” (Cabral, 2014, militante e morador)

Outro perfil de morador que encontramos nas ocupações são aqueles que foram removidos de sua moradia anterior em razão de riscos (reais ou alegados pelas prefeituras) e tiveram acesso a indenizações. Como o valor da indenização quase nunca é suficiente para que comprem imóveis regulares, a ocupação urbana representa uma alternativa de acesso à moradia. No entanto, esse grupo convive com o receio adicional de não poder receber uma nova indenização – em dinheiro ou na forma de uma moradia –, se houver o despejo. Maria da Conceição Menezes relatou como uma moradora da Dandara ficou apreensiva numa ocasião em a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL) ia realizar um cadastramento dos ocupantes:

“A moradora me disse: “Sãozinha, o quê que eu vou fazer? Eu já sou indenizada da URBEL. Quando fui indenizada foi aqui que eu consegui achar alguma coisa, será que eles vão me mandar embora daqui?” Aí, como é que você fala? Que a pessoa está errada de estar ali?” (Menezes, 2014, ativista)

### **Motivos para morar numa ocupação urbana: a necessidade como virtude**

Bourdieu (2008) define o habitus como o conjunto de disposições moldado pelas vivências de um indivíduo desde a infância e pelo contexto social dessas vivências. Embora tais disposições sejam socialmente impostas e necessárias para que o indivíduo ‘funcione’ na posição social em que se encontram, são percebidas pelo próprio indivíduo como naturais e virtuosas. São necessidades que se tornam virtudes (Santos, 2004: 20). Essa transformação da necessidade em virtude fica mais evidente entre as classes populares.

“A proposição fundamental que define o habitus como necessidade que se torna virtude nunca é experimentada com tanta evidência quanta no caso das classes populares, uma vez que, para elas, a necessidade abrange perfeitamente tudo o que se entende, habitualmente, por esta palavra, ou seja, a privação inelutável dos bens necessários.” (Bourdieu, 2008: 350)

Para os moradores das ocupações urbanas, a carência que se manifesta na falta primordial de um lugar para morar, faz da luta pela moradia algo virtuoso. O morador da Ocupação Camilo Torres, Lacerda dos Santos Amorim (2014, militante), salienta a falta de acesso à moradia para seus pares de classe; seus pais foram beneficiados no passado pela política habitacional da administração Sérgio Ferrara, mas para ele e outros da mesma geração não conseguiram sua própria moradia, surgindo então a necessidade de ocupar terrenos vazios. A moradora da Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá, Deusiana da Silva Lucas, constata a dificuldade em conseguir um imóvel para seus filhos já casados. A experiência de morar numa ocupação se apresentou como uma possibilidade de conseguir essa moradia, com muito sofrimento, mas um sofrimento “gostoso”; a dificuldade da conquista é o seu ‘tempero’.

“Eu entrei aqui pra ajudar e beneficiar a minha família, beneficiar pessoas que precisam, que moravam de aluguel, que moravam amontoados na casa de sogra. Então esse lote que eu estou nele é dos meus filhos, e não tem dinheiro para pagar o que eu estou sofrendo. A gente sofre no meio do mato, sofre na chuva, mas sempre eu falo, é um sofrimento gostoso. Porque o que a gente passou aqui você não faz ideia, entramos no mato, perigo de tomar picada de cobra, de escorpião, tinha um monte de bicho aqui dentro, nós dormíamos em barraca, com medo de acordar picado. Nós tomamos sol, tomamos chuva, acordávamos cinco horas da manhã para poder ir na portaria e assinar a presença, porque você quando sofre, quando batalha para ter o que você ama, com suor, a conquista tem um outro gosto.” (Lucas, 2014, moradora)

A propriedade privada individual é outra necessidade do nosso contexto social que aparece como virtude em si mesma. Hannah Arendt chama a atenção para o fato de que a propriedade privada, ainda antes das sociedades capitalistas, já significava uma posição privilegiada ou a superação das condições primordiais de existência, permitindo ao sujeito ser livre. Referindo-se à Antiguidade, ela escreve:

“A vida pública somente era possível depois de atendidas as necessidades muito mais urgentes da própria existência. O meio de atendê-las era o labor e, portanto, a riqueza de uma pessoa era muitas vezes computada em termos do número de trabalhadores, isto é, de escravos, que ela possuía. Nesse contexto, a posse de propriedades significava dominar as próprias necessidades vitais e, portanto, ser potencialmente uma pessoa livre, livre para transcender a sua própria existência e ingressar no mundo comum a todos.” (Arendt, 2000: 75)

Na formação da sociedade brasileira, o acesso à propriedade privada se confunde com a casa. Ela é necessária para conferir ao sujeito a condição mínima de liberdade de ação. Clóvis Cavalcanti (2008: 248), apoiando-se nos estudos de Gilberto Freyre, salienta que “o complexo ‘casa’ [...] está na raiz do supercomplexo biossocial do homem brasileiro, para quem possuir aquele patrimônio imóvel, mesmo que seja um mocambinho, assume a índole de uma quase mística”. Esse significado da propriedade permite entender melhor as motivações das pessoas que se dispõem a morar nas ocupações urbanas e enfrentar os conflitos que elas implicam. Morar ‘de favor’ é uma situação desconfortável não apenas prática ou espacialmente, mas emocionalmente, de modo que a casa (própria) aparece como uma conquista pessoal e social, muito além (ou aquém) da função da propriedade capitalista e de sua lógica de acumulação.

Quando o já mencionado casal Wagna e Felter morava ‘de favor’ na casa dos pais dele, ela se sentia humilhada em vez de acolhida entre familiares. Sua descrição de uma entre muitas discussões do casal sobre ir ou não para a Ocupação Dandara para conseguir uma casa que fosse somente deles dois, remete ao papel complexo desse objeto, apontado por Cavalcanti.

“Eu disse que ia construir minha casa aqui, se ele quisesse vir que viesse, se não quisesse que ficasse fica morando na casa da mãe dele, porque chega de humilhação. O Felter sabe que eu era muito humilhada na casa dos pais dele. Eu não tinha direito a nada, eu não tinha direito a uma visita na minha casa.” (Lima, 2014, militante e moradora)

Outro aspecto que leva muitos moradores a participar de uma ocupação urbana é a disposição em viver na contravenção. A ocupação é vista por muitos deles como um

crime, mas estar fora da lei faz parte do seu cotidiano, já que encontram grandes dificuldades de acesso a qualquer coisa pelas vias institucionais ou legais. O ‘caminho do crime’ é um meio para satisfazer necessidades e desejos. Assim, o tráfico de drogas também está presente no cotidiano dos moradores das ocupações, seja porque em algum momento da vida já se envolveram com esse tipo de comércio considerado ilícito, seja porque o toleram como uma forma de sobrevivência e de inclusão nas inúmeras possibilidades de consumo oferecidas por esta sociedade.

A advogada criminalista Fernanda Vieira de Oliveira, militante das Brigadas, acompanha um pouco mais de perto essas situações dentro das ocupações que a organização política conduz. Ela observa que algumas lideranças já “estiveram no tráfico”, mas que também vêem nisso uma possibilidade de resistência a injustiças econômicas e sociais, ainda que ela se dê por uma atividade que reafirma o mesmo sistema injusto, assim como a própria ocupação urbana acaba também fazendo.

“Porque muitas [lideranças] estiveram no tráfico um período e saíram. Elas começaram a trabalhar e não conseguiram sequer ganhar suficiente para comprar uma casa. Então isso esfregou na cara delas que não é ser honesto e trabalhador que vai te dar seu teto na cabeça. Se você não brigar por ele, você não vai ter casa. Isso tem um papel fundamental entre aqueles que já traficaram, mas também entre os demais moradores. [...] Porque se você pudesse escolher, você iria lá na Caixa Econômica, levaria seus papezinhos e conseguiria um financiamento. Com seus aborrecimentos, mas você não teria helicóptero voando em cima da sua cabeça, sem o medo de ser despejado à toda hora. Você teria sua propriedade ali, tranqüila. Ninguém iria dizer que você é vagabundo.” (Oliveira, 2014, advogada e militante)

Essa ética tolerante com a contravenção, que a advogada descreve para o traficante ou ex-traficante, é compartilhada por boa parte dos moradores nas ocupações urbanas de Belo Horizonte e RMBH. Mas ela causa estranhamento aos (poucos) moradores de origem social diferente da típica, descrita até aqui. André Luiz Gomes Silva e Érica Coelho Espeschit são um casal de moradores da Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá proveniente de famílias de classe média. Ele é anarquista e ativista social; ela é militante das Brigadas. Eles mencionam situações dentro da ocupação que não conseguem entender, assim como não entendem a postura dos moradores de “fazer vista grossa” não apenas para o tráfico, mas para muitos pequenos expedientes cotidianos. “Ele não é traficante, mas ele faz gato, ele compra uma coisa que o cara roubou um pouco mais barato, mas ele sabe que é roubado” (Silva, 2014, militante e morador).

No entanto, a dificuldade de obter uma moradia por outras vias ainda é a motivação que predomina nas falas dos moradores. É o caso de José Marques, que morou na Ocupação Dandara durante dois anos, então vendeu a casa que havia construído e se mudou com a companheira para um terreno que comprou com o dinheiro apurado. Algum tempo depois, ele retornou para a Dandara e conseguiu um novo lote ali, mas dessa vez à margem do córrego, isto é, na área de preservação ambiental. Na entrevista, José Marques justifica seu retorno com as dificuldades financeiras, “não estava dando para pagar, estava difícil”. Junio César dos Anjos conta a trajetória desse morador:

“Ele tinha o lote dele, num lugar regularizado, vendeu, achou que iria conseguir alguma coisa fora. Aparentemente não conseguiu. Foi pagar aluguel, o dinheiro que ele

tinha acabou, ele não teve condição de pagar aluguel, porque ele é aposentado e tem um bocado de menino para criar, teve que voltar para a Dandara. Dandara é uma mãe! Abriga todo mundo.” (Anjos, 2014, militante e morador)

Também há moradores que vieram de outras cidades, até mesmo de outros estados, para viver na RMBH, que promete ser um local com muitas e melhores possibilidades de trabalho. É o caso de um baiano citado por Júnio que se mudou para Belo Horizonte quando viu no noticiário que estava ocorrendo a Ocupação Dandara. Era uma oportunidade para conseguir uma moradia num lugar com melhores condições de trabalho:

“No caso da Dandara, tem gente até da Bahia. Um vizinho meu viu pela televisão, em uma reportagem e brotou por aqui. Na Dandara tem baiano “a rodo”. Esse meu vizinho apareceu acho que dois meses depois, está morando até hoje. Ele diz que na Bahia, não tinha trabalho, a era muita mão de obra e pouca remuneração, a vida para ele lá estava difícil. Ele viu na ocupação, uma forma de melhorar de vida.” (Anjos, 2014, militante e morador)

O motivo mais destacado entre os moradores é o pagamento de aluguel, que consome boa parte dos salários. Morar numa ocupação significa economizar boa parte dos ganhos mensais. Nos primeiros meses essa economia é investida na construção, posteriormente passa a dar acesso a outros bens de consumo. Outro motivo se refere ao tipo de lote que predomina em nossas cidades: os moradores que trocam morar numa favela por morar numa ocupação almejam uma porção de terra com acesso direto para uma rua. Júnio C. Dos Anjos expõe que morar num lugar que tem rua significa para o morador visualizar um futuro em que ele possa adquirir um carro, esse bem é para ele um indicativo de uma vida mais próspera:

“Porque a favela tem beco e ali tem rua. As ruas são menores um pouco, mas são ruas. E muita gente fala, se isso aqui virar beco, eu vou embora. Porque o pessoal quer sair dos becos. O pessoal hoje em dia quer ter condição de comprar um carro e colocar ele na porta de casa e, você morando na favela, não tem condição de fazer isso. Então, o pessoal está olhando mais o futuro, eu penso assim. Ao ter a rua, já é a porta para isso.” (Anjos, 2014, militante e morador)

Além do espaço para o carro, a rua significa para esses moradores o acesso ao atendimento de outras necessidades, como a saúde. Maura Silva, moradora da Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá, explica que sua mãe tem uma casa na Vila Pérola onde ambulâncias não conseguem chegar. Quando ela precisava ir ao hospital de ambulância, era necessária a ajuda de vizinhos para levá-la até o veículo. O transtorno era enorme. Desde o início da ocupação ela se mudou para a casa da Maura, agora não fica tão sacrificada quando é necessário chamar a ambulância (Silva, 2014, moradora). Orlando Soares Lopes, morador da Ocupação Dandara, relata a sua dificuldade de retorno para casa quando teve um infarto e ainda morava num beco da Vila Bispo de Maura:

“Morei muitos anos lá e não tive problemas, mas a única coisa ruim lá é que era um beco. E eu vim parar aqui por causa da rua, esse era o meu sonho. Para você ter uma ideia, onde eu morava era um beco e quando eu operei do coração a preocupação era a minha moradia, por que a primeira recomendação da médica era não subir escada por um bom tempo, quando ela me falou isso eu pensei eu não posso ir para casa, só pra mim chegar em casa são 10 degraus.” (Lopes, 2014, militante e morador)



Podemos verificar pelas motivações que conduzem essas pessoas a morar numa ocupação urbana, que elas estão integradas ao sistema numa condição desprivilegiada (Souza, 2005: 59), e percebem na ocupação urbana uma maneira de buscar acessar esses privilégios que elas não têm quando moram “de favor”, em uma favela ou pagando aluguel. Essa grande motivação de acessar privilégios que perpassa a todas as demais é o que leva a muitas das frustrações dos movimentos e ativistas sociais com esse tipo de ação política, conforme expõe a arquiteta e ativista social, Júnia Maria Ferrari de Lima:

“As ocupações no início, elas tem um poder de coletividade, estrondoso. Que a princípio eu achei que isso iria ficar sempre. Levei um susto. Foi um aprendizado. Falei, olha, não é não. A hora que o cara deu conta de levantar a casa dele, se ele puder pôe muro e portão, e vira as costas.” (Lima, 2014, arquiteta e ativista)

### **Um cotidiano pautado pelo imediato**

A população das ocupações urbanas de Belo Horizonte e RMBH tem a tendência a solucionar problemas cotidianos de modo imediato, isto é, sem mediações de instâncias externas e sem a mediação do tempo de reflexão ou planejamento. Jéssé Souza (2011: 129) descreve essa característica em relação à ralé estrutural como “baixa contenção dos impulsos” e pouca incorporação de disciplina e autocontrole. Érica Espeschit e seu companheiro André, militantes e moradores de uma ocupação, provenientes de famílias de classe média, descreveram um conflito na Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá que evidencia essa tendência:

“Os meninos dela [uma moradora também chamada Érica] são super calmos, são tímidos, não tem envolvimento com o tráfico e não resolvem as coisas pela violência, mas desde pequeno, tem uma naturalidade de verem certas coisas acontecendo. Olhe o que ocorreu: o baiano [outro morador] deu em cima deles, tipo para ficar com eles. A Érica ficou puta, porque ele estava fazendo uns roubos na comunidade. O pessoal dizia que ele estava fazendo uns roubos. Um dia ele bebeu, a Érica discutiu com ele. A Érica foi falar que ele tinha roubado alguma coisa. Ele disse, lógico que não! Ela disse: – Você fica dando de cima dos meus meninos. Ele falou assim: Você é uma piranha. Uma briga assim e ela foi pegar um revólver para matar ele. Os meninos ficaram putos, pegaram tijolos, e deram uma tijolada na cabeça dele. Foi do nada, entendeu? Do nada, de uma hora pra outra. Os meninos que são calmos, de repente pegaram tijolo, e deram na cabeça dele até ele ficar inconsciente.” (Espeschit, 2014, militante e moradora)

Frei Betto dizia que a classe média reivindica suas demandas por meio da política, enquanto as camadas populares se mobilizam apenas por questões imediatas como água, luz, transporte (Menezes Neto, 2012: 48). Jéssé Souza (2010: 249) observa que os setores médios se preocupam muito mais com a forma das decisões políticas – o tema da corrupção é um exemplo – do que com seus conteúdos propriamente ditos, que são o que mais interessa aos setores populares.

Isso que podemos chamar de um pragmatismo imediatista também leva a conflitos entre os moradores e pessoas que ocupam lotes num primeiro momento e depois demoram a construir suas casas. Maura Silva, por exemplo, entende que os lotes vazios na Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá constituem uma forma de especulação imobiliária. A solução proposta por ela não é de perguntar às pessoas que detêm a posse desses lotes por que ainda não moram no lugar, mas de chamar as gangues da região, que exercem o papel de polícia, para que realizem à força o repasse para famílias que estão na fila de espera:

“Quem não precisa do lote para morar, não precisa do lote. Estão fazendo a mesma coisa que o homem [proprietário do terreno] fez. É especulação também. Está esperando valorizar mais para poder vender. Aí, eles [outros moradores] não querem isso. Porque tem muita gente que está na lista de espera e que fica reclamando que está pagando aluguel.” (Silva, 2014, moradora)

Outros moradores entrevistados têm o mesmo entendimento: quem demora a construir está especulando e deveria perder seu lote. São poucos os que consideram que a situação às vezes não é tão simples, que há pessoas que, por um motivo ou outro, ainda não puderam construir ou que “cada um tem o seu tempo”, como diz o morador Orlando Lopes (2014, militante e morador).

O mesmo morador também entende que, sem a organização e o planejamento promovidos pelo movimento social, a estrutura espacial das ocupações seria semelhante a de favelas, onde os ocupantes deixam livre a menor área possível: “quando eles ocupam espontaneamente, eles não estão nem ai, não querem nem saber se aqui vai passar rua ou não vai passar mais ninguém”. Maura Silva partiu do mesmo pressuposto quando participou da primeira tentativa de ocupação do terreno da Emanuel Guarani Kaiowá, antes do envolvimento das Brigadas. Ela demarcou um terreno no limite de uma via pública, porque, tendo tido a experiência da Vila Pérola, pensou que a área seria integralmente ocupada por construções, sem ruas internas.

“Cada um ia queria pegar um pedaço. Eu por exemplo, peguei do lado da rua, porque eu queria morar na rua por causa da minha mãe. Nunca eu iria imaginar que poderia fazer uma rua aqui dentro. Porque lá [na Vila Pérola], também era grande e virou tudo bequinho. Imaginei que iria virar tudo bequinho, por isso eu peguei o meu lá na rua. Eu não iria imaginar que aqui dentro iria poder por uma rua. A gente não tinha nem imaginação.” (Silva, 2014, moradora)

Quanto às áreas verdes definidas nos planos urbanos, parece aplicar-se o mesmo padrão pragmático. Elas são respeitadas na fase inicial pelos motivos já expostos – ocupá-las implica o risco de perder o apoio dos movimentos sociais e dos agentes externos –, mas com a consolidação da ocupação, começa a construção de moradias dentro dessas áreas. Sua demarcação é promovida pelos próprios moradores sem o apoio dos movimentos e ativistas. Na Ocupação Dandara, que já completou cinco anos e tem tido sucesso na luta política, a área de preservação foi ocupada desde 2013.

O princípio de decisão sempre pelo necessário, pelo funcional imediato, causa estranhamento aos movimentos e ativistas sociais, provenientes de camadas cujos maiores problemas existenciais são de médio ou longo prazo (o pagamento de um financiamento, a formação dos filhos, a viagem nas próximas férias etc.). O comprovante de endereço, por exemplo, não representa um problema para esse grupo social (em que me incluo), ao passo que é um entrave imenso para os mais pobres. No dia em que lancei a numeração das casas de uma rua da Ocupação Dandara, estranhei a emoção de cada morador ao saber o número de sua casa, julguei no momento como uma reação exagerada. Mas, no cotidiano dos moradores das ocupações, o comprovante de endereço faz toda a diferença.

“Se a CEMIG viesse ligar a luz aqui, a gente teria endereço fixo. Não precisava ficar pegando endereço emprestado dos outros. Por exemplo, a escola ali, vizinha da ocupação, não queria aceitar as crianças daqui para estudar com o nosso endereço. Insistimos que seria com o endereço da Eliana Silva. No posto de saúde está o endereço

daqui e com a escola não seria diferente. Sou morador da Eliana Silva. Não sou morador da Vila Santa Rita para buscar o comprovante de endereço da Vila Santa Rita, sou morador da Eliana Silva. Porque hoje tudo que você vai fazer, pedem o comprovante de endereço. Se você arruma um emprego tem que ter. Se vai comprar no crediário, carnê, tem que ter, então em tudo você tem que ter o comprovante de residência.” (Cabral, 2014, militante e morador)

Outra dimensão importante nas ocupações é a religiosidade. Predominam as religiões evangélicas, cujas práticas também apresentam um pragmatismo muito maior do que entre os católicos: a salvação, que para esses últimos viria após a morte, se manifesta repentina e magicamente nos cultos evangélicos, promovendo transformações no presente (Souza, 2010: 269-308). O militante do movimento Lutas Populares, Lacerda dos Santos Amorim (2014, militante), relata como alguns pastores de igrejas pentecostais procuraram o movimento para promover um rito de expulsão dos demônios do terreno da Ocupação William Rosa, que passava por um período de muita violência.

“De vez em quando eles fazem umas campanhas aqui dentro e a gente aceita, até mesmo porque não queremos ter enfrentamento, e inclusive para pacificar a ocupação naquele período que teve violência, segundo eles tiraram um tanto de demônio, e eu disse: “– Beleza, então tira.” E em alguns momentos a gente até acaba intervindo, mas é uma relação boa porque a gente sabe lidar com o pessoal.” (Amorim, 2014, militante)

Coisas semelhantes facilmente poderiam ocorrer em qualquer uma das ocupações aqui analisadas. O morador Misael Rubens Moreira (2014, morador) é pastor de uma igreja evangélica, e afirma que o sucesso da Ocupação Emanuel Guarani Kaiowá se deve às sessões de oração realizadas todos os sábados por um grupo de moradores, que tem uma “reza muito forte”. O morador da Ocupação Dandara, Júnio César dos Anjos relatou os conflitos da coordenação acerca da proposição de um Centro Ecumênico e como ele acabou se tornando uma igreja católica.

“Porque Centro Ecumênico é onde pode tudo, é missa, é culto. Se o pessoal do Candomblé, quiser fazer lá, vai fazer. O pessoal da Capoeira, se quiser jogar, vai jogar. Aí, que começa a divergência. Ah, mas não pode capoeira dentro da igreja. Mas não é Centro Ecumênico? Então não é igreja. O problema do Centro Ecumênico, no meu entender era esse. Ele é tudo. Só que veio o pessoal da igreja. Ah, tem missa, tem isso, tem aquilo. Então não é Centro Ecumênico. É Igreja! Por isso que eu falei que não ia dar certo. Todas as reuniões que tiveram sobre o Centro Ecumênico, eu falava, gente, esse negócio não vai dar certo. Como não deu. Começaram as picuinhas com o pessoal da capoeira: “Ah! Mas porque música de capoeira dentro da igreja não pode.” “Mas não é igreja, é Centro Ecumênico”. “Mas não pode”. O tal dos crentes queriam fazer o culto lá, faziam, depois vinham os crentes falando que eles faziam cultos lá de manhã e à tarde tem o pessoal fazendo reunião espírita: “Isso não pode”. Então não é Centro Ecumênico. Por isso eu achei que não daria certo e acabou que não deu certo. Tanto que hoje, virou Igreja Católica.” (Anjos, 2014, militante e morador)

A questão da religiosidade é delicada dentro das ocupações. Uma ativista social, Maria da Conceição Menezes, acompanhou o estranhamento de algumas moradoras da Ocupação Dandara quando um grupo de estudantes de enfermagem realizou uma campanha educativa sobre doenças sexualmente transmissíveis.

“Nós falamos que tinha um grupo de mulheres para aplicar o trabalho, porém, você tem que saber como chegar. Porque você chega lá com um projeto da professora na cabeça e joga, não pode ser assim. Tem que entender como é que funciona. Elas chegaram lá e um dia distribuíram camisinha. No outro dia, o povo não queria ir na reunião de jeito nenhum. E eu perguntei o quê que houve, qual o problema? Ah, Sãozinha, distribuíram camisinhas. Tinha umas meninas de 15, 18 anos e algumas mães, um monte de adolescentes grávidas. Eu fui tentar entender. É porque elas são evangélicas. Na igreja delas o pastor fala que não podia evitar filho. E aí, chegavam as meninas [estudantes], com o conhecimento da enfermagem, falando que se elas não usassem, que elas poderiam ter algum problema, como sífilis ou qualquer outra situação, por falta de cuidados, e que, se elas usassem camisinha, evitariam muitos desses problemas.” (Menezes, 2014, ativista)

O pragmatismo das soluções imediatas também é determinante para a preferência pelas ocupações horizontais. Os moradores que construíram suas próprias casas têm maior protagonismo na luta política e enfrentam ameaças de despejo com mais combatividade do que numa ocupação de um edifício que já estava construído. Mas, além disso, o fato de cada um poder dar suas providências sem longas negociações com os vizinhos ou companheiros de ocupação é decisivo para a insistência no padrão de casas e de lotes individuais.

### **Os intocáveis**

A atitude submissa, ‘obediente’, é uma disposição da ralé estrutural brasileira que remonta ao período da escravidão, assim como o abrandamento da violência física e social mediante a persuasão afetiva, como argumenta Gilberto Freyre em *Casa Grande e Senzala* (1933). No entanto, se ainda hoje a sociedade brasileira estrutura assim parte das relações de trabalho e dominação – por exemplo entre patroas e empregadas domésticas –, essa origem histórica não basta para explicar a atitude submissa. Ao se submeter, o representante da ralé brasileira também busca a própria inclusão no sistema social ou a superação de sua condição desfavorecida nesse sistema.

A religião é um fator importante nesse processo. A resignação que promove abranda conflitos sociais e cumpre a função de tornar as camadas populares mais dóceis à dominação, mas, para os seus sujeitos, a prática religiosa também significa a possibilidade de se reinventar e de alcançar algum dos privilégios que eles nunca tiveram e provavelmente não conseguiriam se assumissem a postura do enfrentamento. No sistema prisional – um dos espaços que o Estado e a sociedade brasileira destinam à ralé estrutural – a religião assume de maneira bastante contundente esse papel.

“No sistema prisional, se você falar que você é ateu, você tem uma desconfiança muito grande dos caras, porque a única coisa que os caras têm é a religião! E por isso as religiões que vem do imediatismo, do milagre, desta nova criatura em Jesus Cristo, que diz para a consciência do encarcerado: “agora eu sou novo, já não tenho mais crime!” Então eles precisam disso. O sistema prisional precisa disso, o sujeito está preso, assim como um doente, eu vejo como uma ferramenta de docilizar o povo.” (Andrade, 2014, militante e morador)

A disposição para a submissão leva os moradores das ocupações urbanas a verem nos movimentos e ativistas sociais sujeitos que lhes permitem uma aproximação

dos meios institucionalizados. Nesse sentido, são vistos como sujeitos “intocáveis”, conforme a definição da moradora da Ocupação Dandara, Luciana da Cruz.

“Existem os “intocáveis”. Tem coisas que o morador acha que é impossível, tipo, chegar perto do Joviano para conversar, ele é o ADVOGADO. Conversar com você, o ARQUITETO, entendeu? Tem muitas coisas estranhas que acontecem, por exemplo, Sr. Orlando [morador e coordenador], eu disse a ele que estava subindo para falar com o Tiago sobre o negócio do Centro Comunitário. Não deu 10 minutos e ele estava lá.” (Cruz, 2014, militante e moradora)

A condição de “intocáveis” que Luciana da Cruz aponta é indício de uma relação de imposição cultural que contradiz os objetivos primordiais de uma ocupação urbana, que é construir meios para os moradores saírem de sua condição de subalternos e participarem das decisões desta sociedade. John Turner (1968 b: 25) já apontava o problema da “transferência inconsciente dos valores da classe média para os projetos e objetivos feitos para as classes mais baixas”, isto é, o problema da imposição cultural. É claro que determinadas condições de precariedade não podem ser vistas de uma maneira romântica. Ainda assim, os membros da ralé estrutural e dos batalhadores brasileiros também não podem ser compreendidos fora seu habitus, nem se pode esquecer que viver nas ocupações é uma forma de resistência às instituições (Souza, 2008: 190). Sendo assim, passar por “intocável” significa também reafirmar princípios que se pretende desmontar com a ocupação urbana.

O poder dos movimentos e ativistas sociais tem grande peso nas escolhas da população moradora. A tendência é que as decisões não sejam de fato horizontais, mas impostas por alguns “intocáveis”, ainda que, subjetivamente, não tenham essa intenção. A assembleia na Ocupação Dandara para a escolha do lugar da creche foi um momento que mostrou esse poder. Frei Gilvander sugeriu que a creche fosse feita no entorno da igreja e, imediatamente, essa sugestão passou a figurar como ideal e os discordantes tiveram enorme dificuldades para se manifestar.

“O Frei Gilvander, ele é o máximo, mas o que ele indicava aqui, não é nem o que ele falava não, é o que ele indicava que seria bom, era bom! Tipo a questão da creche. Nós moradores que moramos aqui nesse espaço, a gente não queria a creche ali. Eu especialmente, porque me disseram, quando eu vim pra cá, que ali seria uma pracinha e tal. Eu fiz a minha casa acreditando que ali seria uma pracinha, a minha vizinha a mesma coisa. Aí tinha gente que queria pegar um pedaço da área e tal, aquela coisa toda. E todos que estavam aqui, tinham um motivo para não querer a creche aqui. Aí o Frei Gilvander disse assim em uma assembleia: Olha gente! Lá as crianças serão abençoadas porque estão próximas à igreja. Eu falei! Pqp! As crianças serão abençoadas em qualquer lugar, caramba!” (Cruz, 2014, militante e moradora)

A aura dos “intocáveis” é construída desde o início de uma ocupação. Jéssica Vidal explicou que, no momento de ocupar o terreno, os moradores nunca devem conversar com a polícia porque “ninguém sabe conversar e deve deixar os advogados conversarem” (Vidal, 2014, moradora). Essa é também a postura de Maura Silva. Ela considera que a presença dos “intocáveis” garante que o lugar não seja uma invasão, “sendo feita de qualquer jeito”, mas uma ocupação.

“Além de terem os advogados ajudando, temos pessoas como a Érica [socióloga], que já era mais instruída. A Érica chegava e conversava muito bem com eles. O Joviano [advogado] também, começou a discutir com o policial, mas ele

conversa bem melhor do que nós. Então, eu acho que é muito diferente a invasão, da ocupação. Bem diferente.” (Silva, 2014, moradora)

Os arquitetos assumem esse mesmo papel perante os moradores. Gregório Andrade descreveu que eles são vistos como autoridades.

“De início há uma desconfiança e um incômodo. Porque um arquiteto vem para delimitar o espaço. Dizer onde que são as glebas! Aqui te pertence, nem um centímetro mais, nem um centímetro a menos, tem que manter área verde, tem que manter um recuo, ele vem como a lei! Não uma lei judicial...” (Andrade, 2014, militante e morador)

A percepção do geógrafo Leonardo Debossan acerca do papel dos arquitetos nas ocupações também indica essa condição de “intocável”.

“Quem vai dar a casa ali é o arquiteto, então o cara tem um prestígio na ocupação, ele é mais que médico, é um estrato social muito forte na ocupação. Na Eliana Silva eu vi isso lá e no dia que os arquitetos chegaram, a assembleia lotava.” (Debossan, 2014, geógrafo e ativista)

A condição de autoridade causa uma espécie de cegueira aos seus portadores, isto é aos movimentos e ativistas sociais, em relação às dinâmicas internas entre os moradores. Muitas situações passam despercebidas pelos “intocáveis” e acabam frustrando suas expectativas. Na ocasião de um conflito com traficantes que atuavam na região das Ocupações Camilo Torres e Irma Dorothy, os moradores assumiram uma posição de neutralidade que deixou os movimentos e ativistas sociais enfraquecidos e isolados naquele momento. “Nós [militantes] achamos que a participação da comunidade poderia ser mais determinante num ataque desses, e a comunidade ficou bem neutra. Então a gente achou que estávamos sozinhos.” (Amorim, 2014, militante) Isso demonstra que os “intocáveis” deixam de compreender muitos dos processos internos das ocupações, ainda que estejam aparentemente muito próximos.

Nós, os “intocáveis”, partimos de ideias, pressupostos, experiências e convicções que não são idênticos aos dos moradores das ocupações. Assumindo o papel de autoridades, tolhemos a oportunidade de esse outro universo se manifestar. Em vez de gerar uma competição que revele as deficiências dos discursos de que somos portadores, tendemos à imposição cultural da mesma tradição que pretendemos romper.

A cultura, os saberes, as identidades, os modos de vida e as práticas cotidianas dos moradores das ocupações urbanas devem ser considerados e estudados para a construção de uma cidade que promova de fato a diversidade e o conflito entre as diferentes classes sociais que se envolvem num evento e fenômeno social como as ocupações urbanas que temo corrido em Belo Horizonte e RMBH.

## **Bibliografia**

ALVES, M. H. M. Estado e Oposição no Brasil (1964-1984). 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1984.

ARAÚJO SILVA, Margarete. Águas em meio urbano, favelas nas cabeceiras. UFMG. Belo Horizonte, 2013.

ARENDT, H. A condição humana. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular 1993/1996. UFMG. Belo Horizonte, 2005.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. Ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BOURDIEU, P. A Distinção: crítica social do julgamento. São Paulo: EDUSP; Porto Alegre: Zouk, 2008.

BRAGA, R. Sob a sombra do precariado. HARVEY, D. et al. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial/Carta Maior, 2013. p. 79-82.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial Eletrônico, 11 jul. 2001, p. 1.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, 11 jan. 2002, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2011.

BRAUDEL, F. Escritos sobre a História. São Paulo: Perspectiva, 1978. p. 41-78.

BRUM, A. Desenvolvimento Econômico Brasileiro. Petrópolis: Vozes; Ijuí: Unijuí, 1998.

CAMPOS, A. Do quilombo à favela: a produção do 'espaço criminalizado' no Rio de Janeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

CANCLINI, N. G. Consumidores e Cidadãos 7. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

CAVALCANTI, C. Escolhas autocráticas e vida de horrores: o caso da política habitacional. In: FALCÃO, J. *Invasões Urbanas: conflitos de direito de propriedade*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 247-262.

MARICATO, E. A Política Habitacional do Regime Militar. Petrópolis: Vozes, 1987.

MENEZES NETO, A. J. A ética da Teologia da Libertação e o espírito do socialismo no MST. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 04 ago. 2013.

SANTOS, J. A. F. Questão de classe: teorias e debates acerca das classes sociais nos dias de hoje. Juiz de Fora: Clio, 2004.

SINGER, P. Economia política da urbanização. São Paulo: Brasiliense/Cebrap, 1973.

SOMARRIBA, M. Movimento reivindicatório urbano e política em Belo Horizonte. In: DULCI, O. S. (Org.). Belo Horizonte: poder, política e movimentos sociais. Belo Horizonte: C/Arte, 1996.

SOUZA, J. A Ralé Brasileira: Quem é e como vive. 1. reimp. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

SOUZA, J. Os batalhadores brasileiros: a nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: UFMG, 2010.

SOUZA, M. L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, M. L. O desenvolvimento metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOUZA, M. L. Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

### **Entrevistas**

AMORIM, L. S. Entrevista Lacerda dos Santos Amorim. 13 fev. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

ANDRADE, G. Entrevista Gregório Andrade. 13 jan. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

ANJOS, J. C. Entrevista com o morador Junio César dos Anjos, das Ocupações Dandara e Emanuel Guarani Kaiowá e militante das Brigadas Populares. 16 jan. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

CABRAL, S. A. Entrevista Sandro Alberto Cabral. 06 mar. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

CRUZ, L. Entrevista Luciana da Cruz. 03 jan. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

DEBOSSAN, L. Entrevista com o geógrafo Leonardo Debossan. 24 jan. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

LIMA, J. M. F. Entrevista com a arquiteta e urbanista Junia Maria Ferrari de Lima. 06 mar. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

LIMA, W. V.; SANTOS, F. R. Entrevista com os moradores Felter Rodrigues dos Santos e Wagna Vieira Lima, da Ocupação Dandara. 30 jan. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

LOPES, O. S. Entrevista Orlando Soares Lopes. 03 jan. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

LUCAS, D. S. Entrevista Deusiana da Silva Lucas. 12 fev. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.



MENEZES, M. C. A. R. Entrevista com a educadora social Maria da Conceição Amaral Renan de Menezes (Sãozinha), nas Ocupações Urbanas de Belo Horizonte e RMBH. 25 fev. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

OLIVEIRA, F. V. Entrevista com Fernanda Vieira de Oliveira. 07 mar. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

SILVA, A. L. G.; ESPESCHIT, E. C. Entrevista com André Luiz Gomes e Silva e Érica Coelho Espechit. 26 fev. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

SILVA, M. Entrevista com a moradora Maura da Silva. 14 jan. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

VIDAL, J. N. C. Entrevista com a moradora Jéssica Natasha da Cruz Vidal. 14 jan. 2014. Entrevista concedida a Tiago Castelo Branco Lourenço.

# LA RESIGNIFICACIÓN DEL BARRIO POPULAR AUTOCONSTRUIDO A PARTIR DE SU ESPACIO VIVIDO

Andrea Marulanda Montes  
Universidad Nacional de Colombia sede Manizales  
[amarulandam@unal.edu.co](mailto:amarulandam@unal.edu.co)

Lina María Zuluaga Giraldo  
Universidad Nacional de Colombia sede Manizales  
[lmzuluagag@unal.edu.co](mailto:lmzuluagag@unal.edu.co)

## Introducción

En los barrios ubicados en las laderas del sur de Manizales, surge una arquitectura y un urbanismo construido por sus propios habitantes con el fin de resolver su habitar cotidiano. Ya que no cuentan con los recursos económicos y políticos para acceder al mercado de la vivienda, en muchos casos y en un proceso inicial, invaden lotes de propiedad pública, construyen con mano de obra familiar sus casas, toman servicios básicos domiciliarios de manera clandestina y realizan convites entre vecinos para adecuar los espacios exteriores de sus casas. Son espacios entonces, que no surgen desde una visión técnica y planificada y, por tanto, no cumplen con las normas establecidas desde la institucionalidad municipal. Por lo anterior, los hemos denominado “barrios populares autoconstruidos”.

En este trabajo se analizan los hechos arquitectónicos y urbanos de los barrios estudiados, no como hechos materiales y funcionales, sino como hechos simbólicos los cuales conllevan a un verdadero habitar. Éstos hechos construídos, adquieren una connotación antropológica como medios artificiales, y se validarán en tanto simbólicos, cuando contribuyan al habitar del hombre y en la medida que sean: relacionales, identificacionales e históricos, adquiriendo así su relevancia y significación, trascendiendo como hechos físicos y yendo al campo simbólico que sugiere lo poético que implica el habitar en el sentido Heideggeriano.

De acuerdo con este último planteamiento, en la primera parte del trabajo abordamos conceptualmente el habitar desde Heidegger, analizando los hechos arquitectónicos y urbanos como medios artificiales, que trascendiendo lo físico validan la relación que establece el hombre en ellos y con ellos en un sentido existencial, donde lo tangible pasa a un segundo plano. En éste sentido, cuando éstos trascienden el “espacio concebido”, el llamado “barrio popular autoconstruido” adquiere connotaciones ontológicas, en la medida que simplemente se habita, y por tanto, en los términos de Lefebvre (2103) es vivido.

En la segunda parte se exponen los postulados del Lefebvre (2013) sobre el “espacio vivido”, analizando como los hechos arquitectónicos y urbanos de estos barrios, son vividos más que concebidos, los cuales no se someten a las reglas de orden y regularidad, sino que están penetrados por el imaginario, el simbolismo y la historia de sus habitantes. Se encuentran entonces significados y símbolos en estos barrios, presentandose la casa como espacio de intimidad e individualidad, y la calle como espacio público y de universalidad por excelencia.

En la última parte, reflexionamos sobre la manera como el espacio arquitectónico y urbano desde la modernidad, ha sido interpretado como una variedad de combinaciones entre el “espacio percibido” con un enfoque esencialmente materialista, y el “espacio concebido” con un enfoque mental e ideal conceptualizado en imágenes para el control de sí. Lo anterior, ha contribuido a conducir la atención a la apariencia medible de la espacialidad urbana y arquitectónica, lo que tiende a reducir y a limitar el espacio vivido a formas fijas que son descritas e interpretadas como productos simplemente materiales.

Adicionalmente, reflexionamos como desde esa mirada moderna, aquello que no corresponde con el “espacio concebido” (el orden, la regularidad, la racionalidad) es considerado su opuesto, por tanto es caótico, irregular o subnormal, adquiriendo para el caso estudiado, connotaciones de barrios ilegales, irracionales o espacios de miedo; lo cual lleva a segregarlos, separarlos, incluso invisibilizarlos.

Ahora bien, las condiciones contemporáneas, nos llevan a tener otra mirada de estos barrios, apartándonos de la visión dual y antagónica que ha tenido la ciudad y la arquitectura desde el pensamiento moderno. Con base en lo anterior, aventurarse a entender el “espacio vivido” como parte fundamental en la interpretación del espacio urbano y arquitectónico, puede ayudar a redefinir la ciudad y la arquitectura y a darle validez, a partir de la relación que establece el hombre con ellas. Y, en esa misma medida, establecer significados y símbolos desde las prácticas cotidianas, lo cual es fundamental a la hora de darles una resignificación a los barrios populares autoconstruidos, entendiéndolos como espacios igualmente válidos dentro de la ciudad, pero diferentes.



Figura 1: Barrio Marmato (Manizales-Colombia). Fuente: autores



Figura 2: Barrio El Nevado(Manizales-Colombia). Fuente:autores

## **Metodología**

La metodología abordada se fundamenta conceptualmente desde una visión filosófica y territorial. A partir de un método deductivo-inductivo el cual nos permite comprobar el sustento teórico a través de los hallazgos realizados, se identifican significados y símbolos en los barrios populares autoconstruidos, entendiéndose éstos como espacios diferentes, en los que se valida de manera profunda y genuina la condición del habitar.

La recolección de información se realizó a través de historias de vida y de observaciones directas mediante recorridos guiados (leer con los pies). Con esta información se realizaron análisis que permitieron identificar, a partir de la fundamentación teórica, los significados y símbolos que surgen en el espacio de dichos barrios en su cotidianidad.

Al contrastar lo teórico y lo empírico se evidencia que el hecho físico, cuando adquiere condiciones relacionales, identificacionales e históricas, reivindica su valor simbólico y adquiere connotaciones existenciales.

## **I Hanotar los barrios populares autoconstruidos**

Abordamos el habitar de una manera filosófica, entendiéndolo bajo la luz de Heidegger, como la manera por excelencia del hombre estar y aparecer en el mundo; y por ende, la implícita relación con lo que lo rodea.

En el momento en que el hombre se relaciona con el mundo, aparecen necesariamente los hechos construidos, nombrados por Cassirer antropológicamente medios artificiales (Cassirer, 1965). Es así, como en los medios artificiales, ubicamos el hecho arquitectónico dentro de éstos, validándose éste en tanto relacional,

identificacional e histórico. El ubicar el hecho arquitectónico como medio artificial, permite argumentar sólidamente su papel en el habitar, y validarlo bajo ésta premisa como su principal propósito en cuanto necesariamente simbólico.

Heidegger no entiende de otra manera el estar del hombre con el mundo, sino en la medida que habita, y dice: “Ser hombre significa: estar en la tierra como mortal, significa: habitar” (Heidegger, p. 2). El filósofo no entiende de otra manera el estar del hombre en el mundo si no es bajo el concepto del habitar, y éste habitar necesariamente estará inmerso en lo que el hombre encuentra y construye en el mundo.

Para entender con mas claridad el habitar, nos referimos a una de las condiciones del filósofo cuando habla de ello. Heidegger relaciona el habitar con el construir, sosteniendo de una manera categórica, que el verdadero construir es en sí mismo un habitar, no en términos de edificar, sino en términos de erigir. Bajo ésta premisa, podemos aducir, que el construir no se limita a edificar construcciones, sino a erigirlas, y preguntarnos qué es erigir y cual es su diferencia con el edificar. “El habitar, dice, es el fin que persigue todo construir” (Heidegger, p. 1). Cuando nos referimos al edificar, nos referimos a levantar construcciones (hecho que se limita a lo físico, hablando arquitectónicamente a forma, función y técnica), pero cuando nos referimos al erigir hablaremos entonces de edificar en una constante y continua relación en lo que construimos y con lo que construimos, lo cual permitirá una reflexión y entendimiento del mundo y de nosotros mismos. Solo de ésta manera, el construir adquirirá su verdadero propósito y será entendido bajo los términos del habitar.

Según lo anterior, el construir en la medida no solo que edifica sino que erige construcciones, sugerirá el habitar en su verdadera esencia. Y si construir es habitar, y habitar es la manera que los hombres están en la tierra, el verdadero sentido del construir será facilitar el habitar erigiendo construcciones.

Esto nos lleva a diferenciar claramente que entre el edificar y el erigir hay una diferencia fundamental y que si bien no todo edificar es un erigir, todo erigir si será un edificar, porque si se erige, se edifica, y si se cumplen las dos, se construye en su verdadera esencia, sugiriendo el habitar. Heidegger dice: “No habitamos porque hemos construido, sino que construimos y hemos construido en la medida que habitamos, es decir en cuanto somos los que habitan” (Heidegger, p. 3). Con esta afirmación, el filósofo sugiere que si en el construir somos y estamos como hombres en la tierra, en esa medida, habitaremos, “solo si somos capaces de habitar, podemos construir” (Heidegger, p. 8). Podríamos decir que el habitar requiere de ser construido, lo cual refiere a la relación que establece el hombre con lo que lo rodea.

Atendiendo lo anterior, en esta construcción que el hombre hace del mundo aparecen los medios artificiales como formas de relacionarse con éste, y con ello aducir el hecho arquitectónico como fundamental en la relación del hombre con el mundo, necesaria para establecer el habitar. El habitar entonces requiere de la participación continua y constante del hombre no sólo con lo que encuentra sino con lo que construye.

Cuando se habla de erigir, en nuestro caso el hecho arquitectónico, éste erigir nos lleva al propósito fundamental del habitar, llevándonos a su esencia, es decir, a una visión simbólica implícita en la forma de ver el hombre el mundo. Esta forma simbólica de ver el mundo, es exclusiva del ser humano, y tiene por tanto una raíz antropológica. Podríamos con ello traer a Cassirer para adentrarnos a lo simbólico de los medios artificiales, quien dice al hablar del pensamiento y de la conducta simbólica del hombre:

“Es innegable que el pensamiento simbólico y la conducta simbólica se hallan entre los rasgos más característicos de la vida humana y que todo el progreso de la cultura se basa en esas condiciones” (Cassirer, 1965, p. 50) ¿por qué Cassirer alude el progreso de la cultura con este pensamiento simbólico?. El pensamiento y cultura simbólica se han hecho inseparables al hombre desde su origen, y es en ésta medida que se ha entendido el hombre a sí mismo y a los otros, y de la misma manera al mundo que habita, y por ello es inseparable de su progreso mismo.

Frente a esa actitud simbólica del hombre, Cassirer dirá: “La memoria simbólica es aquel proceso en el cual el hombre no sólo repite su experiencia pasada, sino que la reconstruye; la imaginación se convierte en un elemento necesario del genuino recordar” (Cassirer, 1965, p. 85), es decir, que esa memoria simbólica, no solo tiene un matiz poético, sino también significacional identificacional e histórico. Podríamos decir que el hombre construye a través de lo simbólico, sin ello, no podría recordar y lo más importante, construir su historia, su mundo.

El habitar entonces en cuanto simbólico, le permitirá al hombre establecer un significado a lo que encuentra, y ello le permitirá encontrar su esencia y la del mundo que habita, permitiéndole una toma-de-medida para así comprenderlo y comprenderse a sí mismo en el diálogo que establece con eso que encuentra. De nuevo el antropólogo nos dice:

La realidad física, parece retroceder en la misma proporción que avanza su actividad simbólica. En lugar de tratar con las cosas mismas, en cierto sentido conversa constantemente consigo mismo. Se ha envuelto en formas lingüísticas, en imágenes artísticas, en símbolos míticos o en ritos religiosos, en tal forma que no puede ver o conocer nada sino a través de la interposición de éste medio artificial. (Cassirer, 1965, p. 48).

Y ya que el hombre no podría construir su historia si no tuviera un pensamiento simbólico, tampoco lo podría hacer si no existieran medios físicos para hacerlos simbólicos.

Las anteriores reflexiones sobre el habitar bajo la luz de Heidegger y la relación que los hechos arquitectónicos adquieren en ese habitar, nos llevan a pensar que en nuestro objeto de estudio de los “barrios populares autoconstruidos”, el espacio vivido va más allá del espacio concebido y percibido, y es donde el hombre encuentra símbolos y significados y donde entiende, acota y reflexiona sobre sí mismo y sobre el mundo que habita.

## **II El espacio vivido**

El espacio en muchos estudios urbanos y arquitectónicos se presenta como un receptáculo vacío e inerte, como un espacio geométrico, susceptible de ser medido en sus tres dimensiones. Un espacio tridimensional, que se caracteriza por ser homogéneo y abstracto y, por tanto, inteligible y neutral.

Pero el espacio que nos interesa, va más allá de este espacio abstracto, tal como lo propone Bollnow “... el espacio concreto experimentado en la vida de un modo inmediato no coincide en absoluto con este espacio matemático abstracto” (Bollnow, 1969, p. 24), el autor se refiere al espacio vivencial concretamente, designándolo tal y

como se manifiesta en la vida humana concreta. Sin embargo, la expresión “espacio vivencial” puede ser comprendida como un equivalente a “vivencia del espacio”, en el sentido de un hecho psíquico. Por el contrario, y siguiendo con Bollnow, la expresión de “espacio vivido tiene la ventaja de indicar que no se trata de algo psíquico, sino del espacio mismo en la medida en que el hombre habita en él y con él, del espacio como medio de la vida humana” (Bollnow, 1969, p. 25). Entonces, “*el espacio es*” porque es habitado por el hombre, convirtiéndose en el resultado de relaciones, prácticas y experiencias sociales, pero a la vez es parte de ellas. Es soporte pero también es campo de acción.

Teniendo en cuenta lo anterior, hay una relación estrecha entre el hombre y su espacio, en este sentido dice Bollnow, hablamos de la espacialidad de la existencia humana, es decir, que la existencia humana solo es lo que es en relación a un espacio y lo necesita para poder desplegarse en él. Es por ello que Heidegger dice: “el ser ahí, es espacial” (Heidegger, 1962, p. 127), pero que sea espacial no significa que el hombre llene con su cuerpo un espacio determinado, sino que el hombre está determinado en su vida siempre y necesariamente por su actitud frente al espacio que lo rodea, que además se vuelve su campo de acción. Hasta aquí podríamos decir que el espacio entonces no puede concebirse solo como espacio matemático, pasivo y vacío; sino por el contrario, como soporte que permite relaciones, prácticas y experiencias sociales.

Esa concepción del espacio matemático y abstracto, ha sido dominante desde el movimiento moderno en arquitectura, con su racionalidad tecnocrática, tal como lo establece Lefebvre (2013) un “espacio abstracto e instrumental” que se aleja de la realidad de la complejidad social y se presenta bajo discursos pretendidamente clarificadores y coherentes, como producto acabado y aislado.

Sin embargo, el espacio que validamos aquí y del cual habla Lefebvre es el “espacio vivido”, el cual *es* en la medida que el hombre habita en él y con él. Es el espacio de la imaginación y de lo simbólico, dentro de una existencia material y por tanto, es el espacio que surge del habitar cotidiano, aquel donde dice Lefebvre (2013) se encuentran los lugares de la pasión y la acción. Este espacio del que habla Lefebvre, podríamos relacionarlo con el espacio de la intimidad del que habla Bachelard, el espacio donde se ama y donde se odia, el espacio de los sueños y los ensueños, y por tanto, el espacio donde se construye nuestro ser.

Por todo lo anterior, proponemos siguiendo a los autores enunciados, reivindicar el “espacio vivido” como espacio por excelencia del habitar comprendido desde Heidegger. Denunciar cómo la supuesta racionalidad científica impone a través del “espacio concebido” una clasificación y una regulación. Así, la racionalidad se despliega en el espacio a través de un aparente ejercicio de organización armónica, dando como resultado un espacio abstracto, instrumental, a través de planos, formas y composiciones, que se muestran puras y originales, que nos aleja de las relaciones sociales. Dice Lefebvre: “este espacio se convierte en una entidad fundamentalmente visual: parcela, fachada, imagen concebida y construida para ser vista, para mostrarse seductora, fascinante. Construimos sobre informes y planos; compramos a través de imágenes” (Lefebvre, 2013, p. 332). Estas imágenes reducen la realidad que representan, y hacen pasar por legible lo que ante todo es enmascaramiento.

Sin embargo, tal como ocurre en los barrios populares autoconstruidos de las laderas del sur de Manizales, el espacio es practicado, habitado, vivido, permitiendo la presencia y la acción de sus habitantes. En ellos no prevalece un discurso técnico sobre

el orden espacial, los módulos repetitivos, la estricta jerarquización, tal como ocurre en el “espacio concebido”, que por ser hegemónico y dominante quiere la expulsión de la anomalía, del desorden, de aquello que se denomina informal o ilegal; en donde la significación de la vida del hombre, se reduce a una mera función y entonces el deseo, la imaginación y lo simbólico se diluye.

Frente a esas formas que generan una estandarización, una homogenización, queremos reivindicar aquellas que surgen desde la cotidianidad, las cuales permiten no solo la expresión individual sino la expresión colectiva de sus habitantes; y por tal motivo, compartimos con Lefebvre la potencia creadora del espacio desde la cotidianidad y desde la poética del habitar como hecho social.

Desde esta perspectiva la arquitectura y la ciudad se podrían dar no solo como condensación de los procedimientos técnicos, económicos y políticos, sino que se podrían convertir en lugares para el habitar, en “espacios vividos”, “para adaptarlos, usarlos, transformarlos, y verter sobre ellos la afectividad del usuario, la imaginación del habitante” (Lefebvre, 2013, p. 45), es decir, el habitar genuino.

Concluimos hasta aquí, que en el habitar de éstos “barrios populares autoconstruidos”, sus habitantes acceden también al conocimiento de su ser, a la sociabilidad, al conocimiento del mundo a través de una cotidianidad, la cual es concebida como la auténtica y genuina práctica de creación del espacio y de la vida individual y social. De esta manera, se afirma la riqueza semántica, imaginativa y poética de este tipo de habitar, frente a la imposición del espacio concebido, que se convierte en un espacio programado e impuesto, establecido a priori donde no necesariamente se establecerá un habitar. Entonces, ¿por qué no reconocer a los pobladores de las laderas del sur de Manizales como sujetos históricos y sociales con unas dinámicas particulares, que producen “espacios diferentes”, en donde en la cotidianidad, elusiva, dispersa, fugitiva, construyen “maneras de hacer”: maneras de circular, habitar, caminar... (De Certeau, 2000), construir?.

Según lo anterior, cuando vemos estos barrios en cuanto “espacios vividos”, observamos que, no son producto de un plan consciente, sino simplemente de lo que la gente hace, siente, percibe y llega a articular en búsqueda de un significado, no solo para su vida, sino para darle sentido a su cotidianidad y a su mundo. Barrios que a pesar de todas sus condiciones de necesidad, se convierten en “dominio del entorno social” (Certeau, 1999), en punto de encuentro de las prácticas de sus habitantes y de todo un conjunto de representaciones y espacios de proximidad, que generan procesos de reconocimiento (de identificación) y vecindad, lugares intermedios entre la vivienda (espacio privado) y la ciudad (espacio colectivo), en donde los pobladores generan lazos de solidaridad con la ayuda mutua entre vecinos y la construcción del espacio individual y colectivo.

En estos barrios, sus “prácticas espaciales” (Lefebvre, 2013), al permitir entrar lo cotidiano, resisten a la dominación de la forma, la función y las mismas prácticas establecidas desde el “espacio concebido”; donde se da forma a la arquitectura y a la ciudad de acuerdo a los deseos y necesidades internas de sus habitantes, para rehacerse a ellos mismos desde la diferencia, partiendo de una realidad que resiste todavía.

Según lo anterior, valdría la pena traer el significado del erigir a ésta “autoconstrucción” del barrio popular, pues aquí realmente se construye y el edificar trasciende hasta el erigir, en la medida que sus habitantes participan en ésta



construcción, y se entienden con ellas y en ellas, y de ésta manera contribuyen al habitar en su sentido más profundo, estableciendo un diálogo constante con lo que los rodea y entendiéndose como hombres en el mundo.

### **III Maneras de hacerse un lugar en la ciudad**

Las formas de los “barrios populares autonconstruídos” obedecen a formas no correspondientes con la visión técnica, científica y hegemónica, haciendo que estos barrios sean estigmatizados y generen unos imaginarios urbanos de orden político y cultural, que en palabras de Lindón (2007), dan cierto sentido a un lugar atribuyéndole características a través de calificativos particulares, para el caso específico: invasiones (por no contar con un título de propiedad), informales (por no corresponderse con las formas establecidas desde el espacio concebido), ilegales (por no cumplir las normas establecidas).

Es así como estas denominaciones les son atribuidas a los barrios populares autoconstruidos, cuando la posesión, tenencia del suelo, formas de construir y formas urbanas no se corresponden con el espacio concebido. Sin embargo, son formas que permiten la apropiación del espacio y son una manera de hacerse lugar en la ciudad, porque gracias a que habitan convierten allí su lugar.

En ese habitar, los contornos de la ocupación se van acomodando a las necesidades del usuario y de las necesidades de cada familia, lo cual se traduce en una irregularidad que permite ir adaptando una materialidad a sus prácticas cotidianas y viceversa, y por tanto se va transformando de acuerdo con sus deseos y necesidades. Dicha materialidad es como un ser vivo que se nutre de las prácticas de quienes lo habitan, y es allí cuando el construir se convierte en un verdadero erigir y entonces se habita.



Figura 3: Maneras de hacerse un lugar en la ciudad. Fuente: autores.

### **IV La autoconstrucción: una manera de erigir**

En busca de solucionar su necesidad de refugio, los habitantes de las laderas del sur de Manizales construyen sus casas con mano de obra familiar, utilizando el saber y las prácticas tradicionales las cuales están relacionadas con el empleo de la guadua y la madera, y con ellas, con la técnica constructiva del bahereque. Estos materiales son además económicos, haciéndolos de fácil acceso a una población pobre. Dichas técnicas son utilizadas en un proceso inicial, que con el paso del tiempo, pero sobre todo con la legalización de predios, se van cambiando por otras formas de construcción, las cuales son denominadas como “casas de material”, refiriéndose con ello a estructuras en concreto y muros en mampostería.

Se da entonces en este construir popular, no solo un edificar sino un erigir, en la medida que sus habitantes participan en ello vertiendo toda su imaginación, pero además, el sueño y el deseo de tener un lugar en el cual ubicarse, refugiarse, protegerse, tener intimidad; y en esa medida conocer, reflexionar y dialogar con lo que los rodea, lo cual conlleva al habitar concebido filosóficamente desde Heidegger en su sentido más profundo.



Figura 4: La autoconstrucción una manera de erigir. Fuente: autores.

## V La casa

La casa habla de un espacio físico, de un medio artificial, de un hecho tangible, o como lo hemos llamado, de un hecho arquitectónico. Bachelard, alude al sentido ontológico de los espacios que habitamos, aludiendo a la casa como el primer espacio, el espacio del ser humano por excelencia.

La casa tiene entonces un significado existencial, y más que cualquier medio artificial, es protagonista en la construcción del habitar. ¿Por qué?, Bachelard habla de la casa como el primer universo del hombre, lo primero que conoce, el primer lugar donde se siente protegido, refugiado, tranquilo, alrededor de las personas más cercanas, y en esa medida, donde se forma primeramente como ser humano.

A partir de estas ideas, reiteramos con Bachelard, que el hombre sin la casa, sería un ser disperso, en la medida que es el primer mundo del ser humano. A partir de

allí, se evidencia además, como la casa, se relaciona directamente con el habitar del hombre en el mundo. A ello le podemos sumar que la casa es el primer lecho, y portadora de ese habitar poético y de ese erigir lugares. Esos primeros espacios habitados se quedan en la vida de quienes los habitan como contadores de historias y de los más primigenios pensamientos y formas de pensar y sentir. Y si se habitan los espacios a partir de la forma de ser de cada ser humano, parte de ella construida y creada en ese primer espacio, podríamos decir que la casa es fundamental en la construcción del ser.

Los espacios construidos, en la medida que proporcionen y faciliten al hombre reflexionar acerca de su quehacer en el mundo como seres humanos, es decir, en la medida que adquieran un carácter simbólico en su construir, proporcionarán una imagen asequible y clara del mundo y lo que les rodea. La paz, la protección y el abrigo que nos brindan esas construcciones, especialmente la casa, permitirán sentir a quien los habita, el mundo como un espacio medible, permitiéndole la toma-de-medida con el mundo y no sentirse perdido éste.

Son esos espacios vividos, los que le brindan protección, amparo y abrigo al hombre en el mundo, lo cual de alguna manera lo hace sentir como dueño y amo de su mundo, alejándolo del caos del mundo exterior. La casa será por tanto, junto con los hechos arquitectónicos en general, el centro del mundo de quien lo habita, para de ésta manera sentirse en un mundo que de alguna manera puede medir y por tanto dominar.

De acuerdo con lo anterior, encontramos un punto de encuentro entre Bachelard y Bollnow, quienes consideran la casa como el centro del mundo y como la que nos proporciona estabilidad al ser. Bollnow dice acerca de la casa: “Es el lugar donde el hombre “habita” en su mundo, donde se encuentra “en casa” y siempre puede volver al “hogar””. (Bollnow, 1969, p. 117). En este sentido, la casa será centro del mundo del hombre, el espacio donde el hombre siempre querrá volver y el lugar donde se sentirá más protegido. Incluso Bollnow le atribuye a la casa un “símbolo en la vida humana”. Podríamos establecer a partir de las apreciaciones de Bachelard y de Bollnow, que los objetos construidos le dan al hombre un sentido de vida en la medida que le permiten reflexionar sobre ella, facilitándole su trasegar en la tierra. Podemos entonces concluir que la casa como hecho arquitectónico, contribuye al hombre el sentido de estar en el mundo y actúa como símbolo de la vida humana, representándonos y haciéndonos humanos. Bollnow, al referirse a la casa y su sentido simbólico y significacional, dice: “Cada construcción de una casa es la fundación de un cosmos en un caos” (Bollnow, 1969, p. 134). Y es que la casa de cierta manera, es una imagen del mundo, y de esa misma manera la totalidad del mundo se refleja en la casa.

Vista esa casa, ya sea desde el nido, la tela o la concha, cada individuo empieza a construir su mundo, a levantarlo, a tejerlo, a atisbar sus horizontes y a crear dentro de ellos, los surcos circulares de su biografía cotidiana, a partir de allí. Así, ésta representa muchísimo más que unas paredes y un techo en el que el individuo y su familia se guarece de las inclemencias del tiempo y de otros. “La casa es un estado del alma” (Bachelard, 1965).

Bollnow aclara que lo importante en ésta relación que establece el hombre con su casa no es una posesión externa, sino la relación interna, para de esta manera cumplir con la misión sustentadora. Cuando el autor se refiere a la misión sustentadora de la casa, está hablando claramente del papel que juega la casa en el desarrollo y paso del hombre en cuanto a ser existencial en un mundo que adquiere significado a través del

habitar. A partir de lo anterior, recordamos a Bollnow cuando dice: “El hombre necesita un centro de tal índole, mediante el cual queda enraizado en el espacio y al que están referidas todas sus circunstancias espaciales”. (Bollnow, 1969, p. 117).

Y ya que el contexto donde se desenvuelve y está el hombre en el mundo es espacial, pues necesita constantemente un centro para no sentirse perdido. Para los habitantes de los barrios de las laderas del sur entonces, a pesar de las precariedades de habitabilidad, sus casas son ese centro, porque si el hombre siempre ha necesitado ubicar en el mundo un centro, hoy, con las circunstancias actuales, se hace aún más necesario para sentirse en un mundo que de alguna manera lo acoge, encontrar ese centro y de esta manera habitar.

Según ésta connotación ontológica y filosófica, entendemos la casa no como un “objeto” sobre el que se puedan realizar juicios o describir los aspectos estéticos y analizar lo constituyente de su habitabilidad, sino y en palabras Bachelard, donde donde se revela una adhesión a la función primera de habitar. Bollnow se refiere a la casa como punto de referencia del hombre en el cual se encuentran vinculados todos sus caminos, de donde parten y al que retornan. Será por tanto la casa para los habitantes de los barrios de las laderas del sur de Manizales, el centro de su mundo, el punto de referencia y de regreso siempre.

A todos los anteriores análisis, podríamos derivar entonces que la función de la casa es antropológica por excelencia y su contribución es definitiva en el estudio de los habitantes de los barrios estudiados. Así, el centro del mundo para los habitantes de los barrios populares autoconstruidos en las laderas del sur de Manizales se refleja en su casa, la cual a pesar de no tener siempre condiciones de habitabilidad ideales, se valida como su propio universo. Podríamos aducir que las vivencias son únicas e individuales en los espacios, y es ello lo que le facilitará al hombre en general y a los habitantes de estos barrios en particular, el entendimiento del mundo que habita y de su propio ser. Con éstas reflexiones, es claro que el hecho arquitectónico, independientemente de las características físicas, concebidas, visuales o estéticas, es significativo y fundamental en la vida de cada ser humano y en este sentido deberá ser validado como único, irremplazable e irremplazable.

La arquitectura, vista desde el punto de vista de Bachelard, hace las veces de: “una de las grandes potencias de la integración” (Bachelard, 1965, p. 38), y a ello podríamos añadir, humana. Y es que los medios artificiales de los que Cassirer habla, y en nuestro objeto de estudio concreto, el hecho arquitectónico y urbano en las laderas del sur de Manizales, tienen una capacidad potenciadora de integración de quienes los habitan y de su propia cultura; y estos hechos tangibles son simbólicos y significativos de manera única e intrasferible para quienes los habitan.

A partir de las reflexiones anteriores, podemos dilucidar, el papel que juega no solo la casa como centro del mundo de los habitantes de los barrios estudiados, sino el hecho arquitectónico como protagonista en la vida de ellos. Tanto la casa como el hecho arquitectónico y urbano en general, les permitirán un paso por el mundo de carácter existencial y de alguna manera sentirse anclados en el mundo habitado.

Dado lo anterior, la casa es parte fundamental del “espacio vivido” y, asimismo, la cotidianidad es al espacio vivido, como los hechos arquitectónicos y la casa, son al habitar. No podemos hablar del espacio vivido sin hablar de la cotidianidad, y así mismo no podríamos hablar de cotidianidad sin hablar de la casa como punto de llegada

siempre. La rotación cotidiana se configura alrededor de la casa, del punto al que se regresa siempre y desde cualquier lugar. La casa entonces, adquiere la calidad de eje del proceso cotidiano en la vida de los habitantes de los barrios Marmato y El Nevado, representando una “categoría” fundamental de la estructura cotidiana.



Figura 5: La casa. Fuente: autores.

## **VI La calle como espacio público por excelencia**

La calle es el medio primario, elemental de la comunicación ciudadana. Propiamente se da como la comunicación del lugar del ser para si (la casa), con el lugar del ser para los otros (trabajo, estudio, compras). Comunica cuando une los extremos de la ruta, pero también, cuando permite la presencia. Así, la calle es comunicación también en el sentido de ser lugar de encuentros con el otro, en un lugar de sociabilidad.

En los barrios estudiados la calle es lugar de encuentros, cumpliendo una función informativa, una función simbólica y de esparcimiento, porque en ella se juega y se aprende, donde hay desorden, es cierto, pero un desorden vivo. En estos barrios populares autoconstruidos, la calle juega un papel protagónico, aún mucho más que en los barrios planificados. Este espacio público por excelencia, es amenazado por el “espacio concebido” que tiende a desaparecerlo, a reducirlo a un mero tránsito, a un lugar de paso, donde el automóvil ha tenido desde la modernidad absoluta prioridad sobre el caminante.

La calle será entonces el lugar de la universalidad, y así, la casa, el lugar de la individualidad. La calle entonces es: lugar de fiesta, lugar de juego y lugar de encuentro.





Figura 6: La calle lugar de fiesta. Fuente: propia.



Figura 7: La calle lugar de juego. Fuente: propia



Figura 8: La calle lugar de encuentro Fuente: propia.

## VII El barrio popular autoconstruido: un espacio diferente

En muchas ocasiones, las reflexiones sobre el barrio popular autoconstruido se han reducido a una visión dual: formal-informal, legal-ilegal y centro-periferia. Pensamiento, que según Soja (2008), ha llevado a ver la primera parte de estas relaciones binarias como lo sagrado, lo divino, el bien común, la ciudad de la razón, la democracia; y la segunda parte como lo profano, lo irracional, el pecado. Esta producción binaria que trata de ser movilizada por el deseo de dominación, originada principalmente en nombre de la razón, ha llevado a la idealización de aquellos espacios concebidos desde una visión técnica y científica, y a convertirse en la visión hegemónica. Por lo anterior, aquellos espacios que no son producidos bajo esta lógica quieren ser dominados con el fin de que “lo cotidiano quede así totalmente regulado y organizado por los tiempos de reproducción del capital” (Carlos, 2001). Sin embargo, la complejidad con que se manifiestan las nuevas formas de desigualdad deben desechar esta idea de dualidad, ya que la ciudad presenta una diversidad, resultante de las diferentes estructuras territoriales que emergen en el espacio urbano, particularmente en nuestros países latinoamericanos.

En esa relación binaria, lo formal se establece como el espacio urbano producido mediante una planificación estricta y exhaustiva, diseñado cuidadosamente bajo los principios de orden, regularidad y uniformidad, es decir, un “espacio concebido”. Un espacio conquistado por la razón, enemigo del desorden y el caos, lo cual trae como consecuencia, que aquellos espacios surgidos espontáneamente, como los barrios

populares autoconstruidos, empiecen a ser considerados irracionales y a tratar de ser dominados con el fin de ser incorporados a las lógicas de ese “espacio concebido”.

Desde la relación legal-ilegal, la ciudad está fundada sobre el derecho a la propiedad y la normatividad urbana, por tanto aquellos espacios que no poseen un título de propiedad o no cumplen con las normas urbanísticas y arquitectónicas son invisibilizados, incluso eliminados.

Este dualismo refleja un pensamiento moderno, el que incorpora ese pensamiento binario que ha dominado los últimos tiempos y que constituye un modo de disciplinar el mundo en opuestos rígidamente limitados. La oposición de conceptos duales como formal-informal, legal-ilegal y centro-periferia tiene implicaciones políticas y teóricas conllevando a una lógica que expresa “o esto o lo otro”, y trayendo como consecuencia la persistencia de un discurso político y cultural, sobre un imaginario obsesionado con el miedo a los espacios ingobernables y peligrosos, un miedo a las cosas fuera de lugar. Entonces, de acuerdo con este binarismo jerárquico, se busca la transformación de los barrios populares autoconstruidos con el propósito de que sean inteligibles, aquello que es irregular, informal, es regularizado, ordenado, disciplinado para su control como espacio urbano y del intercambio.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, si bien una característica de la ciudad de Manizales es el aumento y la persistencia de la desigualdad y la polarización social urbana, es necesario desechar ese pensamiento binario. Más que reforzar una división bipartita entre incluidos y excluidos, se debe optar por una visión que tenga en cuenta las complejas dinámicas sociales generadas por estas desigualdades y polarizaciones, las cuales producen diversas estructuras territoriales, diría Lindón (2007) “la ciudad como un mosaico de lugares”, algo más cercano a la compartimentación o fractalidad identificada por Soja. Además, según Sennet (2012) las sociedades actuales son complejas y como tal, son diversas, por tal motivo, forzar a toda esa complejidad a encajar en un único molde, sería políticamente regresivo y una falacia a las condiciones contemporáneas.

Buscar escindir ese pensamiento dualista, tal como plantea Soja (1997) a partir del concepto de Foucault (1986) cuando habla de “otros espacios” y con Lefebvre (2013) cuando afirma “siempre hay otro”, conlleva a un cambio de lógica hacia el “ambos y además” (Soja, 1997); es decir, un énfasis puesto en la combinación de ambos términos de ese dualismo, y además del agregado de algo más, de otra posibilidad de llevar adelante el pensamiento, permitiendo entender el espacio desde “el otro”.

De esta manera, simultáneamente con este pensamiento binario unido al orden y a la dominación, surge la idea de *la diferencia*, teniendo en cuenta que la ciudad tiene como protagonistas a sujetos concretos que usan, se apropian y producen el espacio urbano de manera diferencial y singular. Sennet (2012) afirma que la ciudad está compuesta por la diversidad, por diferentes tipos de hombres, por tanto, la ciudad obliga a los individuos a pensar en otros, es decir, pensarse desde la diferencia y llegar a acuerdos con ella. Por tanto, el barrio popular autoconstruido se considera una de tantas estructuras territoriales que surgen en la ciudad y que hacen parte de su diversidad, convirtiéndose de esta manera en “otro espacio”. Por ello, la lectura de dicho barrio debe surgir desde su condición de “espacio diferente”, teniendo en cuenta la formación espacial y buscando su articulación con la formación social y las relaciones de poder que le dan lugar a través del tiempo, sin imponer una lectura desde el “espacio concebido”, ya que éste no explica la experiencia y práctica cotidiana, que da formación



al barrio popular autoconstruido como “espacio vivido”, sino que le impone su propia lectura, desde la racionalidad, el orden y la búsqueda de una perfección.

Ahora bien, tradicionalmente el espacio urbano es interpretado como una variedad de combinaciones entre el espacio percibido con un enfoque esencialmente materialista y el espacio concebido con un enfoque mental e ideal conceptualizado en imágenes para el control de sí. Lo anterior, dice Soja (2008), ha ayudado a conducir la atención a la apariencia mensurable de la espacialidad urbana, a lo cual adicionaríamos, que ha ayudado a la dominación del espacio, lo que a su vez, tiende a reducirlo a formas fijas que son descritas o interpretadas como los productos materializados de aquello que suele ser considerado como procesos históricos, sociales, políticos, económicos o ideológicos, más no espaciales. Así, aventurarse a entender el espacio vivido, a ser parte de la interpretación del espacio urbano, puede ayudar a redefinir la ciudad desde la perspectiva del lugar, de la experiencia y de la cotidianidad. Tal como lo plantea Bollnow (1969), el espacio vivido posibilitaría un despliegue y una resistencia, ya que este espacio no es un medio neutral constante, sino que en las relaciones vitales de actuaciones contrarias, está lleno de significados.

Con lo anterior, no se pretenden eliminar las desigualdades sino más bien reafirmar la diferencia, la multiplicidad y la heterogeneidad. En lugar de considerar la diferencia como algo que deba ser eliminado, se resalta el derecho a ser diferente, para así atacar las limitaciones del pensamiento binario y su aplicación dominante.

Desde este reconocimiento la ciudad realmente es entendida, tal como lo propone Ramírez (2006), como ese espacio denso de experiencias, memorias y significados que se construye *junto con otros*, con otros que son distintos, diversos, a veces distantes, pero que finalmente están en ella como referente de pluralidad y de alteridad, aquello que Young (2000) define como una “unidad en la diferencia”.

## **Conclusiones**

A pesar de las condiciones de habitabilidad, en estos barrios se da el habitar de una manera poética y genuina, según el propio entendimiento y construcción del mundo de sus habitantes.

En los barrios populares auto-construidos se trasciende el hecho de edificar y se erigen lugares, de tal modo que el construir allí adquiere su significación más profunda: el habitar en la medida que se construye. Lo anterior, en la medida de la participación continua e intervención del hombre que lo habita.

Desde el espacio vivido, se van conformando en estos barrios espacios físicos propios, los cuales hablan de sí a partir de la manera en que son habitados, adquiriendo significados y símbolos, en la medida que se habitan. Ejemplo de ello son la casa y la calle.

Cuando hablamos de hacerse a un lugar en estos barrios, estamos dando una connotación filosófica muy fuerte, ya que sus habitantes se hacen lugar en la medida que lo habitan, es decir, lo construyen y lo viven.

La casa adquiere en estos barrios un significado igualmente existencial para quienes la habitan y, asimismo, a pesar de las condiciones físicas de habitabilidad, se convierte en el centro de su mundo.

La calle es en estos barrios es lugar de fiesta, juego y encuentro, más que en los espacios concebidos, ya que desde la modernidad, en muchos casos, la calles es pensada más para automóviles, que para el disfrute de quienes la habitan.

Una visión contemporánea, nos lleva a re-significar el barrio popular autoconstruido, como un espacio diferente, igualmente válido, en la conformación y consolidación de la ciudad Latinoamericana.

### **Bibliografía**

Bachelard, G. (1965). *La Poética del Espacio*. Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Bollnow, O. F. (1969). *hombre y espacio*. Barcelona: Editorial Labor, S.A.

Carlos, A. (2001). *Espaço-tempo na metrópole*. Sao Paulo: Contexto.

Cassirer, E. (1965). *Antropología filosófica*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Certeau, M. (2000). *La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana.

Certeau, M. (2000). *La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana.

Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: Las ediciones de La Piqueta.

Heidegger, M. (1962). *Construir, habitar y pensar*. 1.

Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.

Lindón, A. (2007). Los imaginarios urbanos y el constructivismo geográfico: los hologramas espaciales. *Revista EURE* 23 (99). pp. 31-46.

Ramírez, P y Aguilar, M. (2006). *Pensar y habitar la ciudad*. México: Antropos-UAM.

Soja, E. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de sueños.

Soja, E. (1997). El tercer espacio. Ampliando el horizonte de la imaginación geográfica. *Revista Geographikós* No 8. pp. 71-76.

Sennet, R. (2012). *Juntos. Rituales, placeres y políticas de cooperación*. Barcelona: Editorial ANAGRAMA S.A.

Young, I. M. (2000) *La Justicia y la Política de la diferencia*. Madrid: Ediciones Cátedra.

# HABITAR LA “CIUDAD INFORMAL” UN ESTUDIO SOBRE EL ACCESO DIFERENCIAL AL HÁBITAT EN CONTEXTOS DE PRECARIEDAD SOCIO URBANO HABITACIONAL

Valentín Trinidad Dos Santos  
Departamento de Trabajo Social - FCS-UdelaR  
[valentin.trinidad.ds@gmail.com](mailto:valentin.trinidad.ds@gmail.com)

## Introducción

El presente artículo tiene por objetivo abordar la producción social del hábitat en condiciones de precariedad socio-urbano-habitacional. Concretamente, desarrollar un estudio, que permita comprender el proceso que transita la población excluida del acceso al mercado formal de suelo urbano -por ser una demanda económicamente no solvente-, no teniendo otra opción que residir en un asentamiento irregular (caso de estudio: COTRAVI).

En este sentido, se avanza en la descripción de las lógicas de producción y reproducción de la ciudad que han incidido en éste asentamiento irregular de la zona oeste de Montevideo, tomando como referencia algunos de los aportes conceptuales de reconocidos autores referidos a la producción de la estructura urbana en las ciudades latinoamericanas en las últimas décadas.

En este sentido, se avanza en la descripción de las lógicas de producción y reproducción de la ciudad que han incidido en éste asentamiento irregular de la zona oeste de Montevideo, teniendo presente que la producción de las ciudades latinoamericanas han sido el resultado del funcionamiento y conjunción de tres lógicas de coordinación social: Mercado, Estado, y la Lógica de la Necesidad. Esta última, se constituye a partir de un conjunto de acciones individuales y colectivas de los “sectores populares” (Cravino, 2014) que promueven la producción de lo que se ha de denominar “ciudades populares”.

Además, se considera pertinente analizar los mencionados fenómenos a la luz de los procesos de la producción social del hábitat en contextos de precariedad socio-urbano-habitacional (Romero, 2002); estos últimos, caracterizados por presentar carencias constructivas y de habitabilidad así como ausencia/precariedad en las infraestructuras, servicios urbanos y espacios públicos, tanto en la propia vivienda como en su entorno inmediato. Esto sin duda, disminuye la calidad de vida de las personas que se hallan en estas condiciones, limitando muchas veces las posibilidades para su desarrollo e integración (Trinidad, 2012).

Retomando el objeto de estudio, se abordará la praxis desarrollada colectivamente por parte de los residentes de COTRAVI en el marco de la producción social de su hábitat; así como de sus prácticas y discursos cotidianos, que conllevan a la materialización de una estructura socio-espacial fraccionada al interior de la urbanización informal. Consolidando, barreras sociales y simbólicas, construidas a partir de los discursos y prácticas efectuadas cotidianamente, por parte de los grupos poblaciones que habitan el mismo espacio (“los de arriba” y “los de la Cañada”); así como, la temporalidad de sus trayectorias socio económico habitacionales.

Concretamente, se desarrolla un estudio que permita comprender los motivos por medio de los cuales los residentes de un asentamiento irregular (caso de estudio: COTRAVI) a través de su praxis cotidiana de producción social del hábitat (en adelante PSH), así como de sus prácticas y discursos cotidianos, conducen al desarrollo de una estructura socio-espacial fraccionada al interior de la urbanización informal.

Conllevando a la generación de barreras materiales y simbólicas construidas a partir de los discursos y prácticas efectuadas cotidianamente por parte de los grupos poblacionales que habitan el mismo espacio (“Los de Arriba” y “Los de la Cañada”), así como en la temporalidad de sus trayectorias socio económico habitacionales en el barrio objeto de estudio.

Para tales efectos, se retoman los aportes Elías y Scotson (2000), a través de su propuesta, desde la sociología figuracional de establecidos-outsiders. La presente selección, se considera pertinente y/o adecuada para el abordaje del mencionado tema de estudio; en el entendido que, las condiciones y temporalidades diferenciales en las que se produce en el proceso del acceso al habitar, nos permiten comprender con mayor profundidad los procesos de distinción espacial que los grupos que habitan un mismo territorio o unidad espacial desarrollan. Así como las correspondientes clasificaciones y categorías sociales para distinguirse y a la vez relacionarse.

En suma, a través de este estudio, además de profundizar en los procesos de producción social del hábitat en condiciones de precariedad socio habitacional; también, se propone abordar los procesos de segregación en el hábitat informal, que a priori en un territorio ya segregado, dan cuenta de procesos de diferenciación, que generan barreras (in)visibles, con fuertes expresiones de discriminación y estigmatización. Conllevando a que los mencionados procesos impacten en la sociabilidad y vínculos interpersonales, exacerbando los proyectos individuales y debilitando las capacidades de construcción de lo colectivo en COTRAVI. A partir de lo expuesto, se problematiza los mencionados fenómenos que se encuentran naturalizados en el cotidiano de la población residente en el asentamiento irregular COTRAVI (Montevideo).

En suma, el abordaje de los fenómenos de la segregación territorial y la consecuente estigmatización que vivencian a diario estas poblaciones (Carman, et al, 2013), que habitan en contextos de precariedad, toman relevancia en el entendido que afecta tanto a la construcción de su identidad así como de ciudadanía.

A modo de cierre, es necesaria la asunción de una posición crítico-reflexiva a los efectos de afrontar, abordar y comprender éstos complejos espacios territoriales, denominados comúnmente por Jordi Borja (2003) como “Territorios de Exclusión”, donde “la marginación física, el hábitat no cualificado, la ausencia de monumentalidad iluminante, la no atractividad para los otros generan situaciones de capititis diminutio urbana” (Borja, 2003: 7).

## **I.Aspectos Metodológicos**

El presente estudio, de carácter exploratorio, tiene por objeto abordar las formas del acceso diferencial al hábitat en contextos de precariedad socio urbano habitacional (en adelante PSUH). Al respecto, indefectiblemente surgen una serie de interrogantes, motor de investigación: ¿cómo se construye la experiencia de habitar en contextos de PSUH? ¿Qué implicancias tiene el factor tiempo de residencia en los vínculos que se constituyen en el ámbito barrial (asentamiento)? ¿Cómo se construyen los límites materiales y simbólicos al interior de COTRAVI? ¿y hasta qué punto estos límites, “los de arriba” y “los de la Cañada”, se constituyen como fronteras, que instituyen un una estructura socioespacial fraccionada, que obstaculizan las interacciones entre ambas poblaciones residentes?

A los efectos de abordar y responder a cada una de las interrogantes anteriormente mencionadas, es que se apela a la utilización de técnicas de índole cualitativa: el proceso socio histórico del asentamiento Cotravi es reconstruido a partir de las entrevistas en profundidad (grupales in situ y entrevistas individuales y grupales

semiestructuradas) realizadas (en el marco del Proyecto de Mejoramiento Barrial) a vecinas/os del asentamiento que permitan acceder a los discursos de los residentes originarios y de los recientes en el asentamiento.

Así mismo, nos valemos del análisis de las opiniones vertidas en el censo de personas, hogares y viviendas desarrollado en el marco del Proyecto de Mejoramiento Barrial de COTRAVI (2014 – 2016). Además, el Audiovisual realizado por vecinos y vecinas del barrio Cotravi, con colaboración del Equipo Técnico, disponible en el sitio web del PMB-MVOTMA, que efectúa un racconto sociohistórico del proceso de conformación de COTRAVI desde su surgimiento en 1998 hasta 2015.

Se entendió conveniente seleccionar esta unidad espacial, asentamiento COTRAVI, por un lado, por albergar los mencionados procesos, dimensiones y problemáticas que se constituyen centro de interés del presente estudio. Por otro, debido a que quien suscribe se desempeñó profesionalmente en el Equipo Técnico encargado de desarrollar la Formulación del Proyecto de Mejoramiento Barrial Integral del Asentamiento Irregular Cotravi. Es decir, que a través de la práctica profesional permitió el acercamiento de esta compleja realidad.

Por tanto, la elección del presente tema de estudio, se debe a como plantea Claramunt (1999) que:

(...) el ser humano es un ser cognoscente en la medida que tiene un deseo de conocer, un impulso para investigar –impulso epistémico- una curiosidad que lo hace capaz de aprender. Y este conocimiento entonces le permite cambiar, modificarse, a la vez que lo habilita a generar transformaciones en la realidad en que vive, a provocar cambios en su medio. (p. 6).

## **II. Producción Social del Hábitat en el marco de la “Ciudad Informal”**

### **II.1 Aproximación conceptual al término Hábitat**

Antes de comenzar, a abordar el término producción social del hábitat (en adelante PSH), se considera pertinente reflexionar sobre la concepción de hábitat, se tomará como referencia, la definición del término en cuestión elaborado por Di Paula, este último entiende que el hábitat debe ser comprendido desde perspectiva amplia, puesto implica una “(...) satisfacción de necesidades físicas y sociales asociadas al territorio de la vida cotidiana (...) el Hábitat trasciende el techo propio y los servicios tradicionales, para incluir las necesidades socio-culturales, socio-económicas y socio-políticas” (Di Paula, 2001: 19).

En virtud de lo explicitado, es posible afirmar que en el marco del proceso de habitar, el sujeto a través de su acción transformadora, va modificando y conformando su propio hábitat; es decir que por medio de su praxis transformadora, el sujeto deja marcas –huellas- rastros, transformándolo en un territorio con significado. Es así, que el hábitat, está cargado de una fuerte dosis de subjetividad, producto de afectos, percepciones y símbolos propios de cada habitante, cada comunidad (Chardon, 2010:30). Por tales motivos, el proceso dinámico de habitar resulta de la confluencia de “distintos mundos: natural, social, económico, cultural, emocional, físico-espacial” (Chardon, 2010:22)

De lo mencionado, se desprende, la precisión que refiere a que el sujeto a través del proceso mencionado, comienza a erigir un proceso de producción identitaria de su hábitat. En conformidad con Giorgi et al (1995), “El hombre y su hábitat construyen así una estructura inseparable, persona y ambiente se moldean y transforman recíprocamente” (Giorgi, Rudolf y Rodríguez; 1995).

Sin embargo, es necesario entender al proceso de habitar, inmerso en una configuración urbano territorial sumamente compleja; donde la localización de las familias al interior de las ciudades, se encuentra estrechamente relacionada a su capacidad adquisitiva, convirtiéndose en pauta estructurante de las condiciones de acceso a la ciudad capitalista contemporánea.

## **II.2 Producción Social del Hábitat y sus múltiples interpretaciones**

El término Producción Social del Hábitat (PSH) comenzó a utilizarse, a comienzos de la década de los 70 SXX, por diversas organizaciones sociales y profesionales de América Latina para hacer referencia a los esfuerzos que realizan los sujetos para producir su propio espacio habitable. Por tales motivos, existen múltiples formas comprender a la PSH, debido fundamentalmente, a las diferentes experiencias propias de cada localidad, país o región (Romero, 2002: 6).

En este sentido, Enrique Ortiz entiende por producción social del hábitat:

un sistema de producción social que actúa sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control de una empresa social promotora, que puede ser una organización de base de pobladores (cooperativas, asociaciones, mutual, sindicato, etc.), o una organización profesional no gubernamental (algunos de los tipos de ONG, centros de asistencia técnica, institutos populares de vivienda, asociaciones civiles pro-vivienda, etc.) que produce viviendas y conjuntos habitacionales que adjudica a demandantes organizados, quienes generalmente participan activamente desde las primeras fases del proceso habitacional (2002: 39).

A su vez, otras experiencias, definen al proceso en cuestión, como “el proceso de desarrollo evolutivo del hábitat, espontáneo o planificado, para alcanzar la satisfacción de necesidades, tangibles e intangibles de los sectores sociales tradicionalmente excluidos” (Romero, 2002: 5).

Por su parte, tomando en cuenta la amplia experiencia internacional, entorno a la temática, que posee Hábitat International Coalition; ésta organización, entiende que el PSH abarca tanto los procesos como los productos que emanan de las iniciativas colectivas al construir sus propios hábitat: casas, pueblos, barrios e incluso grandes partes de la ciudad. Se podría definir como un proceso centrado en las iniciativas y capacidades de diversas modalidades de autogestión: abarca desde la autoproducción individual espontánea hasta la producción colectiva con altos niveles de organización y complejidad de producción, negociación, amplia participación y administración. Requiere de asesoría técnica en diferentes campos, junto con el apoyo de los gobiernos locales. No tiene fines de lucro: busca la resolución práctica de los problemas y, de este modo, hacer que los derechos humanos sean compatibles con los principios de dignidad humana, justicia y responsabilidad del Estado (HIC, 2007:24-25)

Como es posible vislumbrar la diversidad de formas de comprensión del fenómeno, dado que algunos entienden la PSH involucrando tanto aquellas modalidades donde participan los habitantes en forma individual u organizada; mientras otras se refieren sólo a la vivienda y otros al hábitat en general. Algunos incluyen y otros excluyen el papel del Estado. Otros homologan la autogestión con autoconstrucción, y existe un campo de vinculaciones con lo que algunos denominan la “producción informal” (Romero, 2002:5). Sin olvidar, que esta última modalidad, ha sido históricamente el implementado por los sectores populares latinoamericanos- rezagados del mercado de suelo urbano-

Por otra parte, el propósito de la PSH es propender a que los diversos sectores de la sociedad logren tener un hábitat y una vivienda que responda a sus múltiples

condiciones y demandas; por medio, de procesos en los que participen y decidan, presentando proyectos capaces de adecuarse a su realidad, a sus posibilidades y potencialidades, presentes y futuras. Permitiendo, relacionar sus demandas particulares con las de las comunidades del vecindario, del barrio y de la ciudad donde habitan; articularse a las cuestiones sociales, económico-productivas, normativas, culturales, arquitectónicas, urbano-espaciales y sustentables ecológicamente que conforman y determinan el hábitat, entendiéndolo como un producto producido en un proceso dialéctico (Romero, 2002:6).

Retomando el punto de partida, por medio de la utilización de la expresión producción social del hábitat, se pretende dar cuenta de la masiva capacidad de autoproducción de los sectores populares respecto de las viviendas y “pedazos” de la ciudad que habitan. Es a través de estos procesos masivos de autoproducción de vivienda y ciudad por parte de sectores populares, que es posible denotar claramente una problemática en la cual confluyen una serie de factores trascendentales, como la inserción social, económica, política, cultural y territorial de este vasto conjunto poblacional (Trinidad, 2012).

### **II.3. La Producción Social del Hábitat en contextos de Precariedad Socio-Urbano Habitacional**

En las últimas décadas en las ciudades latinoamericanas se ha hecho más visible la exclusividad residencial y la precariedad urbano habitacional, claras manifestaciones de los cambios socio-económico que han reconfigurado la propia estructura y morfología urbana de las ciudades. Este proceso se materializa a través de los diversos patrones de localización de diferentes segmentos sociales de la población –y sus actividades- como parte del proceso de producción de la ciudad.

En virtud de lo mencionado, en concordancia con Martim Smolka y Laura Mullahy (2000), “el paisaje de las ciudades latinoamericanas suele estar marcado por la contradictoria coexistencia de áreas residenciales para la clase adinerada (...) y las áreas marginales donde está confinada parte de la población urbana de bajos recursos” (Smolka y Mullahy, 2007: 27)

Por tanto, en este contexto, cobra importancia la lógica hacedora de ciudad, denominada de la necesidad; modalidad, esta última, desarrollada principalmente por los sectores populares de la ciudad, sectores excluidos del mercado de suelo urbano que no tienen otra opción que desarrollar el proceso de producción social de su hábitat en las peores localizaciones urbanas.

Lo mencionado conlleva a la producción de una ciudad que resulta de la convergencia de la ciudad formal (relacionada tanto con la lógica estatal como con la mercantil) y la ciudad informal (vinculada a la lógica de la necesidad habitacional que se hace presente en los sectores poblacionales menos favorecidos por el “trickle down effect”, en el marco del desarrollo económico capitalista). Estos procesos consolidan, en términos de Tardín (2006), una “ciudad mutante”.

### **III. Caracterización de las lógicas de producción y reproducción de la ciudad de Montevideo que operan en COTRAVI.**

En este punto, se avanza en la descripción de las lógicas de producción y reproducción de la ciudad que han incidido en éste asentamiento irregular de la zona oeste de Montevideo, tomando como referencia algunos de los aportes conceptuales de

Abramo, referidos a la producción de la estructura urbana en las ciudades latinoamericanas en las últimas décadas (Abramo, 2012: 36).

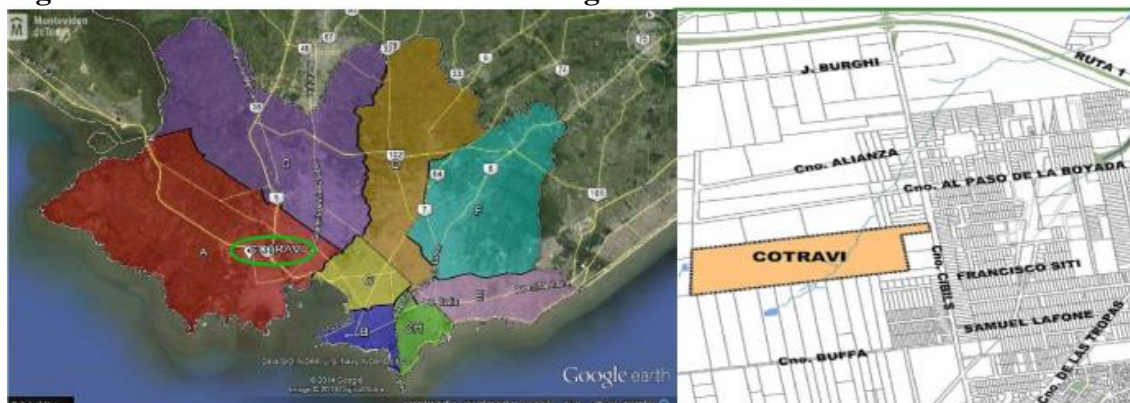
Al respecto, corresponde explicitar que la producción de las ciudades latinoamericanas han sido el resultado del funcionamiento y conjunción de tres lógicas de coordinación social: Mercado, Estado, y la Lógica de la Necesidad. Esta última, se constituye a partir de un conjunto de acciones individuales y colectivas que promueven la producción de lo que se ha de denominar “ciudades populares”.

Estas formas de producción urbana se han desarrollado a partir de una modalidad de acceso al hábitat caracterizada por su habitual proceso de: ocupación/autoconstrucción/autourbanización y consolidación. Esta modalidad, de producción de la ciudad popular, se presenta como una nueva variante que articula la lógica del mercado con la de la necesidad, y se manifiesta socialmente como el mercado informal de suelo (Abramo, 2012: 36-38).

En Montevideo, el mercado de suelo urbano sigue sus propias reglas y, en esa lógica, no encuentra lugar el concepto de necesidad habitacional o de derecho al acceso a la vivienda digna. Esta necesidad para muchos sectores, se manifiesta en el territorio en extensas áreas de expansión residencial, caracterizados/marcados por la precariedad socio-urbano-habitacional (IM, 2010).

En este contexto capitalino, de producción de ciudad, es que se inscribe el caso de la microzonificación informal denominada COTRAVI, que se constituye como asentamiento irregular el 4 de abril de 1998; a partir de una ocupación, en cierta medida muy organizada, de lo que entonces era un predio semi-rural privado, localizado en la periferia oeste de la ciudad de Montevideo, ubicado en una interfase de borde, en lo que fuera un área predominantemente rural con predios ocupados originalmente por quintas (Informe Censal Cotravi 2014).

**Figura I: Ubicación del Asentamiento Irregular COTRAVI**



Fuente: Relevamiento y Diagnóstico Integral Cotravi. Consorcio IPRU-CSI / PMB-MVOTMA

La ocupación de estas tierras, por parte de la población residente del asentamiento, se enmarca en un contexto socioeconómico en el que los beneficios del crecimiento económico no sólo no llegaron a los sectores sumergidos en la pobreza sino que, por el contrario, han contribuido en gran medida a profundizar las asimetrías sociales.

Lo mencionado, ha consolidado una estructura residencial segmentada en términos socioeconómicos que promueve una estructura socio-espacial fraccionada. Una estructura residencial, que se manifiesta como un mecanismo de “distinción



espacial jerarquizada”, que reitera espacialmente las divisiones de clase y la estratificación socioeconómica (Bourdieu, 1994 Apud Abramo, 2012:58).

Lo mencionado denota que población original residente en COTRAVI debió resolver irregularmente lo que no logró solucionar por la vía de la formalidad; ocupando tierras, ubicadas en los bordes periféricos de la ciudad, en pésimas localizaciones urbanas, con severas carencias de servicios y equipamientos básicos. Están muy presentes y se reiteran en los relatos de vecinos y vecinas, los motivos que los llevaron a habitar COTRAVI hacia fines de la década del '90, entre los que se encuentran el constante deterioro económico, la continua pérdida de puestos laborales, los sucesivos aumentos del mercado de alquileres, el incremento del coste de vida de las familias, entre otros.

Desde una mirada territorial, actualmente COTRAVI se presenta como un enclave urbano dentro de un territorio que presenta un paisaje variado, complejo y con superposiciones de usos. Desde los bordes del asentamiento, se aprecia la discontinuidad de la forma, de los usos y del paisaje. Por un lado, el espacio rural, la mayor parte del mismo ha abandonado la producción. Por otro, los nuevos usos, los espacios de ciudad más tradicionales conformados por los antiguos barrios y las cooperativas de vivienda. Al Norte de la trama del asentamiento se observa el avance y consolidación de los nuevos usos del suelo, vinculado a la instalación de grandes estructuras empresariales de almacenamiento. Hacia el suroeste, el borde se vuelve rural con grandes extensiones vacías. A sí como también, es posible observar desde sus bocacalles, diferentes vistas del Cerro de Montevideo y el área rural a lo lejos (IPRU-CSI, 2014).

No obstante, corresponde establecer que COTRAVI se encuentra emplazado en un espacio de la ciudad, caracterizado por la precariedad socio-urbano-habitacional, asociada al desarrollo de un hábitat informal cuya materialización presenta carencias de habitabilidad, así como precariedad en conexión/acceso a servicios básicos, condición de tenencia de la vivienda y lejanía equipamiento y transporte colectivo. Estas carencias, no solo se encuentran en el propio espacio que se habita sino también en el entorno inmediato y/o área circundante. Esto sin duda, disminuye la calidad de vida de las personas que se habitan en estas condiciones, limitando sus posibilidades de desarrollo así como proyecto de vida (Trinidad, 2012).

#### **IV.Revisitando los aportes de Elias y Scotson acerca de la figuración established –outsiders**

A los efectos de realizar un abordaje integral sobre las dinámicas vinculadas a la producción social del hábitat desarrollados por los vecinos de COTRAVI desde su inicio, así como el acceso diferencial al espacio interior del asentamiento, y los procesos de diferenciación socioeconómico espacial que se suscitan entre los grupos sociales que residen al interior de la urbanización informal objeto de estudio.

Se entiende conveniente, a los efectos de iluminar el presente análisis, sobre los mencionados procesos, valerse de los aportes de Norbet Elías y John Scotson (2000) en su estudio: *Os Estabelecidos e os Outsiders: Sociologia das Relações de Poder a partir de uma Pequena Comunidade*.

Para comenzar, Norbet Elías y John Scotson (2000), en su análisis de las relaciones, entre residentes de una misma localidad inglesa, cuestionaron la habitual disociación entre estructura e historia:

de acuerdo con las convenciones actuales del pensamiento, la historia no tiene estructura y la estructura no tiene historia”, constatando sin embargo que “sin una

referencia al desarrollo de Winston Parva, su estructura en la investigación permanecería incomprensible. El esbozo de ese desarrollo fue parte integrante de la investigación sobre la estructura -sobre la configuración de la comunidad en un momento dado-.(2000: 67)

En otras palabras, comprender las relaciones sociales en Winston Parva exigía introducir el factor tiempo de residencia en la estructura de análisis. Concretamente, Elías y Scotson, estudiaron una localidad en la cual no existían marcadas diferencias de clase, etnia o estatus entre las poblaciones de dos barrios obreros; que a simple vista eran muy similares y donde los residentes de uno de los barrios (el más antiguo) se sentían miembros de un grupo superior al barrio vecino (el más reciente) a la vez que los residentes de este último barrio aceptaban pertenecer a un grupo de menor valía, relacionándose en una figuración del tipo “establecidos-outsiders”. Como señalan estos autores, el tiempo de residencia es un factor de clasificación de familias y grupos: “términos [antigüedad y nuevo] apuntan para diferencias específicas en la estructura de los grupos y que ese tipo de diferencia estructural desempeña un papel en su jerarquización” (Elias y Scotson, 2000: 53).

Así, según la propuesta de los autores de referencia, es posible vislumbrar en la figuración social de establecidos y outsiders, los procesos temporales relativos a la antigüedad de los grupos residentes y sus efectos en la cohesión social diferencial de cada uno de ellos y el impacto de dicha “cohesión diferencial” en las relaciones entre los miembros de los distintos grupos residentes de la mencionada comunidad. En efecto, la cohesión social, se manifestaba en el monopolio por parte de los established de ciertas instituciones de la comunidad; y por ende, la exclusión del acceso a las mismas a los outsiders y la sanción por parte de la comunidad sobre los miembros del grupo establecido que se relacionaran con los recién llegados (Elias y Scotson, 2000: 53).

Al respecto, los autores de referencia señalan que los comentarios cotidianos hacían visible un imaginario social en el que los residentes antiguos no sólo marcaban una diferencia respecto de los nuevos residentes sino que además acentuaban la idea de ser “mejores” que los nuevos (Elias y Scotson, 2000: 83). Además de la mencionada diferenciación, explicitada en el discurso de los antiguos residentes, se expresaba también una práctica permanente de “evitar” el contacto con los otros justificando ésta práctica discriminatoria en una estigmatización de tipo social, al tildarlos “a todo idistintamente de burdos y poco educados” (Elias y Scotson, 2000: 83). Esto conlleva, a la generación de barreras sociales y simbólicas en los procesos interacción, intercambio y contacto social entre los established y los outsiders.

En virtud de lo explicitado, los autores de referencia, afirman que:

un grupo puede estigmatizar a otro efectivamente sólo mientras esté bien establecido en posiciones de poder de las cuales el grupo estigmatizado se encuentra excluido. Mientras perdure esta condición, el estigma de la desgracia colectiva impuesto a los marginados puede persistir”(Elias y Scotson, 2000: 89)

En efecto, por lo tanto, se destacan dos elementos centrales en el factor antigüedad: por un lado, la cohesión social interna y su consecuente sentimiento de comunidad; y, por otro, la posibilidad de manejar el control social.

En virtud de lo expuesto, en los siguientes apartados se procederá a efectuar el correspondiente análisis de las lógicas de producción y reproducción de la ciudad que operan en COTRAVI; así como, el particular devenir de la estructura socio-espacial fraccionada de COTRAVI a luz de los aportes de Elias y Scotson (2000).

## **V.COTRAVI: una mirada retrospectiva a su proceso de construcción**

La producción social del hábitat, desarrollada por las familias originarias de COTRAVI, comienza un 4 de abril de 1998 a partir de una ocupación, en cierta medida muy organizada, de un predio de 22 hectáreas ubicado en la zona oeste de Montevideo, con un loteo inicial de 354 predios y con múltiples previsiones de traza vial, amanzanamientos y equipamientos.

**Figura II: Georreferenciación del Asentamiento Irregular COTRAVI**



Fuente: Relevamiento y Diagnóstico Integral Cotravi. Consorcio IPRU-CSI / PMB-MVOTMA

El mencionado proceso, a lo largo de estos 18 años, conllevó indefectiblemente, la ocupación y fraccionamiento del predio, el establecimiento de la traza vial, los amanzanamientos, el loteo inicial de 354 predios, en los que las familias edifican sus viviendas caracterizadas al principio por la utilización de materiales livianos; para luego, mejorar la estructura originaria de la unidad habitacional. Justamente, la mejora constante de la vivienda es un fenómeno fácilmente observable en la dinámica cotidiana de Cotravi, con camiones de barraca que transitan a diario por el barrio con materiales de construcción

Otro aspecto relevante, de la dinámica de conformación del hábitat-barrio-territorio, está vinculados a la previsión y reserva de áreas para dotaciones de infraestructura, equipamientos y/o la conformación de sistemas verdes articulados entre sí. En este sentido, Cotravi cuenta con un proyecto prefigurado por los vecinos donde se asigna al espacio central ocupado por la cañada, la condición de espacio público, reservado para canchas y locales de uso comunal. La conformación y ordenamiento del trazado interno del asentamiento permitió también la previsión de ciertos espacios con destinos no residenciales como ser la plaza así como los sucesivos intentos fallidos de construcción de una policlínica, guardería y/o salón comunal.

Al respecto, mención especial, requieren los procesos de ocupación posteriores al organizado originalmente, por parte de familias que se asientan en las proximidades de la cañada. Este hecho, parece haber marcado también la historia del barrio, en el entendido que su ocupación impactó en la proyección de los espacios comunitarios previstos.

Las relaciones, entre uno y otro sector del barrio, se encuentran fragmentados físicamente por la cañada además parecen haber transitado por distintos momentos y formas de relación conflictivas.

De acuerdo a lo expuesto por los vecinos, el sector del asentamiento, donde se ubica la cañada y sus espacios circundantes, fue creciendo a impulsos más individuales-

familiares, quienes no habrían asumido los “acuerdos iniciales, las formas de distribución de los lotes y el reconocimiento al grupo de vecinos referentes-organizados” (IPRU-CSI,2014).

La mayoría de estas ocupaciones, son caracterizadas por presentar una extrema precariedad urbano habitacional, y especialmente el emplazamiento de núcleos familiares, que se localizan en suelos no aptos, para el uso residencial, dado su proximidad a los márgenes de la cañada. Una población caracterizada, en la mayoría de los casos por trayectorias familiares y sociales marcadas por largos procesos de exclusión social/desafiliación, de carencias materiales y no materiales, que configuran un escenario de vulnerabilidad y precariedad que han condicionado las posibilidades y las oportunidades para su desarrollo. Procesos, que impactan en el imaginario social del resto de la población residente, estableciéndose construcciones sociales de carácter estigmatizante sobre esta población que habita la zona de cercana al curso de agua.

Para tales efectos, es necesaria la asunción de una posición crítica a los efectos de abordar y comprender éstos complejos espacios territoriales, denominados comúnmente por Jordi Borja (2003) como “Territorios de Exclusión”, donde “la marginación física, el hábitat no cualificado, la ausencia de monumentalidad iluminante, la no atractividad para los otros generan situaciones de *capititis diminutio urbana*” (Borja, 2003: 7)

## **VI.COTRAVI y su particular estructura socio-espacial fraccionada**

### **VI.1 Tiempo de residencia y los límites sociales-simbólicos presentes en COTRAVI**

La indagación del proceso socio histórico de conformación del asentamiento COTRAVI, permitió identificar temporalidades (y condiciones materiales) diferenciales en el proceso de llegada y del propio proceso de habitar que se traduce en una configuración socio-espacial fragmentada.

En este sentido, es posible vislumbrar una fuerte correlación entre tiempo de residencia, “lugar de emplazamiento o residencia” así como las condiciones socioeconómicas habitacionales, que generan ciertos clivajes hacia el interior del asentamiento. Conllevando, a la consolidación de una cohesión social diferencial; lo que nos permite comprender las relaciones entre los residentes de los sectores denominados “los de arriba” y “los de la cañada”.

En otros términos, tanto el tiempo de antigüedad, el “lugar de emplazamiento o residencia” así como las condiciones socioeconómicas habitacionales, son utilizadas como justificación de la desigualdad que se propone en el presente estudio; retomando así una de las hipótesis propuesta de Elias y Scotson (2000), es decir que el tiempo diferencial de residencia permite comprender y explicar las condiciones desiguales en tanto las relaciones (de poder) entre establecidos y outsiders, que definen claramente las formas de relacionamiento entre los residentes de una misma unidad espacial.

Como fuera establecido con anterioridad, el caso estudiado toma una de las más relevantes hipótesis de la propuesta de Elias y Scotson (2000), es decir la dimensión tiempo de residencia; empero, para el caso particular de COTRAVI, además de la mencionada dimensión es necesario contemplar también “lugar de emplazamiento o residencia” así como las condiciones socioeconómicas habitacionales de las familias y las formas organizativas de los grupos presentes en el mismo espacio que habitan.

Estas dimensiones, propician el desarrollo o generación de límites sociales y simbólicos que operan al interior de espacios y grupalidades/poblaciones. Así, además de los límites sociales, en tanto formas objetivadas de diferencias sociales manifestadas

en el acceso y la distribución desigual de recursos y oportunidades que en el caso del espacio urbano refiere al desigual acceso a la ciudad; debemos tener presente, los límites simbólicos, es decir, las distinciones conceptuales realizadas por los actores sociales para categorizar objetos, personas y prácticas, que mantienen relaciones complejas (refuerzo, inversión, cuestionamiento, etc.) con los límites sociales (Lamont y Molnár; 2002 Apud Carman, et al, 2013: 17-18).

A modo de cierre, los procesos de segregación, en un mismo territorio segregado, dan cuenta de procesos de diferenciación, generando muros invisibles que segregan dentro del propio territorio segregado, con expresiones de estigmatización muy fuertes. En tal sentido, los procesos mencionados impactan en la sociabilidad y vínculos interpersonales, exacerbando los proyectos individuales y debilitando las capacidades de construcción de lo colectivo. La integración territorial entre los grupos socio-económicamente diferentes y las posibilidades de convivencia se fragilizó con expresiones extremas como la discriminación y estigmatización.

En este sentido, las posibilidades de construcción de lo colectivo, en este tipo de escenario, también están vinculadas a las formas de organización y experiencias de participación, ligadas a la resolución de necesidades, muchas de ellas materiales, pero también simbólicas.

## **VI.2 Los procesos del habitar en COTRAVI: “como que hay dos cotravis, los de la cañada y nosotros”**

La especificidad del proceso histórico de conformación de COTRAVI, las características geográficas de su emplazamiento, las condicionantes socioeconómico habitacionales y culturales de su población; presentan particularidades, pertenencias e identidades diferenciales que se expresan, también, en distintas dinámicas del habitar así como de la organización y participación comunitaria a lo largo de su historia.

Estas particularidades, se reflejan en la cotidianeidad, en las formas organizativas, en la interacción colectiva entre vecinos, que también han variado a lo largo del tiempo. Transitando, por momentos en los que la gestión se caracterizó por acciones individuales de vecinos más movilizados, hasta comisiones de vecinos más estables y otras formas organizativas colectivas menos estructuradas, movilizadas por necesidades particulares de la zona en que residen; a modo de ejemplo: los vecinos de la zona de la cañada.

Del relato vecinal, surgen dos zonificaciones a la interna del COTRAVI, claramente diferenciados, que responden tanto a la particularidad topográfica del asentamiento así como al momento histórico de ocupación así como de las formas organizativas desarrollada por cada grupo: “los de Arriba” y “la zona de La Cañada”.

### **Figura III: Georreferenciación de los 2 sectores: los de arriaba” y “los de la cañada**

Fuente: Elaboración propia



“Los de arriba”, son efectivamente quienes están en una altura mayor del terreno, a los que también se incorporan a esta categoría los vecinos que viven cerca de Camino Cibils. Una población que en buena parte habita desde los inicios del asentamiento, así como los que ostentan las mejores locaciones espaciales para residir. Además, se los asocia se nombra a quienes integran la comisión vecinal porque la sede se encuentra allí y porque históricamente los integrantes de la comisión pertenecen a esa zona.

Por su parte, los vecinos denominados “los de la cañada”, se caracterizan por ser una población que presenta toda una historia de relegación y procesos de desafiliación. Además, es un grupo de vecinos que se caracterizan por encontrarse en las más precarias condiciones socioeconómico habitacionales. Además, en un inicio desarrollaron una comisión propia, a los efectos de movilizarse para reivindicar sus derechos vulnerados. Sin embargo, esta organización, fue perdiendo vigor a lo largo de estos años. Empero, la organización de esta grupalidad, generó una relación de extrema conflictividad con el resto del barrio, dado que se generaba una comisión en paralelo a la Comisión “vecinalmente legitimada”.

En efecto, la ocupación de la cañada pareciera marcar un importante punto de inflexión en la historia de COTRAVI, dado el establecimiento en predios que estaban destinados, según el proyecto original: a espacios públicos, policlínica o guardería, salón comunal; y que, además, la comisión del barrio se había comprometido ante el MVTOMA a preservar de futuras ocupaciones. Las ocupaciones en la zona de la Cañada, conllevaron a fuertes procesos de fragmentación al interior del propio asentamiento; así como la conformación de otra grupalidad de vecinos que se oponía a la propia Comisión Vecinal del barrio, lo que propició un mayor distanciamiento u escisión entre los denominados vecinos de mayor antigüedad en COTRAVI (established) y los nuevos ocupantes de la zona de la cañada (outsiders).

La mencionada situación, es recordada por la tensión generada no solo de carácter barrial sino también persona, por parte de los vecinos originarios:

Cuando ocuparon en la cañada, yo estaba en la comisión y fuimos a la seccional y de la seccional dijeron que nosotros no éramos los dueños que lo tenía que hacer el Ministerio de Vivienda. Nosotros fuimos a informarles cuando habían tres y ellos vinieron al año o año y pico [2006], cuando habían veinte, con un escribano, un secretario y un abogado del Ministerio y ya estaba todo ocupado. Nosotros queríamos mantener los espacios, pero claro no podíamos con eso y nosotros no teníamos ninguna



potestad, tampoco generar algo personal, cómo le íbamos a decir a otros que no ocuparan si nosotros éramos también ocupantes (IPRU-CSI, 2014).

Por su parte, la población ocupante en la cañada se encontraba en una situación económica, social y cultural significativamente más precarizada. En este sentido, las familias que viven en la cañada, explican su procedencia de forma similar a quienes ocuparon inicialmente en COTRAVI, dicen que viven desde hace menos de diez años y, en la mayoría de los casos, los relatos de cómo y por qué llegaron al barrio, refieren a la falta de opciones o alternativas y la oportunidad de un lugar o espacio a la venta:

Yo vivo hace 9 años acá. Donde vivíamos teníamos lanzamiento y teníamos un hijo chico. En todos lados pedían en dólares. Una muchacha me dijo que había un terreno y lo compré por tres mil pesos. No había nada ahí, estaba vacío (IPRU-CSI, 2014).

Yo estoy viviendo ahí hace seis años, ya estaba la casita hecha, fue por mi hermana porque si no me quedaba en la calle (IPRU-CSI, 2014).

Además, explican que ante su condición de extrema precariedad socioeconómico habitacional en la cual se encontraban; explican que durante 2010 al 2012, desarrollaron un conjunto de actividades movilizadoras para reivindicar sus derechos:

la comisión no nos tomaba mucho en cuenta, decidimos movernos por la nuestra para solucionar nuestra situación, pero principalmente lo hicimos por nuestros hijos ( ) Llegamos al MVOTMA, llegamos al Palacio Legislativo y a la Intendencia ( ) en mayo de 2010 se cortó la ruta, allí logramos entrevistas. Simplemente nosotros no éramos una comisión sino referentes del barrio que frente a las problemáticas y viendo que la comisión de allá arriba no nos tomaba en cuenta, como que no éramos del barrio nosotros- entonces formamos este nuevo grupo (IPRU-CSI, 2014).

La denominación “Vecinos de la cañada” o “los de la cañada”, indica no solo el lugar físico en el que se ubican dentro del barrio, sino también parece dar cuenta de cierta forma de segmentación interna operando a nivel material y simbólico en la dinámica del territorio. Es posible visualizar que existe una construcción de la percepción de quiénes son unos y quiénes son otros en COTRAVI, y por lo tanto, a los relacionamientos que se construyeron, construyen y podrán construirse.

Se hace referencia, en este sentido, a lo que se ha mencionado en puntos anteriores de este documento, respecto de un barrio que aparece dividido entre los de arriba y los de la cañada. Ciertamente, éstos últimos no tienen ubicación en el espacio del barrio, dado que los vecinos originarios (los de arriba) no generaron un código de similar connotación para con los vecinos que residen en las proximidades del curso de agua, como podría ser: “los de abajo”. Empero, se los nombra de forma diferente. Al estar por fuera de la nomenclatura cotidiana, parecieran visualizarse y auto visualizarse como “sin lugar”.

Es así que, que para el caso de COTRAVI, coexisten en un mismo espacio, antiguos residentes con un fuerte arraigo e identificación con su historia, y nuevos grupos poblacionales que se asientan al interior de este espacio territorial cargado de un significado, para los primeros. Esta heterogeneidad adquiere un carácter conflictivo, la diversidad es difícilmente tolerada y entre los distintos grupos se generan procesos de mutua discriminación y estigmatización, que hacen que se incremente la insatisfacción residencial y la desconfianza a lo desconocido. La sensación de inseguridad, ligada a los cambios acontecidos en las relaciones cotidianas, pero también a su carácter de construcción social condicionan las posibilidades de encuentro con el otro, la construcción de vínculos de confianza y las experiencias colectivas (Machado et al, 2014: 227).

En suma, las posibilidades de construcción de lo colectivo, en este tipo de escenario, están vinculadas a las formas de organización y experiencias de participación, ligadas a la resolución de necesidades, muchas de ellas materiales, pero también simbólicas.

En este sentido, los procesos de segregación, a priori en un mismo territorio segregado, dan cuenta de procesos de diferenciación, que generan barreras invisibles que segregan dentro del propio territorio segregado, con expresiones de estigmatización muy fuertes. Conllevando, a que los procesos mencionados impacten en la sociabilidad y vínculos interpersonales, exacerbando los proyectos individuales y debilitando las capacidades de construcción de lo colectivo. La integración territorial entre los grupos socio-económicamente diferentes y las posibilidades de convivencia se fragilizó con expresiones extremas como la discriminación y estigmatización.

## **VII. Reflexiones finales**

A partir del presente estudio, fue posible corroborar la pertinencia de la proposición efectuada por Elias y Scotson (2000), es decir que el factor temporalidad, más precisamente el tiempo de residencia, permite comprender y explicar las condiciones de desigualdad en el seno de una comunidad; así como de las relaciones de poder, que determinan el prestigio, moldeando las formas de relacionamiento entre los established y outsiders.

Para el caso concreto de COTRAVI, esta hipótesis fue corroborada, con ciertos matices, en el sentido que la diferencia en el tiempo de residencia, permite comprender los actuales procesos de segregación y fragmentación espacial presentes, así como los procesos de estigmatización que recaen en la población residente en la zona de la cañada (outsiders). Concretamente, la antigüedad de residencia, define qué lugares las familias ocuparían al interior del espacio (a modo de ejemplo, en el marco de conformación de COTRAVI, aquellos residentes que ocuparon hacia 1998, obtuvieron las mejores locaciones, en comparación con los más recientes) así como las condiciones en que habitarían (mayor o menor nivel de precariedad socio urbano habitacional). Además, de la antigüedad de residencia, también, se encuentra relacionada con las formas organizativas desarrolladas; materializado principalmente en la figura de la Comisión de Vecinos (electa por buena parte de la población residente). Esta grupalidad, como fuera descripta, existe desde la propia creación del asentamiento, a los efectos de reivindicar sus necesidades en los diferentes espacios institucionales. Este proceso genera lo que Elias y Scotson denominan, cohesión social diferencial, base constitutiva de un “nosotros”. Además, la Comisión de Vecinos, es una fuente importante de poder y referencia barrial. Este punto es central para explicar la pertinencia de la hipótesis de los autores de referencia con relación a nuestro estudio.

Por ende, la generación de una comisión vecinal en paralelo, por parte de los vecinos asentados en la zona de la cañada y sus alrededores, ahondó aún más las brechas existentes. Brechas, provenientes, de ocupar espacios previstos para el desarrollo de equipamientos comunitarios, los cuales presentan una fuerte carga simbólica y afectiva -de carácter positivo-, que incide directamente en la percepción que presenta el resto de la población de COTRAVI (established) respecto a los vecinos de la cañada (outsiders).

Sin embargo, este supuesto no es suficiente para explicar la totalidad de las dinámicas relaciones existentes al interior del asentamiento. En el entendido, que el tiempo de residencia, es una de las dimensiones presentes, pero no la única, puesto se desarrolla y relaciona conjuntamente con otras, como lo son las condiciones



socioeconómicas habitacionales, y el “lugar de emplazamiento o residencia” al interior del asentamiento. La conjunción de estas dimensiones/factores, permiten lograr un abordaje integral del objeto de estudio, permitiéndonos comprender la existencia y persistencias de los actuales límites sociales como simbólicos, desigualdades en el acceso y distribución de recursos; y también de prestigio, en un espacio considerado externamente a priori como homogéneo.

Como fuera explicitado en anteriores apartados, el factor tiempo de residencia en el asentamiento se considera fundamental para explicar los mencionados procesos de acceso diferencial a un espacio caracterizado por encontrarse en condiciones de precariedad. Sin embargo corresponde aclarar que las familias que se asentaron en las zonas de la cañada y sus alrededores, presentan los peores niveles de precariedad urbano habitacional, por el propio hecho de asentarse en espacios no aptos para habitar.

Sin embargo, las condiciones económicas de la población también son un factor clave en esta explicación, puesto en la actualidad el asentamiento albergó un gran número de familias nuevas, pero por su capacidad adquisitiva lograron adquirir viviendas en las zonas mejor servidas del asentamiento; pero este hecho no conlleva a su estigmatización por ser nuevos vecinos. Mientras que las familias que residen en la zona de la cañada, fueron estigmatizadas desde el momento que se asentaron (más allá de hacerlo en los espacios previstos para equipamientos) pero son familias que también presentan largas historias de desafiliación social y continua vulneración de sus derechos.

En efecto, lo mencionado permite afirmar que para el caso de COTRAVI, que el factor socioeconómico sólo cobra valor si se asocia al factor antigüedad de residencia (base del desarrollo de mecanismos de cohesión social; adicionado, a la posesión de instituciones de poder). Empero ambos factores deben ser coadyuvados por el “lugar de emplazamiento o residencia” en el interior del asentamiento; es decir: dime en qué lugar del asentamiento resides u ocupaste, tú antigüedad en el mismo, tú condición socioeconómica; y te diré que posición social y simbólicamente ocupas en COTRAVI.

En este sentido, es posible vislumbrar una fuerte correlación entre el espacio donde desarrollaron la ocupación los vecinos, el tiempo de residencia así como las condiciones de vida que genera configuración socio-espacial fragmentada. Propiciando el surgimiento de dos sectores: los de arriba y los de la cañada

A modo de cierre, se entiende pertinente introducir una interesante opinión esgrimida por un vecino entrevistado, que resume sintéticamente el quid del asunto de este estudio: “Lamentablemente, a veces, entre pobres nos discriminamos” (IPRU-CSI, 2014).

## **Bibliografía**

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. Revista EURE N°114, Vol (38), pp. S/d.

Baráibar, X. (2009). Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia ‘por defecto’ de la dimensión territorial. Departamento de Trabajo Social- Facultad de Ciencias Sociales- Udelar. Montevideo. Uruguay. Revista Fronteras Vol (5). pp. 59-72.

Borja, J. (2003). La ciudad conquistada. Madrid: Alianza Editorial.

Carman, M.; Vieira da Cunha, N.; Segura, R. (coord.) (2013). Segregación y diferencia en la ciudad. Quito: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Cravino, C. (2014). Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chardon, Anne-Catherine. “Reasentar un hábitat vulnerable: teoría versus praxis”. *Revista INVI* N° 70 [en línea] 2010, vol. 25 [citado julio 2012]. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=25816626002>.

Di Paula, J. (2001). “Políticas habitacionales en Uruguay”. *Vivienda Popular en América Latina*, v.8 (1), Montevideo. Pp 19-24.

Elias, N. ; Scotson, L (2000) Os estabelecidos e os outsiders. Sociologia das Relações de Poder a partir de uma Pequena Comunidade. Sao Pablo: Zahar.

Giorgi, V; Rodríguez, A; Rudolf, S (1995). “Hábitat y calidad de vida. Un enfoque psicológico”. *Revista Aportes*. Montevideo. Escuela Pichón Riviere.

Hábitat International Coalition (HIC). (2007) Annual Report 2007: “Dignidad humana y el derecho a la vivienda, producción social del hábitat, equidad de género y medioambiente sustentable. HIC – General Secretariat. Santiago de Chile.

Intendencia de Montevideo (IM). (2010). Documento de Avance Revisión del Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005) “Hacia del Plan Montevideo 2010- 2020”. Montevideo: Intendencia de Montevideo

IPRU CSI (2014) Relevamiento y Diagnóstico Integral Cotravi. PBM-MVOTMA (mimeo).

Machado, G.; Rodríguez, A.; Rocco, B.; Álvarez, M. (2014). Los límites de la política y la política de los límites en los procesos de urbanización. En: Acosta, Y., Casas, A., Mañan, O., Rodríguez, A. y Rossi, V. (coords.). (2014). Sujetos colectivos, Estado y capitalismo en Uruguay y América Latina. Perspectivas críticas. Montevideo: Trilce-Espacio Interdisciplinario UR.

Olesker, D. (2001). Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del

Ortiz, E.; Zárate, L. (compiladores) (2002) Vivitos y Coleando. 40 años por el hábitat popular en América Latina. México DF: HIC-AL/UAM.

Romero, Gustavo. (1994). Las alternativas y opciones de la Autoconstrucción de vivienda en América Latina. En: Pelli, V.; Lungo, M.; Romero, G.; Bolívar, T. (1994) Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina. San Salvador: CYTED Red XIV.

Smolka, M.; Mullahy, L. (eds.). (2007). Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en America Latina. Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy.

Tardin, R. (2006). La ciudad informal. En Nogué, J.; Romero, R. (Ed). (2006). Las otras geografías. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch,.

Trinidad, V. (2012). Las urbanizaciones informales. Una modalidad de acceso al Hábitat y la ciudad contemporánea. Tesis de grado. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR.

## **EJE 8**

### **Mercado del suelo, vivienda y servicios en los asentamientos populares**

# ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS URBANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

## ESTIMATIVA, IDENTIFICAÇÃO E PERSPECTIVAS

Hamilton Moreira Ferreira  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG  
[hamiltonmf@gmail.com](mailto:hamiltonmf@gmail.com)

Maria Luisa Machado Martins  
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG  
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG  
[marialuisamachadomartins@gmail.com](mailto:marialuisamachadomartins@gmail.com)

### 1 Introdução

O acesso à terra e a moradia adequada é um problema estrutural no País. De acordo com o último recenseamento demográfico nacional em 2010, 6% da população brasileira residia em aglomerados subnormais, o que equivale a mais de 11 milhões de brasileiros vivendo em condições precárias de habitação. No que diz respeito à Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, 489.281 pessoas habitavam em aglomerados subnormais, sendo este o sexto maior contingente entre as regiões metropolitanas do Brasil (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010). Contudo, ainda que relevantes, sabe-se que estes números não correspondem a todos os tipos de assentamentos precários, pois não incluem pequenos conjuntos de habitações precárias, loteamentos, cortiços e conjuntos irregulares e deteriorados (Marques, 2007; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2014).

A RMBH é a terceira maior aglomeração urbana brasileira que, em 2017, abrigava 5.314.930 habitantes, distribuídos em 34 municípios que compõem uma metrópole cuja estrutura espacial é heterogênea e fragmentada, marcada pela aproximação espacial de grupos de diferentes estratos socioeconômicos, ainda que sob a forma de enclaves (Andrade, 2016). De acordo com Moura (1994), o crescimento espacial da metrópole foi fruto de dois grandes movimentos interligados: o primeiro, de expansão urbana que vai dos anos 50 até meados dos anos 70 e que se baseia no processo de industrialização e na ação estatal; e o segundo, de atuação do capital imobiliário, produzindo espaços diferenciados de reprodução através da habitação. Segundo o relatório final do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte PDDI – RMBH (Universidade Federal de Minas Gerais [UFMG], Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais [Pucminas] & Universidade Estadual de Minas Gerais [UEMG], 2011), é possível identificar as seguintes tendências na dinâmica territorial da RMBH:

(...) recrudescimento das desigualdades socioespaciais e do modelo centro-periferia de estruturação territorial; crescente perda de mobilidade urbana, associada ao favorecimento do transporte privado em detrimento do transporte público coletivo, à falta de integração das políticas de transporte, e à orientação predominantemente rádio-concêntrica do sistema viário metropolitano; grande estoque de lotes vagos por toda a RMBH e em áreas periféricas mal dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos; assim como de domicílios vagos ou subutilizados em áreas centrais; dispersão dos loteamentos de alta renda exclusivamente residenciais (usualmente fechados), e altamente dependentes do uso do automóvel; adensamento e

verticalização excessivos em áreas de maior valorização imobiliária com agravamento dos impactos no trânsito e das condições ambientais e paisagísticas; agravamento dos conflitos entre os diversos usos do solo, como parcelamento do solo, usos rurais, mineração, habitação, preservação de mananciais, destinação final de resíduos sólidos, e áreas de preservação permanentes; manutenção da excessiva concentração da oferta de serviços públicos e privados no núcleo central de Belo Horizonte; expansão da exploração minerária e dos setores metalúrgico e siderúrgico na RMBH e no seu entorno, com impactos ambientais consideráveis; tendência de manutenção dos investimentos privados nos municípios já dotados de infraestrutura ou com base de recursos naturais exploráveis. (UFMG, Pucminas & UEMG, 2011: 10 e 11)

A estrutura urbana desigual e segregada não é uma exclusividade da RMBH. Segundo Abramo (2007, 2008), existem três lógicas de coordenação das ações individuais e coletivas e sociais e econômicas que determinam o acesso à terra, definem o uso do solo urbano e modelam e uniformizam as estruturas espaciais e materialidades urbanas das cidades latinoamericanas. A primeira é resultado da ação do estado, que assume o papel de coordenador das relações sociais entre indivíduos e entre os grupos sociais e, como mediador desse processo, influencia a forma e a magnitude do acesso à riqueza da sociedade. O acesso à terra a partir da Lógica do Estado exige acumulação de capital político, institucional, simbólico, dentre outros, que permita aos indivíduos e grupos sociais o reconhecimento e inserção nos mecanismos que ajustam a distribuição das riquezas sociais. A segunda lógica é definida pelo mercado. Na Lógica Mercantil de coordenação, o acesso às riquezas sociais é mediado preponderantemente pelas relações de troca e é diretamente relacionada ao tamanho do capital monetário acumulado pelos indivíduos e grupos sociais. A terceira é a Lógica da Necessidade. O acesso e a definição dos usos do solo urbano são condicionados pela lógica dominante de acesso ao mesmo, pelo regime e pela regulamentação urbana que também são necessários para reprodução do espaço urbano construído. Sendo assim, a urbanização acelerada e excludente, as desigualdades sociais e a incapacidade financeira do estado deram surgimento a essa terceira lógica, exercida por aqueles que buscam se inserir no contexto urbano e não possuem capital político, institucional e pecuniário e que então ocupam o território informalmente para suprir sua necessidade de moradia. Dessa forma, a produção das cidades populares segue um ciclo que se inicia com a ocupação, passa pela autoconstrução e pela auto-urbanização e culmina no processo de consolidação dos assentamentos informais. Identificar como essas lógicas se manifestam no espaço é fundamental para compreensão das cidades brasileiras. Em especial, as ocupações informais são pouco investigadas.

Atualmente, a identificação de áreas de precariedade na RMBH e no Brasil é realizada de forma limitada, indireta e insuficiente em relação às desigualdades sociais e econômicas existentes na sociedade brasileira. Diferentes capacidades administrativas dos municípios, ausência de ações e políticas metropolitanas de habitação de interesse social dificultam a identificação das áreas vulneráveis na maioria dos municípios brasileiros. Além disso, essas áreas não são homogêneas espacialmente e socialmente. Elas possuem características bastante distintas e estão presentes na maioria dos municípios metropolitanos.

Diante desse contexto, este trabalho em curso se insere dentro de uma pesquisa mais ampla sobre o valor da terra e da moradia em assentamentos precários urbanos na RMBH e consiste numa estimativa e identificação desses assentamentos através de uma análise estatística. O método baseou-se, sobretudo, no estudo desenvolvido pelo

Centro de Estudos da Metrópole - CEM/Cebrap para o Ministério das Cidades, em 2007, que analisou dados do Censo Demográfico de 2000 e que foi publicado no livro Assentamentos Precários no Brasil Urbano (Marques, 2007).

A estimativa e identificação consistem, basicamente, na aplicação da técnica estatística de análise discriminante nos setores censitários da RMBH a partir de variáveis retiradas do Censo Demográfico de 2010. O objetivo da análise é identificar setores censitários classificados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE como comuns, mas que possuem médias sociais próximas às dos aglomerados subnormais. O resultado desse exercício foi a identificação de 210 setores comuns *precários*, o que corresponde a um acréscimo de 19,4% no número de residentes em assentamentos precários (ou um aumento de 95.177 pessoas). A partir dos novos valores estimados, foram gerados mapas acerca da distribuição espacial dos assentamentos precários na RMBH e, a com isso, algumas observações são feitas.

Realizar esse exercício de estimação visa demonstrar a realidade dos assentamentos precários na RMBH – cujos números associados são subestimados pelo recenseamento demográfico nacional. Ademais, os resultados deste trabalho evidenciam novas tendências e locais para estudo e discussão sobre os processos de produção do espaço urbano dentro da RMBH, assim como podem contribuir para a elaboração e análise dos resultados de políticas públicas urbanas e habitacionais.

Por outro lado, é importante dizer que este trabalho possui uma abrangência territorial e ambições bem menores do que o modelo de referência de 2007 e que algumas limitações metodológicas e de operacionalização se impuseram de tal forma que não permitem uma comparação direta entre os resultados das duas estimativas. Ainda assim, acredita-se que tais obstáculos não invalidam os resultados, e que as potencialidades de discussão e análise do exercício justificam sua realização.

## **2 O Modelo**

### **2.1 Análise Discriminante**

Como dito inicialmente, este exercício de estimativa foi baseado, sobretudo, no estudo desenvolvido pelo CEM/Cebrap em 2007 (Marques, 2007). A ideia do trabalho original era de que os setores censitários classificados pelo IBGE como comuns, mas que continham algum tipo de precariedade habitacional em sua extensão, possuíam um perfil sócio-habitacional semelhante ao dos setores subnormais. Então, através da técnica estatística de análise discriminante, cria-se um perfil (uma função discriminante) para o grupo de setores comuns e um perfil para o grupo de aglomerados subnormais a partir do conjunto de variáveis retiradas do Censo Demográfico de 2010. A partir disso, os setores censitários são discriminados entre os dois grupos. Aqueles setores comuns reclassificados como setores pertencentes ao grupo de aglomerados subnormais foram renomeados de *setores precários*.

No estudo anterior (Marques, 2007), as variáveis utilizadas na análise discriminante foram definidas levando em consideração as diferentes realidades das principais aglomerações brasileiras e nem todas foram adotadas na análise final dos dados da RMBH. Sendo assim, parte das variáveis selecionadas na análise atual procedeu do trabalho anterior e outra parte foi definida empiricamente. Devido à impossibilidade de se aplicar integralmente as variáveis do estudo de 2007 durante a reprodução atual, foram introduzidas novas variáveis (Tabela 01) que, sob ponto de vista e experiência pessoais, possuem um potencial de discriminação entre os dois grupos e que caracterizam a precariedade na RMBH. Houve também a preocupação de

que as novas variáveis independentes se enquadrassem nas três dimensões propostas pelo trabalho anterior: habitação e infraestrutura, renda e escolaridade do responsável pelo domicílio e aspectos demográficos.

Tabela 01 – Variáveis utilizadas na análise discriminante atual

Dimensão	Variável
Habitação e infraestrutura	% de domicílios particulares permanentes sem coleta de lixo % de domicílios particulares permanentes sem ligação à rede geral de abastecimento de água % de domicílios particulares permanentes sem banheiros ou sanitários % de domicílios particulares permanentes sem ligação à rede de esgoto ou fossa séptica % de domicílios particulares permanentes - outra forma de posse da moradia % de domicílios particulares permanentes cedidos de outra forma Número de banheiros por habitante
Renda e escolaridade do responsável pelo domicílio	% de responsáveis por domicílio não alfabetizados Porcentagem de responsáveis por domicílio com menos de 40 anos não alfabetizados % de responsáveis por domicílio com renda de até 2 salários mínimos % de domicílios particulares permanentes com rendimento mensal per capita inferior a 1/4 do SM Renda média do responsável pelo domicílio
Aspectos demográficos	Número de domicílios particulares permanentes % de domicílios improvisados no setor censitário Número de pessoas residentes % de responsáveis por domicílios com menos de 30 anos

	% da população residente - Cor ou raça negra, parda ou indígena
	Número médio de pessoas por domicílio

Fonte: Elaboração própria.

## 2.2 Fonte de Dados

Os valores das variáveis e a base territorial foram retirados do arquivo de dados do universo agregado por setores censitários do XII Censo Demográfico, realizado pelo IBGE em 2010. Esse arquivo contém dados que consistem, majoritariamente, na quantidade de domicílios, responsáveis ou pessoas residentes que possuem determinada característica levantada através do Questionário Básico na data de referência do levantamento.

Assim como no estudo de 2007, foram considerados para a análise todos os setores do tipo não-especial e os especiais do tipo aglomerado subnormal situados em áreas urbanas ou aglomerados rurais de extensão urbana dos 34 municípios da RMBH (Tabela 02).

Tabela 02 – Número de setores censitários da RMBH por situação e tipo em 2010

<b>Tipo do Setor Censitário</b>								
<b>Situação do Setor Censitário</b>	<b>Não-Especial</b>	<b>Aglomerado Subnormal</b>	<b>Outros</b>		<b>Total</b>			
	<b>RMBH</b>	<b>Estudo</b>	<b>RMBH</b>	<b>Estudo</b>	<b>RMBH</b>	<b>Estudo</b>	<b>RMBH</b>	<b>Estudo</b>
Urbano	6537	6401	810	807	20	-	7370	7208
Rural	279	-	-	-	-	-	279	-
Rural de extensão urbana	41	41	-	-	-	-	41	41
<b>Total</b>	<b>6857</b>	<b>6442</b>	<b>810</b>	<b>807</b>	<b>20</b>	<b>-</b>	<b>7687</b>	<b>7249</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE).

## 2.3 Adaptações

O propósito inicial do trabalho era reproduzir integralmente o modelo do trabalho anterior utilizando os dados do último recenseamento demográfico. Contudo, durante a reprodução, foram impostas adaptações ao modelo devido a diferenças entre os questionários dos censos de 2000 e 2010. A exclusão de algumas perguntas no Questionário Básico do Censo de 2010 impossibilitou a obtenção direta ou indireta de determinadas variáveis utilizadas no estudo original. Além disso, outras variáveis só poderiam ser obtidas na escala territorial das áreas de ponderação, que são agregações de setores censitários, mascarando ou distorcendo especificidades locais.



Consequentemente, haviam dois caminhos metodológicos a seguir: o primeiro, de manter as variáveis do estudo anterior e, dessa forma, produzir um material com resultados diretamente comparáveis. Essa opção, apresentada pelo CEM/CEBRAP como alternativa para atualização do trabalho anterior (Brasil, 2010), no entanto, requer uma série de premissas estatísticas arbitrárias que comprometeriam o grau de certeza e precisão dos dados. O caminho adotado, então, foi de reelaborar as variáveis utilizadas na análise discriminante. As variáveis utilizadas no modelo de 2007 e que permaneceram inalteradas no recenseamento de 2010 foram mantidas. As novas variáveis, por sua vez, foram propostas dentro das três dimensões do trabalho anterior: habitação e infraestrutura, renda e escolaridade do responsável pelo domicílio e aspectos demográficos. Além disso, optou-se em utilizar apenas dados que dizem respeito aos setores censitários, tendo em vista que, sendo a unidade mais desagregada de coleta de dados do levantamento demográfico, as informações sobre setores censitários são as que conferem um maior grau de precisão à análise quantitativa.

### 3 Resultados e Discussão

De acordo com o último recenseamento demográfico, em 2010 haviam 139.780 domicílios situados em assentamentos precários na RMBH. Após a análise discriminante, esse número aumentou para 166.494 domicílios, o que equivale a 11% do total de domicílios da região metropolitana. Quanto à população residente nesses assentamentos estima-se um total de 583.497 pessoas vivendo em condições precárias de habitação – um acréscimo de 19,4% no número inicial que representa 12% da população residente total na RMBH.

No que diz respeito ao tipo de precariedade habitacional associada, a partir dos valores de F dados pela análise discriminante (Tabela 03), uma interpretação possível é de que a precariedade habitacional na RMBH se relaciona primacialmente aos aspectos socioeconômicos da população. As variáveis que apresentaram maior poder discriminatório (maiores valores de F) foram as L08 (% de responsáveis por domicílio não alfabetizados) e L10 (% de responsáveis por domicílio com renda de até 2 salários mínimos), ao passo que as variáveis que exerceram pouca discriminação foram as L14 (% de domicílios improvisados no setor censitário), L04 (% de domicílios particulares permanentes sem ligação à rede de esgoto ou fossa séptica), L05 (% de domicílios particulares permanentes - outra forma de posse da moradia) e L06 (% de domicílios particulares permanentes cedidos de outra forma).

Tabela 03 – Teste de igualdade de médias dos grupos

Variável	F
L01	27,278
L02	24,686
L03	49,954
L04	13,617
L05	10,627
L06	6,045

L07	490,611
L08	1548,882
L09	184,192
L10	1124,265
L11	783,743
L12	270,308
L13	109,887
L14	,013
L15	31,710
L16	363,886
L17	770,027
L18	604,408

Fonte: Elaboração própria.

Acredita-se que a ausência de uma forte vinculação entre o *status* de assentamento precário e as características físicas da moradia e do entorno deve-se ao considerável número de intervenções e obras de urbanização que foram realizadas em vilas e favelas da região metropolitana nas duas últimas décadas, dentre as quais se destaca o Programa Vila Viva, iniciado pela Prefeitura de Belo Horizonte em 2000 com recursos do PAC.

As tabelas a seguir (Tabelas 04 e 05) apresentam os resultados da análise discriminante realizada através do software IBM SPSS Statistics. Neste ponto, optou-se por compreender os resultados a partir da regionalização da RMBH em vetores de expansão proposta por Diniz e Mendonça (2015). Adotar essa referência geográfica para a análise permite associar o fenômeno da precariedade habitacional às direções do espraiamento da mancha urbana e, a partir disso, observar tendências.

Conjuntamente, a partir dos novos valores estimados, foram gerados mapas acerca da distribuição espacial dos assentamentos precários na RMBH e, a com isso, algumas observações são feitas. Todavia, como já é observado em Marques (2007), a estimativa não dispensa a necessidade de vistorias de campo, pois o trabalho estatístico apresenta limitações e não é capaz de abranger casos muito específicos.

Tabela 04 – Estimativa de domicílios situados em assentamentos precários urbanos na RMBH por vetor de expansão, 2010\*

Nome do Município	Domicílios em Aglomerados Subnormais (A)	Domicílios em Setores Precários (B)	Estimativa de Domicílios em Assentamentos Precários (A+B)	Total de domicílios em todos os setores	% de Domicílios em Assentamentos Precários
Baldim	0	501	501	2539	19,73
Capim Branco	0	217	217	2647	8,20
Confins	0	0	0	1698	0,00

Jaboticatubas	0	951	951	5396	17,62
Lagoa Santa	0	492	492	15734	3,13
Matozinhos	0	405	405	9871	4,10
Pedro Leopoldo	0	182	182	17510	1,04
<b>NORTE</b>	<b>0</b>	<b>2748</b>	<b>2748</b>	<b>55395</b>	<b>4,96</b>
Esmeraldas	509	304	813	17523	4,64
Ribeirão das Neves	4119	1987	6106	85135	7,17
Santa Luzia	5039	868	5907	58332	10,13
São José da Lapa	161	0	161	5647	2,85
Vespasiano	5795	1421	7216	29790	24,22
<b>NORTE CENTRAL</b>	<b>15623</b>	<b>4580</b>	<b>20203</b>	<b>196427</b>	<b>10,29</b>
Belo Horizonte	87676	6760	94436	762075	12,39
<b>POLO</b>	<b>87676</b>	<b>6760</b>	<b>94436</b>	<b>762075</b>	<b>12,39</b>
Caeté	0	0	0	11877	0,00
Nova União	0	293	293	1653	17,73
Sabará	1393	430	1823	36479	5,00
Taquaraçu de Minas	0	0	0	1162	0,00
<b>LESTE</b>	<b>1393</b>	<b>723</b>	<b>2116</b>	<b>51171</b>	<b>4,14</b>
Betim	13035	1850	14885	112591	13,22
Contagem	16774	3594	20368	184839	11,02
Ibirité	4964	2576	7540	46239	16,31
Mário Campos	0	0	0	3870	0,00
Sarzedo	0	142	142	7339	1,93
<b>OESTE</b>	<b>34773</b>	<b>8162</b>	<b>42935</b>	<b>354878</b>	<b>12,10</b>
Brumadinho	0	109	109	10570	1,03
Nova Lima	0	0	0	24203	0,00
Raposos	0	133	133	4379	3,04
Rio Acima	0	44	44	2631	1,67
<b>SUL</b>	<b>0</b>	<b>286</b>	<b>286</b>	<b>41783</b>	<b>0,68</b>
Florestal	0	0	0	2034	0,00
Igarapé	0	497	497	10391	4,78
Itaguara	0	381	381	3987	9,56
Itatiaiuçu	0	273	273	3074	8,88
Juatuba	0	991	991	6808	14,56
Mateus Leme	0	726	726	8562	8,48
Rio Manso	0	0	0	1689	0,00
São Joaquim de Bicas	0	902	902	6799	13,27
<b>SUDOESTE</b>	<b>0</b>	<b>3770</b>	<b>3770</b>	<b>43344</b>	<b>8,70</b>
<b>TOTAL RMBH</b>	<b>139465</b>	<b>27029</b>	<b>166494</b>	<b>1505073</b>	<b>11,06</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico IBGE (2010).

\*Inclui setores situados em áreas rurais de extensão urbana e diz respeito a domicílios particulares permanentes. Tabela 05 – Estimativa de residentes em assentamentos precários urbanos na RMBH por vetor de expansão, 2010\*.

<b>Nome do Município</b>	<b>Residentes em Aglomerações Subnorma</b>	<b>Residentes em Setores Precários (B)</b>	<b>Residentes em Assentamentos Precários</b>	<b>Total de residentes em todos os setores</b>	<b>% de Residentes em Assentamentos</b>
--------------------------	--	--	--	--	---

	is (A)		(A+B)		Precários
Baldim	0	1680	1680	7854	21,39
Capim Branco	0	789	789	8834	8,93
Confins	0	0	0	5914	0,00
Jaboticatubas	0	3180	3180	17025	18,68
Lagoa Santa	0	1700	1700	52362	3,25
Matozinhos	0	1504	1504	33851	4,44
Pedro Leopoldo	0	655	655	58517	1,12
<b>NORTE</b>	<b>0</b>	<b>9508</b>	<b>9508</b>	<b>184357</b>	<b>5,16</b>
Esmeraldas	1765	1013	2778	59954	4,63
Ribeirão das Neves	14617	6928	21545	291858	7,38
Santa Luzia	19153	3088	22241	202201	11,00
São José da Lapa	647	0	647	19727	3,28
Vespasiano	20971	5212	26183	104069	25,16
<b>NORTE CENTRAL</b>	<b>57153</b>	<b>16241</b>	<b>73394</b>	<b>677809</b>	<b>10,83</b>
Belo Horizonte	306841	24377	331218	2367229	13,99
<b>POLO</b>	<b>306841</b>	<b>24377</b>	<b>331218</b>	<b>2367229</b>	<b>13,99</b>
Caeté	0	0	0	40460	0,00

Nova União	0	1013	1013	5505	18,40
Sabará	5130	1556	6686	126027	5,31
Taquaraçu de Minas	0	0	0	3768	0,00
<b>LESTE</b>	<b>5130</b>	<b>2569</b>	<b>7699</b>	<b>175760</b>	<b>4,38</b>
Betim	43689	6506	50195	376769	13,32
Contagem	58123	12871	70994	600520	11,82
Ibirité	17384	9040	26424	158736	16,65
Mário Campos	0	0	0	13187	0,00
Sarzedo	0	493	493	25778	1,91
<b>OESTE</b>	<b>119196</b>	<b>28910</b>	<b>148106</b>	<b>1174990</b>	<b>12,60</b>
Brumadinho	0	363	363	33792	1,07
Nova Lima	0	0	0	80662	0,00
Raposos	0	504	504	15342	3,29
Rio Acima	0	169	169	9086	1,86
<b>SUL</b>	<b>0</b>	<b>1036</b>	<b>1036</b>	<b>138882</b>	<b>0,75</b>
Florestal	0	0	0	6575	0,00
Igarapé	0	1614	1614	34708	4,65
Itaguara	0	1292	1292	12301	10,50
Itatiaiuçu	0	957	957	9921	9,65
Juatuba	0	3177	3177	22091	14,38
Mateus Leme	0	2367	2367	27780	8,52
Rio Manso	0	0	0	5259	0,00
São Joaquim	0	3129	3129	23248	13,46

de Bicas					
<b>SUDOESTE</b>	<b>0</b>	<b>12536</b>	<b>12536</b>	<b>141883</b>	<b>8,84</b>
<b>TOTAL RMBH</b>	<b>488320</b>	<b>95177</b>	<b>583497</b>	<b>4860910</b>	<b>12,00</b>

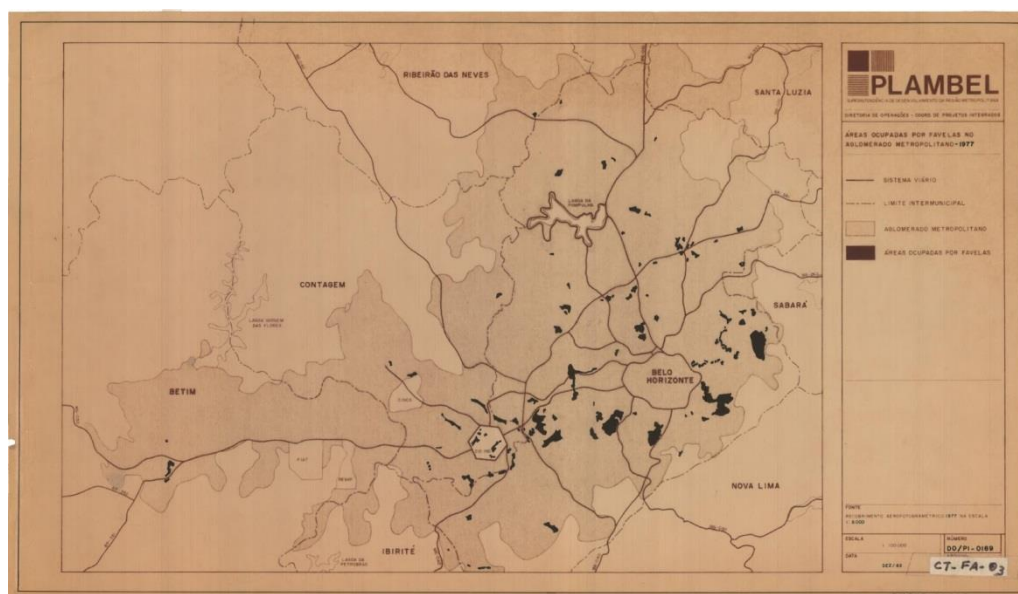
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico IBGE (2010).

\*Inclui setores situados em áreas rurais de extensão urbana e diz respeito a domicílios particulares permanentes.

Em termos absolutos, os maiores contingentes populacionais de residentes em assentamentos precários se concentram, sobretudo, no polo de Belo Horizonte e nos municípios tradicionalmente industriais e pertencentes ao vetor oeste da RMBH. Belo Horizonte, Betim e Contagem concentram, sozinhos, 77% do contingente populacional residente em assentamentos precários de toda a região metropolitana.

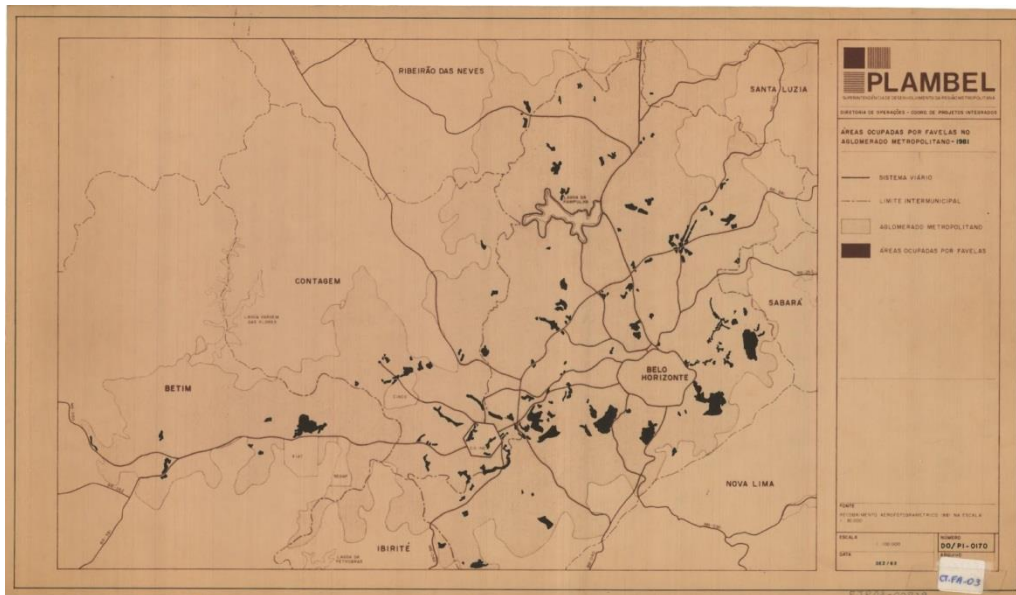
Tais valores são resultado de um processo histórico de metropolização, industrialização, urbanização e resultante ocupação do vetor oeste pela classe operária, iniciado na década de 1940 com a criação da Cidade Industrial Juventino Dias, em Contagem, e da Avenida Amazonas que interligou a área industrial contagense a central de Belo Horizonte (Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte [PLAMBEL], 1986). Posteriormente, esse eixo viário e industrial é expandido para Betim, com a instalação da Refinaria Gabriel Passos, na década de 1960, e da FIAT Automóveis, na década de 1970 (Moura, 1994; Mendonça & Marinho, 2015). Esse processo é evidente nos mapeamentos de favelas realizados pela PLAMBEL (Figuras 01 e 02), que demonstram, entre 1977 e 1981, por exemplo, o surgimento da favela Jardim Teresópolis no entorno da fábrica da FIAT.

Figura 01 - Áreas ocupadas por favelas no Aglomerado Metropolitano – 1977



Fonte: PLAMBEL, 1982a.

Figura 02 - Áreas ocupadas por favelas no Aglomerado Metropolitano – 1981



Fonte: PLAMBEL, 1982b.

Os assentamentos no vetor oeste e no polo de Belo Horizonte são preponderantemente mais adensados, consolidados e urbanizados do que os existentes em outros vetores. A segregação espacial em relação ao entorno imediato cresce na medida em que a localização é mais central no contexto metropolitano. Os assentamentos dessas áreas estão preponderantemente situados em uma porção da estrutura metropolitana cujo uso do solo é intensivo. É uma das partes da estrutura híbrida da cidade moderna da América Latina denominada Cidade Compacta por Abramo (2007).

Nesses vetores centrais temos uma dinâmica consolidada de valorização imobiliária formal, que, conforme identifica Abramo (2007), gera continuamente uma diferenciação do estoque habitacional local nas áreas de expansão, com a inserção permanente de produtos imobiliários mimetizados das localizações urbanas mais valorizadas, e uma consequente homogeneização e contínua expansão do estoque imobiliário residencial. A expansão imobiliária formal tem gerado uma ampliação dos espaços ocupados pelos grupos superiores na hierarquia social em Belo Horizonte e a presença de categorias dirigentes e de profissionais empregados de nível superior em regiões do vetor oeste (Mendonça & Marinho, 2015). Nesses espaços também se verificam tendências de verticalização e de concentração das moradias produzidas na RMBH (Mendonça et al., 2015). O avanço de novas frentes de produção do espaço pelo capital imobiliário, diminui os espaços de moradia para a população de baixa renda em Belo Horizonte, recrudescer a dinâmica centro-periferia e renova a exclusão socioespacial de uma camada da população urbana (Magalhães et al., 2011). A diminuição da disponibilidade da terra em virtude da intensificação da ocupação do solo urbano nos espaços centrais contribui para o desenvolvimento do mercado imobiliário informal nos assentamentos precários consolidados e ocupados. O efeito da compactação dos espaços formais é a compactação dos espaços informais.

Nos demais vetores da RMBH temos preponderantemente assentamentos precários situados na porção da estrutura metropolitana identificada por Abramo (2007) como Cidade Difusa, a outra parte da estrutura híbrida das cidades latinoamericanas. Os assentamentos dessas áreas estão preponderantemente situados

em localidades cujo uso do solo é fortemente extensivo, de fraca intensidade e baixa densidade predial e residencial.

Essa situação é provisória (Abramo, 2007). O processo contínuo de difusão de novos produtos imobiliários formais no espaço urbano faz com que novos processos de adensamento e ocupação ocorram e ampliem a Cidade Compacta. Mendonça e Marinho (2015) identificam uma tendência de permanente urbanização dos espaços periféricos e uma ocupação preponderantemente popular. A medida que a Cidade Compacta se amplia, a Cidade Difusa também se reproduz. Loteamentos clandestinos e irregulares e ocupações em espaços periféricos surgem como alternativas para acesso ao solo e o mecanismo de ampliação da Cidade Difusa se reproduz nos assentamentos populares.

Os municípios do vetor norte central também apresentam números significativos e um percentual total de residentes em assentamentos precários próximo ao do polo e do vetor oeste. Trata-se de um vetor em um processo de transição entre uma morfologia típica da Cidade Difusa para uma da Cidade Compacta, principalmente nos municípios com alto grau de integração metropolitana. A ocupação desse vetor foi acelerada pelo processo de conurbação com municípios do vetor com Belo Horizonte, Betim e Contagem, as políticas de implantação de grandes conjuntos habitacionais em Santa Luzia e Vespasiano e da migração de um significativo contingente populacional de baixa renda para Ribeirão das Neves e mais recentemente Esmeraldas pela expansão do mercado imobiliário popular.

No vetor sudoeste os municípios são afetados pela extensão do processo de industrialização da RMBH e, apesar de não possuírem aglomerados subnormais, possuem números significativos de moradores e domicílios em assentamentos precários. O mercado imobiliário popular é um dos fatores que exerce maior influência no crescimento da apropriação do espaço na região. Não existem aglomerações urbanas com alta densidade populacional nesse vetor, que se encontra em um processo inicial de transição para uma estrutura típica da Cidade Compacta.

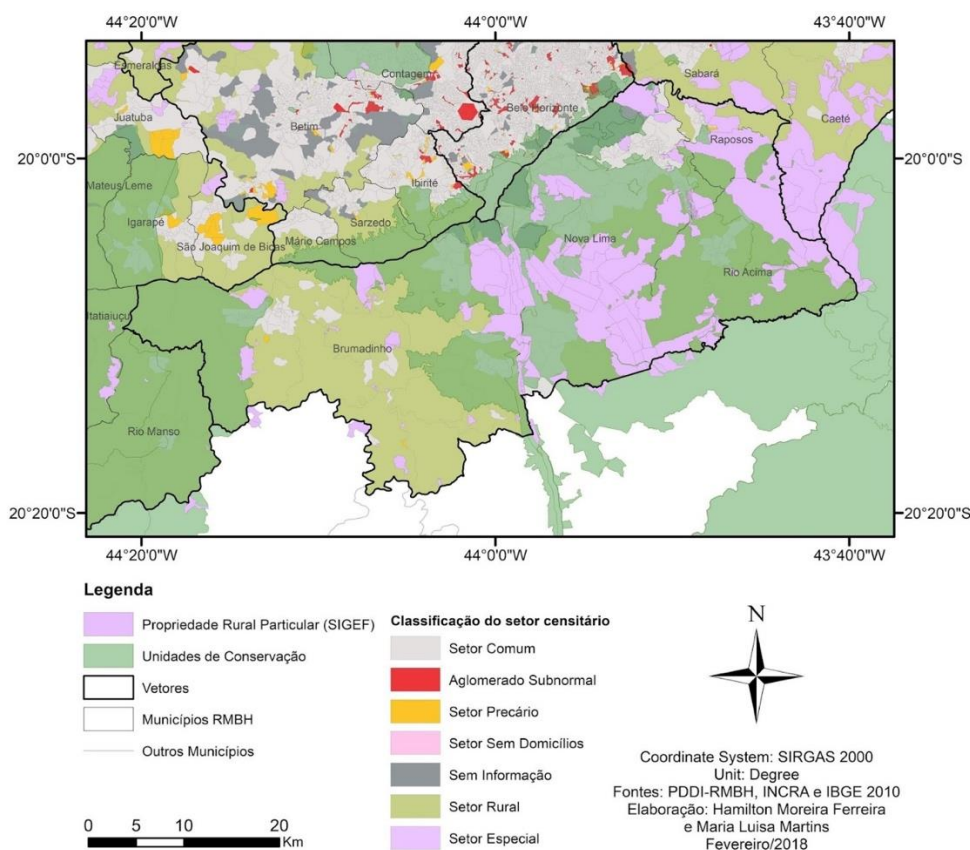
O vetor norte também se encontra em um processo semelhante. Todavia, os maiores percentuais de domicílios e de moradores em assentamentos precários são encontrados nos municípios mais distantes de Belo Horizonte, com menor integração na dinâmica metropolitana e com vocação para atividades rurais. No levantamento original do censo demográfico não foram identificados domicílios e moradores em aglomerados subnormais. O aquecimento dos mercados imobiliários popular, no entorno das áreas industriais, e do voltado para a população de classe média e de alta renda, sobretudo em condomínios fechados, estimulou o crescimento da mancha urbana, apesar das restrições ambientais existentes. O vetor se encontra em um processo acelerado de transição para uma estrutura típica da Cidade Compacta, em virtude sobretudo da recente valorização imobiliária e dos investimentos públicos realizados na região.

No vetor leste os assentamentos precários se concentram nos municípios de Sabará e Nova União, em áreas distantes de Belo Horizonte. Trata-se de uma área da RMBH que possui características que dificultam a expansão da mancha urbana em seu território. A topografia acidentada, a vocação rural e minerária, as dificuldades de acesso rodoviário, a reserva de terras por agentes imobiliários dos setores público e privado junto aos limites com Belo Horizonte inibem o adensamento e o surgimentos de novos assentamentos precários nesse vetor. Isto é, trata-se de um vetor cujo crescimento urbano possui uma lógica pouco afetada pela metropolização.



No vetor sul, dois fatores sustentam a exiguidade de aglomerados subnormais ou setores precários: o primeiro, a caracterização desse vetor como extensão da concentração espacial que há, na região central do município-polo, dos grupos superiores na hierarquia social (Mendonça & Marinho, 2015). O segundo, a grande presença de unidades de conservação aliada à centralização fundiária nas mãos de grandes mineradoras (Figura 03). O vetor sul é o espaço na RMBH onde os mecanismos de controle do uso e da ocupação do solo e as convenções urbanas permitiram a plena distinção socioespacial.

Figura 03 – Unidades de conservação e propriedades rurais no vetor de expansão sul. RMBH, 2010



Os resultados apresentados nos vetores oeste, norte central e sul refletem tendências históricas consolidadas. O que se destaca, porém, são os resultados dos municípios pertencentes aos vetores norte e sudoeste, que saltaram de uma completa ausência de aglomerados subnormais para uma presença significativa de assentamentos precários. Nesse sentido, percebe-se uma tendência de surgimento de novos assentamentos precários em municípios mais distantes e menos integrados ao processo de metropolização da RMBH, num processo de *acentuação* da formação de periferias precárias na região metropolitana (Figuras 04 e 05).

A principal hipótese para essa periferização (Vasconcelos, 2013) da precariedade habitacional em escala metropolitana é a ação do mercado imobiliário nos municípios mais integrados à metrópole. Essa hipótese é sustentada pela pesquisa mais ampla na qual esse trabalho se insere e que observa, em dois assentamentos precários da RMBH alvos de estudo, que a ação do mercado imobiliário nas áreas formais lindeiras ao assentamento precário eleva os preços praticados no mercado

informal, expulsando a população mais pobre do próprio assentamento para porções cada vez mais distantes da região metropolitana.

Consequência desse processo é de que os municípios que recebem os novos assentamentos precários possuem, na sua maioria, pouca capacidade administrativa para lidar com problemas habitacionais (Tabela 06), indicando a possibilidade de agravamento da situação de vulnerabilidade social dos assentamentos precários na RMBH. Outro problema potencial é a ocorrência de conflitos territoriais entre esses novos núcleos precários com outras formas de assentamento especiais e vulneráveis, como, por exemplo, comunidades quilombolas e assentamentos agrícolas.

Paralelamente à formação de novos núcleos precários nos municípios periféricos da RMBH, na região concentrada da metrópole observa-se o despontamento das ocupações. Entre 2000 e 2010, ocorrem em Belo Horizonte as ocupações Novo Lajedo, Camilo Torres e Dandara, abrigando o total de 4.842 famílias – mais de um terço do número de famílias residentes em ocupações na RMBH até o ano de 2016 (Bittencourt, Nascimento & Goulart, 2016). Essa tendência se confirma posteriormente, com o surgimento de outras 20 ocupações situadas, em sua maioria, na capital ou nos municípios limítrofes.

Outra observação é a confirmação, em 2010, do *status* de precariedade habitacional em setores apontados pela análise de 2007 (Figura 06). Essa validação indica que o modelo é, de fato, uma ferramenta de identificação de assentamentos precários que possui uma aproximação maior com a real demanda pela moradia do que o censo demográfico. Isso significa que a adoção desse método de estimativa possibilita o aprimoramento de políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacionais, assim como impacta diretamente na implementação e priorização de ações.

Figura 04 – Distribuição espacial dos setores censitários segundo tipo de assentamento. RMBH, 2010

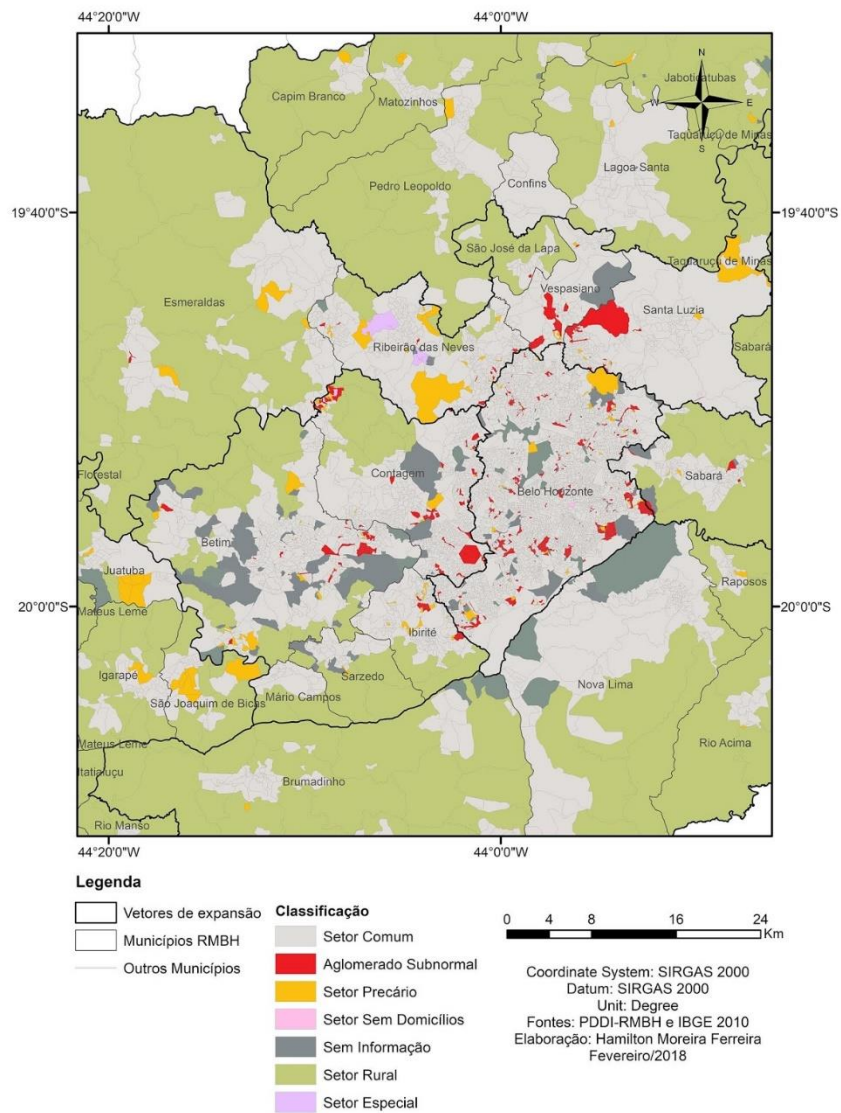


Figura 05 – Setores comuns em 2000 e 2007 que se tornaram Aglomerados Subnormais ou Setores Precários em 2010. RMBH, 2010

**Novos Aglomerados Subnormais e Setores Precários  
Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2010**

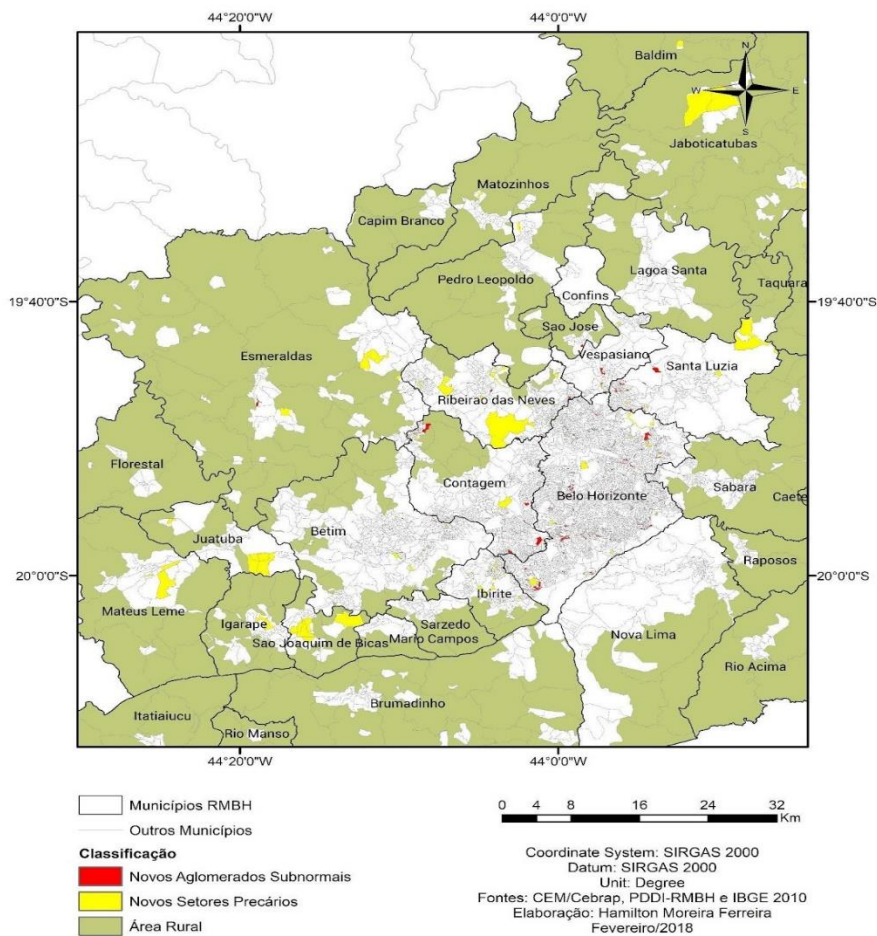


Figura 06 – Setores Precários em 2007 que se tornaram Aglomerados Subnormais em 2010. RMBH, 2010

**Assentamentos Precários em 2000 e Aglomerados Subnormais em 2010  
Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2010**

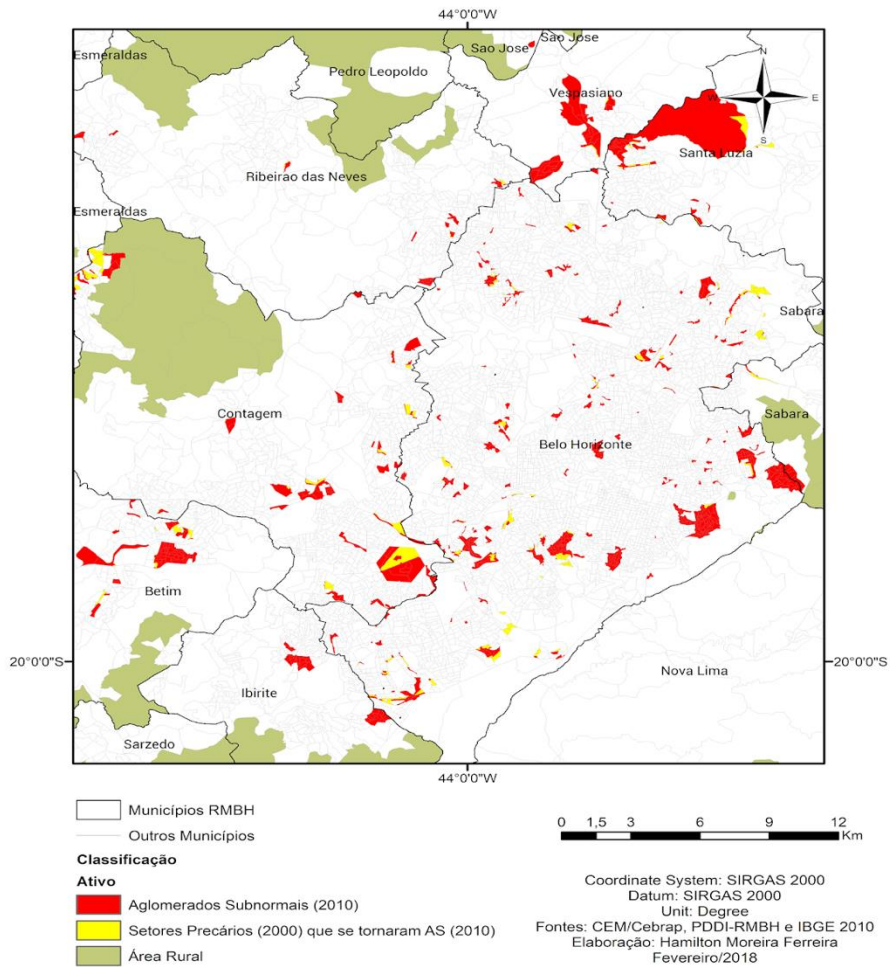


Tabela 06 – Capacidade administrativa dos municípios da RMBH para a política habitacional e nível de integração metropolitana.

<b>Nome do Município</b>	<b>Vetor de expansão da RMBH segundo o Observatório das Metrôpoles (2015)</b>	<b>Estimativa População em 2017 (IBGE)</b>	<b>Nível de integração metropolitana (2010)</b>	<b>Grupo Capacidade Administrativa (2004)</b>
Baldim	Norte	8.051	Muito baixo	2
Belo Horizonte	Polo	2.523.794	Polo	6
Betim	Oeste	427.146	Muito Alto	6

Brumadinho	Sul	38.863	Médio	1
Caeté	Leste	44.377	Médio	2
Capim Branco	Norte	9.678	Médio	4
Confins	Norte	6.608	Alto	4
Contagem	Oeste	658.580	Muito Alto	4
Esmeraldas	Norte Central	69.010	Alto	1
Florestal	Sudoeste	7.343	Baixo	2
Ibirité	Oeste	177.475	Muito Alto	4
Igarapé	Sudoeste	41.127	Alto	3
Itaguara	Sudoeste	13.329	Baixo	4
Itatiaiuçu	Sudoeste	10.979	Médio	2
Jaboticatubas	Norte	19.545	Baixo	1
Nova União	Leste	5.804	Alto	1
Juatuba	Sudoeste	25.874	Alto	1
Lagoa Santa	Norte	61.752	Médio	3
Mário Campos	Oeste	14.988	Médio	6
Mateus Leme	Sudoeste	30.678	Alto	1
Matozinhos	Norte	37.344	Muito Alto	4
Nova Lima	Sul	92.178	Baixo	4
Pedro Leopoldo	Norte	63.837	Médio	2
Raposos	Sul	16.390	Médio	4
Ribeirão das Neves	Norte Central	328.871	Muito Alto	2
Rio Acima	Sul	10.123	Médio	2
Rio Manso	Sudoeste	5.774	Muito Baixo	1



Sabará	Leste	135.968	Alto	4
Santa Luzia	Norte Central	218.897	Alto	6
São Joaquim de Bicas	Sudoeste	30.160	Alto	1
São José da Lapa	Norte Central	22.910	Médio	1
Sarzedo	Oeste	31.037	Alto	2
Taquaraçu de Minas	Leste	4.075	Muito Baixo	1
Vespasiano	Norte Central	122.365	Muito Alto	5

---

**Grupo Capacidade Administrativa (1999) e Grupo Capacidade Administrativa (2004)**

---

- 1 Nenhuma capacidade administrativa
  - 2 Apenas cadastro
  - 3 Apenas órgão
  - 4 Órgão e cadastro
  - 5 Predominância de conselho sem fundo
  - 6 Predominância de conselho com fundo
  - 7 Predominância de consórcio
  - 8 Predominância de cadastro, consórcio e conselho sem fundo
  - 9 Predominância de cadastro, consórcio e conselho com fundo
- 

Fonte: Elaboração própria a partir de Arretche et al. (2012) e Diniz & Andrade (2015).

### **Conclusão**

Este artigo apresenta os resultados da aplicação de uma metodologia de estimativa de assentamentos precários elaborada pelo CEM em 2007, a pedido da Secretaria Nacional de Habitação. O método consiste, basicamente, na discriminação dos setores censitários da RMBH entre setores comuns e setores precários, a partir de um conjunto de variáveis retiradas do Censo Demográfico de 2010. O objetivo foi de estimar, identificar e discutir perspectivas sobre os assentamentos Precários Urbanos da RMBH.

A constatação inicial é que um número significativo dos assentamentos existentes na RMBH não constam das estatísticas oficiais como precários. Ao estudarmos as características desses locais é possível ampliar as discussões sobre esses assentamentos no âmbito metropolitano. Os números encontrados, apesar de relevantes, possivelmente ainda são mais amplos, pois os dados oficiais não identificam assentamentos com baixo contingente populacional, pessoas em situação de rua e moradias com características de precariedade e isoladas e pulverizadas em setores caracterizados como normais. Ao ampliar o conhecimento sobre esses espaços inviabilizados é possível contribuir para diminuir a naturalização das diferenças sociais na metrópole.

Os resultados desse exercício quantitativo confirmam processos de produção do espaço já consolidados, assim como apontam novas tendências. Em termos absolutos, a precariedade habitacional da região metropolitana se concentra nos municípios mais integrados ao processo de metropolização, na Cidade Compacta (Abramo, 2007), como resultado de um processo histórico de ocupação. Em contrapartida, como se observa nos vetores leste e sul, fatores como a ocupação do território por camadas sociais superiores, a concentração de propriedade e controle do uso e ocupação do solo podem se constituir como fortes barreiras à entrada dos mais pobres em determinadas localidades.

Ademais, percebe-se uma nova tendência de surgimento de aglomerações precárias em municípios cada vez mais distantes e menos integrados ao processo de metropolização. Esses municípios, espaços típicos da Cidade Difusa (Abramo, 2007), de modo geral, possuem pouca capacidade administrativa para lidar com problemas habitacionais, o que indica a possibilidade de agravamento da situação de vulnerabilidade social dos assentamentos precários da RMBH.

A partir das análises realizadas, reforça-se a necessidade de atuação dos municípios para identificação e atuação para melhoria das condições nos assentamentos precários, sobretudo se considerarmos que a estrutura metropolitana, ao conciliar as formas compacta e difusa, promove uma forma particular de cidade denominada Cidade COM-FUSA, que se transforma continuamente através do movimento caleidoscópico das mudanças de uso e na ocupação do solo urbano (Abramo, 2007).

Além da estimativa, também deve-se pensar em outros tipos de análise que sejam capazes de operar com a heterogeneidade do espaço e identificar as diferenças de precariedade que existem no território metropolitano. A ampliação do conhecimento sobre os espaços surgidos segundo a Lógica da Necessidade (Abramo, 2007, 2008) é fundamental para a compreensão dos processos de ocupação e transformação da cidade e para aprimoramento das políticas públicas que contemplem diferentes necessidades e demandas.

As políticas públicas no contexto metropolitano sofreram mudanças nas últimas décadas, mas ainda são incapazes de atender às necessidades e demandas desses locais. As estratégias de remoção e de erradicação radicais de assentamentos foram parcialmente substituídas por ações de urbanização, de prevenção de riscos, de diminuição da criminalidade, de renda mínima e de regularização fundiária. Somente uma pequena parcela dos municípios metropolitanos possuem políticas públicas, estruturas administrativas e corpo técnico e atuam frente às questões habitacionais. Os governos federal e estadual diminuíram suas ações e os recursos destinados aos assentamentos precários ao longo dos últimos anos. Ao estimarmos, identificarmos e



discutirmos as perspectivas desses locais é possível ampliar as discussões sobre os assentamentos no âmbito local e metropolitano.

A análise da provisão de moradias na RMBH revela que a produção do espaço pelo mercado imobiliário foi ampliada significativamente nas últimas décadas. As políticas públicas de habitação implementadas foram insuficientes para atender as demandas por moradia da população de baixa renda. Houve o surgimento de novos assentamentos populares periféricos, o estímulo ao crescimento do mercado informal nos assentamentos consolidados e a ampliação das ocupações urbanas. Essas manifestações revelam que a lógica da necessidade deve ser amplamente debatida para discussão das possibilidades de construção de uma cidade mais igualitária. Nesse contexto, a possibilidade de replicar novamente a metodologia com os dados do próximo censo demográfico previsto para 2020 permitirá ampliar o conhecimento sobre os assentamentos precários metropolitanos e os fatores que influenciam seu surgimento, suas mudanças de características e, mesmo, sua extinção.

## **Bibliografia**

Abramo, P. (2007). A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 9(2), 25. doi:<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2007v9n2p25>

Abramo, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*, (18-19), 55-73.

Andrade, L. T. (2016). O Espaço Metropolitano no Brasil: nova ordem espacial?. *Caderno CRH* 29.76, 101-118.

Arretche, M., Cordeiro, B. S., Fusaro, E., Dias, E. C. & Bittar, M. (2012). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM. Recuperado de [http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/livro\\_capacidades\\_administrativas\\_dos\\_municipios\\_brasileiros\\_para\\_a\\_politica\\_habitacional\\_2012.pdf](http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/livro_capacidades_administrativas_dos_municipios_brasileiros_para_a_politica_habitacional_2012.pdf).

Diniz, A. M. A. & Andrade, L. T. (2015). Metropolização e hierarquização das relações entre os municípios da RMBH. In L. T. Andrade, J. G. Mendonça & A. M. A. Diniz (Eds.). *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana* (pp. 120-145). Rio de Janeiro: Letra Capital Editora; Belo Horizonte: Editora PUC Minas/Observatório das Metrópoles.

Diniz, A. M. A. & Mendonça, J. G. (2015). Nota metodológica: configuração dos vetores de expansão da RMBH. In L. T. Andrade, J. G. Mendonça & A. M. A. Diniz (Eds.). *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana* (pp. 33-46). Rio de Janeiro: Letra Capital Editora; Belo Horizonte: Editora PUC Minas/Observatório das Metrópoles.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais: primeiros resultados*. Rio de Janeiro: Autor.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Mation, L. F., Nadalin, V. G. & KRAUSE, C. (2014). *Texto para discussão 2009 – Favelização no Brasil entre 2000 e 2010: Resultados de uma classificação comparável*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Recuperado de [http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2009.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2009.pdf).

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Morais, M. P., Krause, C. & NETO, V. C. L. (2016). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de casos brasileiros*. Brasília: Ipea.

Magalhães, F. N. C., Tonucci Filho, J. B. M. & Silva, H. (2011). Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. In J. G. Mendonça & H. S. M. Costa (Orgs.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte.

Marques E. & Torres H. (Orgs.). (2005). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora Senac.

Marques, E. C. (Coord.). (2007). *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM. Recuperado de <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/580>.

Mendonça, J. G., Costa, H. S. M. & Borges, M. R. (2015) Organização social do território e formas de provisão de moradia na RMBH. In L. T. Andrade, J. G. Mendonça & A. M. A. Diniz (Eds.). *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana* (pp. 235-265). Rio de Janeiro: Letra Capital Editora; Belo Horizonte: Editora PUC Minas/Observatório das Metrôpoles.

Mendonça, J. G. & Marinho, M. A. C. (2015). As transformações socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In L. T. Andrade, J. G. Mendonça & A. M. A. Diniz (Eds.). *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana* (pp. 145-177). Rio de Janeiro: Letra Capital Editora; Belo Horizonte: Editora PUC Minas/Observatório das Metrôpoles.

Moura, H. S. (1994). Habitação e Produção do Espaço em Belo Horizonte. In R. L. M. Monte-Mór (Coord.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção* (51-79). Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH.

Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. (1982a). *Áreas ocupadas por favelas no Aglomerado Metropolitano - 1977*. Belo Horizonte: Autor. Mapa 3/5. Escala: 1:100.000. Recuperado de <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76366>.

Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. (1982b). *Áreas ocupadas por favelas no Aglomerado Metropolitano - 1981*. Belo Horizonte: Autor. Mapa 4/5. Escala: 1:100.000. Recuperado de <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76367>.

Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. (1986). *A estrutura urbana da RMBH - V.1 - O processo de formação do espaço urbano 1897 - 1985*. Belo Horizonte: Autor.

Vasconcelos, P. A. (2013). Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. In P. A. Vasconcelos, R. L., Corrêa & S. M. Pintaudi. (Orgs.). *A cidade contemporânea: segregação espacial* (1ª ed., 17-37). São Paulo: Contexto.

Universidade Federal de Minas Gerais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais & Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais. (2011). *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte PDDI – RMBH: Relatório final - Sumário executivo*. Belo Horizonte.

EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS E ASSENTAMENTOS DE ORIGEM  
INFORMAL: DINÂMICA DO MERCADO FORMAL / INFORMAL DE TERRAS  
NAS EXPERIÊNCIAS DO BAIRRO PLANALTO, NATAL, BRASIL E DA  
LOCALIDADE USME, BOGOTÁ, COLÔMBIA

Profa. Dra. Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha

Arquiteta e Urbanista. Professora do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. DARQ/PPGAU/UFRN. Natal. Brasil.

[dubentes@gmail.com](mailto:dubentes@gmail.com)

Prof. Dr. Alexsandro Cardoso Ferreira da Silva

Arquiteto e Urbanista. Professor do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. DPP/PPEUR/UFRN. Natal. Brasil.

[alexsandroferreira@hotmail.com](mailto:alexsandroferreira@hotmail.com)

Prof. Dr. Carlos Alberto Torres Tovar.

Arquiteto. Professor Associado da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Nacional da Colômbia. UNAL. Bogotá. Colombia.

[catorrest@unal.edu.co](mailto:catorrest@unal.edu.co)

## **Introdução**

A presente proposta de pesquisa enseja problematizar o tema da produção de empreendimentos imobiliários em áreas periféricas, de expansão urbana e rural, com incidência sobre territórios informais, a partir da entrada do mercado formal no território ocupado. O tema que se busca aprofundar é o do funcionamento do mercado do solo urbano, observando a relação entre a produção formal e informal de moradias em cidade brasileira e colombiana, considerando o processo histórico de constituição dos assentamentos informais, bem como as políticas que priorizam a implantação de empreendimentos imobiliários caracterizados como grandes projetos urbanos, principalmente em cidades da América Latina. Desse modo, tratamos aqui, de uma proposta metodológica que denominaremos de “bacia imobiliária” a ser testada nos bairros de Planalto (Natal-RN, Brasil) e na Localidade de USME (Bogotá, Colômbia).

Planalto está localizado na cidade de Natal, nordeste do Brasil e a Localidade USME, situada ao sul da cidade de Bogotá, Colômbia. Embora inseridas em contextos distintos, tais áreas possuem em comum principalmente o fato de se constituírem em áreas marcadas pela informalidade urbana em convivência com novos processos de ocupação formal e construção de empreendimentos imobiliários, estimulados por políticas estatais de moradia. A “imagem” da bacia imobiliária é similar aos fundamentos das bacias hidrográficas, isto é, um conjunto de canais que alimentam, e são alimentadas, por fluxos, apresentando desníveis, que ao serem alteradas, impactam as demais regiões com efeitos em sucessão.

Assim, bacia imobiliária é uma delimitação que busca intercalar, na escala intraurbana, os conteúdos e os limites das regiões imobiliárias onde o informal e o formal estão presentes de modo a criar uma linha de “drenagem” dos preços, carregados pela produção de moradia formal em convivência com o solo informal ou a moradia precária. Assim, é necessário ampliar a escala para envolver bairros vizinhos (fronteiras) com níveis de valorização ou localização superiores e/ou inferiores gerados

pela lógica do mercado, como variáveis de comparação. Por meio dessas experiências, busca-se compreender como a produção habitacional formal contribui para a valorização do solo e de que maneira a produção formal e informal de moradias se articula e define dinâmicas próprias no mercado de solo urbano. Admite-se como premissa que há uma tendência de reforço da informalidade nas bacias imobiliárias impactadas pela compra de terras para promoção pública, no entorno dos empreendimentos habitacionais, por agregar novos moradores que, por sua vez, se tornam ativos proprietários em busca de mais valorização. Sem uma política urbana e de regulação fundiária que permita minimizar essas distorções do mercado de solo, há um reposicionamento da pobreza urbana gerada pelos mecanismos de captura da renda da terra por esses novos proprietários, acionando a disjunção fundante dos elementos Preço, Localização e Consumo.

Para análise de tais questões, entende-se que a caracterização e a análise do mercado fundiário urbano são, entre outros, reveladores das formas e processos de estruturação sócio espacial na cidade, isto é, sinalizam sobre as condições espaciais e as formações sociais de modo conjunto. Assim, toma-se como base a Economia Política da Cidade, considerando: 1. O preço (do solo) como indicador de valorização de um “bem especial”, não correspondendo ao seu custo de produção, mas sim da disposição da localização desse bem (o lote) perante os demais e a formação de rendas; 2. Condições especiais do consumo, da regulação, do controle e da própria produção atuante na cidade e os seus valores de uso como bem coletivo; 3. A manifestação contraditória entre o Uso e a Troca expressa na produção da moradia, como elemento que ao mesmo tempo “esgota” a troca pelo seu uso, mas novamente alimenta de modo permanente essa troca pela Renda, continuando seu processo de valorização e reposicionamento no gradiente de localizações urbanas.

Tais referências têm base principalmente nos estudos desenvolvidos por Samuel Jaramillo González que examina, entre outros, as relações existentes na terra urbana, suas especificidades ligadas ao preço e os efeitos na dinâmica urbana. Em especial, destacam-se os “movimentos estruturais particulares” dos preços, isto é, o aumento no preço de terrenos urbanos, que embora aparentemente conjunturais, exprimem desdobramentos mais profundos e contínuos, ora lineares, ora em flutuações. Por sua vez os “movimentos conjunturais” exprimem oscilações provocadas por pressões pontuais, pressão inflacionária, investimentos externos, políticas habitacionais pouco atentas, mudanças rápidas do uso do solo, entre outros. Com a base teórica relativa aos movimentos do preço do solo na bacia imobiliária observam-se linhas de tendência estruturais e pontos conjunturais provocados pelos programas habitacionais estatais.

Em relação ao mercado de solo informal e seus desdobramentos na lógica de estruturação do espaço nas cidades latinoamericanas consideram-se, entre outros, reflexões expressas por Pedro Abramo, Martin Smolka entre outros. Ressalta-se que as questões aqui apresentadas têm base em pesquisas desenvolvidas pelos autores e principalmente pelo projeto em elaboração Mercado formal e informal de terras em “bacias imobiliárias”: estudo de caso bairro Planalto, Natal, Brasil e Localidade USME, Bogotá, Colômbia, que busca compreender dinâmicas próprias no mercado de solo urbano em “bacias imobiliárias”, considerando a produção de empreendimentos imobiliários em áreas periféricas, de expansão urbana e rural, com incidência sobre territórios informais. Tendo em vista que o contato com o universo empírico da pesquisa decorre de experiências desenvolvidas pelos autores em atividades acadêmicas de ensino e extensão, a perspectiva metodológica aponta para a relação pesquisa-ensino-extensão, associando a produção do dado primário, com a busca teórica e o diálogo com

as comunidades envolvidas, compartilhando de alguma forma o conhecimento produzido.

No presente artigo, coloca-se inicialmente o problema numa perspectiva teórica e metodológica, considerando a terra urbana como sinalizadora da dinâmica imobiliária e da expansão do parque residencial em áreas periféricas. No segundo momento são caracterizadas as duas “bacias imobiliárias distintas”: o bairro Planalto, a Localidade USME e seus respectivos entornos. Concluindo, destacam-se reflexões sobre caminhos de pesquisa que possibilite compreender como a produção habitacional formal contribui para a valorização do solo e de que maneira a produção formal e informal de moradias se articula e define dinâmicas próprias no mercado de solo urbano. Espera-se com essas reflexões aprofundar o conhecimento sobre funcionamento do mercado formal e informal de terras e a formulação de políticas públicas em cidades latinoamericanas.

### **I. O Mercado Formal / Informal de terras e seu papel na expansão urbana da cidade: breves notas teóricas**

Como “mercadoria especial”, a moradia possui especificidades associadas a duas características principais: em longo prazo, seu preço cresce – ao mesmo tempo em que outras mercadorias similares entram no estoque; e sua existência não depende exclusivamente da relação oferta-demanda, mas sim das condições sociais envolvidas na produção do espaço urbano. A segunda característica, normalmente, recebe mais atenção dos estudiosos urbanos que afinam suas ferramentas teóricas e metodológicas para medir e avaliar a reprodução socioespacial, os impactos na formação segregada ou excludente, além dos efeitos políticos e sociais envolvidos em uma Política Habitacional. Entretanto, a primeira característica recebe uma menor atenção nesses estudos, seja pela árdua tarefa de recolher dados dispersos sobre o mercado imobiliário, seja pela possível “posição subordinada” dos preços em relação às condições sociais.

No presente trabalho buscamos inverter a ordem de apresentação desses dois problemas utilizando ferramentas de observação do mercado – informações da oferta e da demanda – reveladoras de transformações na organização social e espacial de uma fração da cidade, cujo uso residencial é predominante. Esperamos, desse modo, continuar discutindo as condições especiais envolvidas na reprodução social do trabalhador urbano sem, contudo, perder de vista sua dupla posição na ordem urbana: ao lutar por adquirir sua moradia, ao obter o monopólio sobre o valor de uso correspondente, este trabalhador torna-se também um proprietário cujo interesse em preservar e ampliar o valor de troca o coloca como um participante no jogo da continuada valorização geral da cidade.

Dessa complexa relação, a mercadoria “casa” ganha uma curiosa terceira característica: ao consumir o seu valor de uso o proprietário não esgota ou diminui o valor de troca do bem, mesmo que não incorpore mais trabalho a esta. Por algum tempo, a partir dos anos de 1970, as análises marxistas do problema giraram entorno da renda da terra (Topalov, 1974 e Lipietz, 1988) como fator que explicativo ou qualificador da distribuição das classes sociais pela cidade. Do ponto de vista da reprodução social – e sua inscrição material – este momento também foi importante para superar a leitura ecológica da pobreza urbana (como presente no estudo clássico de Oscar Lewis *A Cultura da Pobreza*, de 1966), por outras análises que destacaram a importância do mercado de trabalho e das lutas urbanas (Cf. Perlman, 1977 e Kowarick, 1975). De um rápido interesse na categoria renda da terra, novos estudos sociais e urbanos, nos anos de 1980 em diante, voltaram-se para as condições gerais do trabalhador marcado pela

estrutura de classes – oposição entre detentores da força de trabalho *versus* donos do meio de produção. Se essa profícua produção acadêmica alimentou a formação de uma agenda de reforma urbana, associada às condições coletivas de produção da cidade, por outro lado tornou lateral ou secundária o debate sobre os fatores de localização e da apropriação da renda da terra (no mercado formal e informal).

Outros autores continuaram a leitura crítica do mercado imobiliário residencial, seja apresentando inovações à leitura marxista – como em Samuel Jaramillo González (2010 [1994]), seja rejeitando a Teoria da Renda e substituindo-a pela localização (e preço), como em Csaba Deák (1987 e 2016), ou buscando uma forma heterodoxa – como no caso de Pedro Abramo (2001 e 2007). Destaque também aos trabalhos seminiais de Paulo Cunha e Martim Smolka (1980) e Smolka (1987), que rejeitaram os pressupostos neoclássicos e incorporaram a lógica do tempo (desenvolvimento histórico dos participantes do mercado) e do padrão de acumulação urbana mesmo nas áreas de concentração de pobreza; de Cunha e Smolka (1980), a formulação de que os momentos de expansão do capital (no tempo e no espaço) carregam consigo novas ondas de investimento que se fixam e se estendem, ou melhor, os movimentos episódicos sobre o mercado de terras possui conexões mais estruturais com a organização do espaço urbano como um todo, seja pela forma heterogênea de concentração do capital (fundiário e imobiliário), pelo impacto que políticas do Estado sobre o território exercem acelerando ou retardando ondas de investimento (individual ou mercantil) ou pela própria disposição dos trabalhadores em buscar novas localizações.

De Smolka (1992), para este trabalho, é importante um dos resultados de sua pesquisa sobre a distribuição residencial das famílias (por renda) na cidade do Rio de Janeiro, quando o mesmo identifica que as mudanças de localização das famílias de baixa renda estão ligadas a movimentos globais da própria cidade, seja observando o movimento das outras famílias ou o movimento do próprio mercado formal, em sua busca por mais áreas. Desse modo, os incorporadores são bem menos dependentes da própria demanda familiar (como pensavam os neoclássicos), seja pelo tipo de concorrência existente, ou pela estratégia de antecipação ao próprio mercado ou pela presença do “estoque” secundário – a presença do aluguel ou do imóvel usado; “o processo de estruturação intra-urbana resultante obedece, assim, a um padrão mais propriamente discreto, modular e esporádico do que o modelo de expansão incremental e monotonicamente contínuo do livro-texto,” diz Smolka (1992:15).

De Pedro Abramo (2007) a noção de escolha intertemporal, do peso das relações de vizinhança, da ideia de que – independente da classe social – há *algum* capital a ser acumulado internamente à família, entre outros, coloca a interdependência das escolhas de localização residencial em contraste às demais escolhas de outras famílias. Ao rejeitar a “mão invisível” e a razão imanente do mercado, Abramo permite apontar uma cena muito mais complexa de intervenções em um cenário de “incerteza radical” – cujo papel da Política Urbana é fundamental nos rumos da configuração espacial da cidade.

Por fim, cabe destacar “os movimentos estruturais conjunturais e particulares” que Jaramillo González (2010) esclarece em *Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano*. Tais movimentos compõem os três tipos de movimentos dos preços do solo urbano que González identifica como atuantes no “preço global”, isto é, a) movimentos estruturais gerais, b) movimentos conjunturais gerais e c) movimentos estruturais particulares. Do ponto de vista da conjuntura, podem ocorrer três fenômenos que se desdobram em oscilações no preço dessa terra urbana, sendo eles o aumento da atividade construtiva – com nova onda de investimentos em busca de novas taxas de lucro, ou a existência de mais crédito para novas áreas ou ainda pelo deslocamento de

nova fração de classe social pelo espaço; oscilações no mercado financeiro, em busca de taxas de retorno acima daquelas mais tradicionais – com destaque para inovações do mercado acionário; mudanças na taxa geral de lucro, com efeitos no preço dos terrenos e no capital imobiliário como um todo; e o próprio elemento especulativo dos preços. Já os movimentos particulares ocorrem pela entrada de fatos repentinos, seja por alguma mudança no uso do solo – a chegada de novas atividades, com pagamento de renda superior; ou pelo aumento da “densidade construtiva” (González, 2010: 200).

Pois bem, quais efeitos na cidade tais contribuições críticas apontam? Em primeiro lugar, a disposição das famílias na organização do espaço urbano não se parece com uma imposição “cega” do mercado, nem é sobre determinada por movimentos globais do Capital. As repercussões do mercado formal no informal não se dão por “negativo” (o seu oposto), mas é possível compreender na formação de áreas com baixa presença das práticas mercantis também certo “diálogo” (por meio dos preços do bem moradia) com os “bairros incluídos”. O preço da moradia atua como um fluido que “escorre” por canais socialmente produzidos e que se ligam as demais localizações em uma grade de externalidades, reconhecidas pelas famílias como posições relativas (linhas) e formas de rentabilização do bem (pontos de acúmulo).

Certos atores e agentes sociais, por sua posição hierárquica em uma organização social desigual, acabam por pagar mais pelas linhas e pontos, reconcentrando sua capacidade de acumular mais e mais renda, avançando posições relativas na organização desse espaço urbano, seja pela hiperdensificação do ambiente construído, seja, pelo descarte de outras áreas à sua própria sorte (áreas abandonadas), ou pela regeneração de outras (“gentrificadas”); partícipes desse manejo socioespacial, famílias pobres ou ricas, incorporadores e planejadores do Estado, cada um a seu modo, contribuem à formação de uma estrutura urbana cujo comportamento heterogêneo, contraditório e complexo insurge a formação de estudos que deem conta de múltiplas realidades como, neste caso, os efeitos da conjuntura e do particular do mercado formal sobre áreas de alta informalidade da terra urbana. Quais efeitos cruzados são possíveis de observar nestes casos?

Aqui cabe destacar o papel do Estado no mercado de terras, posto que atua – no nosso caso – como um explorador, levando o mercado formal a conviver com o mercado informal, ou melhor dizendo, a concorrer com este. Discutimos aqui sobre as políticas estatais de produção de moradia voltadas para uma população de baixa renda, seja em conjuntos habitacionais, seja por meio de crédito subsidiado ou por estímulos fiscais à construção em bairros marcados pela informalidade urbana. De modo convencional, como demonstrou Abramo (2007), os efeitos de externalidade acabam criando convenções urbanas que, com o tempo, inscrevem uma marca social no ambiente construído, levando aos padrões de segregação e segmentação espacial. O Estado pode, e frequentemente o faz, reforçando essa tendência ou trazendo inovações nesse mercado. Diz Jaramillo que “estas operaciones, en la medida en que alteran y transforman la estructura urbana, introducen cambios en los precios de los terrenos, y no solamente en los lotes desarrollados por el Estado, sino en aquellos que se relacionan espacialmente con ellos” (González, 2010: 330).

O Estado torna-se a depender do modelo conjuntural e particular adotado, um agente que estimula a competição micro local pelo aumento do preço do solo ou reconhece esse comportamento e, como efeito contínuo, recupera a “mais valia” criada. As periferias urbanas da América Latina, tão marcadas pela informalidade e precariedade do ambiente construído, podem receber forte impacto no seu mercado de solo pela chegada de grandes projetos habitacionais, ou pela instalação de infraestrutura



urbana ou pela disposição de novos serviços públicos; pode, também, estimular a chegada de novas frações de classe social (trabalhadores com uma renda maior que a média existente), não necessariamente uma “gentrificação”, mas um aumento gradual no perfil anterior. O que ocorre nestas áreas? A tendência é de nivelamento em longo prazo? Ou há uma reposição interna das famílias, com o deslocamento dos mais pobres para os lotes externos ao bairro?

Notar que neste ponto recortamos o papel do Estado como um agente que incentiva, regula ou produz novos imóveis, mas o faz por meio de agentes específicos como o construtor e o incorporador. As operações de crédito, os subsídios diretos e indiretos e a concessão de incentivos fiscais, entre outros, atuam como ferramentas para “atrair” agentes do mercado formal às áreas de alta informalidade, seja com objetivos econômicos, políticos e sociais. No fim, há a formação de um sub-mercado fragmentado e flutuante no mercado global da cidade, com ele estabelecendo novas relações e continuidades. Este modo, é importante considerar, é diferente da tradicional visão do promotor estatal apenas construindo massivos conjuntos habitacionais para relocar comunidades expulsas das áreas centrais ou as clássicas remoções de favelas. Está-se colocando aqui um Estado que *se mimetiza de mercado ou delega a existência de um sub-mercado* nessas áreas, promovendo uma política habitacional cujo diálogo com o mercado influencia os efeitos de externalidade da vizinhança.

Desse modo, a investigação “desse tipo de atuação estatal” permitirá, assim esperamos, revelar transformações em certas localizações intra-urbanas, revelando os impactos mercantis (e monetários) dessa estruturação residencial no conjunto dos produtores e consumidores da cidade, em suas áreas formais e informais, estabelecendo um campo de observação das trocas entre o formal e o informal, para além das questões jurídicas.

## **II. Planalto e USME: Proposta metodológica para duas bacias imobiliárias diferenciadas**

Apoiado nos estudos anteriores, buscaremos contribuir com uma pesquisa exploratória e comparativa em um bairro pobre da cidade do Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte (Brasil) e na comunidade USME bairro periférico da cidade de Bogotá (Colômbia). Pesquisas comparativas são sempre arriscadas, sendo que a maior parte desses riscos decorre dos contextos locais (sociais, políticos, econômicos, etc.) que, sendo diversos, dificultam a capacidade de interpretar o fenômeno como algo singular ou padronizado. O possível ganho de estabelecer a comparação (notadamente nos estudos urbanos) é justamente compreender como certos indicadores funcionam *mesmo que os contextos sejam diferentes*.

Mas por quê bairros com alta informalidade (mas não exclusivamente informais)? Entendemos que nessas áreas, as alterações conjunturais e particulares do mercado residencial trazem novos componentes de risco (acirra a segregação, a concorrência por terra urbanizada, etc.) e de potencialidades (gera mais-valia, torna mais heterogênea as frações de classe social, etc.) que, se não compreendidos e acomodados pela Política Urbana, podem causar novos impactos sociais adversos. Suas consequências, em um ambiente de pobreza, podem ampliar a vulnerabilidade social já existente; isso se torna mais grave pela presença e atuação do Estado como indutor dessas transformações, por assumir feições dos agentes do mercado – estimulando-os ou incentivando-os a entrar nessas áreas.

As duas entidades espaciais aqui propostas – Planalto e USME – se prestam a estabelecer um diálogo comparativo (não necessariamente todos os resultados o serão),

cuja compreensão deve ser acomodada em relações mais amplas ou conexões teóricas mais gerais, preocupadas em cada vez mais ampliar o olhar sobre essas áreas de pobreza com presença do mercado residencial formal. Desse modo não se busca universalizar os resultados e sim tornar singular os casos para serem lidos à luz de uma teorização mais geral sobre a atuação dos agentes e atores sociais considerando questões comuns: o que ocorre no mercado de terras em bairros de informalidade e pobreza quando da entrada do mercado residencial formal? E é possível apontar uma acomodação das famílias existentes à essas novas famílias, considerando o efeito da valorização do ambiente construído? Ocorre um aumento do preço desses imóveis ou o efeito externo é tão forte que reduz o preço futuro dessas novas moradias?

Para tanto lançamos mão de uma imagem de “bacia imobiliária”; similar aos fundamentos das bacias hidrográficas, isto é, um conjunto de canais que alimentam, e são alimentadas, por fluxos, apresentando desníveis que, quando alteradas, impactam as demais regiões com efeitos em sucessão. Assim, “bacia imobiliária” se presta ao modelo comparativo com uma delimitação na escala intraurbana, cujos conteúdos são dados pelas linhas de relacionamento com as demais bacias (não necessariamente bairros ou zonas) onde o mercado residencial existe e atua.

Os limites das “bacias imobiliárias”, onde o informal e o formal estão presentes, criam linhas de “drenagem” dos preços, carregados pela produção de moradia adequada em convivência com o solo informal ou a moradia precária. É por esse motivo, entre outros, que se necessita ampliar a escala para envolver áreas vizinhas com níveis de valorização ou localização superiores e/ou inferiores, como variáveis de comparação.

Através dessa experiência, buscar-se-á compreender como a produção habitacional formal contribui para a valorização do solo e de que maneira a produção formal e informal de moradias se articula e define dinâmicas próprias no mercado de solo urbano. Admite-se como premissa que há uma tendência de reforço das estratégias mercantis nas bacias imobiliárias impactadas pela compra de terras para promoção pública, no entorno dos empreendimentos habitacionais, por agregar novos moradores que, por sua vez, se tornam ativos proprietários em busca de mais valorização. Sem uma política urbana e de regulação fundiária que permita minimizar essas distorções do mercado de solo, há um reposicionamento da pobreza urbana gerada pelos mecanismos de captura da renda da terra por esses novos proprietários, acionando a disjunção fundante dos elementos Preço, Localização e Consumo.

As características desse sub-mercado constituem um dos objetivos da análise comparativa. A partir de Abramo (2012, p. 45), vemos que há o clandestino e o irregular no mercado informal de solo urbano; e o residencial comercial e de aluguel para a oferta de moradia. Abramo estabelece algumas variáveis de análise desses sub-mercados como as características da oferta-demanda de solo, a forma de manifestação do poder dos agentes econômicos, a capacidade de reconhecimento e informação sobre o mercado, os tipos de produtos gerados, as externalidades e racionalidades atuantes nos agentes e o ambiente da tomada de decisão. Diz Abramo que a “identificación de estas variables aproxima conceptualmente este abordaje del mercado informal al tratamiento moderno de la teoría económica del mercado, permitiendo, por lo tanto, acotar conceptualmente las particularidades del mercado informal de suelo y sus semejanzas con los otros mercados formales de la economía” (ABRAMO, 2012, p.46).

Tanto na oposição favela-bairro ou nas super-periferias *versus* áreas centrais, os processos cambiantes entre o formal e o informal resultam e se sustentam em sub-sistemas de mercado que se retroalimentam continuamente, mediante a aplicação de

gradientes de preço do solo e dos imóveis, pois “Otra vez, el funcionamiento de un submercado informal alimenta la demanda de otro; en este caso, el submercado en las áreas consolidadas generó una demanda para el submercado en la periferia” (Abramo, 2012: 57). E quando esses sub-mercados ocorrem de modo simultâneo, na mesma escala microlocal? Como podemos compreender áreas que possuem sua origem marcada pela informalidade, mas seus caminhos encontram formas de convivência com um submercado formal? As regras de funcionamento continuam as mesmas?

Com tais questões em aberto, a presente proposta metodológica – que chamamos “bacias imobiliárias” – intenta não observar as áreas como *locus* fechado oposto à “cidade formal”, mas sim observar esses espaços a partir de gradientes, fluxos de informação (dos agentes produtores e consumidores) e as diversas matizes de expressão: ocupações, aquisição irregular (por exemplo, com escrituras apenas privadas), aquisição regular da terra e construção por autopromoção, regularidade da compra de terras e da produção da moradia e irregularidade urbanística do empreendimento, até produtos registrados e financiados por instituições de crédito; é mister dizer que todos esses tipos convivem no tempo e no espaço de um modo explicado pelo contexto particular de cada área, resultando na configuração da “bacia imobiliária” em si.

### **III. Planalto e Usme: breve caracterização das áreas de estudo**

O bairro Planalto está situado na Região Costeira do Nordeste brasileiro, cidade de Natal, enquanto a Localidade USME está localizada na cidade de Bogotá, Colombia. Contudo, esses universos de estudo possuem em comum o fato de terem sido constituídos originalmente por assentamentos informais, a exemplo de favelas, vilas e loteamentos clandestinos, de estarem situados em área de expansão urbana em contexto metropolitano, com forte dependência da cidade polo, e por recepcionarem programas governamentais de Habitação de Interesse Social. Outros fatores que aproximam as realidades em estudo é o rápido adensamento construtivo e demográfico além da intensa transformação do solo rural em urbano.

#### **Planalto**

A cidade do Natal dispõe de 36 bairros organizados em quatro regiões administrativas – norte, sul, leste e oeste, sendo que as regiões norte e oeste apresentam a maior concentração de famílias pobres, favelas e informalidade; as regiões sul e leste (embora também apresentem comunidades pobres), concentram a maior parte das famílias com média e alta renda, especialmente os bairros mais próximos à praia. Planalto conecta as áreas de maior pobreza da cidade do Natal, a região oeste, com outros bairros da região sul.

A origem da ocupação do Planalto se deu pelo parcelamento de uma grande gleba – Loteamento Reforma, com 307 Ha, em 1964. Lotes com 1.200 m<sup>2</sup>, ruas largas com canteiro central, foram lentamente adquiridos para instalação de granjas e sítios, outros foram ocupados irregularmente, enquanto famílias mais pobres tomaram posse de alguns terrenos livres, formando as primeiras favelas da área. Sem pavimentação e de difícil acesso, Planalto só é oficializado como bairro em 1998, quando da instalação dos primeiros conjuntos residenciais privados, financiados por crédito associativo da Caixa Econômica Federal. Casas simples, em média com 60m<sup>2</sup>, recepcionando uma classe trabalhadora que não conseguia acessar as residências dos bairros vizinhos, especialmente Pitimbú. De 2004 em diante novos empreendimentos privados e formais

começaram a ser construídos com financiamento da Caixa Econômica Federal, agora por meio de carta de crédito individual, normalmente às margens das principais avenidas pavimentadas.

A partir de 2009, com o Programa Habitacional *Minha Casa Minha Vida*, o planalto tem recebido nos últimos dez anos, população formal de baixa e média renda através de condomínios fechados simplificados e conjuntos habitacionais estatais de iniciativa do governo federal, evidenciando transformações significativas no território informal preexistente. Esse novo padrão inovou com condomínios fechados verticais (quatro pavimentos), com preço do solo entre R\$70,00 e R\$ 100,00/m<sup>2</sup> e preço de venda do imóvel entre R\$ 90 mil e R\$ 120 mil (dados para 2015). Como comparação, imóvel similar no vizinho bairro de Pitimbú alcança preço de venda entre R\$ 150 e R\$ 180 mil e na região leste até R\$ 800 mil com mesma área útil. Entre 2011 e 2016 foram 1.944 apartamentos lançados, 70 casas em condomínios fechados em 23 empreendimentos lançados por pequenos e médias incorporadores, além de construtoras familiares.

### FIGURA 1

Natal: regiões administrativas e detalhe do bairro Planalto



Fonte: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal

Nota: reelaborado pelos autores

### Localidade de USME

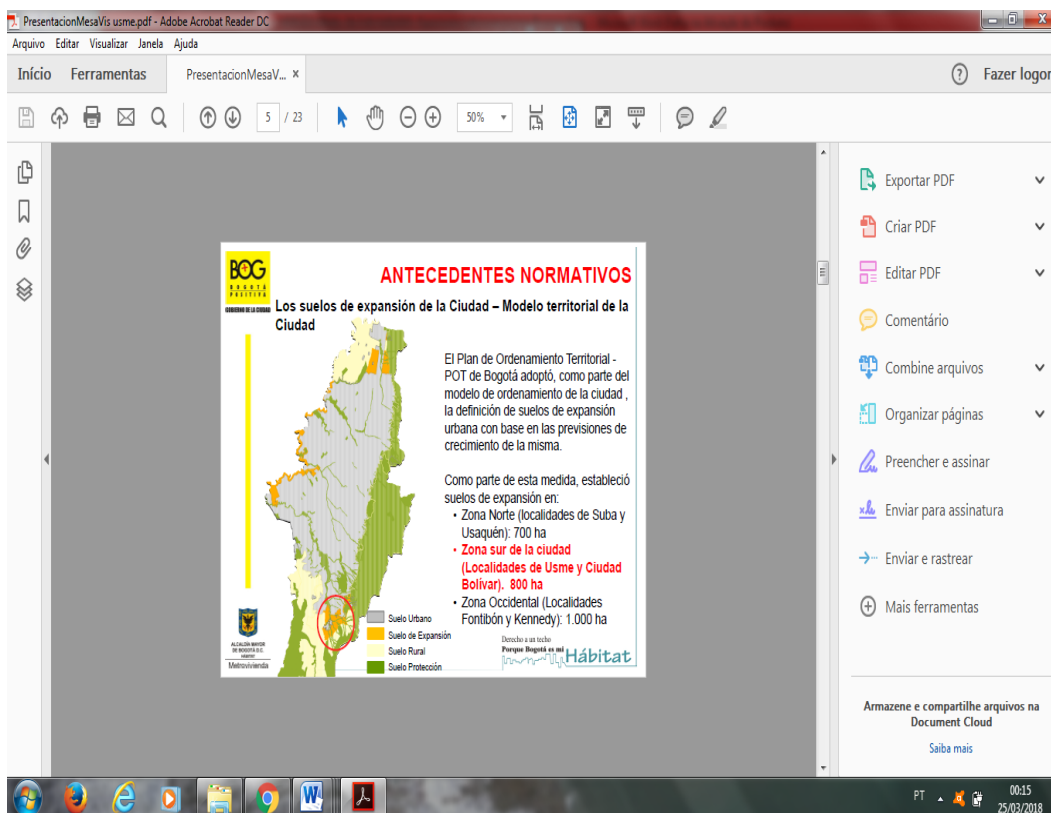
Situada na cidade de Bogotá é considerada na atualidade zona estratégica para a expansão urbana da população de baixa renda. Originalmente, a Localidade Usme era

um município autônomo de Bogotá. Em 1954 foi anexado à cidade e em 1972 tornou-se uma localidade. Desde a década de 1980, a expansão urbana no sentido sudeste da cidade se caracterizou principalmente pela população de baixa renda, gerando uma dinâmica de crescimento expansivo de seu território predominantemente rural, mais de 70% da localidade, e que possui expressivos recursos hídricos de grande importância para região. Assim a expansão urbana tem sua origem nas novas necessidades habitacionais dos setores populares ao sul da cidade que encontraram neste território uma oportunidade de localização.

Nessa região foi formulada em 2007 a *Operación Estratégica Nueva Usme* com objetivo de conter a expansão informal na região e garantir a estruturação de um território de 938 hectares para a expansão da cidade. Concebida como uma macroestratégia de construção de borda urbano-rural integrada ao Plano de Zoneamento de Usme, fundamentou a adoção de quatro Planos Parciais (Decreto 252 de 2007): O Plano de Desenvolvimento Parcial "Hacienda El Carmen" já foi aprovado e está em andamento, e o Plano Parcial de Três Quebradas para expansão em 2009 e foi modificado em 2010. Devido aos problemas da Metrovivienda e das prefeituras durante três períodos, os outros Planos Parciais não foram ajustados e executados. A terra para expansão urbana na Localidade Usme é principalmente privada, pertence a pequenos agricultores que são expropriados por meios administrativos pelo Estado para desenvolver a terra através de planos parciais. Este instrumento tem sido muito controverso e gerado mobilizações permanentes e disputas com os camponeses e suas organizações.

## FIGURA 2

### A Localidade USME no contexto dos solos de expansão urbana de Bogotá



Fonte: METROVIVIENDA. Mesa de Vivienda de Interés Social –Diego Echeverry. Campos. OPERACIÓN ESTRATÉGICA NUEVO USME

Para realização da pesquisa em Planalto e Usme serão utilizados dados de comercialização do terreno, como preço, tipo de empreendimento, preço da comercialização do imóvel e formas financiamento. Espera-se, com esse estudo, alimentar um banco de dados comparativo entre Planalto e Usme revelando a dinâmica imobiliária formal e informal das duas comunidades como estudos destinados a compreender os impactos recentes da política habitacional estatal, do mercado imobiliário e os efeitos nas famílias de baixa renda.

### **Considerações Finais**

Entre os diversos desafios postos a esta proposta de pesquisa, podemos destacar dois principais que são: a forma de coleta dos dados e a capacidade comparativa entre eles. No presente artigo, esboçamos as linhas gerais do debate teórico e metodológico necessário a apresentar o caminho da análise, embora os dados preliminares já indiquem o reforço na observação das condições particulares e conjunturais atuantes em cada bacia imobiliária. No entanto, é fundamental buscar coletar tais indicadores que permitam ampliar a compreensão sobre estes mercados de terras e da produção imobiliária, seja por meio da focalização nos preços do solo ou no perfil desses consumidores.

Acreditamos que o desenvolvimento desta pesquisa permitirá não apenas compreender o mercado de solo localizado, mas pode contribuir para consolidar um banco de dados sobre as relações entre o formal e o informal existentes em submercados heterogêneos e variados. Apesar das diferenças históricas, culturais e administrativas, estudos comparativos como o proposto também podem revelar alternativas às políticas urbanas comumente praticadas nas cidades latino-americanas, seja pela discussão dos instrumentos utilizados, seja pela avaliação da efetividade das políticas públicas territoriais empreendidas pelos governos.

No caso Planalto-Usme, será importante observar como os instrumentos de recuperação da mais-valia ocorre nesses contextos, tendo a Colômbia uma longa tradição nesse campo. No Brasil, desde o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), a inclusão de novos instrumentos nos Planos Diretores não tem conseguido sua maior eficácia, especialmente pela baixa capacidade dos governos em acompanhar a valorização do ambiente construído, seja na inscrição tributária ou nos projetos de desenvolvimento urbano. O caso da Localidade Usme pode revelar as formas de atuação dessas políticas, seus avanços e resistências. Por fim, o desenvolvimento da pesquisa pode ampliar as redes de pesquisa sobre o mercado de solo na América Latina, em especial com pesquisadores do Brasil e da Colômbia, a partir de bases metodológicas comuns e troca de novas experiências.

### **Bibliografia**

ALACADIA MAYOR DE BOGOTÁ DC. (2008). Metrovivienda. Mesa de Vivienda de Interés Social –Diego Echeverry. Campos. OPERACIÓN ESTRATÉGICA NUEVO USME. Proyecto de tercera generación –promovido por Metrovivienda. Bogotá.

- Cunha, P. V. da; SMOLKA, M. (1980). Notas críticas sobre a relação entre rendas fundiárias e uso do solo urbano. In. Estudos CEBRAP, n. 27, p.26-55.
- Deák, C. (2016). Em busca das categorias da produção do espaço. São Paulo: Annablume.
- González, S.J. (2010). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Bogotá: Universidad de los Andes: Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.
- Kowarick, L. (1975) Capitalismo e marginalidade na América Latina. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Lipietz, A. (1988). O Capital e seu Espaço. São Paulo: Nobel.
- Perlman, J. E. (1977). O Mito da Marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Pickvance, C. G. (1986) Comparative urban analysis and assumptions about causality, *International Journal of Urban and Regional Research*, 10, p.162-184.
- Maricato, E. (1987) Política Habitacional no Regime Militar. Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis-RJ: Vozes.
- Robinson, J. (2011). Cities in a world of cities: the comparative gesture. In. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.35.1, jan 2011, p.1-23.
- Smolka, M. (1992). Expulsando os pobres e redistribuindo os ricos: “dinâmica imobiliária” e segregação residencial na cidade do Rio de Janeiro. In. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, n.9, v.1, Campinas.
- Topalov, C. (1974). Les promoteurs immobiliers: contribution à l’analyse de la production capitaliste du logement en France. Paris, Mouton & Co.

# MERCADOS HABITACIONALES EN ASENTAMIENTOS POPULARES: LAS PARTICULARIDADES DEL CASO DEL ARRENDAMIENTO RESIDENCIAL

Hernando Sáenz Acosta  
Docente Universidad Santo Tomás-Colombia  
[hernandosaenz@usantotomas.edu.co](mailto:hernandosaenz@usantotomas.edu.co)

## Introducción

El análisis de los mercados habitacionales que tienen lugar en los asentamientos populares de las ciudades latinoamericanas constituye uno de los principales desafíos en el campo de la economía urbana. En este campo de estudio se pueden identificar dos grandes corrientes: una tradición ortodoxa centrada en la elaboración de modelos de equilibrio espacial de tradición neoclásica y/o el uso de herramientas econométricas para explicar la formación del precio del suelo urbano, la toma de decisiones residenciales de los hogares y los procesos de uso del suelo y del otro lado los trabajos inspirados en la economía política urbana, sustentada en la teoría de la renta del suelo. En esta segunda perspectiva el objetivo es la identificación de los procesos de generación del excedente urbano a partir de la definición de los usos y de la apropiación del suelo urbano (Abramo, 2009).

Independiente de la corriente teórica se señala la existencia de un vacío analítico cuando se trata de analizar los mercados informales de suelo y vivienda existentes en buena parte de las ciudades latinoamericanas. Si bien existen varios trabajos de tipo monográfico aún no existe una mirada más amplia de este tipo de mercados (Abramo, 2009). En este documento se trata de presentar una síntesis en tres aspectos concernientes a los enfoques teóricos que aproximan la economía urbana a otros campos disciplinares y que se consideran útiles para tratar de explicar los mecanismos de acceso a la vivienda. Como punto de partida se plantean las siguientes preguntas: ¿Cuál es el tipo de racionalidad presente entre los participantes de este tipo de mercados? ¿Cuál es la relación entre economía y derecho en la producción de normas e instituciones sociales? y ¿cuál es el papel de las normas y convenciones implícitas en la forma de funcionamiento de este tipo de mercados?

## I. Sobre la racionalidad de los agentes

Una de las primeras cuestiones que deben ser discutidas en la interpretación de los mercados informales de arrendamiento residencial tiene que ver con el tipo de racionalidad que guía la toma de decisiones de los agentes que participan en él. El primer referente suele ser proporcionado por los libros de texto y en particular los de microeconomía que consideran al mercado como un conjunto de vendedores y compradores de un bien, servicio o recurso productivo quienes a partir de un sistema de precios toman las decisiones a ofertar y demandar respectivamente (Tansini, 2003).

El análisis microeconómico tiende a analizar la demanda y la oferta en los mercados y para ello toma como punto de partida una caracterización de los agentes económicos. Del lado de la demanda postula la existencia de las unidades de consumo generalmente las familias y del lado de la oferta las unidades de producción que suele asociar con las empresas. Esta visión de los agentes económicos recoge la herencia del pensamiento utilitarista que postula que los individuos buscan satisfacer al máximo la



utilidad (beneficio) derivada/o del consumo o la producción de esos bienes y servicios (Tansini, 2003).

Este *homo oeconomicus* no solo apelaría a esa racionalidad instrumental en el mercado sino para el conjunto total de elecciones que debe realizar en su vida cotidiana. Esta visión denunciada como un imperialismo económico es cuestionada en la medida en que desde campos como la socio-economía se afirma que existe una dimensión ético-afectiva que estaría presente incluso en la toma de decisiones que los agentes económicos llevan a cabo en los mercados (Etzioni, 1988).

En el campo de la economía urbana Abramo (2009) crítica la hipótesis de una racionalidad paramétrica, es decir, la situación en donde los agentes buscan la maximización basados en un cálculo individual. Por el contrario, destaca que las decisiones individuales toman en cuenta las decisiones de los demás lo que implica hablar de una racionalidad estratégica que subraya la interdependencia de las decisiones de los agentes. Dichas decisiones lejos de tomarse bajo condiciones de información perfecta y de total certidumbre ocurren en contextos donde la información es incompleta y existe un relativo grado de incertidumbre. El principio de soberanía del consumidor es en ese sentido llamada de “hipótesis heroica de racionalidad paramétrica” ya que dados unos parámetros y variables (distancia y tecnología de transportes) esta persona nunca dudará de sus decisiones. Se trata de una autosuficiencia que puede ser objeto de discusión.

### **A. Motivaciones extra-económicas, redes sociales y comportamiento estratégico**

En su crítica a la economía neoclásica Etzioni (1988) destacó que al tratarse de las elecciones que toman los individuos o las familias debe irse más allá del placer puesto que en algunas ocasiones se elige en función de valores morales; ir más allá de la racionalidad ya que los juicios morales y sociales cuentan a la hora de elegir y por último que la elección no se realiza de manera totalmente individual sino que toma en cuenta la participación de esa familia o persona en una colectividad social. En contraposición a esa visión exclusiva de una utilidad como se plantea en la teoría neoclásica (a la que este autor llama de lógico-empírica) se le agrega una utilidad de tipo moral-afectiva en donde las motivaciones extra-económicas pueden limitar o anular a la primera.

La permanencia entonces de aspectos afectivos, éticos o morales más allá de un simple cálculo racional constituye uno de los principales elementos para tener en cuenta en la caracterización de los mercados informales de arrendamiento residencial. El segundo aspecto se refiere al papel que cumplen las redes sociales para la toma de decisiones de los individuos. La lectura neoclásica no reconoce la existencia de un tejido social previo a la constitución del mercado y tampoco reconoce que en el mercado es posible re-crear ese tejido social. Esta crítica se inspira en trabajos como el de Granovetter (1985) quién destacaba la importancia de la estructura social y las redes sociales en los resultados económicos.

La existencia de redes sociales tiene importancia en la medida en que incide en el flujo y calidad de la información; en segundo lugar porque constituyen una fuente de recompensas y castigos y en tercer lugar porque en estas redes tiene lugar la generación de la confianza. Desde una perspectiva sociológica este autor propone tener en cuenta cuatro aspectos: las normas y la densidad de la red; la fortaleza de los vínculos débiles;

las rutas por donde circula la información y por último la interpenetración de la acción económica y no económica por medio del cual se recoge el concepto de incrustación planteado por Karl Polanyi en su propuesta de una economía substantiva (Granovetter, 1985; Polanyi 1957).

Un tercer aspecto pertinente para cuestionar la presencia o no de esa racionalidad paramétrica en los mercados informales de arrendamiento residencial se relaciona con los avances posteriores en el campo de la teoría de juegos que abrieron todo un nuevo horizonte en el análisis económico puesto que permitió postular que las elecciones que los individuos hacen dependen de una interacción estratégica. Una situación de interacción estratégica tiene lugar cuando la acción que cada agente involucrado en la situación afecta a los demás y todos lo saben. A partir de este enfoque ha sido más fácil comprender el surgimiento de un orden espontáneo en el cual las normas son resultado de la interacción social (Fiani, 2011).

Los tres aspectos mencionados hasta este momento fueron los referentes que el autor tomo en consideración para la realización de un estudio de caso (Sáenz, 2015). A partir de la realización de encuestas a arrendatarios y arrendadores que vivían en un asentamiento popular en la periferia de Bogotá se identificó la existencia de redes sociales basadas en aspectos como el lugar de nacimiento, el tiempo de permanencia en el barrio y/o en la misma vivienda, los vínculos de parentesco que podían anteceder a la relación estrictamente económica. Este proceso que fue definido como una subjetivación de la relación económica permitía comprender entonces que los individuos no solo apelaban a un cálculo racional sino que sus decisiones también estaban atravesadas por criterios afectivos que denotaban cierta noción de juicios morales frente a los otros (Sáenz, 2016, 2018).

La existencia de las redes sociales era importante también para la circulación de la información sobre ofertas de espacio en arriendo en el barrio y porque a través de los vínculos establecidos en el asentamiento era posible solicitar una referencia personal, una recomendación con la cual aumentar las posibilidades de conseguir un lugar para vivir o de encontrar un inquilino adecuado a las exigencias del propietario arrendador. Adicionalmente es a través de esta misma red que se logra gestionar también un sistema de control y sanción que promueve la cooperación entre los agentes señalando justamente el papel de un comportamiento estratégico basado en la reciprocidad (Sáenz, 2016, 2018).

## **B. Una propuesta que vaya más allá de la visión utilitarista**

La hipótesis de racionalidad paramétrica tiene su sustento en una visión utilitarista que permea no solo a la ciencia económica sino a las ciencias sociales, se considera como uno de los principales desarrollos del pensamiento moderno pero se denuncia hasta donde ha impuesto un reduccionismo a la hora de interpretar la acción de los individuos y la acción social. Un concepto pertinente para pensar otras propuestas de análisis es el de socialidad que hace referencia al tipo de vínculo social existente entre los seres humanos. Mientras Estado y Mercado son espacios de una socialidad secundaria donde los roles y estatus son definidos institucionalmente existe una socialidad primaria en donde se configuran las personas sociales y tiene lugar en las esferas de la familia, la amistad, en donde se traban las relaciones persona a persona (Godbout, 1997).

El análisis de un mercado como el de arrendamiento residencial que tiene lugar en los asentamientos populares muestra entonces un entrecruzamiento de estos dos tipos de sociabilidad y va en contravía de lo que autores como Wirth (1973) señalaban como la marca por excelencia del proceso de urbanización: el paso de una socialidad primaria a una secundaria. Lo anterior implica revisar la dicotomía entre un sistema de mercado y un sistema político estructurado alrededor del poder legítimo para la explicación de la constitución de la ciudad latinoamericana ya que dependiendo de la esfera de análisis se deriva un tipo de acción social específica: Godbout (1997) retoma la propuesta de Hirschmann (1977) para señalar que en la esfera del mercado opera el principio por el cual se puede salir de la relación social de la que un agente no está satisfecho; mientras que la discusión y el debate corresponden a la esfera del Estado y finalmente la lealtad se asocia a la esfera doméstica.

En la investigación desarrollada por el autor se trató de observar especialmente este aspecto para el tema de la resolución de los conflictos entre arrendatarios y arrendadores. Dada la existencia de un pluralismo jurídico los agentes no solo apelan al Estado o a quién representa la autoridad para resolver sus conflictos, también puede apelar a la salida que corresponde al término unilateral de la relación económica o apelar a la lealtad que se da especialmente cuando las relaciones entre arrendatarios y arrendadores están atravesada también por esas relaciones de parentesco o de amistad (Sáenz, 2015, 2018).

Avanzar en línea con una propuesta anti-utilitarista de los mercados de arrendamiento residencial implica en este caso recuperar el concepto de don analizado por Marcel Mauss (2003) y que constituye la piedra fundamental del Movimiento Anti-utilitarista en Ciencias Sociales. Caillé (2010) propone una tipología conocida como los polos de la acción social que busca condensar cuatro dimensiones heredadas de ese don. Se trata de dos pares de opuestos: el primero entre el interés (egoísta) y el desinterés (altruista) y el segundo par entre obligación y libertad (Caillé, 2010).

En suma, sea por la existencia de esa racionalidad moral-afectiva, por los comportamientos estratégicos basados en la reciprocidad, por la presencia de las redes sociales y por el tipo de vínculo social que se crea y re-crea en este tipo de mercado es insuficiente una lectura que plantea un comportamiento racional-paramétrico de los agentes que participan en el mercado informal de arrendamiento residencial. Sin embargo, no se trata solamente de plantear la existencia una racionalidad estratégica (que deja de basarse en el cálculo individual) sino de las características que determinan ese comportamiento estratégico que puede o no ser de corte utilitarista.

Un último aporte conceptual que se considera importante atiende a la pregunta acerca de qué se puede entender por racionalidad estratégica. ¿Se trata de una versión utilitarista nuevamente o puede significar otra cosa? Partiendo del concepto de racionalidad substantiva que plantea la interdependencia del hombre con la naturaleza y con los demás miembros de su especie se considera posible plantear si las estrategias que diseñan arrendatarios y arrendadores van orientados a lo que Coraggio (2005) llama de racionalidad reproductiva, es decir, una racionalidad orientada a la reproducción ampliada de la vida humana. La propuesta de racionalidad reproductiva tiene sus antecedentes en el desarrollo de un análisis de corte marxista. Lo anterior implicaría entonces poner en diálogo esta propuesta con los aportes de quienes vienen trabajando en una interpretación anti-utilitarista de la acción social, aspecto que no se aborda en este texto. El cuadro 1 resume los principales aspectos que hemos señalado en esta primera parte.

Cuadro 1. Aspectos conceptuales de discusión sobre la racionalidad de los agentes en el mercado informal de arrendamiento residencial

Aspectos de análisis conceptual	Racionalidad paramétrica	Racionalidad estratégica
¿Qué motiva a quienes participan en este mercado?	<b>Motivaciones Económicas:</b> basadas en la búsqueda de la máxima utilidad. Racionalidad lógico-empírica.	<b>Motivaciones económicas y no económicas:</b> los juicios morales, el colectivo social y la búsqueda de la reproducción ampliada de la vida humana que exige tener en cuenta a los otros.
¿Cómo son las relaciones que se establecen en este mercado?	Relaciones marcadas por el utilitarismo, los individuos acuden al mercado y se guían por el sistema de precios. No hay necesidad de pensar en tejido social. Encuentros anónimos y objetivos.	Redes de relaciones: los individuos hacen parte de un tejido social que se puede recrear entre otros mecanismos a través de los mercados.  En esas redes se pueden dar relaciones basadas en el interés pero también tienen lugar otro tipo de relaciones.
¿Cómo se da la acción social?	Exclusivamente por el mercado o el Estado. Socialidad secundaria.	Existencia de socialidad secundaria y primaria: tríada Estado, Mercado y Esfera Doméstica.  Colocar una racionalidad estratégica orientada a la vida en la propuesta anti-utilitarista: (interés-desinterés) y (obligación-libertad).

## II. La relación entre Derecho y Economía en la producción de normas e instituciones sociales

Los mercados se pueden definir como “conjuntos de contratos entre personas para intercambiar sus derechos de propiedad sobre las cosas” (Cuevas, 2004: 23). Dicha definición plantea de entrada que el análisis de la informalidad en los mercados requiere del entrecruzamiento de los aportes de la ciencia económica, el derecho y la sociología. La distinción entre mercados formales e informales que propone Abramo (2009) se apoya, por ejemplo, en el campo del derecho. Cuando las transacciones tienen lugar de acuerdo al derecho producido por el Estado adquieren el carácter de mercado formal y cuando no sucede así corresponden a mercados informales.

Es bien conocido que uno de los primeros referentes en este tema fue Hernando de Soto quién destacó el problema de la indefinición de derechos de propiedad como el limitante para el desarrollo de las economías capitalistas en América Latina y especialmente en los asentamientos populares. Para este autor, la imposibilidad de formalizar los activos explica la existencia de redes de relaciones y el predominio de grupos y relaciones primarias en las principales actividades económicas que tienen lugar en estos asentamientos. Vistos como pequeños emprendedores populares se describe la creación y puesta en marcha de acuerdos informales y compromisos orientados a la protección y movilización de sus activos. En los asentamientos populares tendría entonces lugar un contrato social que mezclaría elementos de ese derecho oficial con elementos creados por la misma comunidad pero serían insuficientes para garantizar la ampliación de los circuitos comerciales más allá de la esfera local (De Soto, 2001).

El referente de comparación usado por este autor es el sistema formal de propiedad occidental que se considera la piedra angular en el análisis económico más ortodoxo. En este tipo de análisis se señala la importancia de la definición precisa de los derechos de propiedad para evitar lo que se denominan costos de transacción. Si bien las comunidades han diseñado lo que él llama de acuerdos extra-legales sería necesaria una política de formalización para que se consolidara un mercado expandido, un mercado de economía moderna. El Contrato Social expresa así la fusión de normas legales, elementos extra-legales, costumbres, hábitos, improvisaciones ad hoc orientadas para alcanzar la integración en el sector formal (De Soto, 2001).

### **A. Un puente conceptual entre derecho y economía: los costos de transacción**

En la teoría microeconómica el contrato es visto como el instrumento por medio del cual el Estado liberal garantiza las condiciones generales para el ejercicio de las relaciones económicas y sociales basadas en el principio de libertad individual. Se trata de garantizar entonces que el mercado pueda funcionar adecuadamente y de sancionar a quienes no cumplen mediante actos legales punitivos. El contrato inicialmente se pensó en un escenario donde operaba la simetría de información, es decir, situaciones en las cuales era posible identificar y especificar a través de las cláusulas posibles eventualidades futuras que afectarían su cumplimiento. Se trataba de una situación donde no existían los costos de negociación, redacción y cumplimiento de los mismos (Bejarano, 1999; Fiani 2002, 2011).

Una vez más como ya se había señalado en el caso de la racionalidad de los agentes, las transacciones económicas operan generalmente en contextos marcados por la incertidumbre y con asimetrías de información. La literatura se ha centrado en el análisis de los costos de transacción y ha popularizado la definición de mercado como derechos de propiedad que son objeto de intercambio. Los intercambios voluntarios son transferencias de derechos de propiedad que requieren de estructuras de negociación y solución de conflictos acordes con esa lógica de mercado, siguiendo un principio de eficiencia (sistemas de derecho de propiedad). La intervención desde el Estado está marcada entonces por consolidar de forma consciente ese tipo de mercado: el moderno mercado capitalista (Bejarano 1999; Fiani, 2002, 2011).

La teoría de los contratos tendrá entonces como principales aspectos a analizar la cooperación entre los individuos; la garantía de compromiso que favorezca el cumplimiento del contrato, la confianza y su consecución; la minimización de los costos de transacción y la corrección de las fallas de mercado y distinguirá en particular

aquellos intercambios que tienen la característica de prolongarse en el tiempo porque allí es cuando más se requiere del cumplimiento de las promesas que de no seguirse atenderían contra el intercambio y la cooperación (Bejarano 1999; Cooter & Ulhen 1998, Corrales 1998).

El concepto de costo de transacción fue planteado por Coase (1937/2000) y hace parte de los análisis de tipo institucionalista. Expresa aquellos costos asociados a la consecución de un bien o servicio a través del mercado. Posteriormente se asocia a la indefinición de derechos de propiedad que no están claramente definidos y dificultan la realización de las transacciones. La cooperación eficiente entre agentes económicos requiere entonces de la corrección de fallas de mercado tales como el comportamiento oportunista y el cumplimiento de los compromisos por ambas partes (Coase 1960/1994; Bejarano 1999).

Una segunda interpretación de los costos de transacción se vincula al concepto de arreglos institucionales que son importantes para la cooperación entre agentes. Cuando las sociedades se hacen más complejas y aumenta la división del trabajo se requieren de instituciones sociales que respondan a los retos de coordinación cuando hay mayor interdependencia entre las personas. En este caso no se trata de definir claramente derechos de propiedad sino de crear reglas o arreglos institucionales que faciliten la transferencia de bienes y servicios de forma cooperativa. Existirían varios tipos de cooperación siendo el mercado capitalista uno de ellos pero no el único (Fiani, 2011).

El análisis del mercado de arrendamiento residencial requiere de la comprensión de los contratos que se establecen entre quienes participan allí (arrendatarios y arrendadores). Sin embargo, las lecturas pueden oscilar desde una visión que vuelve a privilegiar esa lectura de mercado neoclásica y por extensión neoinstitucional o marchar hacia otro tipo de interpretaciones que permitan entender como en ausencia parcial o total del derecho producido por el Estado se garantiza el funcionamiento de este tipo de mercados informales.

Furubotn & Richter (1998) proponen entender las instituciones como un conjunto de reglas formales e informales que incluyen los arreglos que garantizan su obediencia. Las reglas informales son vistas como diferentes grados de restricciones que son impuestas sobre los individuos para que las cumplan (Mantzavinos 2001). Mientras las reglas formales imponen obediencia a la ley, aquellas informales no requieren de la presencia del Estado. Las instituciones informales son reglas consolidadas por la convivencia social que se cristaliza en el hábito o por la presión del grupo sobre los individuos discriminando o castigando a quienes no cumplen las reglas. De la conjunción de las reglas informales y formales se deriva un *ambiente institucional* (nivel macro) que se define como el conjunto de reglas que organizan un sistema económico independiente del tipo de transacción. Para las transacciones en particular se habla de *arreglo institucional* (nivel micro) por el cual se identifica la forma particular como un sistema económico que coordina un conjunto específico de actividades económicas (Fiani, 2011).

Si bien estas reglas formales e informales pueden garantizar mecanismos de respuesta frente a escenarios de incertidumbre no implican que sean las formas por las cuales se alcancen las respuestas más eficientes. Se plantea que este escenario institucional puede propender por una problemática también importante como es la superación de los conflictos y el incentivo para la cooperación (Mantzavinos 2001; Fiani 2011).

El problema de la incertidumbre en el plano de los contratos requiere recuperar de nuevo el concepto de *racionalidad acotada* desarrollado por Simon (1955) quién destacaba que a pesar de tratarse de elecciones racionales existían limitaciones para alcanzar la mejor decisión posible: sería imposible anticipar circunstancias futuras que demandasen la creación de cláusulas específicas. No existen entonces contratos que abarquen todas esas contingencias y plantea entonces la imposibilidad de especificar a la perfección los derechos de propiedad en el momento de realizar la transacción (Fiani 2011).

Otra fuente de incertidumbre se refiere al comportamiento que adoptan las personas que realizan las transacciones. Se trata del caso del oportunismo en donde una de las partes explota de forma maliciosa las informaciones que no posee la otra parte para alcanzar ventajas en la transacción. Consiste en la transmisión de información selectiva, tergiversada o la realización de falsas promesas sobre el comportamiento futuro del agente. Una de las partes manipula las asimetrías de información para apropiarse de parte del flujo de recursos que hacen parte de ese intercambio (Fiani, 2011).

Partiendo de la distinción entre instituciones formales e informales de Furubotn & Richter (1998) se postula la idea de Estructuras de Gobernanza por parte de Williamson (1985) que son estructuras creadas por los mismos individuos para enfrentarse a esa situación de incertidumbre ya apuntada. Los tipos de estructuras de gobernanza son Mercado, Jerarquía y Mixta. Mientras la primera solo requiere de la legislación contractual que da soporte formal a los contratos, se tiene que aquella basada en la jerarquía corresponde a situaciones de alta interdependencia mutua que demanda soluciones cooperativas. Se requiere de un esfuerzo consciente y deliberado para la elaboración de mecanismos de coordinación interna para enfrentarse a la incertidumbre. Los incentivos son reemplazados por controles administrativos razón por la cual se requiere de una burocracia especializada que representa un costo adicional a tener en cuenta. La estructura mixta como su nombre lo indica apela a controles administrativos e incentivos de manera simultánea y dependerá ante todo de las características del bien que se está intercambiando (Fiani, 2011).

En el análisis de caso abordado por el autor se consideró inicialmente como hipótesis de trabajo el concepto de estructura de gobernanza y específicamente la de jerarquía (Sáenz, 2015) pero se dejó sin desarrollar a profundidad. De los resultados de dicho trabajo se puede afirmar que en efecto puede primar una estructura mixta ya que requeriría de una combinación particular de reglas formales e informales. Un ejemplo a propósito muestra el cómo a pesar de la existencia de contratos de palabra estos se reconocen como legales ante el Estado colombiano y el trasvase de cierta parte de la legislación en las prácticas cotidianas en las que éste se desarrolla. La oposición entre derecho oficial y no oficial no resulta tan conveniente puesto que por el contrario en los asentamientos populares se da una mezcla de estos dos tipos de derecho y es esa combinación ad hoc la que explica las formas en que se trata de responder a las incertidumbres asumidas en la elaboración de un contrato de arrendamiento.

## **B. La informalidad contractual a la luz del pluralismo jurídico**

En la sección anterior se ha descrito como desde la economía y el derecho se ha construido una lectura que rechaza la existencia de otros tipos de derecho diferentes al oficial. Esa exclusión permite por lo tanto dejar en manos del Estado la función de

regular a través de las relaciones contractuales el intercambio de derechos de propiedad y de esa forma reducir o eliminar los costos de transacción. Algunas lecturas desde el institucionalismo han planteado que un tipo de costos de transacción se refieren a la incertidumbre y el oportunismo que subyace en la elaboración de contratos y plantean ya no en la esfera del derecho oficial las posibilidades de alcanzar la cooperación. Se afirma entonces que es posible el diseño de estructuras de gobernanza o la creación de normas y convenciones sociales, aproximando el análisis de lo económico al campo de lo sociológico.

Desde la sociología jurídica existe sin embargo una tradición consolidada que viene discutiendo esa hipótesis de exclusividad y privilegio otorgado al derecho oficial. Se trata del pluralismo jurídico que cuestiona la evolución lineal en el tránsito a la modernidad de los sistemas jurídicos y en especial de los latinoamericanos. Esa lectura evolucionista afirma que hay un pasaje desde un sistema jurídico anclado a la reciprocidad entre derechos y deberes derivados de la pertenencia a la familia hacia otro que es regulado por el derecho civil (Maine, 1893; Magalhães, 2013).

La existencia de varias estructuras jurídicas fue señalada en los primeros trabajos que realizó Boaventura de Sousa Santos en los años setenta del siglo XX en las favelas de Rio de Janeiro. En sus primeros trabajos concluye que en este tipo de asentamientos populares se construye una oficialidad particular por medio de la cual es posible ratificar o cuestionar las relaciones jurídicas así como contribuir en la prevención y resolución de conflictos. Como se describirá en la tercera sección de este documento, tiene lugar una resolución de conflictos que no sigue los procedimientos convencionales ya que no hay una interpretación unívoca de las normas y leyes cuando se aplican a casos concretos. Se trata por el contrario de aplicaciones graduales, provisionales y que se pueden reversar. Lejos de esa hipótesis de juego de suma cero, se dan situaciones que este autor denomina como “ceder un poco para ganar un poco” (Santos, 1988).

El derecho producido en estos territorios (inicialmente las favelas cariocas) es considerado como una práctica de legalidades alternativas, un poder político en gestación que tenía la función de resolver los conflictos intra-clase siendo el actor clave en dichas actividades las asociaciones de moradores o para el caso colombiano las juntas de acción comunal. Por lo tanto no existe un monopolio en la producción de derecho en manos del Estado ya que además de él se encontraran formas de derecho supra o infra-estatales. Una formación social tendría diferentes modos de juridicidad que operarían por ejemplo en el campo del derecho urbano. El resultado sería una distribución asimétrica de la dominación jurídica en el universo de las relaciones sociales. Lejos de una autonomía del campo jurídico tiene lugar en estos territorios un discurso retórico permeable y abierto a discursos afines (Santos 1982, 1988).

Santos agrega que debido al proceso de colonización que tuvo lugar en América Latina ocurrió una exportación de sistemas jurídicos completos basados en el Estado. Sin embargo, lejos de alcanzar la total hegemonía ha tenido que convivir con tradiciones jurídicas locales quedando restringida su aplicación a ciertas esferas que fueron priorizadas por las élites políticas de cada país. El resultado es una espacialización del derecho que da lugar para hablar de cartografías jurídicas (Santos, 2001).

Según Magalhães (2013) la propuesta interpretativa de Santos tuvo un segundo momento en el cual se trató de construir una tipología de formas de juridicidad, las cuales se presentan en el cuadro 2.

Cuadro 2. Modos de producción de poder político y formas jurídicas propuestas por Boaventura Santos.



<b>Formas o modos de producción de poder político</b>	<b>Formas jurídicas correspondientes</b>
Patriarcado	Derecho doméstico
Explotación	Derecho de producción
Fetichismo de la mercancía	Derecho de intercambio
Intercambio desigual	Derecho de comunidad
Dominación	Derecho Estatal
Diferenciación desigual	Derecho sistémico

Magalhães (2013, p. 71).

Mientras el derecho de la comunidad se caracteriza porque puede ser invocado bien sea por determinados grupos para ejercer la dominación, otros pueden usarlo para promover y defender identidades subalternas. Este tipo de derecho remite a solidaridades horizontales importantes en una fase de retirada del Estado por cuenta de un capitalismo desorganizado. Con relación al Derecho Estatal se describe su carácter totalizador y su pretensión de convertirse en el monopolio y de negar otros tipos de derechos y su capacidad para difundirse en todos los campos sociales. Otro aspecto importante en esta tipología es la de considerar que las relaciones entre esos diferentes tipos de derechos pueden ser de complementariedad y no solo de oposición originando lo que se llamó de “formalismo popular” o “lenguaje técnico popular” (Santos, 2001).

La existencia entonces de ese formalismo popular permite reflexionar acerca de la distinción formal/informal propuesta por Abramo (2009) ya que la comprensión de los mecanismos por los cuales se regulan las transacciones en este tipo de mercados habitacionales requiere del análisis del derecho construido en cada asentamiento popular y la división de tareas relacionadas con la mediación y concertación, tareas que se suman a aquellas de violencia ejercida cuando se trata de punir a quienes no cumplen con los términos establecidos en los contratos de arrendamiento.

Magalhães (2013) plantea que desde esta perspectiva se requiere indagar por las expectativas de los pobladores en estos asentamientos y discernir si detrás de ese pluralismo jurídico se esconde la apuesta por una nueva forma de lucha frente a las instituciones vigentes en el capitalismo o si por el contrario se trata de una expectativa por ser parte de ese sistema y que el Estado legisle e intervenga en la resolución de los conflictos. García y Rodríguez (2003) al referirse al caso colombiano concluyen que existe una fragmentación del derecho entre aquel que es emancipador e ineficaz y del otro lado un derecho particular autoritario y eficaz que tiene como consecuencia una distribución desigual de la eficacia en el sistema jurídico.

### **III. La reciprocidad como convención social**

El tercer y último aspecto que se quiere plantear en este texto hace referencia a la producción de normas implícitas que entran a regular los mercados habitacionales en los asentamientos populares. Hasta este punto se ha logrado plantear que existen varios

elementos para cuestionar la existencia de una racionalidad paramétrica que guía la toma de decisiones de los agentes que participan en el mercado de arrendamiento y también se ha señalado la existencia de un formalismo popular por el cual se entiende el entrecruzamiento de diferentes tipos de derecho que entran entonces no solo a clarificar los derechos de propiedad y resolver los costos de transacción sino que pueden también garantizar la cooperación entre los individuos en situaciones de incertidumbre y de oportunismo.

Es en este contexto de pluralismo jurídico que se consideró pertinente explorar la hipótesis de un mercado cuyo marco institucional estaba vinculado a la reciprocidad. La reciprocidad puede ser vista inicialmente como una convención social, como una estrategia propia de la teoría de juegos. La reciprocidad actúa como una estructura duradera para las interacciones sociales de los miembros de una población. Sin embargo, al estar asociada al campo de teoría de juegos solo permite ver la interacción entre dos individuos y no toma en cuenta la existencia de otras instituciones que pueden estar influenciando de manera paralela las relaciones entre las partes (Bowles, 2004 Fiani, 2011).

### **A. La convención social y la importancia de la palabra (dimensión comunicativa)**

Una convención social puede caracterizarse por 1) ser una regularidad de conducta; 2) tener un carácter social, puesto que es una norma de conducta aceptada por los miembros de un grupo en su interacción mutua; 3) no es impuesta por autoridad alguna y 4) se sustenta apenas en las expectativas de los individuos en el sentido preciso de que cada uno sigue la convención solamente porque espera que los otros hagan lo mismo. Existiría un costo individual cuando no se sigue la convención que no necesariamente tendría una sanción social (Fiani, 2011).

Bicchieri (2006) define el concepto de normas sociales a instituciones informales que en caso de no ser respetadas se sancionan de forma informal bien sea a través de la censura por parte del grupo, el ostracismo o la deshonra. A diferencia de la convención social en el caso de las normas sociales prima la expectativa de los otros miembros del grupo en relación al individuo, por acatar la norma. La norma social presupone una expectativa social y en algunos casos una reprobación social (Fiani, 2011).

La reciprocidad es entonces una estrategia que facilita la cooperación y el surgimiento de normas sociales que no demanda mucho de la racionalidad (puede tener lugar en situaciones de incertidumbre) (Axelrod 1984, 1997) pero no tomaría en consideración los elementos del contexto en donde tiene lugar esa interacción (Fiani, 2011). La utilización de la teoría de juegos ha tratado entonces de explicar el surgimiento de un orden espontáneo pero para autores como North (1999) las posibilidades para que eso se haga realidad pasan por el tamaño del grupo. En escenarios donde hay muchos individuos tienden a predominar intercambios anónimos e impersonales y por esa razón solo en grupos pequeños es que se podría esperar que estas instituciones informales (convenciones y normas) resuelvan el problema de los costos de transacción.

Existe otra posibilidad para el análisis de la reciprocidad y su papel en la regulación del mercado de arrendamiento residencial que se apoya en la Escuela Francesa de las Convenciones. En esta propuesta se ubica el modelo de economía de

grandezas desarrollado por Bolstanski & Thevenot (1991) que se pensó inicialmente para analizar el mercado de trabajo. No obstante el autor ha considerado que puede ser pertinente para analizar las relaciones entre arrendatarios y arrendadores (Saéñz, 2015, 2018).

Existe en esta propuesta un rechazo al enfoque ortodoxo que disuelve las formas institucionales en el comportamiento racional de los agentes maximizadores de una utilidad esperada. En términos metodológicos retoma una visión individualista pero haciendo acento en las lagunas de la racionalidad individual. Los arrendatarios y arrendadores establecen entonces compromisos y tienen la posibilidad de hacer críticas cuando consideran que no está funcionando adecuadamente. En la elaboración de esas críticas se apelara a ciertas justificaciones que no necesariamente son basadas en argumentos mercantiles.

Como ya se indicó antes existen problemas en las tomas de decisiones en escenarios de incertidumbre. Se trata de una racionalidad acotada que sin embargo desde el enfoque de convenciones es resuelta a través de formas de cooperación que pasan por una intermediación del lenguaje, de la posibilidad de establecer un acuerdo y de comprometerse a cumplirlo. Mientras en teoría de juegos los agentes no hablan, son mudos, desde este otro enfoque es posible que a través del lenguaje se establezcan acuerdos convencionales, uno de ellos el precio. El paso de un compromiso a una convención se explica por un proceso que tiene cinco fases (Eymard-Duvernay, 2001):

*La fase de compromiso mutuo:* los individuos se comprometen en cooperar alrededor de determinado objetivo, sin embargo, existe un ambiente de incertidumbre para que se pueda establecer un contrato completo.

*La fase de interacción a la vista:* tiene lugar cuando las personas están muy próximas y permite un grado relativo de inexactitud toda vez que es posible hacer ajustes en virtud de esa proximidad.

*La fase de explicitación de los compromisos:* por el cual se establece una separación de la acción. Es ahí cuando opera en pleno la convención. Se trata de una dimensión lingüística en donde los individuos pueden expresar su inconformismo e insatisfacción apelando a la voz.

*La fase de actualización de las convenciones:* teniendo en cuenta que a causa de los conflictos que pueden surgir entre los individuos las convenciones tienen que ser interpretadas para su aplicación en casos particulares. No se requiere de un juez para reinterpretar las reglas sociales que se producen en la esfera local y se les puede incluso flexibilizar de acuerdo a las circunstancias para garantizar el restablecimiento de los acuerdos.

*La fase de revisión de convenciones:* En este momento o etapa tiene lugar el aprendizaje organizacional que consiste en la mudanza de las reglas en virtud de los problemas surgidos y las formas empleadas para su resolución.

Cuando se indaga acerca de las formas de elaboración de los contratos en los asentamientos populares se observa la presencia de contratos de palabra o escritos y la tendencia por los agentes involucrados a darle un peso a la palabra empeñada. Una vez comienza la relación económica (cuando la familia comienza a ocupar el inmueble) hay una serie de aspectos propios del contrato asumido que son pautadas entre las partes y que en caso de no ser cumplidas se discuten y se revisan. Es importante, no obstante, señalar que en este mercado no siempre los conflictos se resuelven de forma dialogada, por el contrario, puede apelarse a formas violentas que llevan a que la relación

contractual termine de forma abrupta con costos elevados para ambas partes. En el caso analizado por el autor y en otras investigación sobre justicia alternativa en Colombia se ha destacado la importancia de figuras como los conciliadores en equidad y los jueces de paz para promover otro tipo de mecanismos para la resolución de los conflictos entre arrendatarios y arrendadores (Sáenz, 2015; Perafán, 2001; 2011).

Lacerda (2010, 2011) realizó una serie de investigaciones donde también se analizaron las dinámicas que tenían lugar en el mercado informal de arrendamiento en algunas favelas de Recife, Brasil. Concluyó destacando que la mayoría de acuerdos verbales se caracterizaban por el respeto al inquilino. Dichos acuerdos difícilmente se quebraban ya que predominaban comportamientos de comprensión y tolerancia ante las condiciones financieras de los inquilinos. En ese tipo de acuerdos no hay plazos fijos lo que revela que eso no es una preocupación. En la medida en que el tiempo avanza las relaciones tienden a fortalecerse gracias a la solidaridad lo que explica porque en vez de expulsar a un arrendatario que no paga se busca llegar a un acuerdo.

Otro aspecto que surge cuando se reconoce esa dimensión comunicativa es que en situaciones de desacuerdo y conflicto aparecen quejas o demandas que apelan por nociones de justicia particulares. Ya se había mencionada en la sección anterior la existencia de un pluralismo jurídico y de formalismo popular. Se había señalado la propuesta de formas de juridicidad destacando en particular el derecho de comunidad y el derecho estatal. Una vez más en relación a la generación de las convenciones sociales, al establecimiento de los acuerdos y las posibilidades de revisión y ajuste de las mismas se puede señalar la pluralidad de principios o nociones de justicia.

La propuesta de Economía de las Grandezas que hacen Boltanski y Thevenot (1991) identifica al menos seis principios de justicia que deben ser discutidos cuando se trata de analizar la informalidad en el mercado de arrendamiento residencial. Por ahora se mencionan sus principales características: la naturaleza mercantil que tiene lugar alrededor de los bienes escasos, la subordinación al bien común, la inserción en unas cadenas de dependencia personal (una de ellas familiar), la eficacia especialmente en lo referido al campo profesional, la honra que se asocia a la reputación que la persona tiene frente a los demás y por último aquella asociada a la dimensión religiosa, artística o intelectual. Cada principio se asocia con la imagen de ciudad: ciudad mercantil, ciudad cívica, ciudad doméstica, ciudad industrial, ciudad de la reputación y ciudad inspirada (Boltanski, 2000).

Inspirados en este modelo por ejemplo es posible reflexionar sobre los desacuerdos y/o conflictos que aparecen en las relaciones cotidianas (a la vista) entre arrendatarios y arrendadores ya que, por ejemplo, en el caso colombiano, se observa que los dos agentes comparten la misma vivienda. Esa cotidianidad y proximidad lleva a que en los conflictos que van surgiendo aparezcan justificaciones por las partes que se apoyan en alguno de los principios o nociones de justicia identificados para cada tipo de ciudad y no solo aquella noción de ciudad mercantil. Si se apela a los lazos familiares, a vínculos de amistad se hace una justificación propia de una ciudad doméstica. Mientras desde una visión dualista es impensable este entrecruzamiento de principios de justicia, se podría postular una hipótesis que recogiera esa complejidad en los mecanismos de seguimiento a los contratos que tienen lugar en este mercado.

En síntesis, la propuesta de economía de las grandezas tiene la potencia para explicar los procesos por los cuales se establecen los acuerdos y de cómo en situaciones particulares se apela a argumentaciones generales para justificar acciones particulares. Sus autores recalcan que en esta propuesta no existe una noción de meta-justicia que

esté por encima de esas ciudades y tampoco existe una jerarquía entre ellas. Cada una de ellas es inmensurable en la medida en que se refiere a un principio de equivalencia universal y como ya se mencionó antes no es muy útil cuando predominan formas violentas de resolución de conflictos (Eymard-Duvernay, 2001; Boltanski 2000).

Se puede apreciar entonces que el surgimiento de las convenciones puede ser explicado no solo como una estrategia propia de un escenario de teoría de juegos sino por las posibilidades que ofrece la comunicación entre los individuos para la generación de acuerdos convencionales. ¿Cómo se interpreta entonces la reciprocidad? Una hipótesis que está por explorar consiste en no verla exclusivamente como una estrategia de “ojo por ojo” tan empleada en teoría de juegos para explicar la cooperación entre agentes sino de incrustarla en lo social y examinar su relación con el concepto de vínculo social.

### **B. Más allá del “ojo por ojo”: la reciprocidad como fuente del vínculo social**

Hablar de reciprocidad remite inicialmente a la propuesta de Karl Polanyi (1957) quién la define como forma de integración (relaciones interpersonales) que está condicionada por la presencia de cierto arreglo institucional (agrupación simétrica). Si bien los conceptos de formas de integración (intercambio, redistribución y reciprocidad) como de arreglos institucionales ha sido destacada en la discusión sobre otro tipo de economías diferentes a la de mercado, quedan vacíos en esta propuesta que han dado pie para una lectura crítica en aras de mejorar dicha propuesta. Algunos de ellos aspectos son: 1) el ocultamiento de las contradicciones entre las formas de integración: poder, dominación, explotación, etc., 2) no queda claro como unas formas de integración dominan sobre otras, 3) desconsideración de la compleja red de efectos recíprocos que articulan la economía con otras dimensiones, 4) una lectura que se apoya en los mecanismos de distribución pero no toma en cuenta la esfera de la producción y del consumo, 5) rechazo de la teoría del valor-trabajo y 6) una denuncia de su carácter incompleto al no incorporar los aportes del colonialismo en la conformación del capitalismo en Europa (López, 2012).

Tratando de buscar una salida y de construir una propuesta el autor ha retomado los aportes de Dominique Temple para analizar el papel de la reciprocidad en el mercado informal de arrendamiento (Sáenz, 2017). En esa propuesta se considera la reciprocidad como el elemento que da sentido a las acciones humanas y tiene la capacidad de generar valores humanos, es decir, es la fuente del lazo social. López (2012) retoma también esta noción de Temple (2003) y construye a partir de categorías como número, posición y estatus de los participantes una tipología de estructuras elementales de la reciprocidad (cuadro 3).

Cuadro 3. Estructuras elementales de la reciprocidad

Estructuras de reciprocidad	Ejemplo de valores que genera
<b>Reciprocidad bilateral:</b>	relaciones interpersonales de alianza (matrimonio, compadrazgo, etc.) que se establecen entre individuos, familias y grupos.
Reciprocidad binaria simétrica (cara	Amistad

a cara)	
Reciprocidad binaria asimétrica	Prestigio para el donador
<b>Reciprocidad ternaria:</b> envuelve como mínimo tres partes. Se trata de una reciprocidad transitiva	
Reciprocidad ternaria unilateral	Responsabilidad
Reciprocidad ternaria bilateral	Justicia y confianza
Reciprocidad ternaria centralizada	Obediencia y obligación en relación al centro de distribución

Fuente: López (2012, p: 169) con base en Temple (2003)

Esta lectura de la reciprocidad también permite entender la generación de conflictos entre los individuos. Se trata de lo que estos autores llaman como las formas alienadas de la reciprocidad y que generan situaciones de enemistad, de venganza, de dominación (López, 2012, Temple, 2003). Desde esa lectura se plantea entonces que la reciprocidad permite la cooperación entre los arrendatarios y arrendadores pero que esta dimensión institucional puede tener la potencialidad para la re-creación del vínculo social, el cual a su vez, influye en la posibilidad de re-crear las relaciones económicas en el mercado de arrendamiento.

Por último, aunque no menos importante, es el debate de cara a una dimensión normativa, a la discusión de políticas públicas o de iniciativas desde los movimientos sociales sobre la interpretación de la reciprocidad para la puesta en marcha de iniciativas económicas que le apuesten al cooperativismo y la solidaridad. Como se ha mencionado, la existencia de esas formas alienadas de la reciprocidad pueden en principio garantizar la cooperación entre arrendatarios y arrendadores pero a partir de relaciones de dependencia, de privación, de dominación o si pueden por el contrario dar pie para unas relaciones inspiradas en el mutualismo.

## Conclusiones

La comprensión de los mercados informales de arrendamiento plantea diferentes desafíos en el plano de la teoría económica pero van más allá puesto que implica también un diálogo con disciplinas como el derecho y la sociología. El enfoque predominante hasta este momento se caracteriza por cierto imperialismo económico donde se parte de una visión utilitarista que puede reconocer una racionalidad estratégica pero en la medida en que los demás se convierten en medios para alcanzar fines estrictamente egoístas y racionales.

¿Es posible plantear otro tipo de racionalidad estratégica? A pesar de que se han presentado varias posturas y autores, se puede proponer un fin que las aglutina: definir conceptualmente un tipo de racionalidad que conserve esa noción de reproducción ampliada de la vida, la cual se consigue a través de la pertenencia a un grupo social pero donde se recoja esa visión anti-utilitarista que plantea la combinación de criterios éticos, morales y/o afectivos para explicar las acciones de los individuos y las formas por las cuales tratan de resolver los problemas que enfrentan al establecer relaciones

contractuales. Bajo esa mirada anti-utilitarista se podría ver la producción de esos diferentes tipos de derechos y sus relaciones de oposición o complementariedad y los mecanismos que derivan de ese formalismo popular para garantizar el funcionamiento de este mercado.

Existe una última consideración frente a esta revisión conceptual presentada que tiene que ver con el concepto de territorio. La tradición en los estudios sobre asentamientos populares en América Latina está claramente vinculada a la comprensión del territorio. La producción de espacio construido que distingue entre producción capitalista, autoconstrucción, producción por encargo y producción capitalista desvalorizada surge a partir del análisis de la configuración socioespacial de la ciudad latinoamericana en un contexto global donde impera un capitalismo financiero (Jaramillo, 2012; Pradilla, 2009).

Desde otros campos como la sociología jurídica e incluso desde la misma economía pero desde otras escuelas teóricas se ha reconocido también esa dimensión territorial. Abramo (2002) titula uno de sus trabajos más conocidos como Teoría Económica de la Favela y Magalhães (2013) habla del Derecho de las Favelas. Por ahora, se puede finalizar señalando que la visión más ortodoxa en economía adolece de esa dimensión histórica, de la trayectoria en la generación y evolución de los asentamientos populares. Por lo tanto se requiere discutir también esa visión de contenedor de relaciones sociales y económicas, de un espacio isotrópico, etc., que impera en la tradición neoclásica y que nos recuerda lo que David Harvey (2017) ha denominado como una dimensión absoluta del espacio y el tiempo. Una visión que considera el espacio como algo fijo e inamovible, continuo e inalterable que se visualiza en la cuadrícula y que ha sido asociado con la geometría euclídea. Superar esta visión reduccionista se constituye en otro desafío más que tendrá que explorarse en futuras investigaciones.

## **Bibliografía**

Abramo, P. (2002) Uma teoria econômica da favela: quatro notas sobre o mercado imobiliário informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, Vol. XVI, n. 2, p.103-134.

\_\_\_\_\_. (2009a) O mercado informal de solo em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes cidades: um marco metodológico. En: P. Abramo (org.). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. vol. 10., pp. 14-47. Porto Alegre: ANTAC.

\_\_\_\_\_. (2009b) A cidade informal COM-FUSA: mercado informal em favelas e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. En: P. Abramo (org.). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Vol. 10. p 49-79. Porto Alegre: ANTAC.

Axelrod, R. (1984). *The evolution of cooperation*. New York. Basic Books, Inc, Publishers.

\_\_\_\_\_. (1997) *The complexity of cooperation: agent-based models of competition and collaboration*. Princeton. Princeton University Press.

Bejarano, J. A. (1999) El análisis económico del derecho: comentarios sobre textos básicos. *Revista Economía Institucional*. Vol.1 n.1. p. 155-167. Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41900110>

- Bicchieri, C. (2006). *The grammar of society: the nature and dynamics of social norms*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Boltanski, L. (2000) *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires. Amorrortu Editores.
- Boltanski, L. & Thévenot, L. (1991) *De la justification: les économies de la grandeur*. París. Gallimard.
- Bowles, S. (2004) *Microeconomics: behavior, institutions and evolution*. New York. Rusell Sage.
- Caillé, A. (2010) *Teoría anti-utilitarista de la acción: fragmentos de una sociología general*. Buenos Aires. Waldhuter Editores.
- Coase, R. (2000) La naturaleza de la empresa. En: A. Roemer (ed.). *Derecho y economía: una revisión de la literatura.*, pp. 558-578. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1994) El problema del costo social. En: F. Aguilera & V. Alcántara (orgs.) *De la economía ambiental a la economía ecológica.*, p. 41-77. Barcelona: Fuhem e Icaria. Recuperado de: <http://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/Actualidad/2011/Coase.pdf>
- Cooter, R. & Ulhen, T. (1998) *Derecho y Economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Coraggio, J. L. Economía do trabalho. En: C. Campolina & M. Borges (orgs.). *Economia e Território.*, p. 103-129. Belo Horizonte: Editora UFMG
- Corrales, C. (1998) *Derecho y economía: una aproximación al análisis económico del derecho*. Badajoz: Universidad Extremadura.
- Cuevas, H. (2004) *Fundamentos de la economía de mercado*. 2da. Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- De Soto, H. (2001) *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- Eymard-Duvernay, F. (2001) *Economía de las convenciones y su aplicación al estudio de las empresas y los mercados*. Buenos Aires: Programa de Investigaciones económicas sobre tecnología, trabajo y empleo PIETTE. (Serie Seminarios Intensivos de Investigación. Documento de trabajo 8). Recuperado de: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/06/s8eynard.pdf>
- Fiani, R. (2002) Teoria dos custos de transação. En: D. Kupfer, & L. Hasenclever (Orgs.) *Economia industrial. Fundamentos teóricos e praticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- \_\_\_\_\_. (2011) *Cooperação e conflito. Instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- Furubotn, E. & Richter, R. (1998) *Institutions and Economic Theory: The contribution of the new institutional economics*. Michigan: Ann Arbor; The University of Michigan Press.
- García, M. & Rodríguez C. (2003) Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos. En: M. García & C. Rodríguez (ed.) *Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos*. p. 15-66. Bogotá: ILSA. Recuperado de: <http://ilsa.org.co:81/node/89>



- Godbout, J. (1997) *El espíritu del don*. México: Siglo XXI Editores.
- Granovetter, M. (1985) Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, Vol. 91 No. 3 p.481-510.
- Jaramillo, S. (2012) *Heterogeneidad estructural en el capitalismo: una mirada desde el marxismo de hoy*. Bogotá: Universidad de Los Andes. Colección Documentos CEDE 20.
- Harvey, D. (2017). *El cosmopolitismo y las geografías de la libertad*. Madrid: Ediciones Akal.
- Hirschman, A. (1977) *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. México: Fondo de cultura económica.
- Lacerda, N., Paulo, A., Cruz, D. & Dos Anjos, K. (2010) Mercado imobiliário de aluguel em áreas pobres: normas de funcionamento e sentidos da informalidade. En: S. Leal & N. Lacerda (Orgs.) *Novos padrões de acumulação urbana na produção urbana do habitat: olhares cruzados Brasil-França*, p.241-269. Recife: Ed. Universitária UFPE
- Lacerda, N. (2011) *Mercado imobiliário de aluguel em áreas pobres e teoria das convenções*. Recife: Centro de Estudos Avançados da conservação integrada CECL.
- López, D. (2012) La relevancia de la reciprocidad como relación social primordial en las propuestas de solidaridad económica y de una sociedad alternativa: algunas reflexiones teóricas. En: B. Marañón-Pimentel (ed.) *Solidaridad económica y potencialidades de transformación en América Latina. Una perspectiva descolonial*. p. 155-180. Buenos Aires: Clacso. Recuperado de:  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20121024023550/Solidaridadeconomica.pdf>
- Magalhães, A. (2013) *Sociologia do Direito. O pluralismo jurídico em Boaventura de Sousa Santos*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Mantzavinos, C. (2001) *Individuals, institutions and markets*. Cambridge: Cambridge, University Press.
- Mauss, M. (2003) Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. En: M. Mauss. *Sociologia e Antropologia*., p. 183-314. São Paulo: Cosac Naify.
- North, D. (1999) *Understanding the process of economic change*. Londres: Institute of economics affairs.
- Perafán, B. (2001) La justicia comunitaria dentro de la informalización de la justicia en Colombia durante la última década. *Revista Sistemas Judiciales*. n.2, p. 90-125. Recuperado de:  
<http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/revpdf/29.pdf>
- Perafán, B (2011) El fin del derecho ¿proteger la autonomía? En: P. Moncada. *Introducción al Derecho: Obra en construcción*. Pp. 51-71. Bogotá: Editorial Temis.
- Polanyi, K. (1957/2013a) El lugar de las economías en las sociedades. En: K. Polanyi. *Textos escogidos*., p. 83-86. Buenos Aires: Los Polvorines, Universidad Nacional General Sarmiento.

\_\_\_\_\_. (1957/2013b) La economía como proceso instituido In: POLANYI, Karl. Textos escogidos., p. 87-112. Buenos Aires: Los Polvorines, Universidad Nacional General Sarmiento.

Pradilla, E. (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Sáenz, H. (2009) La práctica del arrendamiento habitacional en cuatro barrios populares de Bogotá. *Revista Otra Economía*, vol. 3, n.4, p.155-173. Recuperado de:

<http://revistas.unisinos.br/index.php/otraeconomia/article/view/1130>

Sáenz, H. (2015) *A reciprocidade como marco institucional dos contratos de locação residencial. O caso de Patio Bonito, um bairro popular de Bogotá, na Colômbia*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil. Recuperado de

[https://minerva.ufrj.br/F/7P77LFDNKUDX8PAGFYK4X6SE6PLSA8L9EFDGFXN81A6YJPS76A-66056?func=full-set-set&set\\_number=013813&set\\_entry=000001&format=999](https://minerva.ufrj.br/F/7P77LFDNKUDX8PAGFYK4X6SE6PLSA8L9EFDGFXN81A6YJPS76A-66056?func=full-set-set&set_number=013813&set_entry=000001&format=999)

Sáenz, H. (2016) La subjetivación de las relaciones económicas. Reflexiones para una tipología de mercados informales de arrendamiento residencial. *Polis, Revista Latinoamericana*, vol. 15, n.45. pp. 235-248. Recuperado de:

<http://journals.openedition.org/polis/12025>

Sáenz, H (2017) Más allá de la informalización del mercado: el papel de la reciprocidad en el arrendamiento residencial en un barrio popular. En: O. Alfonso (comp.) *Bogotá en la encrucijada del desorden. Estructuras socioespaciales y gobernabilidad metropolitana.*, pp. 163-197. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Sáenz, H. (2018) El arrendamiento residencial en los barrios populares: Las redes de relaciones y la generación de compromisos. *Territorios.*, n. 38, pp. 95-117. Recuperado de:

<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/issue/view/387/showToc>

Santos, B. (1982) O direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 10, p. 9-40.

\_\_\_\_\_. (1988) *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retorica jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor (Safe)

\_\_\_\_\_. (2001) *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 3 edición, São Paulo: Cortez (A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência, vol. 1).

Simon, H. (1955) A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, n.1, p. 99-118.

Temple, D. (2003) Los orígenes antropológicos de la reciprocidad. En: D. Temple. *La economía de reciprocidad*, p. 63-79, La Paz: Padep-GTZ. (Teoría de la reciprocidad. Tomo II). Recuperado de:

[http://dominique.temple.free.fr/reciprocite.php?page=reciprocidad\\_2&id\\_article=263](http://dominique.temple.free.fr/reciprocite.php?page=reciprocidad_2&id_article=263)

Williamson, O. (1985) *The economics institutions of capitalism*. New York: The Free Press.

Wirth, L. (1973) O urbanismo como modo de vida. En: G. Velho. *O fenômeno urbano.*, p. 90-113. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Ana Lourdes Vega  
Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa  
[vjal@xanum.uam.mx](mailto:vjal@xanum.uam.mx)

## introducción

En México se están viviendo los resultados de las diversas reformas que han sido aprobadas. Se puede decir que el país avanza, pero la situación de la población de bajos ingresos no se mejora. Sigue habiendo una distribución del ingreso sumamente desigual, razón por la cual los asentamientos irregulares persisten. Éstos son resultado de: el modelo económico del país; de las tendencias económicas mundiales a las que el país se sujeta; del débil poder del Estado para conducir el desarrollo urbano; de la falta de planeación urbana; de los cambios de la política urbana que se han aprobado; del aumento del trabajo informal y de las percepciones económicas bajas y variables que recibe un gran porcentaje de la población del país. No hay una política de suelo urbano para que la población de bajos ingresos tenga acceso a un sitio en las ciudades. Por lo cual, continua la creación de asentamientos irregulares en sitios no autorizados, sin servicios públicos previos y alejados de los centros urbanos.

Las reformas implementadas en el mundo del trabajo han deteriorado aún más las condiciones de los trabajadores y empleados. Ante estos cambios que acarrearán una mayor incertidumbre en el mercado laboral, las familias de bajos ingresos utilizan como estrategias de sobre vivencia compartir los espacios de la vida cotidiana en los lotes de los asentamientos irregulares. En ellos se edifican más de una vivienda para albergar a parientes y amigos cercanos y se anticipa la posibilidad de tener a algún inquilino para complementar el gasto familiar, asegurando así un ingreso adicional.

En los últimos años los procesos de ocupación del espacio urbano de la periferia de las ciudades en México siguen ocurriendo sin una clara directriz. Lo cual permite decir que es necesario analizar algunos aspectos de estos procesos, para poner de manifiesto los nuevos actores que intervienen y las consecuencias de sus acciones.

En la parte oriente de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se localizan los municipios de Nezahualcoyotl, Chimalhuacan, Chicoloapan, La Paz, Ixtapaluca, Chalco y Valle de Chalco. En ellos reside una población cercana a cuatro millones de habitantes, la mayoría de ellos reciben bajos ingresos. En esta parte de la periferia han ocurrido varios cambios urbanos en los últimos treinta años, ya que se han vendido muchas parcelas agrícolas para instalar en ellas asentamientos populares con escasos servicios públicos y también se han vendido propiedades privadas o ranchos para edificar ahí grandes conjuntos de viviendas de “interés social”. Esto ha fomentado la venta sin autorización oficial de terrenos llamados “ejidales”.

**Ejidos:** son tierras producto del desmembramiento de latifundios agrarios y de su reparto a comunidades agrarias, cuyos dueños son los ejidatarios integrados en un núcleo ejidal, por lo que cualquier acción en una parte de este, requiere de la autorización del resto de los propietarios (Gutiérrez Mendoza A. 2008:27).

Estos son algunos de los temas que han influido en la transformación del uso del suelo de rural a urbano en los municipios de Chimalhuacan, en Chalco y en Ixtapaluca. En estos dos últimos municipios se han construido varios conjuntos urbanos de miles de

viviendas, destinados a una población de bajos o medios ingresos. Estas personas tienen la posibilidad de solicitar un crédito hipotecario que les permiten adquirir una vivienda. Solo que, en los últimos años, se autorizó la construcción de conjuntos urbanos en terrenos aislados y lejanos de los centros de población de la periferia de las ciudades. Lo cual ha provocado que los ejidatarios o pequeños propietarios de terrenos aledaños a estos conjuntos urbanos ofrezcan su tierra a compradores de escasos recursos que no son sujetos de crédito para una institución bancaria. Al comprar un terreno que no cuenta con autorización oficial ni servicios públicos se va conformando un “asentamiento irregular de reciente creación”. El asentamiento con el tiempo, en general, se convierte en una colonia popular. A la que poco a poco, con las demandas de esta población, se le van instalando algunos de los servicios básicos.

¿Dónde se están ofreciendo actualmente terrenos irregulares? ¿qué facilidades de pago se están proponiendo? ¿Qué es lo nuevo? ¿Cuál es el perfil socio económico y socio demográfico del comprador? ¿Qué actores sociales intervienen y cómo actúan? ¿Cómo debería intervenir la autoridad para planear el futuro asentamiento?

Una idea básica que subyace es la de que en los conjuntos urbanos las condiciones de habitabilidad con el tiempo se deterioran. Uno de los factores que interviene para esto es la lejanía, por lo que muchas viviendas se encuentran abandonadas y se van destruyendo. En cambio, las colonias populares, en general, con el tiempo se transforman en una colectividad en que poco a poco se mejora la calidad de vida, ya que los terrenos son individuales, cuentan con mayor superficie y cada habitante invierte en mejorar y ampliar su morada.

En efecto, los cambios urbanos que se están produciendo en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) son muy notorios. Uno de ellos tiene que ver con la expansión de la periferia. Cada año en el espacio periférico, la ocupación de terrenos que tenían un uso rural se cambia para darle otro uso, como el habitacional o comercial. Esta mutación conlleva varios problemas, uno de ellos es el del alejamiento del centro de la ciudad. Esta distancia que separa a los nuevos asentamientos del centro puede ser de 35 km, para los municipios situados al oriente del centro de la Ciudad de México y de 50 o más km para los municipios localizados en el norte de esta ciudad.

En efecto, este crecimiento urbano expansivo se debe a dos factores, principalmente, los enormes conjuntos urbanos de viviendas de interés social y los asentamientos irregulares en los que se auto construyen viviendas de familias de bajos ingresos que están fuera del acceso a la adquisición de una en el mercado formal.

La dinámica urbana está interrelacionada con la de la sociedad y en esta dinámica se pueden apreciar los contrastes sociales y las inequidades que se tienen en la sociedad en cuanto a la desigualdad del ingreso. En las viviendas de los conjuntos urbanos se alojan, en general, los grupos de trabajadores asalariados que cuentan con algunas prestaciones sociales y en los asentamientos irregulares, que no cuentan con autorización oficial para ser fraccionados, se ubican principalmente los trabajadores independientes que laboran en el sector informal de la economía. Este grupo de trabajadores “por cuenta propia” se calcula en el país en 58 % de la fuerza laboral. Además de que los salarios que reciben son bajos, por lo que resulta evidente la falta de poder adquisitivo de una gran parte de la población. Conectado con tal hecho, está el proceso inflacionario por el que atraviesa el país, el cual deteriora aún más los ingresos esta población, ya que el aumento en los montos salariales no se ha presentado en forma correlativa al incremento en el costo de la vida. Por ejemplo, la reforma energética que se implementó en los últimos años ha permitido la liberalización de los precios de la

gasolina y ésta ha duplicado su costo en los últimos seis años. También la reforma laboral, que se está discutiendo, propone que se permita la contratación de trabajadores por una empresa externa a los centros de trabajo, perjudicando y deteriorando las condiciones laborales.

Estas circunstancias han provocado un aumento en la demanda de suelo urbano para auto edificación de vivienda, que se ve claramente en la proliferación de asentamientos irregulares en las áreas ejidales de la periferia; cuyas consecuencias se manifiestan en una forma anárquica de crecimiento de la ciudad, provocando un desequilibrio tanto en la organización del espacio urbano, como en la dotación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento.

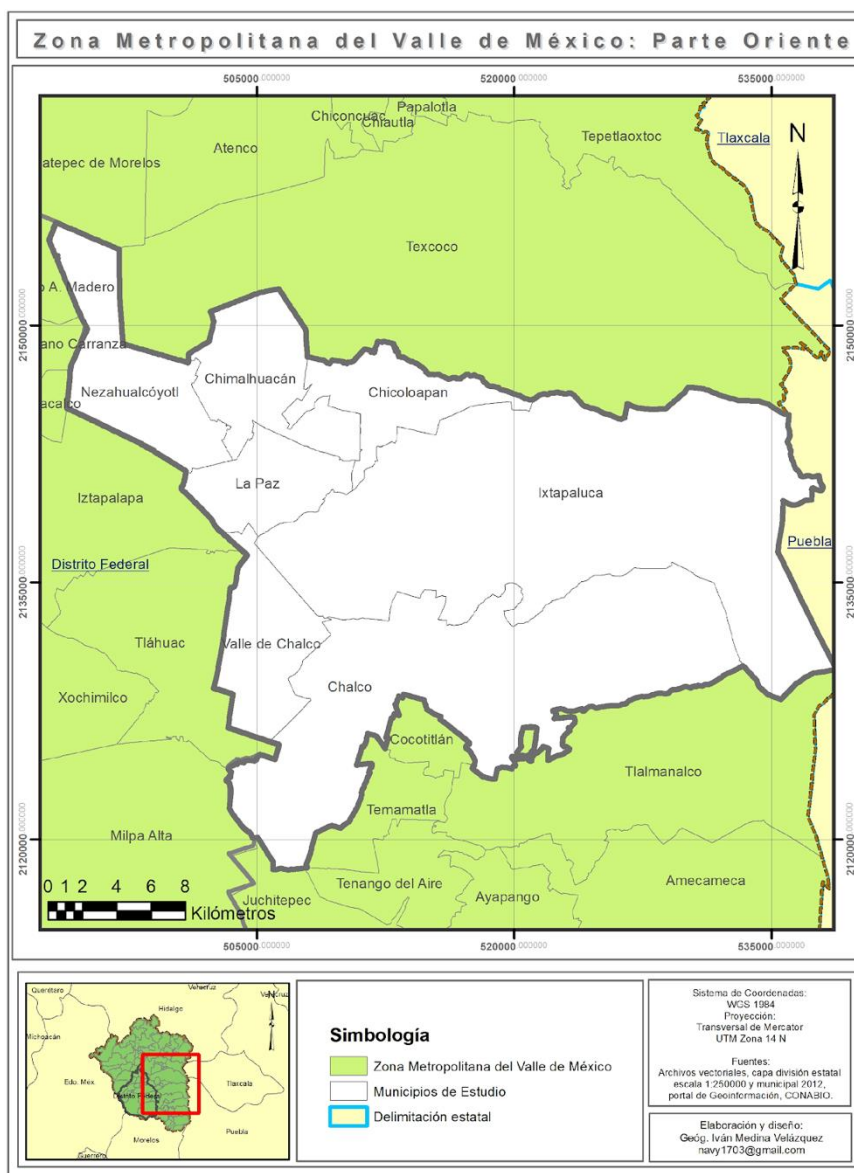
Esta situación social y urbana no es nueva. Dentro de este contexto nos proponemos averiguar ¿qué es lo nuevo? ¿Qué es lo que ha cambiado? La periferia urbana se encuentra cada vez más lejana del centro de la ciudad y encontramos rasgos que antes no se manifestaban con tanta magnitud, como son las contradicciones sociales que se provocan con la construcción de grandes conjuntos urbanos cercanos a poblados originarios conurbados. Estos poblados, que antaño contaban con pocos miles de habitantes están sufriendo grandes cambios en su organización social, política, económica, cultural y medio ambiental. Su estructura política y social, como es el gobierno que representaba el comisariado ejidal que aglutinaba a los ejidatarios de la localidad ya no tiene la autoridad que tenía antes. Los ejidatarios ya no asisten a las asambleas de su núcleo agrario porque muchos de ellos ya vendieron sus parcelas. La construcción de los grandes conjuntos urbanos trae aparejada a un enorme contingente de nueva población que procede, en su mayoría de un medio urbano, de otras colonias de la ciudad y también de otras localidades. Estos habitantes demandan servicios y equipamientos que no son los propios de los poblados rurales. El investigador J. Bazant apunta que: “los desarrollos inmobiliarios inducen la ocupación de la periferia con proyectos habitacionales o comerciales destinados a niveles de ingreso medios o altos” (2010:91). También, consideramos que estos desarrollos inmobiliarios fomentan la venta de terrenos cercanos que tenían otros usos, como el rural.

Para conducir los gobiernos de los municipios de la periferia de la ZMVM se requiere diseñar una gestión que permita contar con información e instrumentos de planeación para decidir qué proyectos urbanos se pueden autorizar y cuáles proyectos no se deberían permitir. Estas decisiones tendrán repercusiones en toda la ZMVM. La transformación del espacio rural en urbano está ocurriendo sin la adecuada planeación. Los terrenos de siembra agrícola se están ocupando para la edificación de viviendas, sin prepararlos para recibir a los nuevos residentes y estar en posibilidad de atender a las diversas necesidades sociales y urbanas de la población que llega.

En efecto, en el año 2005 cuando estudiábamos la Ciudad de México nos referíamos a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, es decir a la zona comprendida por las 16 delegaciones del Distrito Federal (D. F.) y 40 municipios del Estado de México más uno del Estado de Hidalgo, el de Tizayuca. Sin embargo, diez años después la llamamos ZMVM. Ésta se refiere a las 16 delegaciones de la Ciudad de México y a 59 municipios conurbados del Estado de México más el municipio de Tizayuca, perteneciente al estado de Hidalgo.

Las ciudades están en expansión por los modos de vida urbanos que están imperando. Los procesos de metropolización son más frecuentes actualmente. Sin embargo, la legislación urbana y la capacitación del personal que labora en los municipios metropolitanos no está a la altura de los retos que se presentan (Eibenschutz,





Este acelerado proceso de ocupación del espacio en estos municipios se explica, en parte, porque son municipios populares, es decir que en ellos se aloja, sobre todo, una población de bajos ingresos y en ellos han tenido acceso a un terreno en lo que llamamos asentamientos irregulares. Los cuales no contaron con autorización oficial para fraccionar la tierra, por lo cual tampoco tenían la adecuada instalación de servicios públicos previa a la llegada de los habitantes.

Tabla No. 1 Población por municipio

Municipio	1990	2000	2010	2015	Tasa crec. Pob 2010-15
Chalco	282,940 hab	217,972 hab	310,130 hab	343,701 hab	2.2 %
Chimalhuaca	242,317 hab	490,772 hab	614,453 hab	679,811 hab	2.1 %
Ixtapaluca	137,357 hab	297,570 hab	467,361 hab	495,563 hab	1.2 %

Fuente: INEGI: Cuaderno estadístico y geográfico de la zona metropolitana del Valle de México 2014 – 2015 y CONAPO: Delimitación de zonas metropolitanas, 2015.



En el caso del municipio de Chalco se registra una disminución de población, ya que en 1994 se separó una parte de su territorio para fundar otro municipio llamado Valle de Chalco (con una población en el 2015 de 396,157 habitantes según CONAPO), el cual también está conformado mayoritariamente por colonias populares que fueron asentamientos irregulares ubicados en terrenos de uso rural de los ejidos de Ixtapaluca y Chalco, principalmente.

Los llamamos municipios populares porque en ellos no se han instalado grandes centros de producción de mercancías que pudieran emplear a la población residente o de la región. En esta parte oriente de la ZMVM hay talleres de maquila, de aparatos electrónicos y también de servicios artesanales como: herreros, mecánicos automotrices, sastres, zapateros, plomeros y otros (Lindón, A. 1999). En algunos talleres se confeccionan artículos para la población regional como: ropa infantil, juvenil, deportiva, enseres domésticos de plástico y de madera, juguetes, comida, entre otros.

En cuanto a los cuadros políticos que dirigen los municipios, se puede decir que ahí se encuentran representados los grupos más organizados y con mayor influencia en el municipio. En algunos casos, estos son líderes de comerciantes o de las principales organizaciones sociales, algunas aglutinan a los pobladores, como es el caso del movimiento Antorchista. Una de las actividades que desarrolla este movimiento es la compra de terrenos de uso rural que fraccionan y venden, con facilidades de pago a los pobladores de bajos ingresos. Estos terrenos son fraccionados y ocupados sin servicios públicos. Los cuales van siendo incorporados informalmente poco a poco. Es decir, los dirigentes del movimiento Antorchista están jugando un papel importante en la ocupación urbana de los tres municipios de los que nos ocupamos en la presente reflexión.

En efecto, el movimiento Antorchista tiene una fuerte presencia sobre todo en los asentamientos irregulares de estos municipios, que más tarde se constituyen como colonias de reciente creación en esta parte de la periferia, aunque también tienen presencia en el conjunto urbano Cuatro Vientos, localizado en los límites territoriales de los municipios de Ixtapaluca y Chalco. El cual cuenta con cerca de 16 mil viviendas de interés social. Al visitar este conjunto urbano se pueden apreciar ondeando banderines y propaganda citando a los pobladores a alguna actividad política de dicho movimiento Antorchista. En este conjunto urbano se puede observar la presencia que tiene en ese sitio dicho movimiento.

En cuanto a la construcción de conjuntos urbanos, estos se han alojado en lo que eran terrenos dedicados a las labores rurales, de propiedad privada. Varios de ellos fueron ranchos o haciendas, que han sido vendidos por los sucesores de los antiguos propietarios. Los que han heredado estas tierras de labor no ven futuro económico en las actividades del campo. Prefieren ocuparse de actividades urbanas. Algunas de estas propiedades o ranchos han sido adquiridas por las empresas constructoras de los conjuntos urbanos.

Las ventas de los terrenos rurales en esos municipios, como los ranchos, han traído grandes cambios sociales, económicos y políticos en la región. El autor Jaime Noyola considera que se está viviendo, una ruptura del equilibrio que había entre los ranchos agrícolas y las comunidades (núcleos ejidales) que se localizan en distancias muy cercanas a ellos (Noyola Rocha, J. 2011).

Algunos terrenos ejidales se localizan en un solo municipio, pero existen otros que pertenecen al ejido de un municipio, pero fueron ubicados en otro municipio vecino. En efecto, los planos agrarios no coinciden con los límites de los planos

municipales. Un ejemplo es el municipio de Ixtapaluca, aquí se ubican varios terrenos ejidales que pertenecen a otro municipio vecino. En Ixtapaluca se localiza un terreno ejidal que pertenece al poblado de La Magdalena Atlicpac, municipio de La Paz, otro que pertenece al poblado de San Gregorio Cuautzingo, que forma parte del municipio de Chalco y también otro terreno ejidal que pertenece al poblado de San Marcos Huixtoco, también ubicado en dentro del municipio de Chalco.

Antiguamente, si un núcleo ejidal solicitaba una dotación ejidal para un grupo de su ejido la oficina encargada del reparto agrario podía otorgar el terreno dentro del territorio correspondiente a otro municipio. En ese tiempo, podemos decir que los campesinos conocían los límites territoriales de cada grupo ejidal. Pero actualmente, al convertirse esos terrenos a uso urbano, los trámites de expropiación y de regularización de la propiedad de la tierra se han complicado por los acuerdos políticos y sociales anteriores que ya no corresponden con la época actual.

Estos son algunos de los cambios, además las reformas estructurales que se han implementado en el país están transformando otros órdenes como son: las formas de financiamiento para obtener los créditos hipotecarios para la adquisición de las viviendas de los conjuntos urbanos (Vega, A.L. 2016); las modificaciones a la ley agraria y las nuevas formas de regularizar los terrenos rurales (Salazar, C. E. 2012) adquiridos sin autorización oficial por la población de bajos ingresos y la casi ausencia de las autoridades locales y estatales encargadas de conducir el desarrollo urbano de los municipios. Todo lo cual, nos parece, están configurando nuevos retos que es preciso enfrentar, pero sería deseable, con un gobierno local fuerte (Iracheta, A. y C. I. Pedrotti 2013). Pero lo que se manifiesta es una lucha por el poder local de varios grupos políticos. Sin embargo, en estos tres municipios está gobernando el gobierno local el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual es apoyado por el movimiento Antorchista y por los seguidores de este movimiento.

### **Chimalhuacán**

El municipio de Chimalhuacan ha tenido un rápido aumento de su población en los últimos años, ya que pasó de tener 242,317 habitantes en 1990 a 679,811 en el 2015, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En este municipio inicialmente los terrenos en los que se han auto construido las viviendas fueron fraccionados y vendidos sin autorización oficial, es decir son o eran asentamientos irregulares. La mayoría de estos terrenos se encuentran en las laderas del cerro del Chimalhuache y en lo que se conoce como la parte baja, es decir la que era lecho del lago de Texcoco. Como sucedió en el municipio de Nezahualcoyotl (Vega, A. L. 2001). En Chimalhuacán son varias las colonias que fueron comercializadas por los líderes de colonos, como Guadalupe Buendía Torres (La Loba) y por dirigentes del movimiento Antorchista. Estos últimos iniciaron sus labores en este municipio en el año de 1988 y desde el año 2000 esta organización ha gobernado el municipio a través de alguno de sus cuadros (Vega, A. L. 2008). Ellos pertenecen al PRI, el candidato propuesto para dirigir el gobierno municipal en el próximo periodo es de nueva cuenta el líder conocido como Tolentino.

Este líder del movimiento Antorchista en la parte oriente, se llama Jesús Tolentino Román Bojórquez, quien fue regidor del municipio de Chimalhuacan, luego fue electo presidente municipal del año 2000 – 2003, después estuvo como diputado local. En el año 2009 otra vez resultó electo como presidente municipal, pero a

mediados del 2011 solicitó permiso de su cargo para presentarse como candidato a diputado federal en el año 2012. Además, los sucesivos ediles del municipio han sido miembros destacados del citado movimiento. Para las próximas elecciones de presidente municipal, el candidato del PRI es de nueva cuenta Tolentino.

Actualmente están casi agotadas las posibilidades de continuar la expansión urbana en el municipio, porque las tierras ya se han ocupado con viviendas de familias de escasos recursos. Son viviendas auto construidas, en las cuales también se han edificado lugares de trabajo para herreros, mecánicos, carpinteros y una gran variedad de oficios.

Sin embargo, hay que reconocer que el gobierno municipal ha invertido en el mejoramiento de la pavimentación de las vialidades, las banquetas, el alumbrado público y otros servicios. Además cuentan con una escuela Normal y un centro de estudios universitarios. También han fundado varias escuelas de todos los niveles: primaria, secundaria y preparatoria. También han construido deportivos y varios gimnasios multi usos en Chimalhuacan e Ixtapaluca.

La propaganda de las autoridades municipales es que todo el mejoramiento urbano que se ha realizado ha sido obra del movimiento Antorchista. Entre otras cosas han construido los techos de los patios escolares para la realización de diversas actividades culturales y escolares. Además, utilizan otras tácticas para reunir a la población. A través de ellas convocan a gran cantidad de actividades artísticas y recreativas, como son: grupos de bailes folklóricos, musicales, corales y deportivos. Es un movimiento jerárquico, vertical y cuenta con una gran organización y control de la población. Están distribuidos en diferentes niveles de organización: por manzana, por sección, por colonia y en cada instancia cuentan con representantes ante grupos de coordinación superiores. Cobran cuotas a sus agremiados y estos tienen la obligación de asistir a las marchas, mítines y reuniones a las que son convocados.

Por ejemplo, el vecino que no cumpla con las tareas de mejoramiento de la colonia se le amenaza con la expulsión del asentamiento.

El movimiento Antorchista inició la venta de terrenos en esta parte en 1988. En el municipio de Chimalhuacan cuentan con un importante apoyo de los habitantes, ya que representantes suyos lo han gobernado desde el año 2000 a la fecha actual.

En cuanto al transporte masivo, ya está funcionando el llamado Mexibus. Es un autobús articulado que recorre el municipio de Chimalhuacan por la avenida del Peñón, en la parte baja del municipio, la que era vaso del ex lago de Texcoco, y conecta con la estación del Metro Pantitlán, en la Ciudad de México, atravesando el municipio de Nezahualcoyotl.

## **Ixtapaluca**

Este municipio contaba en 1990 con una población de 135,353 habitantes y en el 2015 cuenta con 495,563 habitantes.

En este municipio se localizan varias colonias populares localizadas, la mayoría de ellas en el cerro del Pino y también en el cerro del Tejolote. Los dos cerros se localizan al norte del municipio y se accede a ellos desde la carretera federal a Ixtapaluca. En estas colonias de reciente creación se están efectuando grandes obras de introducción de servicios públicos. Estas colonias organizadas por el movimiento Antorchista se ubican en los poblados de Ayotla, Tlapacoya, Tlapizahuac y otros sitios.

Entre los nombres de estas colonias se encuentran: Chocolines, Citlalmina, Ilhuicamina, El Capulín, El Tejolote, Melchor Ocampo, Escalerilla, 6 de junio, Rey Izcoatl. A algunas de estas colonias se les ha dado el nombre de algún familiar del líder fundador del movimiento Aquilés Córdova Morán o también, dicen ellos de compañeros del movimiento que han muerto en la lucha urbana. Unos de los nombres de las colonias se repiten en varios municipios, como son: Luis Córdova Reyes, Wenceslao Victoria Soto, Margarita Morán, Elsa Córdova Morán, Unión Antorchista, Fraternidad Antorchista, Nueva Antorchista, Ricardo Calva Reyes, entre otras.

En lo que toca a los asentamientos irregulares el panorama es de enorme actualidad, ya que se están creando varios, recientemente. Tanto en Ixtapaluca como en Chalco. Los de Ixtapaluca que se encuentran sobre el cerro del Tejolote son muy numerosos. Claro que sobre ellos no se tiene información oficial, pues todavía no está regularizada la tenencia de la tierra. Es más, en el mes de julio del 2015, se estaba instalando en el cerro del Tejolote la tubería para el abastecimiento de agua potable, con maquinaria pesada y vehículos del municipio. En este lugar, en la subida al cerro, en la avenida de acceso se colocaron gran número de tinacos grandes, todos iguales. Estos esperaban recibir el agua de los camiones cisterna (pipas). Es decir, se notaba la presencia de la organización Antorchista y el apoyo a ella de los habitantes. En muchas de las azoteas de las viviendas había ondeando banderines del movimiento Antorchista. Una explicación de esta rápida transformación urbana e introducción de servicios públicos, tiene relación con que la presidenta municipal era Maricela Serrano Hernández, líder de ese movimiento desde hace más de quince años. Este movimiento apoya al PRI y a través de las autoridades estatales, también de ese partido, tienen mayores recursos para invertir en los asentamientos irregulares recientes.

Además, los líderes del movimiento Antorchista también han orquestado varias actividades económicas, para darles empleo a sus seguidores. Un ejemplo lo constituye las organizaciones Antorchistas de comerciantes ambulantes, de moto – taxis y de los transportes colectivos. En efecto, han facilitado la adquisición de camionetas tipo Van para trabajarlas como transporte colectivo. Las cuales son de modelo reciente y se encuentran en excelentes condiciones.

Entre otros trabajos de infraestructura, han mejorado el camellón de la carretera federal que lleva a la cabecera municipal, sobre ella han construido pasos elevados para peatones y también han habilitado el terreno de una antigua fábrica de cartón como central de abasto “informal”, la cual se localiza sobre dicha carretera.

Desde los años 1995, en terrenos localizados muy cerca de las oficinas del palacio municipal, se inició la construcción del Conjunto Urbano los Héroes Ixtapaluca. En el cual se edificaron más de 16 mil viviendas (Gutiérrez Mendoza, A. 2008:127), localizadas en lo que fue el rancho Jesús María, construida por la compañía Sadasí. Más adelante la constructora Ara, edificó el Conjunto urbano San Buenaventura que cuenta con más de 23 mil viviendas de interés social, en lo que fue el rancho El Canutillo (Esquivel, Ma. T. y J. Castro 2015). Además, la constructora Casas Geo, hizo el conjunto Santa Bárbara con 11 mil viviendas. También se encuentra el Conjunto Urbano Cuatro Vientos. Esta unidad cuenta con 16 mil viviendas, edificadas sobre un terreno de cerca de 220 hectáreas que era de propiedad privada y ejidal (Gutiérrez Mendoza, A. 2008:128). Las viviendas son consideradas pies de casa, la mayoría han sido ampliadas. No hay locales de usos múltiples para la realización de actividades comunitarias. Recientemente el movimiento Antorchista edificó un gimnasio multi usos, El cual cuenta con una alberca de tamaño olímpico. Pero es preciso ser miembro del movimiento para poder tener acceso a él.

Esta unidad habitacional está ubicada en el municipio de Ixtapaluca, pero colinda a unos cuantos metros con el municipio de Chalco. Para acceder al conjunto urbano Cuatro Vientos ya se construyó un libramiento para llegar directamente a dicho conjunto, el cual se encuentra al lado de una colonia popular orquestada por el movimiento Antorchista llamada Margarita Morán. Este asentamiento irregular también es conocido como San Jerónimo Cuatro Vientos, en el cual se han ido mejorando considerablemente los servicios públicos y los equipamientos colectivos. Llama la atención el contraste que existe entre el conjunto urbano que se ha deteriorado mucho, ya que existen muchas viviendas abandonadas. En cambio, en la colonia de al lado, la Margarita Morán los terrenos son más amplios y en la mayoría de las viviendas se ha construido más espacio.

## **Chalco**

El municipio de Chalco contaba con 282,940 habitantes en 1990 y en el 2015 pasaron a 343,701 habitantes. Hay que recordar que en 1994 fue creado el municipio de Valle de Chalco, el territorio del cual pertenecía principalmente a Chalco (Lindón, A. y C. Mendoza 2015).

Esta población del municipio de Chalco está dividida entre barrios localizados en la cabecera municipal, pueblos o localidades, colonias y conjuntos urbanos. De acuerdo con el Plan municipal de Chalco del año 2012.

Muchas de las colonias que hoy llamamos populares nacieron como asentamientos irregulares (Medina, S. e I. Kunz, 2013). Este es el caso de las colonias populares situadas cercanas a la autopista México - Puebla en el municipio de Chalco. Los terrenos de estas colonias fueron vendidos por representantes de los ejidatarios. Estas ventas irregulares se remontan a mediados de los años ochenta, ya que algunos ejidos de Chalco fueron fraccionados entre 1983 y 1986.

También en este municipio se han autorizado la edificación de enormes conjuntos urbanos. El que cuenta con un mayor número de viviendas y que actualmente todavía está en construcción es Los Héroes Chalco (antiguo rancho El Cupido), de la constructora Sadasi. Las consecuencias de estas autorizaciones están perjudicando y transformando la realidad de esta parte de la periferia a la que cada día llega más población. La cual tenía vocación rural.

En el Conjunto Urbano Los Héroes Chalco son más de 18 mil viviendas. Pero hay otros tres conjuntos urbanos bastante cercanos, los que hacen un total de treinta mil viviendas. En medio de terrenos de siembra, sin vialidades principales recientes. Solo la carretera rural que los une. Esto ha provocado muchos trastornos para los antiguos pobladores, como son: inseguridad social, intensa circulación vehicular, demanda de servicios públicos que antes no eran solicitados y la llegada de las filiales de las grandes cadenas comerciales de productos alimentarios y otros, como son Walmart, Tiendas Oxxo, Coopel y otras que afectan a los comerciantes locales.

Considero que los conjuntos urbanos en estos predios traerán cambios importantes en la vida de la población que todavía se ocupa principalmente de labores rurales. En efecto, Chalco es un municipio muy extenso, comparado con el de Chimalhuacan. Cuenta, según el Inegi con 219 km<sup>2</sup>. Los antiguos pueblos de Chalco tienen una población nativa con una fuerte identidad y tradiciones culturales y religiosas que cada día se practican menos, por la llegada de los nuevos habitantes que han llegado a habitar a un kilómetro de distancia de los poblados originarios. Cada pueblo contaba

con un ejido, sin embargo varios de ellos han sido vendidos, ya que algunos de los ejidatarios han recibido amenazas de invasión de sus tierras si no acceden a venderlas.

Como condiciones de pago de un terreno irregular de 120 mts<sup>2</sup> se solicita un enganche (primer pago) de diez mil pesos y mil quinientos pesos mensuales por dos años (dólar americano 19 pesos).

Los que movilizan a los habitantes para la adquisición de estos terrenos sin autorización son normalmente organizaciones políticas, como el movimiento Antorchista que en tiempos electorales tienen en esta población una reserva de votos para el PRI.

Las oficinas del gobierno municipal se encuentran atendiendo una gran cantidad de problemáticas cotidianas de todo tipo en el municipio. El personal que labora en estas requiere de mayor formación para atenderlos (Pedrotti, C. I. 2013), ha tenido un desarrollo urbano tan acelerado que no se ha tenido tiempo de preparar los cuadros consagrados a la planeación que se requieren. Todavía no se cuenta con un plan de desarrollo urbano regional.

Sin embargo la venta de terrenos irregulares a través de fraccionadores “clandestinos” está en auge porque no hay control. Los empleados de la oficina de Desarrollo Urbano están siendo rebasados por los acontecimientos.

Dentro del gobierno federal se han realizado cambios a las dependencias que se encargaban de los procesos de regularización de la tierra ejidal. Desde el año 2017 se creó el Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) que reemplazó a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Sin embargo, los procesos de acceso informal al suelo rural no se han modificado. Los compradores saben que poco a poco se irán instalando los servicios públicos, la infraestructura y los equipamientos colectivos, como la energía eléctrica, el agua potable, el drenaje y se mejorarán las vialidades.

Por otro lado, si existen sanciones para los que vendan terrenos irregulares, sin servicios públicos ni Escrituras, pero no se aplican. Faltan instrumentos legales, entre otras cosas, para llevar a cabo las detenciones judiciales.

### **Consideraciones finales**

Cuando se consolidan los asentamientos que se iniciaron como irregulares se transforman y una vivienda es ocupada por más de una familia. Estos lugares son dinámicos, no son estáticos. En los asentamientos irregulares, las viviendas se amplían y en muchos casos reside más de una familia en ella. Es decir, se da el desdoblamiento de 2 o 3 generaciones que van construyendo y añadiendo cuartos y subdivisiones para darles un espacio en el mismo terreno o en la misma casa a los hijos casados (Bazant, J. 2010).

Estas dos formas de ocupación del espacio que se han mencionado, la construcción de Conjuntos urbanos de vivienda de interés social y los asentamientos irregulares están detrás de los cambios poblacionales que han ocurrido en los municipios del oriente. Se podría considerar que los antiguos habitantes campesinos de esta región están siendo invadidos por la nueva población. Su desarrollo y desempeño social en las comunidades está variando.

En las antiguas comunidades rurales, como la de San Lucas Amalinalco, perteneciente a Chalco, los ejidatarios están vendiendo sus parcelas, de 3 hectáreas, con apoyo del comisariado ejidal. Ya no se organizan las asambleas ejidales. Los hijos de estos ejidatarios no ven futuro en las actividades del campo. Las están vendiendo a particulares para fraccionarlas y venderlas sin servicios.

No se está preparando las vialidades, la infraestructura, los equipamientos colectivos (Iracheta, A. y C. I. Pedrotti 2013). Los servicios públicos como el abasto de agua potable, entre otros no están asegurados, aun cuando en Los Héroes Chalco cuentan con 5 pozos cuya agua era utilizada para regar los terrenos agrícolas. En esta región se está cambiando el uso de suelo de rural a urbano y se está alterando el equilibrio ecológico que se tenía.

En efecto, en 1992 durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari se modificó el artículo 27 de la Constitución del país. La disposición gubernamental trajo también cambios a la Ley Agraria en el año 1992. Dichos cambios han favorecido la aparición de nuevos actores y procedimientos para realizar la regularización de la tenencia de la tierra sin la intervención (Salazar, C. E. 2010) de las oficinas encargadas de realizar estos trámites.

Con el consentimiento de la asamblea ejidal se puede solicitar a la Procuraduría Agraria la desincorporación de esas tierras del Registro Agrario Nacional para que puedan obtener el certificado de Dominio pleno. Mediante éste se solicita a las autoridades del Registro Público de la Propiedad que las registren. Este registro constituye un paso importante para lograr que las autoridades locales autoricen el cambio de uso de suelo de rural a urbano (Duhau, E. y Ma. S. Cruz 2006:403-405).

Esta nueva forma de obtener la regularización de terrenos ejidales está provocando que los ejidatarios no acudan a los organismos que efectuaban antes esta tarea.

Son varios los efectos nocivos que está provocando el desorden en el crecimiento urbano sin control. Uno de éstos es provocado por la escasez de agua.

Hay un mercado de pozos de agua que eran ocupados para regar las actividades agrícolas en los municipios conurbados del Estado de México. Ahí, propietarios y empresas inmobiliarias están especulando con el agua y sobre explotando los mantos acuíferos. Eran pozos destinados al riego agrícola cuyo control lo tiene la Comisión de Aguas del Estado de México (CAEM) y ahora los propietarios de los terrenos agrícolas los ofrecen a las constructoras de vivienda que han tenido mucho auge en el Estado de México del año 2000 a la fecha.

En el ámbito de los apoyos económicos para la población de menores ingresos no ha habido avance en los últimos años. La regularización de la tenencia de la tierra se convirtió de una política temporal en la política de suelo para los más pobres de las ciudades en México (Solís, E. 2006). En efecto, no hay una política de suelo para la población de bajos ingresos, a esta población no se le está atendiendo. Continúa la venta de una gran cantidad de terrenos en el mercado inmobiliario irregular. Ya que el porcentaje de población que labora en las llamadas actividades del sector informal es de más del 50 % de la misma. Esta población no reúne las condiciones para ingresar al mercado inmobiliario formal, ya que sus ingresos son reducidos y variables.

La política habitacional en México se transformó en los últimos años en una política financiera para construir vivienda. Lo que trajo como consecuencia la expansión física de la zona urbana sobre los terrenos de vocación agrícola, algunos de ellos de alta

productividad, ya que los desarrolladores buscaron precios de terrenos baratos, pero alejados de los núcleos urbanos.

Pero el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto está cambiando la estrategia de esa política anterior, ya que existe una sobre oferta de vivienda de interés social y en algunos casos, como en el conjunto urbano Pueblo Nuevo de Chalco, se aprecia un número considerable de viviendas abandonadas. Creo que por la inseguridad que se vive en estos conjuntos urbanos, ya que no hay vigilancia oficial del municipio dentro del conjunto urbano. Los recursos de las autoridades municipales no están siendo suficientes para atender las necesidades de los nuevos desarrollos urbanos (Eibenschutz, R. y C. Goya 2010).

Por otro lado, en los asentamientos irregulares se pueden observar algunas ventajas, como es la posibilidad de adquirir un terreno de ciento veinte metros cuadrados o más, en los que se podrían edificar dos o tres viviendas para alojar a otras familias parientes o no. Además, de que la conformación de lazos y de redes sociales que se suelen dar en los asentamientos irregulares pueden ser mecanismos vitales para la sobre vivencia de esta población que vive en inseguridad crónica.

La desaparición del espacio rural está produciendo varios efectos. Uno de ellos es que se está abriendo al mercado inmobiliario una gran cantidad de ese suelo que tenía otra vocación. Falta organizar este crecimiento urbano, ya que hay una total ausencia de nuevas vialidades principales y secundarias que permitan el tránsito de los nuevos habitantes y de las mercancías que requieren para su abasto cotidiano.

Los cambios que están ocurriendo en la ocupación del espacio de la periferia de la ZMVM están imponiendo nuevas categorías de análisis. La temática de cómo se está construyendo la periferia de la ZMVM es importante analizarla. Representa todo un desafío que tiene que ver con variados aspectos. Uno de ellos se relaciona con la dificultad de abastecer de agua potable a la población que se está instalando en esta parte de la zona metropolitana. En este punto del manejo del agua en los municipios de la periferia los gobiernos locales deben vigilar que en algunos de los conjuntos urbanos en los que se han construido plantas de tratamiento de agua, pero no se utilizan, porque no se ponen de acuerdo sobre quién debe asumir los costos, se pongan en funcionamiento. Se debe también promover la captación de agua de lluvia, tanto en los domicilios como en los espacios comunes. Consideramos que la situación actual de escasez de agua en la ZMVM nos lleva a tomar con mucho interés la discusión sobre el adecuado manejo de ella.

Creemos que no hay planeación urbana que permita el desarrollo ordenado de las actividades urbanas cotidianas de esta región.

Otro aspecto que hay que considerar es el del transporte urbano, ya que los nuevos lugares que se están poblando están muy alejados de los centros de trabajo, de enseñanza, de abasto y de esparcimiento. Las vialidades existentes se encuentran rebasadas en las horas de mayor afluencia. Se debe planificar una red vial que sea acorde con los nuevos espacios y requerimientos. Actualmente sólo existen las antiguas carreteras que conectaban entre sí a los poblados rurales. Además de que los conjuntos urbanos están todavía rodeados de algunas tierras cultivadas.

La representación social que tenían los pobladores originarios de estas zonas está cambiando, ya que las autoridades locales y sus referentes sociales están cambiando. Las autoridades de los comisariados agrarios eran respetados y sus



opiniones eran una referencia. Actualmente ya no se les considera como antes, pues no se reúnen los miembros de los núcleos agrarios.

La llegada masiva de nuevos habitantes trae demandas diferentes que se deben atender. Al mismo tiempo se han acarreado nuevos problemas para las autoridades locales.

Las autoridades municipales están rebasadas para dirigir y atender las demandas que se provocan con la expansión de las zonas urbanas.

El desorden en la ocupación del espacio en estos municipios es enorme. Se sabe que no existe una real coordinación metropolitana. Los problemas que debe enfrentar la metrópoli son de diversa índole, entre ellos políticos. Los problemas medio ambientales que se han presentado recientemente llevan a considerar que es preciso considerar estos asuntos como megalopolitanos, no son sólo de una entidad o de una región.

## **Bibliografía**

Bazant, J. (2010), “Paradigmas de la planeación urbana en la dinámica de transformación del suelo urbano”, en: Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México, Iracheta Cenecorta, A. y E. Soto Alva (Coords), Ed. Colegio Mexiquense, Zinacantepec.

Duhau, E. Y Ma. S. Cruz 2006, “Suelo para vivienda”, en: Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy, Coulomb; R. y M. Schteingart (Coords), Ed. LIX Legislatura Cámara de Diputados – UAM Azcapotzalco – M.A. Porrúa, México.

Esquivel, Ma. T. y J. Castro 2015, “Los grandes conjuntos urbanos y su espacio en la periferia metropolitana: a una década de San Buenaventura, Ixtapaluca”, en: La periferia metropolitana: entre la ciudad prometida y un lugar para habitar la ciudad de México, Lindón, A. y C. Mendoza (Coords), Ed. UAM – I y Gedisa, México.

Eibenschutz, R. y C. Goya 2010, “Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996 – 2006: dimensión, características y soluciones”, en: Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México, Iracheta Cenecorta, A. y E. Soto Alva (Coords), Ed. Colegio Mexiquense, Zinacantepec.

Gutiérrez Mendoza, A. 2008, Suelo y heterogeneidad de la urbanización en el municipio de Ixtapaluca, tesis maestría Planeación y políticas metropolitanas. Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, México.

Iracheta, A. y C. I. Pedrotti 2013, “Expansión metropolitana y producción habitacional en la zona metropolitana de Toluca”, en: Contribuciones al estudio de las ciudades, El Estado de México y el suelo urbano. S. Medina (Coord), Ed. Colegio Mexiquense, Zinacantepec.

Lindón, A. 1999, De la trama de la cotidianidad a los modos de vida urbanos. El Valle de Chalco, Ed. Colegio de México – Colegio Mexiquense, México.

Lindón, A. y C. Mendoza (Coords) 2015, La periferia metropolitana: entre la ciudad prometida y un lugar para habitar la ciudad de México, Lindón, A. y C. Mendoza (Coords), Ed. UAM – I y Gedisa, México.

Medina, S. e I. Kunz, 2013 “Política de suelo y vivienda en México durante el siglo XX”, en: Reflexiones sobre política urbana. Alfonso Iracheta, (Coord), Ed. Colegio Mexiquense, Zinacantepec.

Noyola Rocha, J. 2011, Bajo el abrigo de los volcanes, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, México.

Pedrotti, C. I. 2013, ”Política urbana y la operación de la política habitacional reciente en el Estado de México”, en: Reflexiones sobre política urbana. A. Iracheta Cenecorta (Coord), Ed. Colegio Mexiquense, Zinacantepec.

Salazar, C. E. 2010, “Oferta potencial de suelo social en la Zona Metropolitana del Valle de México. Una lectura a partir de la certificación ejidal”, en: Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México. Iracheta, A. y E. Soto (Coords), Ed. Colegio Mexiquense, Toluca.

2012, “Los ejidatarios en el control de la regularización”, en: Irregular. Suelo y mercado en América Latina. Clara E. Salazar (Coord), Ed. Col. Mex. México.

Solís, E. 2006, Autoproducción organizada de vivienda en México, mimeo, Coalición Internacional Hábitat, Oficina de Vivienda, Departamento de Arquitectura de la Universidad Iberoamericana, México.

Vega, A. L. 1991, “El proceso de poblamiento en la zona oriente de la ciudad de México. El caso de Ciudad Nezahualcoyotl”, en: Schteingart, M. (coord.) Espacio y vivienda en la Ciudad de México, Ed. I Asamblea de Representantes del D: F: y Colegio de México, México.

2001, “Vivienda, empleo e ingreso. El caso del municipio de Nezahualcoyotl, Estado de México”, en: Revista Polis 2000, No 1, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, México.

2008, “Los municipios metropolitanos de la ciudad de México y la política urbana” expansión urbana de la ZMCM y sus repercusiones “, en: Políticas públicas de nueva generación: una visión crítica. Germán Vargas Larios (Coord), Ed. UAM, México.

2016, “El hábitat popular en la periferia de la Ciudad de México”, en: Ciudades populares en disputa. ¿Acceso a suelo urbano para todos?, Colección Ciudades de la gente, Vol. 4, Abramo, P. M. Rodríguez Mancilla y J. Erazo Espinosa (Coords), Ed. Abya-Yala, Clacso y Universidad Federal de Río de Janeiro, Quito.

# LA PLANIFICACIÓN “PASITO A PASITO”: AL SON DE LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS A VILLAS DE LOCALIZACIÓN CENTRAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (ARGENTINA)

M. Soledad Arqueros  
IIGG – UBA / CONICET  
[soledad.arqueros@gmail.com](mailto:soledad.arqueros@gmail.com)

M. Carla Rodríguez  
IIGG – UBA / CONICET  
[trebol68@gmail.com](mailto:trebol68@gmail.com)

M. Florencia Rodríguez  
IIGG – UBA / CONICET  
[mafloro@gmail.com](mailto:mafloro@gmail.com)

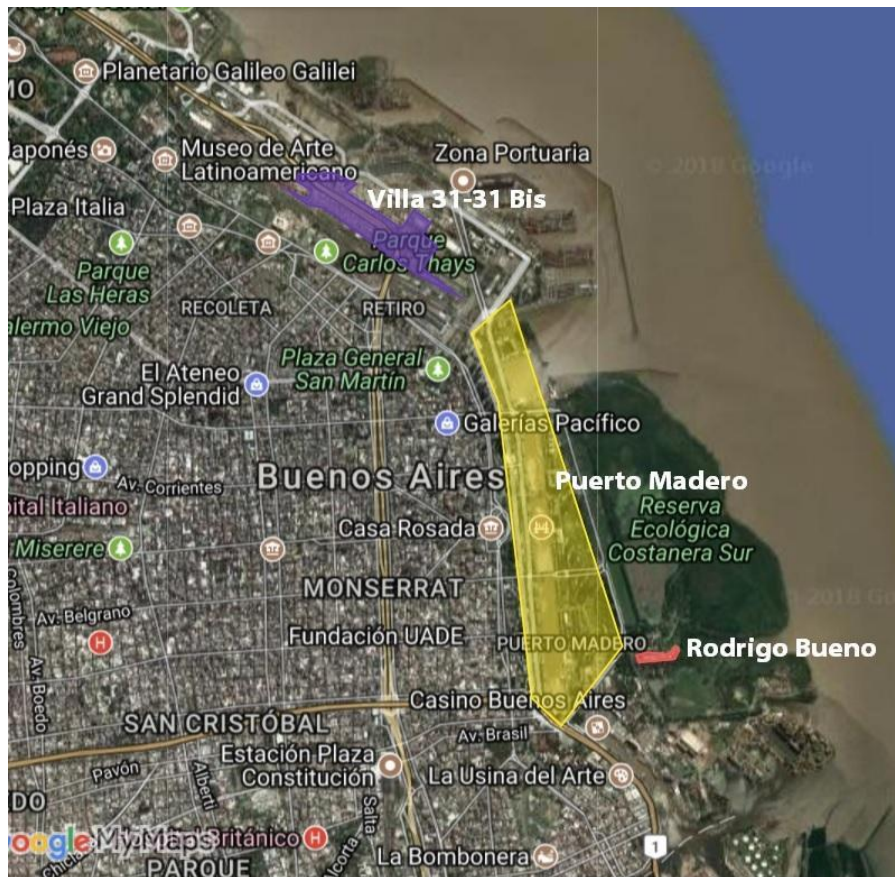
M. Cecilia Zapata  
IIGG – UBA / CONICET  
[ceciliazapata@gmail.com](mailto:ceciliazapata@gmail.com)

## Introducción

La gestión gubernamental de Mauricio Macri, al frente del ejecutivo local de la Ciudad de Buenos Aires (2007-2015), se circunscribió a efectuar intervenciones orientadas a atender situaciones de emergencia en villas y nuevos asentamientos urbanos (Rodríguez, et.al. 2017; Brikman, 2016; Arqueros, 2016) con una construcción discursiva fuertemente arraigada en la estigmatización de su población residente (Cravino, 2002), sin abandonar la perspectiva de su necesaria erradicación.

Tras la asunción en diciembre de 2015 del nuevo Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, se anunciaron nuevos proyectos de re-urbanización en cuatro de las cuarenta villas de la Ciudad de Buenos Aires, a través del financiamiento de organismos internacionales de crédito y “recuperos” de venta de tierra pública. Entre ellas, la Villa 31-31 bis y Rodrigo Bueno- adyacentes por el norte y el sur con el Barrio Puerto Madero-, son objeto de intervenciones de gran escala.

Mapa 1: Villa 31-31Bis (extremo norte), Puerto Madero y Villa Rodrigo Bueno (extremo sur)



Fuente: Elaboración propia en base a google maps.

Los proyectos de re-urbanización que se están impulsando en ambos barrios, involucran distintos componentes. En materia habitacional se prevé la titulación de terrenos, el mejoramiento habitacional en los macizos autoproducidos de los barrios e intervenciones de obra nueva para la atención de casos puntuales. En cuanto a infraestructura y conectividad se prevé la construcción de redes de servicios y saneamiento, equipamiento y espacio público, trazado y apertura de calles que habiliten la circulación interna por los barrios y la relación con los entornos inmediatos. Todas estas obras se promueven a partir de la incorporación de una retórica participativa de los vecinos de los barrios.

Ahora bien, estos procesos de re-urbanización de villas son parte de una reestructuración más amplia de la zona portuaria-riberaña de la ciudad (iniciada en los años '90 con la creación de Puerto Madero), con connotaciones regionales hacia la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), reforzamiento de la centralidad y fomento de la valorización mediante inversiones públicas, privadas y financiamiento internacional. En efecto, se despliegan en esta área importantes proyectos viales, que intervienen sobre la conectividad metropolitana: el Paseo del Bajo (un corredor vial de unos 6,7 kilómetros de extensión que conecta las autopistas del Sur -Buenos Aires-La Plata-, con las del Norte -Illia-), una nueva traza para un tramo de la Autopista Illia (que de este modo evitaría pasar por la villa 31-31 bis), el nuevo barrio Solares de Santa María, la ejecución de emprendimientos inmobiliarios de alta gama (Distrito Quartier Puerto Retiro y Catalinas II sobre suelo público subastado por el AABE), el embellecimiento de la Reserva Ecológica Costanera Sur, entre otras obras complementarias.

¿Qué provocó el giro discursivo del gobierno local de la gestión anterior a la actual? ¿Cómo explicar este revés discursivo en el marco del urbanismo neoliberal (Theodore, Peck, y Brenner, 2009)? ¿Qué características tienen los proyectos de reurbanización en términos de integración social para los habitantes de los barrios? ¿Qué efectos territoriales está produciendo el desarrollo de los proyectos de reurbanización de los dos barrios analizados? Estos son algunos de los interrogantes que proponemos abordar en esta ponencia, con el fin de realizar un aporte al campo de los estudios urbanos, y específicamente a la comprensión de las estrategias que despliega el urbanismo neoliberal para su reproducción en la ciudad.

El presente análisis se nutre de un trabajo de investigación longitudinal desarrollado en el marco del Proyecto PICT 2015-1491 (“Reconfiguración territorial, políticas públicas habitacionales y acceso a la centralidad en el AMBA (2003-2015) y del seguimiento de coyuntura realizado por las autoras por encomienda de la Central de Trabajadores de la Argentina para el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires. Estas inscripciones habilitaron, durante el año 2017, la participación de las investigadoras en mesas de diálogo impulsadas por organismos ejecutores de las políticas en ambos casos. La obtención de datos de fuentes primarias (entrevistas con habitantes, integrantes de organizaciones sociales, funcionarios y trabajadores estatales) y el análisis de fuentes secundarias (datos censales de los organismos, encuesta propia con inquilinos, diversas fuentes documentales) constituyen la base de una estrategia metodológica cualitativa, que aborda la dinámica y efectos de un entramado que reconfigura territorialidades, institucionalidades y relaciones de poder partiendo de una estrategia de “blanqueo” del circuito inmobiliario informal.

### **Cuestión conceptual: políticas urbanas de integración y reconocimiento... del mercado inmobiliario informal**

Como consecuencia de cuatro décadas de políticas urbanas neoliberales, la CABA ha visto reforzada su condición de ciudad central de la Región Metropolitana de Buenos Aires, experimentando transformaciones territoriales que continúan en pleno desarrollo, mediante procesos de renovación y recualificación urbana de la ciudad construida (concentradas en las Comunas 1, 4 y 8), que involucran en particular, su centralidad histórica y urbana (Carrión, 2005).

Esto se tradujo en la ampliación del área central, la reurbanización ribereño-portuaria - con hitos como La Boca, Costanera Sur, Puerto Madero y Retiro- y la ejecución de autopistas, accesos y mega-obras de significación regional y macro regional. Estas transformaciones, van “equilibrando el sur con el norte”, motorizadas desde una dinámica de producción local de lo global (Moreno Carrasco, 2010), que atravesó diferentes coyunturas macroeconómicas y políticas, provocando el alza sostenida del precio del suelo.

En un marco de desregulación y mundialización de la economía, la reorganización geográfica adquirió un papel central para facilitar la acumulación de capital (Harvey, 2007; Brenner, et al, 2002). Aunque se presentan diferencias en distintas ciudades, estos cambios suelen ir acompañados por procesos de gentrificación; y numerosas investigaciones han demostrado que el Estado, a partir de sus acciones y omisiones, y en sus distintos niveles, juega un papel fundamental en estas dinámicas (Herzer, 2010).

Esta lógica del urbanismo neoliberal encuentra un desafío al operar sobre las villas autoproducidas informalmente en localizaciones privilegiadas de centralidad. Como rasgo distintivo de la urbanización latinoamericana, estas urbanizaciones autoproducidas se configuraron como dominios estructurados a través de varias formas de regulación extra legal, social y discursiva, configurando una geografía desigual y un mosaico de espacios valorizados y desvalorizados. Por su parte, el Estado distingue lo formal de lo informal (Portes, 1999) y opera de manera informalizada a menudo, obteniendo una *flexibilidad territorializada* que no se produce necesariamente con los mecanismos formales de acumulación y legitimación. Aquí se hipotetiza que la planificación “proyecto a proyecto” del urbanismo neoliberal porteño, ha intensificado esa flexibilidad territorializada como parte de su despliegue táctico hacia las villas, reforzando la lógica privatizadora que consolida estos barrios autoproducidos sobre suelo público como mercados informales de localización central, en donde se intensifican los procesos de desplazamiento.

### **Las villas de la ribera**

La villa 31-31 bis se originó en la década de 1930 y se expandió en el marco de las migraciones rural-urbanas producidas durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones. Fue erradicada durante la última dictadura que, bajo la consigna de ‘merecer la ciudad’, desalojó con violencia al 82,69% de la población villera de la ciudad. Un puñado de familias lograron resistir, acompañadas por organizaciones políticas, eclesiales y de derechos humanos. A partir de 1983 se repobló gradualmente, y en el contexto de la recuperación de la poscrisis de 2001, experimentó un fuerte crecimiento con densificación por verticalización y expansión del mercado de alquiler informal de piezas -en casas de familia e inquilinatos- (Cravino, 2006). Es una de las más populosas de la ciudad: abarca 32 hectáreas, distribuidas en 74 manzanas que forman 9 barrios, donde habitan unas 43.290 personas. Un 27,5 % son inquilinos, predomina el empleo precario - con 15 % de desocupación y un 40% de inactividad (tasas varios puntos más arriba que el promedio de la ciudad)- y constituye un nodo atractor de población migrante latinoamericana: casi un 50% de los habitantes han nacido en Bolivia, Paraguay y Perú (Ministerio de Hacienda y CISU-GCBA; 2017).

Las villa Rodrigo Bueno se conformó en los primeros años de la década de 1980, (Carman, 2011). Su origen está estrechamente vinculado con la precarización de la fuerza de trabajo y la profundización del déficit habitacional que tuvo lugar durante la última dictadura militar. Fue objeto de intentos fallidos de desalojo impulsados por el gobierno local promediando la década del 2000, cuando comenzaba a tomar impulso el GPU Solares de Santa María, de IRSA. Es un barrio pequeño, acotado a cuatro manzanas sobre el Río de la Plata, linderas con la Reserva Ecológica, que habitan aproximadamente 1200 familias (4500 habitantes) (Rodríguez, 2015).

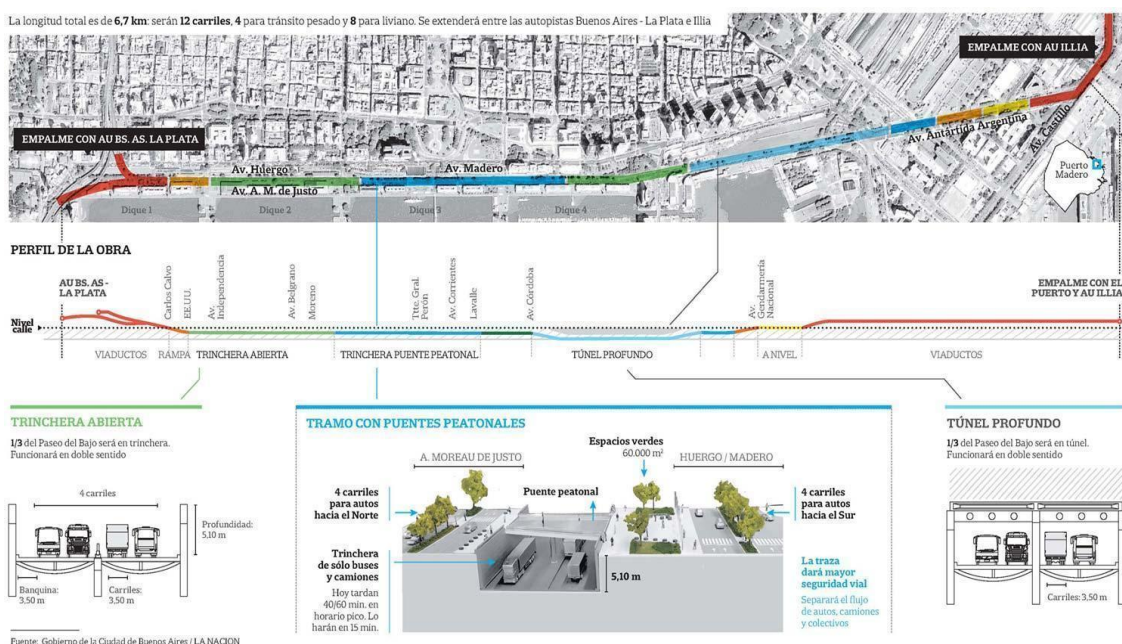
Ambos barrios han desarrollado procesos organizativos a lo largo de su historia. Actualmente cuentan con diversas articulaciones de base territorial: la Mesa de Urbanización de la Villa 31 (que durante 2016 se dividió en dos instancias, la Mesa Histórica y la Mesa Disidente) y la Mesa de Gestión Participativa de Rodrigo Bueno. Estos ámbitos promueven la participación decisoria de la población en los procesos de urbanización y radicación, aspecto que ha sido reconocido ampliamente en el marco normativo de la ciudad, a través del artículo 31 de la constitución de la ciudad y la ley 148/1998. Ambas villas cuentan con leyes propias de radicación: la ley 3.3343/2009 en el caso de la 31-31 bis (en proceso de reforma) y la ley 5.798/2017, de reciente sanción, en Rodrigo Bueno (CEyS, 2017).



## Reconfiguración territorial en el área ribereño portuaria de CABA

Las principales intervenciones en el área ribereño portuaria, donde se enclavan las villas 31-31 bis y Rodrigo Bueno, consisten en la ejecución de grandes obras de infraestructura vial con impacto sobre la conectividad de la región metropolitana, la creación de nuevos espacios públicos de significación a escala urbana y la refuncionalización del suelo de patrimonio estatal mediante un conjunto de privatizaciones que dan continuidad hacia el norte y sur de la ribera, a la renovación urbana ya consolidada, en el barrio Puerto Madero.

Imagen 1: Render recorrido Paseo del Bajo y empalme con autopistas Bs.As.-La Plata e Illia

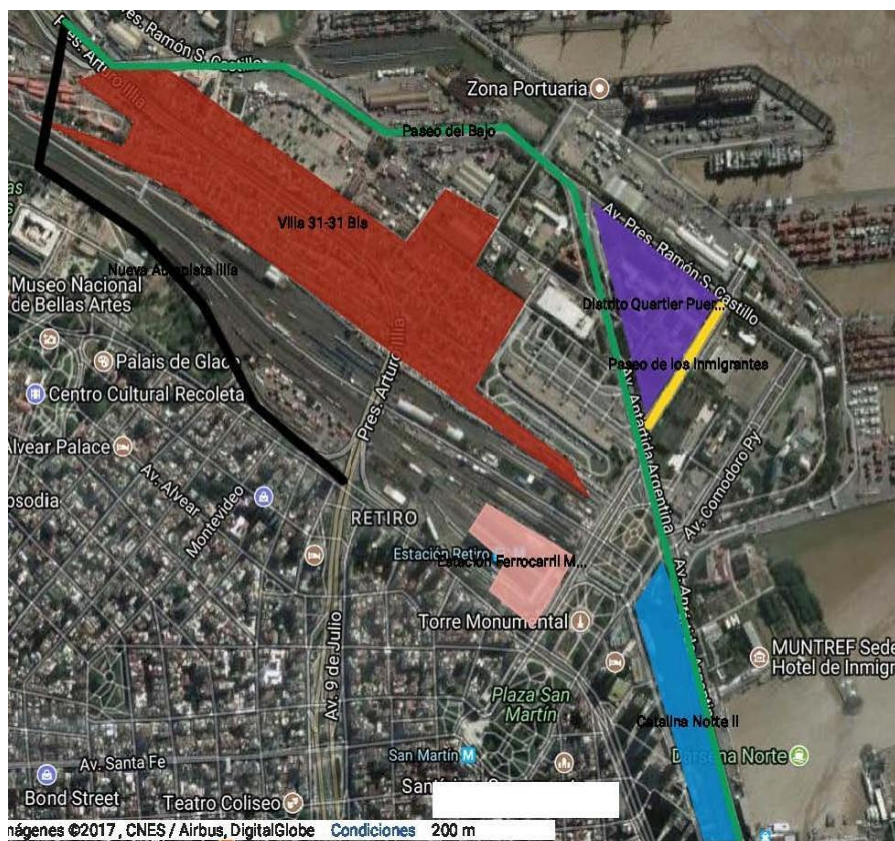


Fuente: GCBA/ Diario La Nación.

La inversión pública puesta en función del dinamismo del mercado no es nueva en esta área de la ciudad, remite al inicio del ciclo neoliberal y sus estrategias de reterritorialización (Brenner, 2004; Jessop, 2002). En la Villa 31-31 bis, se produjeron intentos de desalojo en los años 1991, 1994 y 2001. Los primeros dos fueron resistidos y el último, pensándola ya como parte de la renovación con radicación, quedó interrumpido por la crisis social, económica y política del país (Cuenya, 2011). En el 2015, tras la asunción en los gobiernos nacional y local de dos equipos de gestión del mismo partido político, con experiencias piloto previas (Villa 19 y Piletones), sumadas con la inspiración -y consultorías- de “modelos” del urbanismo regional (Medellín y Favela Barrio) e internacional (el estudio danés Ghel), se decidió avanzar nuevamente en la urbanización del barrio. La actual intervención rodea la villa 31-31 bis entre dos grandes proyectos viales -una nueva traza de la Autopista Illia y el Paseo del Bajo- que a su vez, estructuran la propuesta que reconfigura el área ribereño-portuaria reforzando la conectividad vial a escala metropolitana. En el interior de la Villa 31 bis, esto supone la relocalización de 130 familias asentadas en el barrio Cristo Obrero, que ocupa parte de su estructura de sostenimiento y 1000 familias que habitan debajo de la traza actual de la autopista. El tramo en desuso, se destinará a la creación de un gran corredor verde

de escala urbana, con actividades recreativas y fuerte conexión de transporte público para el conjunto de la ciudad.

Mapa 2: Proyectos de renovación urbana (Distrito Quartier Puerto Madero, Catalinas Norte II, Paseo del Bajo, Paseo de los Inmigrantes, Nueva Autopista Illía, Nueva Estación Ferrocarril Mitre) lindantes al Barrio 31-31 bis.



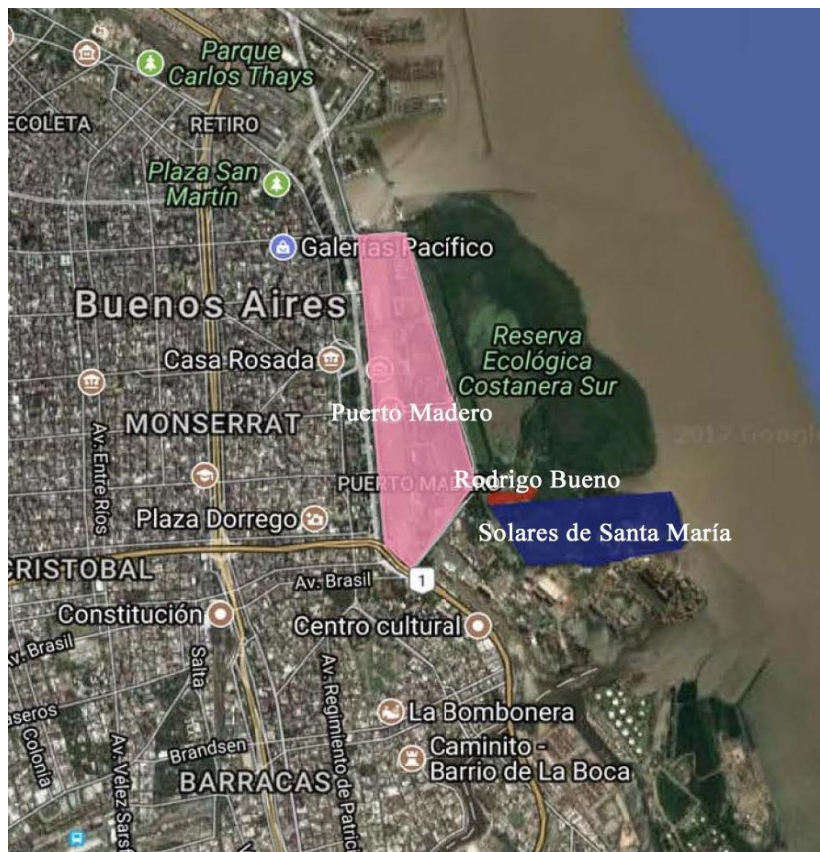
Fuente: Elaboración propia.

A unos 7 kilómetros, al sur de Puerto Madero, se localiza la Villa Rodrigo Bueno, entre la Reserva Ecológica y el predio del Gran Proyecto urbano (GPU) “Solares de Santa María”. La historia de este último se liga, como varios temas de la política argentina, con el Club Atlético Boca Juniors que contaba con 40 hectáreas cedidas en 1964 por el Congreso de la Nación, para construir un estadio de fútbol y varias instalaciones que nunca se ejecutaron. En 1989, el Congreso de la Nación cambió la normativa y el club pudo poner en venta los terrenos. La sociedad Santa María del Plata los adquirió en 1992 por un valor cercano a los 50 millones de dólares y en 1997, el grupo IRSA adquirió la mayoría de las acciones de esa sociedad. Desde el año 2000, IRSA viene presentando alternativas para viabilizar la aprobación de normativas para ejecutar su proyecto. En este contexto, en el año 2005, el Gobierno de la Ciudad intentó desalojar a los habitantes del barrio, que con el apoyo de un sector del poder judicial resistieron y lograron el reconocimiento del derecho de radicación. En 2016, IRSA volvió a presentar el proyecto con modificaciones: dejó de ser un barrio cerrado y prevé la cesión gratuita a la Ciudad de casi 274.000 metros cuadrados para uso público (más del 40% de la superficie). También propuso aportar 70 millones de dólares para la urbanización de Rodrigo Bueno (el desarrollo supone una inversión de 2 mil millones). Tanto el gobierno de la ciudad como IRSA pretendían la sanción de ambas leyes en



conjunto, pero sólo obtuvieron la sanción de la urbanización de Rodrigo Bueno, obturándose, de momento, una vez más el desarrollo inmobiliario.

Mapa 3: Proyectos de renovación urbana (Puerto Madero, Reserva Ecológica Costanera Sur y Solares Santa María) colindantes a la villa Rodrigo Bueno



Fuente: Elaboración propia

Miradas de conjunto, en el contexto del área ribereño-portuaria, la extensa Villa 31 y 31 bis, quedará encorsetada y sólidamente contenida entre el Paseo del Bajo y la Nueva Autopista Illia. Y la pequeña Rodrigo Bueno, será fuertemente intervenida a partir de la renovación de su ribera. Ambos barrios involucran en sus procesos de urbanización la ejecución de grandes conjuntos habitacionales de obra nueva por ejecución empresarial tradicional que serán emplazados en zonas de borde y funcionarán como cortinas respecto a los macizos auto-producidos de las villas. O sea, se trata de grandes proyectos urbanos que –al menos inicialmente- encorsetan procesos de producción social del hábitat.

#### **Políticas actuales en la trama urbana de las villas 31-31 bis y Rodrigo Bueno**

En 2015, tras varias décadas con vaivenes, la radicación de villas se tornó una definición prioritaria del GCBA -con respaldo nacional-. Estas intervenciones fueron instrumentadas desde Jefatura de Gabinete, a través de dos organismos: la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU), creada especialmente para actuar en la populosa y céntrica villa 31-31 bis (Comuna 1); y el tradicional Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), que fue transferido a dicha órbita y recuperó su capacidad de gestión sobre el

resto de las villas de CABA, concentrando sus principales intervenciones en tres proyectos, uno de ellos, el barrio Rodrigo Bueno.

Para la urbanización de Villa 31-31 bis, el Ministerio de Hacienda del GCBA informó que la SISU contó en 2017, con un presupuesto de \$1.656.952.159 (87 millones de dólares), de los cuales al segundo semestre había ejecutado el 19%. Las obras se financian también con un crédito internacional del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y de la Corporación Andina de Fomento -CAF-. Por su parte, el IVC solicitó y obtuvo en 2017 de la Legislatura porteña un presupuesto 1.025% mayor que el año anterior para intervenir en varias villas. En todos los casos, estos recursos también se complementaron con venta de suelo público.

En ambos proyectos, la ejecución de obra nueva y el tratamiento del espacio público se conjugan para delimitar el territorio de la producción informal, creando barreras físicas e impulsando, inversión pública mediante, la valorización del suelo operada a través de las operaciones informales que siguen ocurriendo (compras y alquileres). Los conjuntos de obra nueva, son una pieza significativa en ambos proyectos. Necesarios para las relocalizaciones requeridas, se emplazan en zonas de borde que limitan la expansión de la producción informal constituyendo barreras físicas al desarrollo de las mismas. En la Villa 31, se esboza la posibilidad (aunque no confirmada) de desarrollar en la obra nueva una experiencia de “mixtura social”, como parte de la zona de borde del polígono de intervención (torres en terrenos de YPF).

Estos grandes conjuntos de obra nueva (cuya escala oscila entre 1000 y 500 viviendas), ejecutados por empresas constructoras que son tradicionales contrastistas del gobierno de la ciudad, se licitaron y se iniciaron con gran *flexibilidad táctica* (Portes, 1999) por parte de los organismos de gobierno, en medio de un manto de incertidumbres e interrogantes. Por ejemplo, sobre montos y condiciones de financiamiento, mayores precisiones sobre los destinatarios efectivos e incluso carencia de planos aprobados - que en un caso fueron cumplimentados con posterioridad por el organismo público responsable-. Su mantenimiento posterior, características y adecuación de las viviendas para las actividades económicas de supervivencia familiar y el temor de resignar las posibilidades que ofrece la autoproducción para ampliar y construir viviendas para las futuras generaciones, fueron cuestiones recurrentemente señaladas por vecinos entrevistados y de las que pocas respuestas han obtenido del ejecutivo local.

El tratamiento del espacio público en los proyectos, acentúa la idea de un proceso de reapropiación y disputa de la espacialidad villera autoproducida a partir de la reconfiguración no sólo de los bordes sino también de las centralidades intrabarriales. En la estratégica área ribereña portuaria, este planteo se intensifica. En Rodrigo Bueno, junto con respetar y jerarquizar inmuebles que tengan un valor simbólico, histórico y/o religioso de interés general o barrial, se propone una fuerte intervención de recuperación de su ribera, relocalizando familias, creando un mirador atractivo y accesible para la ciudad y un espacio comercial de tipo ferial. En los terrenos de YPF de Villa 31, el proyecto de obra nueva de mayor escala (en torno a 1000 viviendas) conveniado con la FADU-UBA, prevé la instalación del Ministerio de Educación de la Ciudad, equipamientos educativos de nivel inicial, primario y secundario, espacios públicos, oficinas del BID, Banco de la Ciudad y AFIP (rentas nacionales). Asimismo, se impulsa la reconversión de la actual feria barrial en una zona de interés turístico y abierto al conjunto de la ciudad. Mientras, para el público general, suena el son de un mistificado discurso oficial integrador de sus nacionalidades, gastronomías, sabores y colores, dirigido a transmutarlas en multiculturales oportunidades de mercado.

El mejoramiento habitacional y la provisión de infraestructuras básicas de agua y cloacas dentro de los barrios, avanzan a ritmo mucho más lento. En Rodrigo Bueno, el mejoramiento aún no empezó. En Villa 31, se ejecutó una primera experiencia piloto, en una manzana muy visible desde la autopista. Estas obras, también fueron ejecutadas sin definir los montos y condiciones de devolución de sus destinatarios. Se generan dudas sobre dichos costos y sobre todo, la sostenibilidad del proceso de escalamiento hacia el conjunto del barrio. Las dudas a futuro se extienden al control efectivo y los procesos de apropiación del espacio aéreo potencialmente construible, donde la SISU, se encontraba formulando el relevamiento de la altimetría completa del barrio. Las obras de infraestructura y saneamiento en el interior de los barrios, ejecutadas con cooperativas administradas por consejeros y delegados referentes, presentan diversas dificultades. Tanto en Rodrigo Bueno como en Villa 31 se relevaron disconformidades por conexiones efectuadas sin cerrar pozos que provocaron grandes pérdidas de agua y barriales en los pasillos. Las obras se iniciaron sin coordinar acciones con la empresa prestadoras (AYSA), lo que pone en duda que las mismas asuman el compromiso de su posterior operación y mantenimiento, como los hacen en el resto de la ciudad. Esto es un patrón que persiste en ambas villas estudiadas en el marco de estas intervenciones públicas.

El impacto de las tarifas, constituye otra incógnita para los vecinos, en un contexto de fuerte incremento de los cuadros tarifarios. En Villa 31-31 bis, estas obras implicaron el desplazamiento de familias en situación de calle dentro de la villa hacia otros pasillos no afectados por obras, visibilizando su existencia como categoría no contemplada por el programa de re-urbanización.

El lento avance de estas intervenciones sobre los macizos auto-producidos, mientras los bordes y espacios públicos son manifiestamente renovados, tiende a acentuar la fragmentación y podría reforzar la configuración de territorios de relegación intrabarriales, junto a los procesos de desplazamiento de población.

La población inquilina de villas representa también uno de los sectores más vulnerables dentro de un cuadro poblacional heterogéneo, donde la pobreza ambiental y habitacional, convive con situaciones heterogéneas de ingresos. Esta población, con una predominancia de jefas de hogar jóvenes, migrantes latinoamericanas y trabajadoras informales, sufre las presiones expulsoras sobre sus cuerpos y familias (Rodríguez, et. al.; 2015). Ante la expectativa y ejecución de las primeras obras, el mercado de alquiler evidenció un aumento notorio de precios, señalado por numerosos entrevistados. El ensayo piloto de mejoramientos en villa 31- 31 bis desencadenó desalojos compulsivos por parte de propietarios que querían tornarse “elegibles” y luego, mostró subas de precios originadas en las mejoras. Pero al mismo tiempo, nuevas personas expulsadas de la ciudad formal llegan a estos barrios buscando alquilar con la expectativa de verse incluidos en los procesos de reurbanización.

De este modo, los procesos de valorización y lógica especulativa del mercado inmobiliario de villas han sido alentados durante estos primeros años por una activa intervención pública (Davidson, 2008). El discurso oficial celebra el “emprendedorismo” de corte individualista y pone en juego una serie más o menos velada de mecanismos de redistribución del ingreso, que impactan en la localización, la accesibilidad, la proximidad y los recursos urbanos. El derecho constitucional a la radicación se operacionaliza, en los hechos, a través de una lógica de “blanqueo del mercado inmobiliario informal”, con la consecuente persistencia de su impronta privatizadora, segregatoria y de producción de desigualdades (Harvey, 2007).

## Resultados

La investigación que presentamos en esta ponencia puso de relieve una serie de cuestiones tanto de orden empírico como teórico conceptual. En primer lugar, la investigación mostró que los procesos de re-urbanización impulsados por el gobierno local en villas alentaron procesos de valorización y dinamización de oportunidades de negocios tanto en el mercado inmobiliario formal como en el informal. El verdadero “master plan” consistió en promover la máxima realización de la renta urbana posible y el reforzamiento de la centralidad de la Ciudad de Buenos Aires en un escenario de expansión metropolitana. Todo esto mediante una fuerte estrategia de liberalización del suelo bajo dominio público. Si bien es cierto que avanzar en la reurbanización de estos barrios es sin dudas positivo (en términos de posible mejora en la calidad de vida de sus pobladores), también hay que señalar que el proceso, tal como está planteado, podría acentuar tendencias de expulsión de los grupos más vulnerables de estos barrios por ingresos, si no se definen medidas precautorias.

En términos analíticos, los casos analizados también aportan evidencia acerca de los nuevos modos en los que urbanismo neoliberal logra su reproducción y el papel que juegan en estos procesos ciertas instituciones globales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Portes y Roberts, 2005). Con un contexto a favor (de homogeneidad política entre gobierno nacional y local), el urbanismo neoliberal porteño avanzó con una estrategia consistente pero de gran flexibilidad táctica - proyecto a proyecto- buscando dinamizar el papel del suelo urbano como estrategia de acumulación (Harvey, 1973) y siendo productor (activo pero implícito) de procesos de desplazamiento vía mercado (-incluso- informal) (Davidson, 2008; Rousseau, 2009). Los proyectos actuales de reurbanización de villas se configuraron en este *reaggiornamento* de las estrategias de reproducción del urbanismo neoliberal en un desafío para el desarrollo urbanístico de la ciudad por sus específicas localizaciones y el alto valor del suelo de sus zonas de inserción. La necesidad por mercantilizar suelo público con gran potencial de valorización inmobiliaria, en el marco de un contexto favorable, obligó al gobierno local a gestar nuevas estrategias y nuevas prácticas discursivas que legitimen el accionar institucional, dando cuenta de lo que Harvey (2007) llama, el despliegue de un nuevo “empresarialismo urbano”.

## Bibliografía

- Arqueros, M. S. (2016). “Lecturas políticas de los procesos de institucionalización de urbanizaciones informales: la regularización de la Villa 19 – Barrio INTA de la ciudad de Buenos Aires (1990-2013). En Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M. (comps), *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Arantes Fiori, O. (2000). *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. San Pablo. Editora VOZES.
- Brenner, N., & Theodore, N. (2002). *Espacios del neoliberalismo: la reestructuración urbana en América del Norte y Europa Occidental*. Londres: Blackwell Publishers.
- Brikman D. (2016). ¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015. *Revista Quid16*. (6), 1-26. Recuperado el 20 de febrero de 2018. <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2058/1763>
- Carman, M. (2011) *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: Fondo de la Cultura/CLACSO.

- Carrión, Fernando. (2005). El centro histórico como proyecto y objeto de deseo. EURE (Santiago), 31(93), 89-100. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009300006>
- Clichevsky, N. (2000). Informalidad y Segregación urbana en América Latina. Una Aproximación. Chile, CEPAL. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*. N° 28.
- Consejo Económico y Social (CEyS) (2014). “Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires”. ISBN: 978-987-4097-33-0. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Consejo Económico y Social (CEyS) (2017 –En prensa-). Integración urbanística y social de villas en “agenda”. Un abordaje a su intervención. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Cravino, M.C. (2002). Las transformaciones en la identidad villera... la conflictiva construcción de sentidos. *Cuadernos de antropología social*, (15), 29-47. Recuperado el 20 de febrero de 2018. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1850-275X2002000100002&lng=es&tlng=en](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2002000100002&lng=es&tlng=en)
- Cravino, M.C. (2006). Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana. Los Polvorines: Instituto del Conurbano-UNGS.
- Davidson, M. (2008). “Spoiled mixture: Where does state-led ‘positive’ gentrification end?”, en *Urban Studies*, 45 (12), pp 2385–2405.
- Gough, J. (2002), “Neoliberalism and socialisation in the contemporary city: opposites, complements and instabilities”. *Antipode*, v. 34 n.3, pp 405-426.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. London, England: Edward Arnold.
- Harvey, D. (2007). “De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío”. En Harvey D. *Espacios de Capital, hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Herzer, H.; Di Virgilio, M. M; Redondo, A. y Rodríguez, M. C. (2008). “¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas. En Herzer, H. (org.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Herzer, H. (2010). *Con el corazón mirando al sur: Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Jessop B. (2002). Liberalismo, neoliberalismo y gobernanza urbana: una perspectiva estatal teórica. *Antipode*. 34(3). 452-472. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00250>
- Lefebvre, H. (1972), *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ministerio de Hacienda - Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISYU) (2017). “Evaluación Social. Proyecto de transformación urbana del AMBA. Componente 1: Integración social y urbana Villa 31 y 31 bis de la CABA”. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Buenos Aires.
- Moreno Carranco, M. (2010) “La ciudad de clase mundial. Del discurso académico al discurso urbano”. En Mercado Celis, A. (Ed.). *Reflexiones sobre el espacio en las ciencias sociales. Enfoques, problemas y líneas de investigación* México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana (pp. 345-383).

Portes, A. (1999). La economía informal y sus paradojas. En: Carpio J., Klein E. e Novacovsky I. (Ed.). *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires. SIEMPRO/OIT/Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Portes, A. y Roberts, B. (2005). Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal. En Portes, A., Roberts, B. y Grimson, A. (Eds.). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo Buenos Aires*, Argentina: Prometeo. (pp. 19-74).

Rifkin, J. (1985). *The end of work. The decline of the global labor force and the down of the post market era*. New York: Putnam Publishing Group.

Rodríguez, M. F. (2015) El papel de la localización en las disputas por el espacio urbano: accionar estatal y prácticas organizativas en villas tipificadas ‘como no regularizables’ de la Ciudad de Buenos Aires, 2001-2015. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Rodríguez M.C., Di Virgilio M.M., Arqueros Mejica S., Rodríguez M.F., Zapata M.C. (2017). El derrotero de las políticas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires (2003-2013): ¿Políticas que posibilitan el acceso al derecho al hábitat y a la ciudad? En Ziccardi A. y Cravacuore D. (Coord): *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*. México. Ed. CCC. ISBN: 978-987-3920-32-5.

Rousseau, M. (2009). “Re-imagining the city centre for the middle classes: Regeneration, gentrification and symbolic policies in ‘Loser Cities’”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, 33 (3), pp 770–788.

Socoloff, I (2015). “Financiamiento global y centros comerciales en Buenos Aires: un estudio del caso IRSA”. *Revista INVI* . v.30, n.84.pp 97-124.

Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Revista Temas Sociales*(66).

Waqquant, L. (2008). Relocating Gentrification: The Working Class, Science and the State. *International Journal of Urban and Regional Research*, XXXII(1), 198–205.



## MERCADO IMOBILIÁRIO NA FAVELA DE PARAISÓPOLIS: DA AUTOCONSTRUÇÃO À PRODUÇÃO MERCANTIL

Maria De Lourdes Zuquim

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

João Fernando Pires Meyer

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Ângela Luppi Barbon

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Gustavo Marques Dos Santos

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

[gustavomarques\\_santos@hotmail.com](mailto:gustavomarques_santos@hotmail.com)

### **I. Da ocupação à consolidação**

As cidades brasileiras são marcadas pela precariedade urbana e ambiental. A urbanização deu-se passo a passo com uma arcaica estrutura político-econômica de bem-estar social - com baixo nível de reprodução da força de trabalho, precárias condições de vida do trabalhador, grande concentração de renda e diferenças sociais; isto é, urbanização desigual, excludente e incompleta, característica dos países periféricos, definida por Maricato (1996) como “urbanização dos baixos salários”.

Esse desenvolvimento econômico e social, pautado no rebaixamento dos custos da reprodução da força de trabalho, não garantiu ao trabalhador o acesso à terra urbanizada e ao mercado formal de moradia, sobrando então como forma de acessar a cidade a autoconstrução em lotes na periferia da cidade ou em ocupações, em bairros distantes, carentes de infraestrutura e serviços urbanos (Antonucci; Prestes; Samora; Zuquim, 2017).

Os bairros populares e favelas, foram lentamente autoproduzidos com infraestrutura precária, carentes de equipamentos e serviços urbanos e, em regra, em sítios frágeis do ponto de vista ambiental; na espera de anos depois chegar o Estado para “corrigir” a infraestrutura e dotá-los com serviços públicos.

Em São Paulo, os loteamentos populares e as favelas se intensificam em momentos distintos. Entre os anos 1940 e 1970, com a extensão dos loteamentos populares, são considerados eles o motor da urbanização periférica. Nestes anos, a forma predominante da moradia dos trabalhadores foi dada no trinômio loteamento popular / casa própria / autoconstrução; favorecida pelo acesso à terra distante e barata, oriunda da ampliação dos meios de transporte sobre rodas, da industrialização dos materiais básicos de construção e da frágil política em voga (Mautner, 1990).

A partir dos anos 1970, com o crescimento e expansão das favelas, elas são tomadas como reflexo direto das consecutivas crises e reestruturações econômicas - que arrocharam os salários, aumentaram o desemprego e o custo de vida – somadas aos impactos da promulgação da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (“Lei Lehman”); que tornou ilegal a venda de lotes sem infraestrutura e conseqüentemente reduziu a oferta e valorizou expressivamente o preço dos lotes. Neste momento o lote popular fica inacessível para os mais pobres, que sem alternativa foram ocupar áreas de uso comum

dos loteamentos populares, novas áreas centrais ou periféricas, e adensar as favelas existentes (Zuquim, 2012).

Se entre os anos 1940 e 1979 os loteamentos populares periféricos determinaram o crescimento centro-periferia, a partir dos anos 1970 as favelas intensificaram a ocupação do solo urbano. Como exemplo deste crescimento em São Paulo, em 1973 as favelas representavam apenas 1% da população da cidade de São Paulo, em 1987 passaram a representar 8,92% (Pasternak, 2006); e atualmente são aproximadamente 11,6% da população da cidade de São Paulo (1.300.000 de pessoas morando em favelas) - somados 1.700.000 em loteamentos irregulares, 15,2% da população (Centro de Estudos da Metrópole, 2016).

## **I i Favela e urbanização de favela**

Para iniciar a discussão sobre os impactos da urbanização da favela de Paraisópolis em seu mercado do solo e também os novos agentes presentes no mercado imobiliário local, bem como a transição e a permanência entre a autoconstrução e a produção mercantil em Paraisópolis, retoma-se aqui brevemente as ações públicas em urbanização de favelas implementadas no Brasil; mais especificamente na cidade de São Paulo.

Esta revisão das ações públicas ilumina a compreensão dos atuais programas, pois são estes derivados do acúmulo de conhecimento técnico e social e da prática realizada ao longo dos anos. Eles podem ser datados em três períodos:

(I) Até meados dos anos 1970, com as políticas de remoção de favelas associadas em alguns casos a realocação para conjuntos habitacionais periféricos. Até aqui a ação pública para o problema favela era a remoção. Na época prevalecia o discurso de que a favela era um “problema urbano” que deveria ser erradicado das cidades.

(II) Entre meados dos anos 1970 até final dos anos 1990, com programas pontuais de urbanização de favelas que focavam a dotação de infraestrutura (água e energia elétrica), o financiamento de lotes urbanizados e construção de embrião e ampliação ou melhoria de moradia, paralelamente à produção e comercialização de habitação popular.

Em meados dos anos 1980, anos de abertura democrática e de forte reivindicação popular pela regularização de favelas e provisão de moradia, alguns governantes progressistas experimentaram ações de urbanização de favelas; sendo que estas experiências avançaram na garantia dos direitos da população favelada marcando as ações que seguiram.

A partir dos anos 1990 os programas tornaram-se mais abrangentes e se multiplicaram, agora tendo a Constituição Federal de 1988 como norteadora para os programas.

Em São Paulo as primeiras ações públicas de urbanização de favela surgem em 1983 como resposta à forte crise habitacional e à intensa pressão dos movimentos populares, num ambiente de abertura democrática do país; mas estes não duram muito tempo, e em 1986 os programas são interrompidos e é retomada a antiga política de remoção, especialmente em áreas nobres da cidade.



Em, 1989, retoma-se a orientação do poder local pela garantia de direitos e são criados programas voltados para moradia popular; concessão de direito real de uso de terras públicas; saneamento ambiental articulado à urbanização de favelas; e de participação popular. Num jogo de vai e vem, em 1993 são paralisados os programas de urbanização de favelas e retomada a prioridade para investimento de recursos nos setores mais nobres da cidade.

(III) A partir dos anos 2000, com a implementação de novos programas de urbanização de favelas e de habitação social, articulados com importantes financiamentos federais. Estes programas são criados no contexto de nova organização político-institucional - Ministério das Cidades (2003) e os Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – e amparados na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. Embora os avanços no campo da urbanização de favelas sejam evidentes, tanto em escala como em abrangência territorial, impasses permanecem ao depender do poder local para sua implementação.

Neste novo marco, “Favela” passa a ser uma das categorias que compõe os assentamentos precários. A denominação “assentamentos precários” guarda diversos tipos de precariedade urbana e habitacional, como loteamentos irregulares, favelas, conjuntos habitacionais e cortiços; mas com isso esconde diferentes formas e dinâmicas de provisão habitacional e de reprodução social no espaço urbano. Estas sofreram mudanças quanto à natureza e localização que não são desprezíveis nas últimas duas ou três décadas (Mautner, 2017); e, ainda, determinam diferentes ações públicas quando alvo de políticas públicas.

Em São Paulo, a partir dos anos 2000, tem-se uma reviravolta na ação pública de urbanização de favelas, acompanhando a orientação das políticas federais, embora de forma peculiar nos 2001 e 2006. Em 2001, são retomados os programas de urbanização de favelas e provisão habitacional, ao mesmo tempo novos programas são criados, como exemplo o Programa Bairro Legal; que tinha como objetivo a requalificação urbana e ambiental de áreas de precariedade. Imediatamente o risco urbano ambiental passa a ser componente da política urbana, e são retomados os espaços da participação popular.

Em 2005 de novo a política de Habitação passa por mudanças de princípios e, conseqüentemente, de diretrizes com uma nova gestão municipal. É criado o Plano Municipal de Habitação (PMH) 2009/2024 e o Programa de Urbanização de Favelas (São Paulo, 2010). Este dá continuidade dos projetos de urbanização já licitados no âmbito do Programa Bairro Legal. É um período ambíguo em relação à política e ações públicas, pois se por um lado teve continuidade de alguns projetos, por outro lado algumas obras foram paralisadas, e de novo é retomada ações de despejo em algumas favelas da cidade; principalmente onde estavam previstas obras viárias.

Neste período a cidade ganhou com o acesso aos programas federais implementados a partir de 2007 (Samora, 2010). A crise econômica e institucional de 2014 cortou investimentos federais e os programas tiveram seu ritmo desacelerados. Neste quadro a nova gestão municipal de 2013 buscou dar continuidade aos projetos em andamento, mas em ritmo lento.

Diante deste quadro, é nítido que a descontinuidade de ações e programas públicos está diretamente relacionada a alternância de poder local; que ora avançam com um poder local progressista, e retrocedem quando conservador. Desta forma a urbanização de favelas fica refém da gestão político-partidária.

Pode-se dizer que mesmo com os avanços da ação pública em urbanização de favelas a favela continua sendo um “problema”; e de forma recorrente, a “solução” dada é a remoção, parcial ou integral, especialmente em áreas de interesse imobiliário, em obras públicas viárias ou de canalizações de cursos d’água e, principalmente, em obras de urbanização de favelas e loteamentos irregulares.

E em São Paulo não é diferente. São visíveis os avanços a partir dos anos 1990, mas a maioria das experiências recentes continua marcada pela manutenção do velho padrão de ação pontual e desarticulada, e pelo grande distanciamento entre os avanços da política urbana e habitacional e as práticas de intervenção em assentamentos precários (Zuquim, 2012).

### **I ii Paraisópolis: da ocupação à urbanização**

Paraisópolis, diante desse cenário e antecedente histórico descritos, constituir-se-á em uma região emblemática na cidade de São Paulo quando se discute a intervenção pública em favelas; tanto por suas especificidades locais, quanto pela constante presença do Poder Público nesse território – fatores estes, intimamente ligados entre si.

Figura 1 – A favela de Paraisópolis em seu entorno construído



Fonte: Acervo do Laboratório Quapá – FAUUSP. 2012.

Segunda mais populosa favela paulistana, com aproximadamente 17 mil domicílios, Paraisópolis situa-se próximo à Marginal do Rio Pinheiros, no denominado “vetor Sudoeste” da capital paulista; em uma região predominantemente ocupada por residências de médio e alto padrão, os bairros do Morumbi e Vila Andrade.

Os primórdios de sua ocupação datam de 1921, quando do parcelamento de parte da Fazenda Morumbi pela União Mútua Companhia Construtora e de Crédito Popular (Castilho, 2013) em mais de 2 mil lotes de grandes dimensões, distribuídos por uma malha viária ortogonal que conformava extensas quadras regulares; em plena região de topografia acidentada e sem acesso a uma infraestrutura adequada.

Não aprovado pelo Poder Público, parte do loteamento é mesmo assim comercializada por posseiros e grileiros, em um processo gradual de ocupação que se intensificará na década de 1960; fazendo com que em 1972 esta região já seja classificada como Zona Especial (“Z8-029”) pela nova Lei de Zoneamento na época

vigente. Em função de uma crescente ocupação, essa classificação da favela de Paraisópolis será mantida pelos Planos Diretores Estratégicos de 2002 e 2015; no entanto agora como Zona Especial de Interesse Social ocupada irregularmente (“ZEIS 1”).

Abrigando moradias precariamente autoconstruídas dotadas com a mínima infraestrutura, mas cada vez mais adensadas, na favela de Paraisópolis será fundada, na década de 1980, a União dos Moradores da Favela de Paraisópolis; organização civil de moradores que passará a pleitear benfeitorias junto à administração municipal.

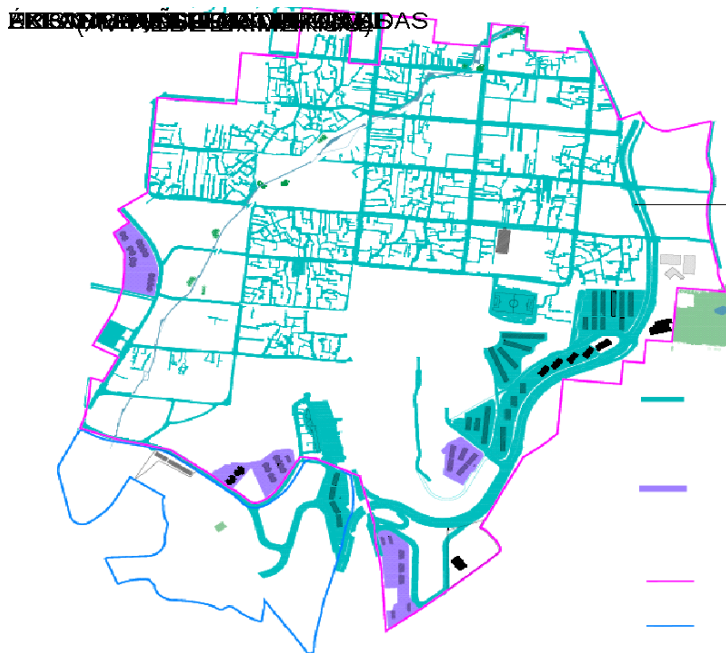
Em uma época em que receberia um grande fluxo migratório oriundo de grandes remoções em favelas próximas, foi implementada nos anos 1990 em Paraisópolis a rede de esgoto e realizada a pavimentação de algumas vias, incrementando a dotação de infraestrutura iniciada na década anterior - iluminação pública e rede de abastecimento de água, obtidas através da pressão popular da UMFP. Mesmo que instalada de forma incompleta por seu território, estas ações dotaram a favela com uma infraestrutura básica (Maziviero e Silva, 2016).

Assim, conforme os três períodos descritos pelos quais as políticas de urbanização de favelas sucederam-se na cidade de São Paulo, seria apenas na década de 2000 que a gestão municipal começaria a implementar um plano geral de urbanização para essa área; mais especificamente no ano de 2005, quando do lançamento do Programa de Urbanização de Favelas pela prefeitura municipal.

No Plano de Urbanização de Paraisópolis, aprovado por um Conselho Gestor composto por representantes da Prefeitura, entidades atuantes na região e associações de moradores, estabeleciam-se vultosos investimentos públicos na área, como: a construção de uma avenida perimetral à porção Leste da favela, equipamentos públicos de grande porte (notadamente Educacionais), e inúmeros conjuntos habitacionais; para o reassentamento de milhares de famílias removidas tanto pelas obras empreendidas, quanto por residirem anteriormente em situação de risco.

Apesar de não realizado em sua plenitude, devido principalmente à crise econômica e institucional que o país atravessa desde meados da década de 2010, a recente urbanização da favela de Paraisópolis acumulou aportes de recursos públicos da ordem de 580 milhões de reais em seu território; financiados pelas três esferas de governo (51% de origem do Município, 17% do Estado, e 32% da Federação).

Figura 2 – Localização das obras do Plano de Urbanização



Fonte: SEHAB / HABI.

Todo esse investimento público alterou sobremaneira as dinâmicas locais da favela, ao modificar a estruturação de seu território e como este se conecta ao restante da cidade; e as transformações do mercado imobiliário residencial de Paraisópolis são uma das evidências das novas dinâmicas que se instalaram neste território.

Esta foi a premissa que guiou o grupo de pesquisadores a atualizar o estudo realizado há cerca de dez anos em Paraisópolis, referente à atividade de seu mercado imobiliário residencial local, com o objetivo de procurar entender, e discutir, o que nele mudou no período. Ambas pesquisas são sucintamente apresentadas a seguir.

## II Mercado informal: Paraisópolis entre 2006 e 2016

A favela de Paraisópolis em São Paulo, devido à sua história e dimensões, mas também localização e atenção recebida pelo Poder Público, constitui-se como um local muito profícuo para a realização de estudos referentes a como se dá a mobilidade e permanência dos pobres nas grandes metrópoles brasileiras; que em sua maioria necessitam recorrer ao que se conhece por mercado imobiliário informal quando na busca por uma residência fixa nesses centros urbanos.

As duas pesquisas realizadas pela equipe nessa favela buscaram, dessa forma, investigar o comportamento específico desse mercado em dois momentos distintos, separados entre si por um período de dez anos, para que fosse possível identificar, e explicitar, quais as mudanças recentes verificadas; e trazer ao debate instituído, sobre a informalidade urbana, dados empíricos e novas análises sobre os mecanismos aos quais essa significativa parcela da população brasileira tem recorrido para obter uma moradia permanente nas cidades.

Cabe ressaltar que, nesse período, Paraisópolis foi uma das favelas privilegiadas pelo Programa de Urbanização de Favelas da Prefeitura Municipal de São Paulo

(PMSP); que a partir de 2005 alocou um volume sem precedentes de recursos públicos em áreas informais selecionadas pela cidade – e que teve nas favelas de Heliópolis e Paraisópolis os emblemas dessa política da então gestão municipal.

Sendo assim, esse estudo comparativo também contribui para a discussão, para além das transformações ali ocorridas recentemente, das políticas públicas de intervenção empreendidas nos últimos anos nesses complexos territórios; revisão de fundamental importância para a efetivação dos objetivos divulgados dessas ações públicas – visando a conformação de um espaço urbano menos segmentado e desigual.

## **II i A pesquisa realizada em 2005/2006**

O primeiro estudo citado, abordando o mercado imobiliário residencial em favelas, foi realizado entre o segundo semestre do ano de 2005 e o primeiro de 2006, e se inseria em um conjunto de levantamentos coordenado pelo Prof. Dr. Pedro Abramo, da Universidade Federal do Rio de Janeiro; que tinha como objetivo compreender os processos de produção e de reprodução dos territórios informais urbanos, para assim debater sobre os instrumentos de política urbana necessários à disciplina e regulação desse mercado.

Essa pesquisa possuía uma abrangência nacional, analisando diversos assentamentos precários do país; e envolveu trabalhos em oito grandes metrópoles brasileiras: Belém, Brasília, Florianópolis, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Na capital paulista, a pesquisa foi coordenada pelo Prof. Dr. Emilio Haddad; e contou com a participação, dentre outros, de dois pesquisadores também atuantes no levantamento mais recente.

Os trabalhos possuíam uma natureza predominantemente empírica, visto que no mercado informal não existem ou são muito incertas as fontes de informação disponíveis sobre o mercado imobiliário e os assentamentos apresentam uma enorme heterogeneidade urbanística; o que tornava a pesquisa *in loco* praticamente obrigatória.

Como se objetivava construir um paralelo entre as diferentes realidades verificadas pelo Brasil, foram utilizadas técnicas estatísticas já testadas na cidade do Rio de Janeiro; e as diretrizes do caso carioca foram adaptadas e replicadas em cada cidade.

A metodologia incluiu três etapas: definição das áreas informais a serem pesquisadas, aplicação de questionários junto aos moradores para obtenção de dados primários sobre o mercado imobiliário residencial de cada assentamento, e análise dos dados obtidos diante de fontes secundárias sobre a informalidade urbana.

No caso paulistano foram selecionadas quatro áreas de estudo, de forma a representar a diversidade constituída pela informalidade urbana local e englobar os principais vetores de adensamento das favelas em São Paulo. Paraisópolis, uma das quatro favelas escolhidas, apenas para exemplificar, representava o setor Sudoeste de adensamento popular.

Com os assentamentos para estudo então definidos, prosseguiu-se à aplicação de questionários junto à população residente; elaborados pelos pesquisadores de acordo com as diretrizes gerais do trabalho e empreendida por estudantes bolsistas para a realização dos trabalhos em campo, por toda extensão das favelas selecionadas e de maneira manual.

Os questionários levantaram os domicílios que se encontravam em oferta para venda no momento de sua aplicação, ou que tivessem sido comprados ou alugados para fins residenciais nos seis meses anteriores à pesquisa. Foram entrevistados os responsáveis pelas residências de interesse ou quem pudesse responder por eles. E as entrevistas compreendiam cinco conjuntos de informações: dados sociodemográficos do respondente, características do imóvel, funcionamento do mercado imobiliário, mobilidade residencial e relações comunitárias.

Após sua sistematização em meio digital, os dados primários foram complementados por informações referentes à informalidade provenientes de fontes secundárias, como o IBGE, o Centro de Estudos da Metrópole e a PMSP; que contribuíram para a construção de um panorama mais amplo do mercado imobiliário residencial daquelas favelas naquele momento.

Dentre os resultados da pesquisa realizada, entre os anos de 2005/2006, notava-se já a especificidade de Paraisópolis diante das favelas paulistanas estudadas, sendo a única em que se encontrou a tipologia caracterizada como “apartamento” e a presença de locatários; que representavam quase metade dos imóveis lá identificados. Essa informação daria indícios de que características se investigar posteriormente; assim como uma maior preocupação com a “institucionalização” dos negócios imobiliários ali realizados, mesmo que por contratos simples ou através de recibos de pagamento.

As conclusões e os dados coletados nesse estudo empírico de caráter nacional, sobre os assentamentos populares informais, resultaram na publicação “Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras”; organizada pelo Prof. Pedro Abramo, e publicada em 2009 na Coleção HABITARE (vol. 10).

## **II ii A pesquisa realizada em 2016/2017**

Passados dez anos da realização do estudo anterior, no ano de 2016, três participantes da pesquisa antiga, acrescidos de um novo grupo de pesquisadores, coordenados agora pelo Prof. Dr. João Fernando Pires Meyer, decidiu por retomar a discussão sobre o mercado imobiliário residencial em assentamentos informais; identificando a possibilidade de comparar informações atualizadas coletadas em campo com os dados obtidos na pesquisa anterior.

A favela de Paraisópolis foi escolhida como estudo de caso específico dessa vez tanto pelo volume das intervenções públicas ali realizadas recentemente, quanto pelo seu crescimento e expansão no intervalo de tempo transcorrido; consolidando-se cada vez mais no território - enquanto que nos outros três assentamentos, devido a processos como remoção integral da ocupação, incêndios constantes ou manutenção das precariedades verificadas, não seria possível avaliar as alterações ocorridas em seus mercados imobiliários residenciais.

Paraisópolis, pelo contrário, permitiria que no novo estudo os dados disponíveis identificassem os limites e benefícios decorrentes das políticas de urbanização em favelas empreendidas pelo Estado recentemente, e seus impactos na valorização e transformação dos imóveis, sejam eles no interior do assentamento ou em suas áreas lindeiras; constituindo um objeto de estudo muito promissor para as questões que se desejava debater.

Os trabalhos desta vez foram financiados pelo *Lincoln Institute of Land Policy*, uma instituição internacional não-governamental estadunidense voltada ao ensino e promoção de trabalhos relacionados ao uso, regulação e tributação da terra; e contaram ainda com o apoio operacional e institucional da FAUUSP através do NAPPLAC (Núcleo de Apoio à Pesquisa Produção e Linguagem do Ambiente Construído).

As etapas da pesquisa anterior de um modo geral foram realizadas também em 2016, com pequenas alterações. Os levantamentos foram iniciados após a articulação com as lideranças locais públicas e privadas que, além de disponibilizarem aos pesquisadores informações relevantes para o trabalho, possibilitaram que as atividades em campo transcorressem sem incidentes e com todo o apoio necessário.

Optou-se por uma pesquisa empírica com métodos quantitativos e qualitativos cujo foco foi dimensionar e, principalmente, identificar aspectos qualitativos das mudanças no mercado imobiliário residencial informal; muito semelhante em seus conteúdos ao formato utilizado há dez anos. Considerada sua importância relativa (na comparação com os demais núcleos estudados), o mercado de locação e os imóveis em oferta para locação também foram arrolados na atualização do estudo em Paraisópolis.

Quanto aos trabalhos de campo, a disponibilidade de inovações tecnológicas permitiu que, além das informações básicas sobre os imóveis e características socioeconômicas de proprietários e locatários, se obtivesse com mais precisão a identificação das edificações por endereço e coordenadas geográficas e, sempre que autorizado pelo entrevistado, imagens da fachada do imóvel; conforme apresentado a seguir.

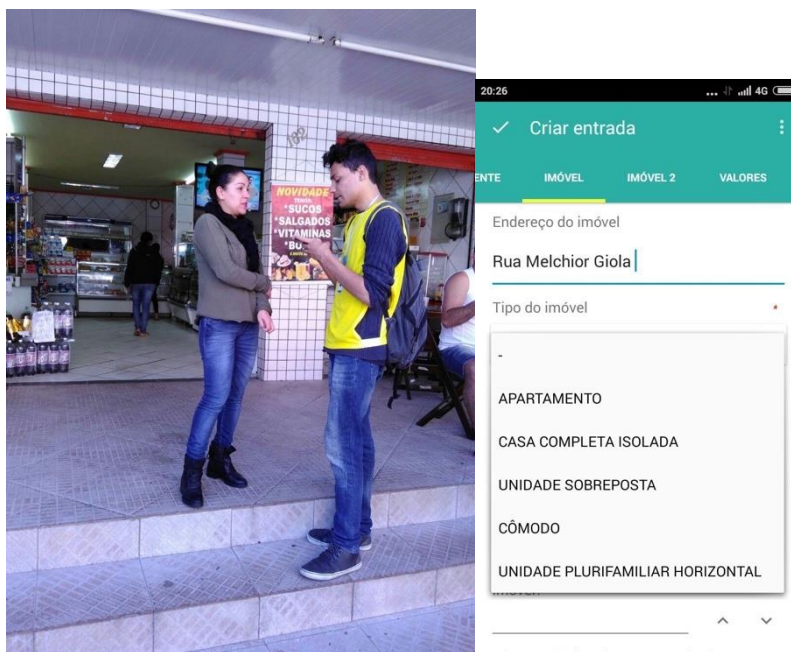
A equipe de estudantes bolsistas contratada para obtenção dos dados em campo, dessa vez formada integralmente por graduandos em Arquitetura e Urbanismo, de diversas faculdades, utilizou-se de aparelhos celulares conectados à rede 3G e equipados com o aplicativo *Memento Database* (*software* desenvolvido pela empresa LuckyDroid); sendo sua utilização pioneira na pesquisa de campo em favelas.

No arrolamento dos imóveis as informações foram fornecidas por membros adultos da família do proprietário ou locatário, ou obtidas através de imobiliárias e outros intermediários na negociação do imóvel, como por exemplo o vizinho que mostra o imóvel para eventuais interessados; etapa em que já eram obtidas as informações sobre o imóvel, a negociação, e a família moradora e/ou proprietária similares às do estudo anterior.

O aplicativo instalado nos celulares, assim, permitiu armazenar as informações coletadas diretamente em uma base de dados customizada; banco de dados que era sincronizado automaticamente e permitia a importação e exportação de arquivos em formato “csv”, que eram então trabalhados no NAPPLAC de forma remota, concomitantemente ao andamento do levantamento. No laboratório as informações eram georreferenciadas, criticadas, organizadas e tabuladas, com o uso dos programas Excel e QGIS; resultando em uma importante e mais ágil avaliação da distribuição espacial das ocorrências.

Figura 3 – Utilização do aplicativo *Memento Database*





Fonte: Acervo pessoal dos pesquisadores. 2016.

Nos conjuntos habitacionais concluídos ao longo dos últimos anos, com financiamento público, o nível de transações foi identificado indiretamente; perguntando-se há quanto tempo cada família morava no imóvel. Todos aqueles que se mudaram para o apartamento a partir de novembro de 2015 preenchiam os critérios de arrolamento estabelecidos para a pesquisa.

Em uma segunda etapa dos trabalhos de campo, foi iniciada a aplicação de entrevistas qualitativas semiestruturadas com representantes do universo de imóveis transacionados ou disponíveis para transação, tanto nos conjuntos habitacionais como no restante da área; bem como com alguns intermediadores nessas negociações imobiliárias - uma mudança importante observada em relação à pesquisa anterior.

O objetivo era captar aspectos qualitativos relativos ao mercado residencial em Paraisópolis, segundo um roteiro que abrangia os seguintes tópicos: o processo de decisão em relação à escolha e negociação do imóvel, a mobilidade residencial ao longo dos últimos dez anos da família ocupante, características detalhadas do imóvel e da sua produção, aspectos positivos e negativos da habitação, percepção pelo entrevistado das mudanças na comunidade, e sua opinião sobre os reflexos das obras de urbanização.

As intervenções públicas, realizadas ou previstas, também foram identificadas e mapeadas como parte da pesquisa, e dados demográficos de fontes secundárias utilizados, sempre que necessário, como informações adicionais àquelas levantadas em campo; com destaque para os arquivos disponibilizados pela Secretaria de Habitação da PMSP, e as informações específicas dos “Aglomerados Subnormais”, classificados pelo Censo Demográfico 2010.

Foram também levantadas as informações sobre lançamentos residenciais multifamiliares formais nas proximidades; permitindo verificar, por exemplo, a relação entre a evolução de preços para esse segmento do mercado e aqueles praticados no mercado informal, ou a possibilidade de que as intervenções em Paraisópolis tenham gerado algum impacto sobre o mercado imobiliário residencial de seu entorno.



Por meio desses procedimentos, buscou-se levantar a totalidade das transações imobiliárias realizadas nos últimos seis meses e os imóveis em oferta em Paraisópolis na época do levantamento; para evidenciar a atividade de todo o universo do mercado imobiliário residencial dessa favela no período. Com isso foi possível traçar uma análise comparativa com os dados coletados anteriormente, de forma a resgatar e descrever a dinâmica desse mercado em dois momentos distintos, e o impacto destas mudanças sobre as famílias ali residentes; objetivos estes da atual pesquisa.

Como verificado, Paraisópolis vem passando por importantes transformações, em que a presença de características do modo de produção capitalista cada vez mais se inserem em seu território. Observa-se que a falta de imposição de regulação urbanística, mesmo após a intervenção pública, implicou uma ocupação muito intensa e predatória do meio ambiente; em que cada vez mais se beneficiam desse processo novos agentes imobiliários da favela - cujas presenças, ao mesmo tempo em que denotam uma maior formalização do espaço, são diretamente decorrentes da falta de regulação da ocupação dessa área.

### **III O mercado imobiliário em Paraisópolis**

Paraisópolis passou por grandes mudanças nos últimos dez anos, em que se insere, notadamente, a crescente mercantilização de seu território. Se o contraste com sua rica vizinhança ainda se faz presente, por outro lado traçar uma linha divisória clara entre essas áreas se torna uma tarefa crescentemente complexa; e se distinguir a estrutura do mercado imobiliário residencial local entre “formal” e “informal”, entre a “cidade” e a “favela”, não é mais tão simples quanto um dia já fora.

A atualização da pesquisa ali realizada, dez anos depois, tornou assim possível dimensionar e identificar certos aspectos qualitativos dessas grandes alterações transcorridas em Paraisópolis; transformações, essas, diretamente relacionadas às obras de urbanização ali empreendidas - cujos impactos discutimos a seguir, bem como a crescente mercantilização do processo de produção e consumo da moradia nessa favela.

#### **III i Impacto da urbanização no mercado de solo**

As recentes obras de urbanização empreendidas em Paraisópolis constituem-se como inegáveis catalisadores no processo de transformação desse território; cada vez mais inserido na paisagem urbana “formal” de sua vizinhança – ainda que permaneçam contrastes entre eles. A pavimentação de suas vias principais e de grande parte de suas vielas, em conjunto com a construção da Avenida Hebe Camargo, deixaram mais tênue fisicamente a separação entre favela e os bairros de seu entorno; ao mesmo tempo em que estabeleceram limites, agora definidos, para a expansão (e contenção) do assentamento.

As remoções de famílias residentes em áreas de risco e a construção de conjuntos habitacionais, concomitantemente, geraram uma maior segurança quanto à ocupação para as famílias que ali permaneceram; consolidando algumas situações de edificações autoconstruídas por um lado, e criando condições favoráveis para a realização de transações imobiliárias na favela relacionadas à moradia, por outro.

A emergência de uma nova tipologia residencial, os apartamentos construídos pelo Poder Público em conjuntos habitacionais, também se insere nessa transformação em prol de uma maior aproximação ao mercado imobiliário formal. Ocupados

geralmente por famílias com uma renda mais elevada e estável, quando comparadas com a média na favela - que assim podem arcar com os custos mensais da prestação do imóvel e os gastos condominiais, essas unidades constituem-se em um novo produto imobiliário nesse mercado; somando-se à variedade de tipologias residenciais encontradas pelas ruas e vielas de Paraisópolis. Sua comercialização, apesar de ilegal, ocorre como no mercado formal, indo desde a tradicional propaganda boca a boca, até através da vinculação de anúncios na Internet.

Não restritas aos conjuntos habitacionais, as obras públicas que dotaram Paraisópolis de infraestrutura básica, equipamentos de Saúde e Educação, e sua acessibilidade facilitada, trouxeram benefícios aos moradores antigos, que ali se fixaram, e podem ter constituído grandes atrativos para residentes de outras localidades da cidade de São Paulo, e outros municípios da Região Metropolitana, mudarem-se para lá.

Localizada próximo a importantes polos de concentração de empregos da cidade, como a região da Avenida Eng. Luís Carlos Berrini e o bairro de Pinheiros; Paraisópolis também desperta interesse para a população mais pobre pela grande presença de comércios e serviços em seu interior; contando atualmente, inclusive, com franquias de redes de lojas instaladas em shoppings centers pela cidade, e uma infinidade de organizações não-governamentais.

Infraestrutura, acessibilidade, presença de opções de moradia para população de baixa renda, e ampla e diversificada oferta de serviços e comércio, dentre outros fatores, acarretaram um enorme adensamento construtivo e populacional em Paraisópolis, no período compreendido entre as duas pesquisas realizadas; transformando sobremaneira o mercado imobiliário residencial dessa favela.

Com base nos censos demográficos de 2000 e 2010, Paraisópolis manteve um incremento médio de domicílios em torno de 5,5% ao ano na referida década; muito superior à média do município, de 1%. E todo esse contingente populacional se instalou nesse território através de dois principais processos: verticalização das construções, e incremento percentual dos domicílios locados - ambos beneficiados pela falta de disciplinamento do uso do solo; apesar do andamento das obras de urbanização pelo Poder Público.

A verticalização de Paraisópolis foi uma das importantes mudanças transcorridas na favela nos últimos dez anos. Devido a seu crescimento vegetativo, acrescido pelas ainda presentes migrações e permanência da falta de regulação das edificações, em um território com limites físicos agora bem estabelecidos após a conclusão das obras da avenida perimetral, a ocupação de Paraisópolis tornou-se vertical.

Como constatado pelas pesquisas, se em 2005/2006 apenas 4% do total de imóveis arrolados eram apartamentos ou estavam em edificações com três ou mais pavimentos, esse número já somava 31% do total levantando na pesquisa mais recente. Verticalização, essa, também representativa de uma mudança na forma de ocupação dos domicílios locais.

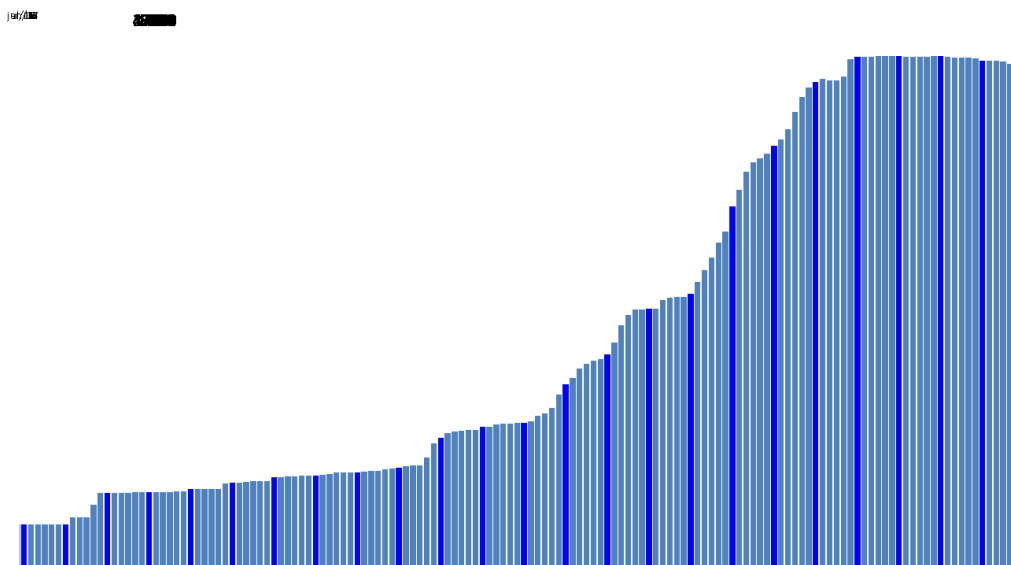
A proporção de residências alugadas em Paraisópolis aumentou no decênio de 12% para 30%, segundo os censos demográficos; sendo essa porcentagem na cidade de São Paulo, em 2010, apenas para comparação, de 23,5%. É importante que se note, quanto a isso, o impacto que as próprias políticas públicas produziram no mercado imobiliário residencial local; como já mencionado.

Em vigor em Paraisópolis desde 2002, o “auxílio aluguel”, concedido pela Prefeitura de São Paulo, originou uma demanda significativa de casas de aluguel por famílias de renda baixa na cidade; em especial naqueles distritos em que anteriormente essas famílias beneficiadas residiam - como é o caso do distrito de Vila Andrade, em que Paraisópolis situa-se.

O “auxílio aluguel” beneficiava quase 30 mil famílias do Município de São Paulo em dezembro de 2016, segundo dados oficiais; sendo que, desse total, 14% provinham do distrito de Vila Andrade; que compreende basicamente as famílias removidas pelas obras realizadas em Paraisópolis.

Ainda que nem todas elas estejam obrigatoriamente pagando aluguel ou morando em Paraisópolis, o volume de beneficiários provenientes dessa favela certamente deve ter contribuído para as mudanças ocorridas no mercado imobiliário local; em um contexto em que o acesso à uma moradia pelos mais pobres ali não se dá mais exclusivamente pela posse, mas atualmente também pela locação privada.

Gráfico 1 – Benefícios ativos do auxílio-aluguel para famílias originárias do distrito de Vila Andrade



Fonte: Organizado pelos autores a partir das planilhas de atendimentos em andamento e encerrados da PMSP/Secretaria Municipal de Habitação/Habitasampa, disponíveis em <http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/atendimentos-realizados/atendimentos-encerrados/> e <http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/atendimentos-realizados/programa-acoes-de-habitacao/>, consultadas em 6 de janeiro de 2017 e em 22 de dezembro, respectivamente.

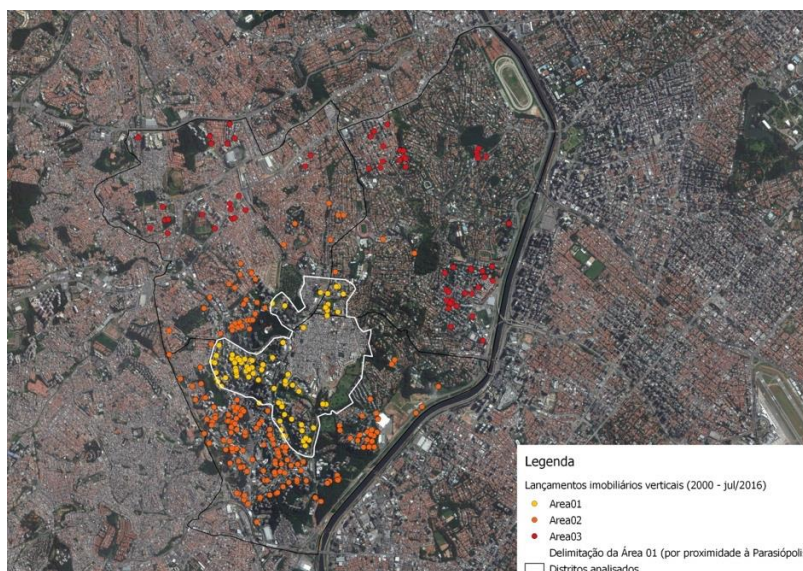
Outra mudança também identificada pela atualização da pesquisa, em 2016, foi um processo de diminuição da área útil dos imóveis residenciais de Paraisópolis; mais acelerada nos domicílios alugados. Se na pesquisa de 2005/2006 a área média das unidades declarada pelos entrevistados era de 26 m<sup>2</sup>; atualmente 58% dos imóveis levantados possuíam apenas um cômodo, percentual que atingia 70% do total quando considerados aqueles disponíveis à locação ou alugados nos últimos seis meses à aplicação dos questionários em campo. Pelo que se pode auferir durante os trabalhos em campo da pesquisa, imóveis estes que contam com uma área interna de cerca de 20 m<sup>2</sup>.

Como relatado pelos corretores imobiliários locais entrevistados, é importante se destacar, todo esse adensamento verificado em Paraisópolis ocorreu de forma heterogênea por seu território; consideravelmente extenso. Há na favela áreas mais valorizadas do que outras; decorrência da diversidade de renda existente entre as famílias residentes - mesmo que, em geral, todas sejam tratadas de forma homogênea, por aqueles que a desconhecem, pelo diminutivo termo “faveladas”.

Diversidade, essa, também apresentada pelos distritos paulistanos que fazem divisa à favela; além de Vila Andrade, o Morumbi e Vila Sônia. A Vila Andrade é, historicamente, uma das regiões da cidade com o maior número de unidades imobiliárias lançadas na Região Metropolitana de São Paulo; devido à sua localização, mas também à grande disponibilidade de terrenos ainda relativamente baratos em seu interior. Esses três distritos, além de um grande número de unidades, apresentam lançamentos imobiliários com uma ampla variação de preços; com apartamentos de menos de R\$ 3.000,00 o m<sup>2</sup> até unidades de R\$ 22.000,00/m<sup>2</sup> – sendo os de menor valor aqueles situados no entorno de Paraisópolis.

Um estudo do mercado imobiliário residencial também do entorno de Paraisópolis, realizado na atualização da pesquisa, permitiu assim observar que no período de janeiro de 2006 a dezembro de 2016 - em que se inserem os dois estudos realizados, e o Programa de Urbanização de Favelas ali empreendido -, a região que mais se valorizou nessa área da cidade foi aquela definida como de acessibilidade mais próxima à favela; reforçando a tese de que não apenas a favela desvalorizava seu entorno, como a de que as obras de urbanização também beneficiaram os imóveis formais vizinhos a Paraisópolis – além, claro, dos localizados em seu próprio interior.

Mapa 1 – As áreas de influência de Paraisópolis quanto ao mercado imobiliário formal de seu entorno



Fonte: EMBRAESP e GoogleMaps.

### III ii A mercantilização da moradia: a formalidade na informalidade

“Formal” e “informal” foram conceitos que se imbricaram a todo momento durante a realização da atualização da pesquisa sobre o mercado imobiliário residencial de Paraisópolis; sendo que parte desses novos aspectos do mercado imobiliário local já

puderam ser observados logo no início dos trabalhos de campo, surpreendentemente - levando a alterações na metodologia do arrolamento e novos questionamentos por parte dos pesquisadores, ainda durante o transcorrer dos trabalhos em campo.

Com o fim das coletas e posterior análise desse material, principalmente, quanto às entrevistas realizadas, tornou-se possível discernir atualmente a presença de quatro importantes (e novos) atores atuantes no mercado imobiliário de Paraisópolis; formados por grupos de pessoas que, apesar de diversos, agem de forma semelhante em sua relação com a produção e consumo de moradias na favela - cada vez mais mercantilizada em seus mecanismos de produção e reprodução.

Agentes típicos dos mercados ditos “formalizados”, essas novas atribuições daqueles envolvidos com o mercado imobiliário residencial local demonstram muito sobre como a produção e comercialização de moradias em Paraisópolis agora se dá; em um processo importante de penetração e aprofundamento de formas mercantis nessa economia:

(I) Corretor imobiliário: a pesquisa realizada em 2016/2017 verificou, ainda no início dos trabalhos em campo, a existência de “corretores imobiliários” atualmente em Paraisópolis (alguns, inclusive, com escritórios em pontos comerciais fixos da favela).

Esses profissionais são pessoas que se dedicam à intermediação imobiliária e administração de locações na favela, alguns inclusive com registro junto ao respectivo conselho profissional da categoria; residindo ou não na favela. Importante fonte de dados sobre a oferta de imóveis à venda, os corretores imobiliários de Paraisópolis também propiciaram interessantes informações sobre o funcionamento do mercado imobiliário local; obtidas através de entrevistas em profundidade realizadas com esses profissionais após a realização dos arrolamentos iniciais.

No momento da realização dos arrolamentos mais recentes, se verificou que grande parte das negociações de compra e venda de habitações em Paraisópolis agora são realizadas com o apoio desses profissionais; responsáveis por conferir maior formalidade aos acordos imobiliários firmados (baseados na titularidade das contas de consumo de água e energia elétrica pagas e no reconhecimento de firma dos contratos – ainda que sejam práticas agora usuais não exclusivas deles), bem como intermediar a atuação de investidores no mercado imobiliário local.

(II) Investidor Rentista: foram através das entrevistas com os corretores de imóveis de Paraisópolis que se pode identificar a existência, atualmente, de grandes proprietários de imóveis residenciais na favela; que os utilizam como forma de obter renda através da locação – denominados, aqui, por “investidores rentistas”.

Esses investidores são pessoas, moradoras ou não de Paraisópolis, que perceberam na ação de alugar unidades habitacionais, e posteriormente construir edifícios residenciais para esse fim, um mercado altamente lucrativo. O investimento imobiliário em Paraisópolis é estimulado pela extraordinária rentabilidade mensal observada, 0,93% em imóveis de dois dormitórios e 1,32% naqueles com um dormitório; situação favorecida por suas situações de informalidade.

Na favela, mesmo com a intervenção pública recente, não houve restrições quanto ao coeficiente de aproveitamento dos lotes e outras regulações urbanísticas, e tampouco são recolhidos impostos em geral - como o imposto de renda, o imposto de transmissão de bens imóveis e o imposto sobre serviços da mão de obra contratada -; fatores que tornaram o investimento no mercado imobiliário local um excelente negócio.

Valendo-se da constante demanda de famílias em busca de moradias baratas (em relação a uma habitação formalizada), do volume de recursos públicos destinados ao auxílio-aluguel, e de Paraisópolis situar-se em uma região privilegiada da cidade, acessível às camadas mais pobres, o investidor rentista agora é uma figura presente no cenário da favela.

(III) Incorporador: Assim como ocorre no desenvolvimento de incorporações imobiliárias na cidade “formal”, casas térreas com cobertura de telha e sem laje vêm sendo procuradas em Paraisópolis por empreendedores (dentre os quais se inserem os “investidores rentistas”) para serem substituídas por construções verticais; em um claro processo de disseminação das dinâmicas capitalistas nos territórios urbanos informais, nos quais se inserem as favelas.

Com térreo comercial e andares superiores com apartamentos destinados à venda ou aluguel, essas novas edificações que passaram a pontuar por Paraisópolis, promovidas por incorporadores locais, destoam das casas sobrepostas autoconstruídas que povoam o imaginário “clássico” que se tem das favelas. Apesar de seu porte maior, essas novas construções incorporadas mantêm as inadequações habitacionais presentes na favela; notadamente ligadas aos acessos verticais e à ventilação e insolação não adequadas das unidades habitacionais construídas.

(IV) Construtor: Fechando o ciclo dessa produção mercantil da moradia na favela, constatou-se atualmente a presença da figura do “construtor”; uma pessoa contratada, sozinha ou em equipe, para realizar a construção ou o projeto previsto pelo incorporador em sua totalidade. Se anteriormente as favelas eram reconhecidas como locais em que imperava a autoconstrução, o que se nota atualmente é um aumento gradual da contratação, mesmo que informal, de encarregados para as obras locais.

Esses profissionais, muitos dos quais com experiência prévia no segmento de Construção Civil pela cidade, conformam toda uma economia própria na favela, que vai desde a relação com o contratante, seja ele proprietário ou incorporador, até a seus ajudantes subcontratados e às lojas de materiais de construção que agora existem em número significativo em Paraisópolis; explicitando a envergadura que essa atividade econômica desempenha na economia local.

Figura 4 – Da autoconstrução à produção mercantil:

A nova realidade da favela de Paraisópolis





Fonte: Acervo pessoal dos pesquisadores. 2016.

#### **IV Considerações Finais**

De fato, observa-se um espectro de tipos de favelas em Paraisópolis: num extremo, resultado da ação individual simples de autoconstrução de barracos em terrenos desocupados; no outro, a produção capitalista envolvendo diferentes agentes, que partilham as mais valias criadas nesse território.

Paraisópolis sem dúvida tem suas especificidades, que a diferenciam em maior ou menor intensidade das demais ocupações em São Paulo - seu grande porte, sua localização em meio a uma vizinhança de ocupação de renda média-alta e alta, a atenção recebida pelas gestões públicas, além de uma série de organizações não governamentais ali instaladas -; mas constitui, também, uma referência para processos que podem, e já estão em curso, em outras favelas brasileiras, progressivamente menos ameaçadas de remoção e consolidadas no território.

No entanto, Paraisópolis ainda é uma favela; embora, como já dito, favela essa cada vez mais nossa cidade. A complexidade que se faz presente no mercado imobiliário residencial na cidade “formal” é agora também parte de sua realidade; em que importantes precariedades urbanas e habitacionais existentes ainda precisam ser solucionadas.

É feita assim, aqui, uma defesa para que o mercado imobiliário residencial dessa favela, e, talvez, das favelas, possa e deva ser usado como um referencial para a atuação pública; tanto em políticas de intervenção nesses territórios, quanto naquelas de atendimento habitacional às camadas mais pobres.

Paraisópolis mostra como essas famílias já são atendidas informalmente por uma diversidade de agentes, atuantes em seu mercado imobiliário local; mostrando relações que precisam ser perfeitamente compreendidas por acadêmicos e gestores públicos que dedicam seus esforços às favelas, e nesses territórios pretendem intervir.

A mercantilização da produção habitacional verificada em Paraisópolis traz à tona não somente essa multiplicidade de novos agentes atuantes no mercado imobiliário das favelas brasileiras - em busca de ganhos imobiliários atraentes que potencialmente viabilizariam a atuação da iniciativa privada, se devidamente estruturada e qualificada para tal -; como os impactos das ações públicas de “urbanização” de favelas.

Assim, ao consolidar e melhorar a qualidade de vida nessas áreas, sem uma concomitante regulação urbanística, o Poder Público acaba por levar à captura de seus investimentos exclusivamente por aqueles em posse de imóveis - não apenas nas favelas, mas também nas áreas “formais” de seus entornos próximos. É imprescindível, portanto, que haja uma maior compreensão desse processo resultante, para que então se busquem alternativas que permitam uma maior equidade na distribuição dos benefícios gerados pelas ações públicas não apenas nesses específicos territórios, mas também em suas vizinhanças próximas.

## **Bibliografia**

Abramo, P. (2009). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: FINEP. Recuperado em 15 março, 2013, de [http://issuu.com/habitare/docs/colecao\\_10](http://issuu.com/habitare/docs/colecao_10).

Antonucci, D.; Prestes, M. F.; Samora, P.; Zuquim, M.L. (2017). Da luta pela moradia à urbanização de assentamentos precários: a política habitacional no Brasil. In: *Barrios populares Medellín: favelas São Paulo*. São Paulo: FAUUSP.

Baltrusis, N. (2000) *A dinâmica do mercado imobiliário informal*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, São Paulo, Brasil.

Baltrusis, N. (2003) O mercado imobiliário informal nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista. In: E. Fernandes; B. Alfonsin. (Org.). *A Lei a ilegalidade na produção do espaço urbano* (p. 214-228). Belo Horizonte: Del Rey.

Brasil. Ministério das Cidades. (2010). *A urbanização de favelas: a experiência do PAC*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação.

Beltrão, K. I.; Massena, R. M. R.; Vetter, D. M. (2014). Distribución de la riqueza residencial en Rio de Janeiro. In: *Land Lines Magazine* (janeiro 2014). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado em 11 março, 2017, de [http://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2370\\_1710\\_Distribucion\\_de\\_la\\_ri\\_queza\\_0114LLSP.pdf](http://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2370_1710_Distribucion_de_la_ri_queza_0114LLSP.pdf).

Castilho, J. V. (2013). *A favelização do espaço urbano em São Paulo*. Estudo de caso: Heliópolis e Paraisópolis. 2013. Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, São Paulo, Brasil. Recuperado em



21 junho, 2016, de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-06082013-095903/pt-br.php>.

Centro de Estudos da Metrópole. (2016). *Relatório 2: Estimativas relativas à precariedade habitacional e ao Déficit Habitacional no Município de São Paulo - SEHAB/PMSP e CEM/CEPID*. Recuperado em 01 março, 2018, de <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/arquivos/relatorio2.CEMSehab2016.pdf>.

Davis, M. (2006). *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo.

Gonçalves, R. S. (2011). O mercado de aluguel nas favelas cariocas e sua regularização numa perspectiva histórica. In: *GEOgraphia* - revista do Programa de Pós-graduação em Geografia da UFF (v. 13, n. 26). Niterói: UFF.

Maricato, E. (1995). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec.

Mautner, Y. (1990). *The periphery as a frontier for the expansion of capital*. Tese de Doutorado. Bartlett School of Architecture and Planning, UCL. Londres, Inglaterra.

Mautner, Y. (2017). Mudança de rumo na moradia popular: da terra comprada à terra ocupada. In: *Barrios populares Medellín: favelas São Paulo*. São Paulo: FAUUSP.

Maziviero, M. C.; Silva, A. S. (2016). O caso do Complexo Paraisópolis em três gestões: Diferenças conceituais dos diversos programas de urbanização. *Anais do II Congresso Internacional de Habitação Coletiva Sustentável*. São Paulo, São Paulo, Brasil, 02. Recuperado em 17 fevereiro, 2017, de [https://issuu.com/laboratoriovivienda21/docs/livro\\_actas\\_book\\_r04\\_livro\\_digital\\_c0dc1cac715b5a](https://issuu.com/laboratoriovivienda21/docs/livro_actas_book_r04_livro_digital_c0dc1cac715b5a).

Miles, M., Berens, G., Eppoli, M. Weiss, M. (2007). *Real Estate Development – Principles and Process*, Washington, DC: The Urban Land Institute.

Meirelles, R.; Athayde, C. (2014). *Um país chamado favela: a maior pesquisa já feita sobre a favela brasileira*. São Paulo: Ed. Gente.

Meyer, J. F. P. et al. (2016). Mercado Imobiliário em Paraisópolis: o que mudou nos últimos dez anos? *Anais do II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas*. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, 02. Recuperado em 02 outubro, 2017, de <http://www.urbfavelas.org.br/wp-content/uploads/2017/02/index.html>.

Meyer, J. F. P. et al. (2017a). Mercado imobiliário na favela de Paraisópolis: aproximando-se ao mercado formal. *Anais da 16ª Conferência Internacional da LARES*. São Paulo, São Paulo, Brasil, 16. Recuperado em 02 outubro, 2017, de [http://www.lares.org.br/lares2017/anais/LARES\\_2017\\_Paper\\_52.pdf](http://www.lares.org.br/lares2017/anais/LARES_2017_Paper_52.pdf).

Meyer, J. F. P. et al. (2017b). Uso de recursos do *smartphone* na pesquisa de dados de oferta de imóveis: o caso da favela de Paraisópolis, em São Paulo. *Anais do XIX Congresso Brasileiro de Engenharia de Avaliações e Perícias*. Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil, 19. Recuperado em 02 outubro, 2017, de <https://ibape-nacional.com.br/biblioteca/wp-content/uploads/2017/08/090.pdf>.

Souza, R. R.; Navarrete, A. C.; Belém, M. A. P.; Silva R. G.; Silva, S. N. T. (2009). Desafios do serviço legal em ações de usucapião coletiva no judiciário paulista: experiências de extensão universitária na comunidade do Paraisópolis. In: Saule Jr., N. et al [Org.]. *Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Manaus,

Amazonas, Brasil, 05. Porto Alegre: Magister. Recuperado em 28 março, 2017, de [http://ibdu.org.br/IBDU\\_ANAIS\\_V.pdf](http://ibdu.org.br/IBDU_ANAIS_V.pdf).

Pasternak, S. (1997) Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de Pesquisas e Políticas. *Cadernos de Pesquisa do LAP* (n, 18). São Paulo: FAU-USP.

Pasternak, S. (2006). São Paulo e suas favelas. In: *Pós-* (v. 29, 176-197). DOI: 10.11606/issn.2317-2762.v0i19p176-197.

Portal Vitruvius. (2012). *Projeto Urbano do Córrego do Antonico*. Projetos (ano 12, n. 134.01, fevereiro 2012). Recuperado em 24 junho, 2016, de <http://vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/12.134/4239>.

Prefeitura Municipal de São Paulo (Secretaria de Habitação). (2008). *Programa Paraisópolis / Regularização Fundiária* (apresentação de slides). São Paulo, São Paulo, Brasil. Recuperado em 28 março, 2017, de <http://paraisopolis.org/>.

Prefeitura Municipal de São Paulo (Secretaria de Habitação). (2017a). *HabitaSAMPA* - mapa. São Paulo, São Paulo, Brasil. Recuperado em 28 março, 2017, de <http://mapa.habitasampa.inf.br/>.

Prefeitura Municipal de São Paulo (Secretaria de Habitação). (2017b). *Programa Paraisópolis / Regularização Fundiária* (apresentação de slides). *Total de Município no programa Regularização Fundiária* (HabitaSAMPA, lista em formato .PDF). São Paulo, São Paulo, Brasil. Recuperado em 28 março, 2017, de <http://antigo.habisp.inf.br/download/files/ListaRegularizacaoFundiaria.pdf/>.

Quintella, S. (2017). Verticalização das favelas: conheça o “Copan” de Paraisópolis - Conjunto de sete prédios de seis andares na Zona Sul é símbolo do fenômeno. In: *Veja São Paulo*. São Paulo: Abril. Recuperado em 01 abril, 2017, de <http://vejasp.abril.com.br/cidades/verticalizacao-favela-copan-paraisopolis/>.

Rosa, T. T. (2009). Favelas, periferias: uma reflexão sobre conceitos e dicotomias. *Anais do 33º Encontro Nacional da ANPOCS*. Caxambu, Minas Gerais, Brasil, 33.

Samora, P.R. (2010). *Projeto de habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, Brasil.

Santos, C. N. F. (1980). Como projetar de baixo para cima: uma experiência em favela. In: *Revista de Administração Municipal* (julho-setembro). Rio de Janeiro.

São Paulo (Cidade). Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. (2010). *Plano Municipal de Habitação PMH 2009-2024*. São Paulo: Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra). (2001). *Censo 2000*. Recuperado em setembro, 2016, de <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2000/inicial>.

Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra). (2011). *Censo 2010*. Recuperado em setembro, 2016, de <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>.

Souza, R. R.; Navarrete, A. C.; Belém, M. A. P.; Silva R. G.; Silva, S. N. T. (2009). Desafios do serviço legal em ações de usucapião coletiva no judiciário paulista: experiências de extensão universitária na comunidade do Paraisópolis. In: Saule Jr., N. et al [Org.]. *Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Manaus,

Amazonas, Brasil, 05. Porto Alegre: Magister. Recuperado em 28 março, 2017, de [http://ibdu.org.br/IBDU\\_ANAIS\\_V.pdf](http://ibdu.org.br/IBDU_ANAIS_V.pdf).

Telles, V. S. (2010). *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Argvmentvm.

Valadares, L. (1978). *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

Zaluar, A. (1998). Crime, medo e política. In: Zaluar, A.; Alvito, M. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Zuquim, M.L. (2012, Janeiro). Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde? *Trabalho apresentado no II ENANPARQ*. Natal, Rio Grande do Norte, 02.

## AS FAVELAS NO CAMINHO DO CAPITAL IMOBILIÁRIO

### **Paulo Emilio Buarque Ferreira**

Prof. Dr. da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Universidade Presbiteriana Mackenzie (São Paulo-SP)  
[pauloemilio75@gmail.com](mailto:pauloemilio75@gmail.com)

### **RESUMEN**

As reflexões contidas neste ensaio se desenvolvem como extensão das pesquisas que deram origem à tese de doutorado “O filé e a sobra: as favelas no caminho do capital imobiliário”, de 2017, e ao artigo “Urbanização de favelas vs desfavelamento: notas sobre uma operação paulistana”, publicado originalmente em 2015.

O trabalho defende que, no Brasil, o ‘planejamento da exceção’ depende da eliminação dos territórios da pobreza para a criação de localizações que atendam a interesses do mercado imobiliário. Já nas franjas das cidades, em áreas sem perspectiva de valorização fundiária, o Estado assume uma política de urbanização diversa: regularização com fixação de moradores em áreas precárias, instalação deficiente de infraestruturas, e reassentamentos em grandes conjuntos.

Sob uma perspectiva histórica, analisa-se a forma como o Estado tem trabalhado a questão das favelas em dois contextos específicos – São Paulo e Rio de Janeiro – e demonstra-se que muitas das ações recentes têm, apesar de roupagem nova, similaridades com práticas antigas, como a manutenção da cultura do remocionismo, que tem caracterizado ações urbanas conservadoras há mais de um século. O caso contemporâneo das remoções na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE) é analisado em paralelo com as políticas de consolidação das favelas nas franjas da cidade.

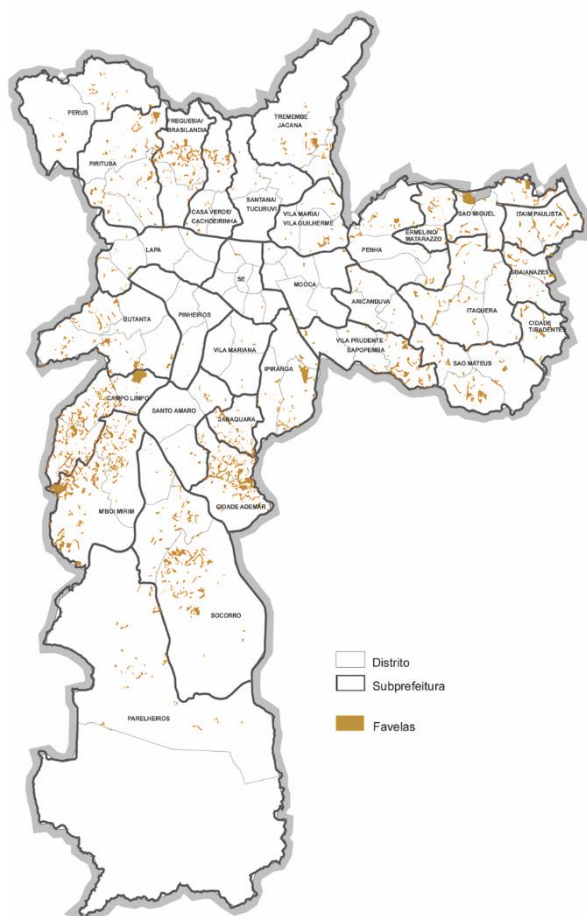
**PALABRAS CLAVE:** Villas, Urbanización de Villas, Operaciones Urbanas.

## **Introdução**

Durante boa parte do século XX, favelas foram tratadas pelo Estado como problema de polícia ou de saúde pública, e sua remoção era a solução corrente. Em meados do século, com o ‘reconhecimento’ das favelas como fenômeno social, políticas de erradicação passam a ser questionadas e o reassentamento se torna uma forma de consolidação das comunidades. Ainda que a forma urbana da favela fosse negada, algumas comunidades passaram a sofrer pequenas intervenções, com apoio de setores da Igreja Católica e de movimentos populares. A partir dos anos 1980, a revisão crítica desse modelo passava a reconhecer esses tecidos como áreas passíveis de ações de implementação de redes de infraestrutura, melhorias habitacionais e criação de equipamentos comunitários, com ênfase na participação dos moradores; as políticas de urbanização integrada de favelas disseminaram-se pelo país.

Por outro lado, nas áreas centrais e em bairros nobres das grandes cidades brasileiras, as favelas seguiam sendo removidas. No Rio de Janeiro algumas favelas restaram ocupando morros, notadamente no centro e na Zona Sul, apesar dos milhares de despejos forçados ocorridos, sobretudo, até os anos 1970. São Paulo, por outro lado, quase não as contabiliza mais em seu centro expandido. Maricato (2011) denunciou uma prática comum a governos conservadores, citando ações do final dos anos 1980, em São Paulo, quando se conjugavam as remoções violentas de favelas, nas áreas valorizadas pelo mercado, à sua reurbanização em bairros periféricos.

Imagem 1: Distribuição das favelas no Município de São Paulo (2012)



Fonte: Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)/Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) / Depto. de Estatística e Produção de Informação (Dipro).

A partir de meados dos anos 2000, com a ampliação dos recursos, em nível federal, destinados a políticas sociais de urbanização, os municípios passam a desenvolver planos ambiciosos, com vistas a disseminar as ações em favelas. Nesse momento, o capital da construção civil passa a ver nessas áreas um potencial a mais para sua ação. Os projetos passaram a responder a essa agenda, com ênfase em obras de grande porte. As remoções agora atendiam também à necessidade de abertura de frentes de obras; alterou-se o escopo das intervenções com a entrada em cena desses novos atores. Uma ação específica em São Paulo incorporou-os também a um jogo que envolvia, a princípio, poder público e o capital imobiliário: a Operação Urbana Consorciada Água Espreada (OUCAE). No campo de jogo, dezenas de favelas atrapalhavam a partida a ser jogada. O estudo aqui apresentado lança seu foco, então, sobre as favelas no caminho dos diversos interesses por trás desse jogo.

Trabalha-se, então, com a ideia de que o ‘planejamento da exceção’, ou seja, os instrumentos que definem setores da cidade para os quais os parâmetros urbanísticos passam a ser negociados em função dos interesses do mercado imobiliário, dependem da eliminação dos territórios da pobreza para a criação de localizações que atendam aos interesses desse capital; já o capital ligado às grandes construções figurou nesse cenário

como ferramenta a serviço de tal eliminação. Por outro lado, nas franjas da cidade, o Estado assume uma política de urbanização de favelas ambígua: regularização com fixação de moradores em territórios precários, precarização de instalação de infraestruturas, reassentamentos em grades conjuntos, associadas a obras civis de grande porte (macro drenagem, parques lineares, contenções, etc). Bueno (2000) divide as ações em favelas em três categorias: desfavelamento, aceitação da favela e urbanização, observando que as ações de cunho remocionista, características dos três primeiros quartos do século XX, jamais deixaram de ocorrer nas áreas de interesse do mercado imobiliário.

Partindo de uma perspectiva histórica, de uma análise da forma como o Estado tem trabalhado a questão das favelas em dois contextos específicos – São Paulo e Rio de Janeiro – busca-se demonstrar que muitas das ações recentes têm, apesar de roupagem nova, similaridades com práticas antigas, como a manutenção da cultura do remocionismo, que tem caracterizado as ações urbanas mais conservadoras há mais de um século. A pesquisa que resultou na tese "O filé e a sobra: as favelas no caminho do capital imobiliário" buscou traçar um paralelo entre a ação pública que remove e consolida, respectivamente, em suas centralidades e nas suas franjas das cidades brasileiras.

O papel desempenhado pelos arquitetos e demais profissionais, ora na esfera pública, ora engajados em iniciativas particulares (escritórios de arquitetura e ONG's) de atendimento a essas comunidades, também foi discutido na pesquisa. Desde as movimentações iniciadas na luta pela Reforma Urbana, que remetem à sua inclusão no centro da pauta de discussões do famoso encontro do Instituto dos Arquitetos do Brasil no Quitandinha (1963), até a consolidação de políticas de fixação no território de assentamentos consolidados, não foi pequena a luta pelo reconhecimento do direito dos favelados à cidade, em que se engajaram profissionais das mais variadas linhagens ideológicas. A premiação na 4ª Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo (1999) de um projeto de urbanização de favela é citado como um marco (MARICATO, 2011) do momento em que a favela assume um papel protagonista no ideário da classe. Nesse contexto, busca-se uma reflexão também sobre papel dos arquitetos-urbanistas num cenário em que os investimentos públicos em infraestrutura urbana têm um salto quantitativo, notoriamente a partir dos anos 2000, e os projetos de urbanização de favela passam a ceder espaço para a agenda das grandes construtoras.

Com a ampliação da oferta de recursos em nível federal, no início da década passada, para investimentos destinados a políticas sociais de urbanização, os municípios Rio de Janeiro e São Paulo passaram a desenvolver planos com metas ambiciosas, com vistas a universalizar as ações em favelas. Nesse momento, o capital da construção civil passa a ver nessas áreas um potencial a mais para sua ação. Os projetos passaram a responder a essa agenda, dando prioridade a obras de grande porte, com destaque para o gigantismo de recursos no Complexo do Alemão (RJ) e nos complexos Heliópolis e Paraisópolis (SP), que chegaram a concentrar cerca de metade dos recursos demandados pelas respectivas municipalidades no "Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários" (FERREIRA, 2017). As remoções agora atendiam também à necessidade de abertura de frentes de obras; alteraram-se os escopos das intervenções, com a entrada em cena desses novos jogadores, agora com ênfase em grandes obras de infraestrutura, não mais no projeto urbano, nos reassentamentos habitacionais internos e na participação popular, que caracterizaram as ações empreendidas, sobretudo, nos anos 1990. Uma ação específica em São Paulo, a

Operação Urbana Consorciada Água Espriada, incorporou, durante a sua implementação, as grandes empreiteiras nacionais nesse jogo que envolvia, a princípio, apenas o poder público e o capital imobiliário.

Em FERREIRA (2017), trabalhou-se, portanto, a partir de um estudo sobre o histórico da conflituosa relação que governos e sociedade têm tido com as favelas, visando compreender como se situa nesse percurso o discurso atual sobre urbanização desses assentamentos em áreas sob influência de operações estado-mercado. Não se deteve ali em conceituações sobre esses assentamentos, sobre suas transformações ao longo do tempo, tampouco sobre as diferenças gritantes que há entre áreas denominadas favelas, que quase nos impede de tratá-las sob o mesmo nome (VALLADARES, 2005). Tratava-se, sim, de analisar esses territórios à luz dos estigmas e preconceitos que sobre eles recaem, de buscar compreender a ânsia pela sua supressão em alguns casos. Se considerarmos que as diversas propostas de remoção de todas as comunidades faveladas – gravadas em português claro já no Código de Obras carioca, de 1937 –, são há muito tempo impensáveis em cidades que contabilizam metade de seus imóveis irregularmente instalados, a inquietação que levou à pesquisa passava pela dicotomia entre as formas contemporâneas de intervenção em favelas: nas áreas de interesse do mercado imobiliário e naquelas em que o interesse é nulo.

Este artigo é, então, dividido em duas partes. Na primeira trabalha-se em uma perspectiva histórica, com a leitura das ações do Estado, em duas cidades braileiras, para as suas favelas. Na segunda, o foco recai sobre uma ação contemporânea de remoção de favelas em grande escala, na cidade de São Paulo.

### **Cem anos de favelas: desfavelamento e as políticas de urbanização**

A ‘urbanização com baixos salários’ no século XX e as características excludentes do mercado imobiliário que levaram parte da sociedade brasileira à autoprodução da moradia e à invasão de terras foram temas fartamente descritas, entre outros, por Maricato (1996), Bonduki (1998) e Denaldi (2003). As bases de uma urbanização à margem da lei teriam origem em aparato legal urbano, fundiário e imobiliário, forjado na segunda metade do século XIX (MARICATO, 1996, p. 38). No caso do Rio de Janeiro, uma sequência de intervenções urbanas de inspiração higienista promoveriam remoções em massa, jogando para os morros uma população que já vivia na precariedade da moradia.

As políticas de remoção integral são conhecidas no Rio de Janeiro desde a derrubada de milhares de habitações na região central, sobretudo, para as obras de Barata Ribeiro e Pereira Passos (PCRJ/SMC, 2002). O aparato legal constituído no final do século XIX, principalmente aquela que previa a proibição de novos cortiços e o controle dos valores dos aluguéis, levou enormes contingentes de moradores a se instalarem precariamente nos morros da cidade, até então áreas desvalorizadas e desocupadas. As favelas do Rio de Janeiro apresentam-se como alternativa de moradia próxima ao centro da cidade em fins do século XIX, abrigando mais de cem mil moradores já na década de 1920 (ABREU, 1994).

As iniciativas levadas a cabo nas décadas seguintes tinham na eliminação das favelas a única alternativa urbanística para um problema com que a cidade se negava a lidar. Nos



anos 60, as remoções alcançam numericamente seu nível mais elevado. Segundo Valladares (1978), a administração de Carlos Lacerda –Governador do Estado da Guanabara entre 1960 e 1965 – removeu completamente 27 favelas, transferindo para conjuntos periféricos um total de 41.958 pessoas, graças aos recursos da Aliança Para o Progresso<sup>79</sup> e, após 1964, do Banco Nacional da Habitação (BNH)<sup>80</sup>. Já Mário Sérgio Brum, em “Cidade Alta – História, memórias e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro”, contabiliza a remoção de 175 mil moradores, com a destruição de 62 favelas, entre os anos de 1968 e 1975. Trata-se de cerca de 5% da população do Rio de Janeiro, sendo cerca de 60% das remoções na Zona Sul da cidade. Sua relocação se deu, segundo o autor, em 35.517 unidades habitacionais em conjuntos habitacionais, sobretudo nas zonas Norte e Oeste.

Também nessa década surgem as ações pioneiras de urbanização na cidade. Uma das mais importantes foi a criação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades, CODESCO (1968), na gestão de Negrão de Lima – governador do Estado da Guanabara de 1965 a 1970 –, que viria a coordenar os planos pilotos para Brás de Pina, Morro União e Mata-Machado. A Companhia tinha como objetivo a urbanização das áreas favelizadas, com permanência dos moradores, implantação de infraestrutura e financiamento às famílias para melhorias nas habitações.

A urbanização Brás de Pina, em que pese a atuação pontual e o caráter experimental das intervenções levadas a cabo pela CODESCO, tornou-se referência ao priorizar a participação comunitária e a integração da favela aos bairros adjacentes, em pioneiro trabalho desenvolvido pela equipe coordenada pelo arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos. O marco conceitual estabelecido pelo projeto de Brás de Pina viria a ser posteriormente retomado como referência nas ações do programa Favela-Bairro.

Se a segunda metade da década de 1970 pode ser apontada como período de retração nas ações em favelas nessa cidade, algumas intervenções isoladas apontaram para a consolidação de ideias anti-remocionistas nos corpos técnicos dos diversos órgãos públicos envolvidos com o tema. O ‘fracasso’ das ações de remoção generalizada e a percepção da necessidade de novos modelos, apontaram para algumas soluções pontuais, como o Projeto Rio (1979) e Projeto Mutirão (1981), que preconizavam intervenções de infraestrutura sanitária aliadas à urbanização. No primeiro caso, além de intervenções de esgotamento, destacava-se a elaboração de diretrizes que preconizavam a consolidação dos assentamentos, sua integração urbanística e ações de geração de renda a partir do trabalho na construção civil das redes de infraestrutura. Alguns elementos do discurso de integração urbanística e comunitária já apareciam nesse momento no debate sobre os morros cariocas. Embora o perfil clientelista de algumas ações no período possa ser destacado como diferencial em relação às ações pioneiras – como a experiência de Brás de Pina –, nota-se, nesse momento, uma inflexão. Com a admissão de que o problema da integração dessas comunidades era urgente, tem início o desenvolvimento de metodologias de intervenção para o tecido específico das favelas. Se o padrão urbanístico não permitia, por exemplo, a entrada de grandes equipamentos para a execução das obras, novas formas de se executar canalização e manilhamento dos

---

<sup>79</sup> Entidade criada pelo presidente John Kennedy, sob o pretexto de financiar projetos sociais e acelerar o desenvolvimento econômico da América Latina, foi uma tentativa de frear o avanço do socialismo no continente.

<sup>80</sup> A autora contabiliza a remoção de mais de 100 mil moradores, com a destruição de cerca de 60 favelas entre os anos de 1968 e 1975.

esgotos passaram a se desenvolver. A participação de membros da comunidade, embora justificados aqui mais pela economia de meios do que como forma de empoderamento popular, ajudava na tarefa de se desenvolver tecnologia apropriada a execução das obras.

Já o Projeto Mutirão teve início com projetos piloto, como o “Projeto de Saneamento Básico na Rocinha”, ou “Projeto da Rua 3”. O programa teve origem na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), em convênio de cooperação técnica com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e seu objetivo primeiro era a melhoria das condições de saúde dos moradores. A proposta experimental se baseava no barateamento das obras graças à participação comunitária na execução, com uso de mão de obra e recursos materiais locais, sendo a prefeitura a responsável pela doação de material e fornecimento de assessoria técnica. Entre 1982 e 1983, 27 comunidades foram atendidas, com implantação de redes para mais de 150 mil moradores (FONTES, A.; COELHO, F., 1989, p. 304).

A reabertura democrática e a eleição de Leonel Brizola (1982) para o Governado do Estado viriam a reintroduzir o tema favela na agenda política carioca. Com apoio popular, o governador empreendeu algumas dezenas de urbanizações, com obras focadas no atendimento sanitário - cerca de 1% das unidades cadastradas eram ligadas na rede oficial à época (BURGOS, 2006, p. 41). O Programa de Favelas da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (PROFACE/CEDAE) alocava recursos da companhia de água e esgoto nas favelas do Estado do Rio, com especial ênfase na capital, dentro do Projeto Mutirão. O programa levaria água e esgoto a cerca de 60 favelas. Projetos específicos para regularização dos lotes, iluminação pública e coleta de lixo também seriam resultados das ações no início dos anos 1980 no Rio.

A escala que o problema assume nos anos 1980 é também um desafio à ação pública: em 1991, os favelados são mais de 900 mil, os moradores de conjuntos habitacionais mais de 940 mil e cerca de 380 mil cariocas moravam em loteamentos irregulares, perfazendo 40% da população da cidade (BURGOS, 2006, p. 45).

A esse momento em que se intensificam as intervenções com obras de consolidação das favelas, em detrimento das remoções massivas, corresponde a entrada em cena do tráfico de drogas como agente paraestatal atuante nas comunidades. Embora o jogo do bicho já encarnasse esse papel na década anterior, a força que esses grupos passam a ter, associada à retração da presença estatal no interior dessas áreas, trazem a questão da ordem pública como nova forma de ação pública nas favelas cariocas (ZALUAR, 2002; CARVALHO, 1995). A associação entre favela e tráfico, hoje completamente disseminada nos meios midiáticos e acadêmicos, é fenômeno relativamente recente. O estigma criado a partir dessa associação, e que passa a justificar ações estatais cada vez mais violentas, viria a substituir a ideia, corrente na primeira metade do século XX, de que as favelas são cancos sociais e problema de saúde pública no imaginário da cidade

Alguns autores creditam ao encarceramento conjunto de criminosos comuns e presos políticos no presídio da Ilha Grande, durante o regime militar, a organização do crime no estado. O advento da cocaína como produto extremamente lucrativo reduziria a dependência dos criminosos às propinas exigidas pela força policial em sua atuação em assaltos a bancos. Dessa forma, os grupos surgidos na Ilha Grande passariam a ter na transação da droga a sua forma de financiamento e independência em relação à corrupção policial. Assim surgiria a Falange Vermelha, posteriormente Comando

Vermelho, primeira grande organização criminosa, que, da carceragem, passaria a dominar os morros cariocas.

O déficit de direitos civis, imposto não apenas pela informalidade na propriedade, mas sobretudo pela presença do tráfico nas comunidades, deve ser lembrado como um dos elementos que dificultam a sua integração urbanística real. No campo das políticas públicas, a desarticulação entre o poder de polícia (estadual) e a política urbana (municipal) seria o maior empecilho a uma ação integrada de urbanização com a garantia de emancipação e conquista dos direitos civis plenos pelos seus moradores.

Alguns trabalhos recentes retomam a discussão da evolução da representação sobre essas comunidades, na leitura de temas latentes nos anos 1990 e 2000, sobretudo com a questão da violência urbana, e para identificar as profundas transformações ocorridas com a consolidação desses territórios, como a coletânea de textos de Zaluar e Alvito (2006). Valladares (2005), em sua “sociologia da sociologia de favelas” traz importantes questionamentos sobre a heterogeneidade desses assentamentos e a negação da favela como território urbano típico da pobreza, em contraponto à generalização presente em obras icônicas como “Planeta Favela” (DAVIS, 2007). Diversos outros ensaios no campo da sociologia trataram da questão da representação do favelado e sobre os estigmas associados a essa população.

Pode-se dizer que durante um período a marginalidade expressava a não integração de grande contingente de trabalhadores à nova sociedade urbana industrial, donde são notórios termos como “superpopulação relativa, exército industrial de reserva e massa marginal (VALLADARES, 2005, p. 128). Da marginalidade econômica à marginalidade social, e à associação dos morros com o tráfico de drogas e a violência urbana, que explode nos anos 1980, uma série de estigmas foram se fixando no imaginário coletivo, naturalizando a associação dessas populações como aquilo que deve ser combatido pelo Estado. Nesse contexto é louvável a perseverança dos técnicos dos diversos órgãos municipais, bem como de movimentos sociais, da academia e do trabalho de algumas entidades de classe, que conseguiram estabelecer uma agenda perene, enfatizando a necessidade da urbanização integrada como a forma mais adequada de se intervir nos morros. A esse trabalho militante corresponde um dos programas mais bem sucedidos no âmbito municipal, elaborado contraditoriamente no interior de uma gestão conservadora no Rio de Janeiro, o que pode ajudar a compreender essa sobreposição de agenda colocada pela sociedade civil em detrimento de forças conservadoras do meio político tradicional e em boa medida propalada pela mídia. Não obstante as críticas que devem ser, e já foram, formuladas, o programa Favela-Bairro é um capítulo à parte no estudo da ação estatal sobre os territórios favelados no município carioca.

Os esforços engendrados nos anos 1980 não foram suficientes para alterar significativamente o quadro de desigualdade sócio-econômica, que se agravava pelo aumento exponencial de moradores de assentamentos precários no Rio de Janeiro e pelo mito da “cidade partida” que se forja no domínio territorial dos morros pelo crime organizado. A degradação desses assentamentos, além da corrosão social causada pelo tráfico, expressa-se em alguns números: menos de 20% das moradias em favela estavam ligadas à rede de esgoto no início dos anos 1990, cerca de 60% tinham água encanada e menos de 4% dos moradores tinham título de propriedade (BURGOS, 2006, p. 45). Os números demonstram como os efeitos da redemocratização, com Saturnino Braga tendo sido eleito em 1985 com uma plataforma de centro-esquerda, demorariam a resultar em

ganhos efetivos para a agenda da generalização da inclusão dos favelados no orçamento municipal. A baixa execução orçamentária nesse período, em que as favelas passam a ser quase que inteiramente assunto da municipalidade, reflete um momento econômico adverso e um novo momento no arranjo federativo, que culminaria na autonomia municipal para assuntos de ordem urbanística na Constituição de 1988. Nessa gestão é elaborado um plano quinquenal para favelas e loteamentos, em que se descreve a necessidade de transformação das favelas em bairros populares e se aponta a necessidade de que as políticas de urbanização sejam globais – ideias reforçadas pelo plano diretor de 1992. Fica clara, nesse momento, a importância de quadros técnicos na prefeitura, forjados nas ações pioneiras, que conseguem grafar no planejamento da cidade a favela como tecido urbanístico com problemas espaciais, porém não mais vistas como cancras sociais. Essa visão, em que pese a carga de preconceito que nunca deixou de habitar o imaginário carioca, acabou repercutindo nas ações que se sucederiam, com políticas que passavam a usar termos como “integração” no lugar da necessidade de remoção. Também as experiências iniciadas no Projeto Mutirão contribuiriam para a ampliação do repertório técnico de soluções para assentamentos precários, com o desenvolvimento de metodologias de trabalho adaptadas ao contexto desses tecidos e a compreensão da importância de engajar os moradores nos processos de projeto e obra.

Em 1993, na gestão municipal do prefeito Cesar Maia, é realizada uma reformulação administrativa, com a montagem de uma nova Secretaria Municipal de Habitação. Com a proposta de integração das comunidades, a partir da universalização de serviços públicos e infraestrutura, regularização fundiária e integração urbanística, o Programa Favela-Bairro é o carro chefe da gestão. Com aportes de cerca de 180 milhões de dólares do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e de 120 milhões de dólares do Governo do Estado, a Prefeitura inicia, em 1995, a primeira fase do Programa.

Com a elaboração de concurso público para apresentação de propostas metodológicas de intervenção, por escritórios particulares de arquitetura, um marco se estabelece. Ao trazer para o debate escritórios tradicionais de arquitetura, o programa consolida o tema favela na agenda dos arquitetos-urbanistas cariocas, que há muito reivindicavam tal espaço. Nota-se, desde o primeiro momento, a adesão de escritórios acostumados às demandas tradicionais do mercado da arquitetura. A necessidade de desenvolver metodologias de intervenção com ênfase na participação dos moradores, no fortalecimento e integração das centralidades existentes, criação de espaços públicos e equipamentos comunitários diferenciaram as experiências dos anos 1990 em relação às políticas anteriores.

Outro ponto de interesse do programa é a centralidade que passa a ter o projeto urbanístico. Se propostas anteriores de urbanização enfatizavam as obras de engenharia sanitária, no Favela-Bairro a estruturação e articulação entre as diversas ações passam a ser guiados por um plano urbano. Da mesma forma, o programa consolida uma forma de ação nesses territórios que integrava os planos urbanísticos para a cidade.

Mendes (2006), ao provocar interessante associação entre e as metodologias adotadas pelo programa com os conceitos do planejamento urbano estratégico, aponta para algumas contradições presentes na estruturação do Favela-Bairro. Se o programa parte de uma interpretação da formulação presente no Plano Diretor de 1992, além de dar continuidade às ações do Projeto Mutirão, é notável também verificar que ele passa a

ser incorporado no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (1995), sendo então a ferramenta para lidar com as favelas do município em dois modelos de planejamento urbano distintos. Se no Plano Diretor a busca parece ser por integração desses tecidos à cidade formal, saneando a omissão do poder público, no Plano Estratégico o foco é na melhoria da imagem da cidade, com todas as nuances já fartamente descritas em análises críticas ao modelo de planejamento, como a competição entre metrópoles, divulgação da imagem de qualidade de vida através de ferramentas de marketing, entre outros. Ou seja, o programa é visto ao mesmo tempo como solução para a segregação sócio-espacial, e como forma de amenizar problemas que atrapalhavam a cidade em um contexto de competição por recursos, no contexto do planejamento estratégico. Segundo a autora, as propostas de geração de emprego e renda, incentivos a aprendizado profissional, parcerias com o empresariado, ações de micro-crédito, transformação da imagem da favelas através de intervenções físicas, planos de mídia e comunicação comunitária, propostas em alguns casos, traduziriam alguns conceitos presentes na cartilha do planejamento estratégico. Também teriam influência desse pensamento algumas propostas físicas dos projetos apresentados, como a criação de centralidades, com foco na concentração de comércio e serviços. Se, do ponto de vista das formulações, pode-se apreender a influência desse discurso tão em voga nos anos 1990, por outro lado, o programa trouxe algumas inovações na sua implantação, se comparadas com as intervenções da década que lhe antecedeu. A questão das centralidades, presentes em quase todas as propostas, também reforça a ideia de ampliação das áreas públicas, com um repertório de praças, percursos, postos de serviços comunitários e urbanísticos, além de equipamentos comunitários de educação, saúde, cultura e esportes. Nisso, as propostas do Favela-Bairro se diferem bastante dos projetos anteriores, superando a intervenção mínima, focadas sobretudo na ligação às redes de infraestrutura sanitárias e na regularização fundiária.

O tema do direito à cidade e a transformação das favelas em bairros, com respeito às identidades locais, foram muito alardeados desde o lançamento do programa como novidades na ação pública em projetos de urbanização. Suas virtudes são muitas, mas cumpre aqui acentuar a inserção do tema favela no vocabulário dos arquitetos. Escritórios até então habituados a programas particulares passaram a atuar, literalmente, dentro das comunidades. Muitos desses profissionais passaram a se identificar com as comunidades, tornando-se interlocutores qualificados nas demandas junto aos órgãos públicos. Ações de desenvolvimento econômico e social, os POUROS instalados nas comunidades, a intersetorialidade que permitiu integração de políticas e instalação de equipamentos públicos e polos de desenvolvimento local, são algumas das características inovadoras do programa.

Já em São Paulo, nas primeiras décadas do século XX a questão das favelas não era central no debate urbano. Apesar de constarem menções a essas ocupações nos primeiros escritos do Padre Lebrez sobre a capital paulistana e no texto introdutório do Plano de Avenidas de Prestes Maia, de 1930, o problema das favelas era apontado como menor, em relação a outras capitais (BUENO, 2000). Os loteamentos periféricos e cortiços se colocavam como a forma principal do morar precário na primeira metade do século XX em São Paulo.

Apenas no início da década de 1960 o tema ganha relevância no ambiente acadêmico e entre os urbanistas. Um dos primeiros movimentos a serem lembrados é o MUD – Movimento Universitário de Desfavelamento. Associação de estudantes e professores criada em 1961, a partir da experiência de estudantes de medicina no atendimento a

comunidades carentes, o movimento surge da esteira da crise da Favela do Canindé, alagada em 1960, e da grande repercussão do livro “Quarto de despejo”, de Carolina Maria de Jesus (2005).

Se antes da década de 1970 o morador da favela era visto como o marginal, e a ação da Igreja Católica se configurava como um eixo de mediação entre favelados e a ação remocionista do Estado, a atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) nas favelas paulistanas é descrita por alguns autores como um momento de inflexão. Entre tantos outros estudiosos, Feltran (2005) descreve a importância dos métodos de ensino de Paulo Freire na ação das CEB’s e, posteriormente, do Movimento de Defesa do Favelado (MDF), enquanto Sader (1988) assinala a ação da Igreja Católica, e do sindicalismo na politização dos movimentos sociais na periferia paulistana. A partir de ações calcadas em problemas cotidianos – como o combate ao analfabetismo – temas específicos das favelas passaram a ser incorporados nas discussões travadas nesses grupos apoiados pelas CEB’s. A luta por esgoto, água, creches e outros equipamentos comunitários passaria a incorporar a pauta das reivindicações populares dos favelados nesse período.

A disputa ideológica travada nesse momento fomentou a produção intelectual no campo da sociologia pela equipe de pesquisadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Algumas pesquisas contaram com o apoio da Igreja Católica de São Paulo, inspirada na Teologia da Libertação (CAMARGO, 1975; SINGER e BRANT, 1980; KOWARICK, 1980). Estudos posteriores debateriam as especificidades da moradia em favela no caso paulistano, como os trabalhos de Taschner (1997), Taschner e Veras (1990), Tanaka (1995) e Bonduki (1998).

As políticas de remoção nos anos 1970 em São Paulo seguiam a mesma lógica das iniciativas cariocas, embora em menor escala. Aqui, nos casos em que as favelas apareciam como empecilhos para obras de infraestrutura urbana, a solução era a remoção para alojamentos provisórios em terrenos municipais ou destinação de lotes em loteamentos periféricos, com a autopromoção da moradia (em mutirão ou autoconstrução).

Se nos anos 1970 destacava-se a movimentação de setores da sociedade civil (Igreja Católica, setores da universidade, sindicatos, etc) na busca pelo reconhecimento do direito à terra urbana para moradores de favela, com pequena consequência na ação de gestores públicos, os anos 1980 foram marcados pelo lento processo de redemocratização e por iniciativas frutos dessa mobilização. A volta ao processo de escolha por voto direto dos prefeitos na metade da década é fundamental para o entendimento dos processos que seriam desencadeados nas ações para favelas.

Maricato (2011) cunhou o termo “nova escola do urbanismo” para designar algumas experiências inovadoras, frutos do contato direto de estudantes e profissionais-militantes com a realidade das periferias brasileiras, que têm início nesse momento. A partir da segunda metade dos anos 1970, sobretudo a partir da imersão na realidade da moradia precária em nossas periferias e do contato com movimentos sociais, uma geração de técnicos, notadamente arquitetos-urbanistas, forja-se no contato direto com uma realidade que não era trabalhada até então nas universidades. A explosão demográfica dos assentamentos periféricos atrairia a atenção de diversas correntes acadêmicas para os problemas resultantes da segregação sócio-espacial. Nesse contexto surge o

movimento pela reforma urbana e começam a tomar forma algumas ações de atendimento a populações faveladas.

Algumas gestões municipais eleitas nos anos 1980 consolidaram ações inovadoras para as favelas, como a urbanização integrada, a regularização fundiária, a assistência jurídica para os moradores, a recuperação áreas de risco, o desenvolvimento socioambiental, a abertura de canais de participação popular e a assistência técnica, entre tantos outros. A integração desses tecidos à cidade formal, com permanência do máximo de moradores, também reduziria os custos de obra, ao evitar o reassentamento de todas as famílias em novas unidades.

Em Diadema, por exemplo, tem início em 1983 um programa abrangente de urbanização de favelas para todo o município. O foco da política habitacional passou a ser o atendimento a essas comunidades, com inovações como a Concessão de Direito Real de Uso e a criação de padrões urbanísticos específicos para regularização fundiária.

Com a eleição de Luiza Erundina, a gestão 1989-1992 viria a constituir um primeiro programa municipal focado exclusivamente no atendimento às favelas. O FUNAPS-FAVELAS iria atender cerca de 20% da demanda da cidade, a partir de uma estrutura institucional descentralizada, com a criação de escritórios regionais subordinados à Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB).

A gestão Erundina também inovaria ao propor a verticalização em algumas áreas em que se verificava inviável a urbanização com manutenção das unidades, sobretudo naquelas muito densas; nesses casos a urbanização era complementada com a provisão em unidades em terrenos contíguos. Outra marca desse momento foi a autogestão dos empreendimentos, em que as comunidades ficavam responsáveis pela gestão financeira e pela contratação de assessoria técnica especializada, diferente do que acontecia no Rio de Janeiro. Tal fórmula, que se tornaria uma marca da gestão também na construção de um importante estoque residencial por regime de mutirão autogerido (mais de 10 mil unidades), através do FUNAPS-Comunitário, foi a saída encontrada para incorporar os moradores nos processos de projeto, gestão e obras também nos processos de urbanização.

Com sérias restrições financeiras, o Município de São Paulo conseguiu avançar na criação e execução de programas de urbanização integrada, com a provisão habitacional e urbanização de favelas, múltiplas obras em regime de mutirão e inovadoras práticas de autogestão. A proposta de conceder direito real de uso aos moradores – forma de garantia de segurança na posse para os moradores beneficiados pelas obras – foi bombardeada pela imprensa e a gestão termina sem conseguir aprovação da medida na câmara de vereadores (MARQUES e SARAIVA, 2005).

Análise empreendida por Bueno (2000) destaca alguns aspectos positivos no programa de urbanização de favelas da Gestão 1989-1992: os custos relativamente baixos do programa (em comparação aos custos por família de processos de reassentamentos para novas unidades), a compreensão pelos moradores de certa segurança na posse e consequentemente ao investimento desses em obras de melhorias habitacionais, além do desenvolvimento de certas tecnologias específicas para obras de urbanização, como elementos pré-fabricados para canalização, drenagem e obras de acessibilidade. Por outro lado, levantam-se ali alguns entraves não superados durante o programa, entre eles

a falta de corpo técnico habilitado a intervenções tão específicas (com crítica especial às escolas de engenharia e arquitetura, que não trabalham com o tema em seus cursos de graduação), a invisibilidade das comunidades em relação às concessionárias de serviços urbanos, mesmo após a instalação das redes, bem como a dificuldade de sua integração ao sistema municipal de varrição e coleta de lixo domiciliar. Também se destaca que, apesar do desenvolvimento embrionário de técnicas, normas urbanísticas e metodologias específicas para essas intervenções, não se procedeu de fato a consolidação de instrumental básico para uma ação perene em projetos de urbanização (BUENO, 2000, p. 148) .

Com a mudança de gestão, os programas são descontinuados. A nova gestão, de Paulo Maluf (1993 a 1996), não estabelece diálogo com os movimentos populares, interrompe o programa de construção de moradias por mutirão e desmantela a estrutura institucional descentralizada que desenvolvia as urbanizações. Diversas favelas situadas em terrenos públicos seriam removidas em bairros de interesse do mercado imobiliário, com ações violentas de despejos, sem atendimento habitacional adequado. Atendimentos arcaicos como “cheque-despejo” e passagem de volta à terra natal são ressuscitados nesse momento. O caso das violentas remoções ao longo do Córrego Águas Espraiadas, que tem sua primeira fase minuciosamente descrita por Fix (2001), é emblemático, e será retomado mais à frente.

As realidades tão distintas no enfrentamento da questão das favelas nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, nos anos 1990, merecem aqui uma pausa para reflexão. Se é possível adotar a ideia de uma “nova escola do urbanismo” (MARICATO, 2011) e identificar em que medida dedicou-se aos assentamentos precários nesse período, em ambas as cidades, vale aqui apontar algumas diferenças. Se no caso carioca, o enfrentamento do tema é anterior, pela sua dimensão já no início do século, pode-se também aceitar que a decantação de políticas includentes se fez com grande participação dos corpos técnicos e dos profissionais envolvidos nas últimas décadas do século XX. A consolidação de políticas públicas teve na estrutura administrativa municipal um dos elementos que garantiram alguma perenidade. Órgãos como a atual Fundação Geo-Rio, fundada em 1966 – então como Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro –, têm atuado por décadas no desenvolvimento de soluções técnicas para a ocupação territorial, que ali avançou sobre áreas frágeis do ponto de vista ambiental e dos riscos geotécnicos – nesse caso específico, atuando no problema de deslizamentos na cidade. A centralização de corpos técnicos no interior da máquina administrativa, como nesse exemplo e em diversas outras disciplinas, permitiu que ali se acumulasse um conhecimento sobre as formas de se trabalhar com as especificidades das favelas.

Em São Paulo, por outro lado, observam-se diversas alterações de competências sobre o caráter e as formas de atendimento às populações residentes em favelas. Tratadas como remoções necessárias para o desenrolar de grandes obras viárias e de infraestrutura, as obras nos assentamentos não foram, portanto, de início consideradas como políticas de atendimento habitacional, mas atendimento social para as famílias desalojadas. Além dessa abstração em relação ao território, na forma do atendimento às famílias, uma diferença básica em relação ao Rio se dava na importância que assumiram estruturas externas à máquina do estado, as empresas de gerenciamento e consultoria. À importante abertura à participação de escritórios de arquitetura no planejamento e projeto das intervenções cariocas na década de 1990, sempre esteve associada a gestão do programa integralmente nas mãos de corpo técnico público.



Por fim, cabe ressaltar que as experiências nessas duas capitais, a partir dos anos 1990, trouxeram um ganho no debate sobre a formação de quadros técnicos. As experiências concretas levaram a uma capacitação multidisciplinar nos quadros técnicos municipais, em ONGs e assessorias técnicas, e mesmo em escritórios particulares. A reboque, a universidade paulatinamente vai incorporando esses territórios como foco de trabalhos em seus cursos de graduação e pós-graduação. Experiências recentes de currículos multidisciplinares vêm trabalhando o tema das infraestruturas urbanas, em São Paulo há exemplos na Universidade Federal do ABC (UFABC) e na Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), com especial atenção aos assentamentos precários.

### **Anos 2000: inversão de prioridades e as construtoras entram em cena**

O Rio de Janeiro abriga ainda hoje a comunidade que batizou o que se convencionou chamar Favela. Se Licia Valladares questiona, em seu consagrado trabalho “A invenção da favela”, as generalizações que se escondem sob tal denominação, fato é que a ilegalidade associada à precariedade habitacional, e sobretudo urbanística, permitem a delimitação de um campo de estudo e ação. Um tema que merece especial atenção no decorrer deste artigo é a relação entre a ampliação dos investimentos públicos nos anos 2000 e a limitada capacidade institucional dos municípios brasileiros. As alterações no financiamento da política urbana a partir da primeira gestão de Luís Inácio Lula da Silva, com aumento significativo de recursos oriundos de programas federais, mais do que retirar do município sua autonomia constitucional sobre ações nos territórios urbanos, altera sobremaneira a forma como são feitas as intervenções em assentamentos precários.

Com o aumento significativo da escala das intervenções há uma visível concentração de recursos em grandes assentamentos. Nesse momento, a preferência por obras de grande porte, a entrada das grandes empreiteiras em obras de urbanização e a eliminação do atendimento habitacional pontual e junto às comunidades – com o atendimento sendo feitos em grandes conjuntos do Programa Minha Casa, Minha Vida - são algumas das consequências observadas no conjunto de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) em grandes cidades. Embora o programa permita o acesso a um volume inédito de recursos, e dê espaço para municípios desenvolverem políticas exitosas - como descreve Denaldi et al (2014), sobre as ações em municípios do ABC paulista ou Rezende (2015), sobre algumas iniciativas no município de Taboão da Serra<sup>81</sup> -, o que se observa nas duas

---

<sup>81</sup> Nesse trabalho são apresentadas as dificuldades que enfrenta um município com uma agenda estruturada de urbanizações de baixo impacto frente às regras do PAC-UAP e do PMCMV. Apontam-se ali as dificuldades do município em resistir às pressões das construtoras, à pouca visibilidade de obras de infraestrutura com baixo impacto, à baixa capacidade das empresas em trabalharem com assentamentos fora do padrão da “cidade real”, ao direcionamento (por diversos atores envolvidos) pelas soluções-padrão, às exigências federais pela contratação de empresas de maior porte, entre outros aspectos. São apontados problemas de ordem administrativa, interna à máquina da prefeitura, para operacionalização dos programas nos moldes de uma agenda de integração dos assentamentos à cidade, com obras de pequeno porte e de melhoria habitacional.

Sobressai da leitura dessa experiência, entre outras, uma visão explicitada também em PETRAROLLI (2015) de que o enquadramento da urbanização de favelas em processos de contratação tradicionais dificultam sobremaneira a operacionalização das intervenções na pequena escala. A imprevisibilidade de canteiros de obra em territórios ocupados, com redes informal e precariamente construídas, em terrenos irregulares exigem diferentes formatos de contratação e operacionalização. “*Há um consenso entre os técnicos e gestores do Grande ABC quanto à necessidade de enquadrar obras de urbanização de favelas como obras de reforma no momento de contratação de empresas privadas para execução dessas obras*”. (PETRAROLLI, 2015, p. 117)

maiores capitais do país é um retrocesso em relação a políticas dispersas no território, perenes, abrangentes e focadas nas especificidades de cada assentamento. Se ações de integração se desenvolveram com poucos recursos, sobretudo nos anos 1990, era de se esperar que a uma ampliação no investimento correspondesse a universalização do atendimento. O que se percebe na análise dos balanços do PAC-UAP e na análise das políticas de urbanização nesses municípios é exatamente o inverso.

O ganho de escala que o PAC-UAP permitiu, com investimentos de mais de 29 bilhões de reais desde 2007, beneficiando mais de 2 milhões de famílias, é um marco histórico. Ao injetar montantes tão significativos nas políticas municipais, o governo federal passou a agir deliberadamente para um enfrentamento de dilemas urbanos seculares. No entanto, a leitura de que os programas sociais das eras Lula/Dilma (2003 a 2016) estão intimamente associados a uma visão desenvolvimentista que inclui, na formulação de suas políticas, os interesses do grande capital construtor do país, permite uma série de interpretações. Uma delas diz respeito à estratégia de inspiração keynesiana por trás do lançamento de programas de apoio às políticas habitacionais e urbanas (CARDOSO e JAENISCH, 2014): a necessidade de dinamização da indústria da construção civil estaria por trás de programas em que o direito à cidade e a autonomia dos municípios para definição de suas políticas urbanas passariam a um segundo plano. O cenário é mais claro quando se analisam os resultados práticos do Programa Minha Casa, Minha Vida, cujos efeitos sobre o cenário urbanos vêm sendo pesquisados pelo Brasil afora, com a redução do poder de municípios na gestão urbana local em detrimento dos interesses das incorporadoras e da indústria da construção civil. No entanto, no que tange à atuação do PAC na Urbanização de Assentamentos Precários, as pesquisas ainda não permitiram uma compreensão do impacto real sobre as políticas em nível local.

Segundo balanço do Ministério de Planejamento (BRASIL, 2015), somente no Município do Rio de Janeiro, desde a implantação do PAC-2-UAP, em 2011, R\$ 2.047.674.380,00 foram investidos em apenas 23 assentamentos<sup>82</sup>, além de apoio em assistência técnica em 8 assentamentos; somente no Complexo do Alemão, mais de R\$ 955 milhões foram investidos apenas na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários. Apenas este complexo, que contabilizava 56.808 moradores segundo o Senso de 2000 (e cerca de 69.000, em 2010), concentra cerca de 47% dos investimentos da segunda fase do PAC-UAP no Município do Rio de Janeiro. Por outro lado, a Área de Planejamento 5, região no extremo oeste do Município, que contabiliza 18,7% da população favelada do Rio (quase 240 mil moradores em 2000), concentra apenas 1,3% do montante investido pelo PAC-UAP, em 4 intervenções<sup>83</sup>.

Para se estabelecer uma comparação com a alta concentração trazida pelo PAC2: entre os anos de 1994 e 2004, o Favela-Bairro beneficiou 143 favelas, com investimentos de cerca de US\$600 milhões; as metas iniciais do Morar Carioca previam todas as favelas “urbanizáveis” da cidade urbanizadas até 2010. Apesar de se tratarem de programas com características totalmente diversas, de momentos distintos e de volumes de recursos

---

<sup>82</sup> Uma análise mais cuidadosa dos investimentos indica concentração de investimentos no Complexo do Alemão e Rocinha, além de favelas localizadas na Zona Sul e nas proximidades do Centro (Cantagalo, Pavão-Pavãozinho, Babilônia, Estácio, Rio Comprido, Tijuca e Providência) e da Colônia Juliano Moreira (Jacarepaguá). As dez áreas citadas receberam o equivalente a 84% dos investimentos federais no período, sendo apenas as duas primeiras responsáveis por 62%.

<sup>83</sup> Numa conta rápida, utilizando os dados do Censo de 2000, dividindo-se pela população todo o montante gasto pelo PAC2-UAP no Complexo do Alemão, há cerca de R\$16.800,00 investidos por morador. A mesma conta aplicada a todos os investimentos realizados na AP5 soma R\$112,80/morador.

incomparáveis, ressalta-se aqui que no caso de cidades como o Rio de Janeiro, a opção pela concentração de recursos do PAC-UAP em algumas grandes favelas e o desmantelamento das metas presentes no lançamento do Morar Carioca levaram o Município a um retrocesso na universalização dos recursos para urbanização.

### **Favelas na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada**

Nesse contexto se analisou o caso da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE), sobretudo em suas propostas mais controversas, como o projeto de um túnel na continuidade da Av. Roberto Marinho, e o parque linear em implantação no mesmo setor da OUCAE, ao longo do córrego Águas Espraiadas, além das contrapartidas previstas, como a construção de Habitação de Interesse Social para reassentamento das famílias moradoras de favelas.

Polêmicos ao ponto de terem sua continuidade ameaçada por uma decisão de uma nova gestão – em sintonia com os acontecimentos de junho de 2013, e sob pressão de agentes envolvidos na discussão urbana contemporânea, o prefeito Fernando Haddad anunciou o adiamento da construção do túnel –, tais projetos exemplificam a tônica da relação contemporânea entre Estado e capital imobiliário, com a cessão despudorada a este das decisões sobre o os rumos de crescimento de um bem, a priori social: a cidade.

O desenvolvimento de ferramentas para a urbanização de favelas, desde o último quarto do século XX, segue sendo referência para as intervenções contemporâneas nas franjas da cidade, com soluções para áreas de extrema precariedade e sob risco geológico, por exemplo. No entanto, a urbanização ‘stricto-senso’ é um tema ignorado quando se tratam de assentamentos em áreas sob grande interesse imobiliário, em que predomina a ação de tábula rasa. Trabalhou-se, portanto com um foco na discricionariedade no tratamento do poder público sobre assentamentos urbanos, visando questionar as reais intenções por trás dos discursos oficiais.

Na esteira da Operação Urbana Faria Lima, e já se aproveitando do intenso movimento do capital rumo ao quadrante sudoeste do município de São Paulo, com o pleno desenvolvimento da Avenida Engenheiro Luis Carlos Berrini, a Operação Urbana Água Espraiada é publicada em 1991 – seria implantada 10 anos depois – a partir de estudo desenvolvido por EMURB. A canalização do córrego e a criação de uma avenida de fundo de vale serviriam de suporte a sistema de transporte por corredor de ônibus com ligação entre a Rodovia dos Imigrantes e a Marginal Pinheiros. Os estudos iniciais já previam a solução para a questão habitacional, uma vez que 6.481 domicílios em favelas eram relacionados à época do primeiro estudo (CASTRO, 2007, p.177). A forma de solução para a questão da moradia se revelaria posteriormente, com a aprovação na Câmara Municipal do plano em seu estágio atual, com a remoção de todas as favelas situadas no interior do perímetro da Operação Urbana.

Mariana Fix, em “A fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo”, descreve as obras anteriores à aprovação da operação, com retirada de favelas do entorno do trecho da Avenida Roberto Marinho e nas proximidades do Rio Pinheiros; a autora estimava em 12 mil o número de moradores no local antes das remoções. O embrião do que viria a ser aprovado estava claro já ali, sob a forma de “melhoramento viário”, com a eliminação de várias favelas às margens do córrego em

região em pleno desenvolvimento econômico. A mesma autora descreve o violento processo de remoção dessas famílias (FIX, 2004, p.9) ainda na fase anterior à Operação Urbana. As mudanças no projeto da Operação, no início da gestão de Marta Suplicy, não alterariam o espírito do plano original.

O Prospecto de Registro da OUCAE (2004, com revisão em 2008) não previa a construção do túnel, apenas a construção de passagens em desnível nos cruzamentos da Avenida Jornalista Roberto Marinho com as Avenidas Pedro Bueno, Santo Amaro e Hélio Lobo, e com as ruas Guaraiuva, Nova Iorque, Vitoriana, Franklin Magalhães e George Corbisier. Já na gestão Kassab, as obras anunciadas trariam em sua esteira outro contingente alto de remoções, dessa vez para justificar as obras do túnel e a viabilização do parque linear. Vídeo promocional da obra fala em 650 mil m<sup>2</sup> de Parque Linear, e reassentamento de mais de 10.000 famílias vivendo em favelas. Com projeto urbanístico do renomado arquiteto Paulo Bastos, as obras do parque trariam também alterações na demarcação de diversas ZEIS. Dessa forma seriam eliminadas numa primeira fase as 16 favelas ali localizadas, além de encerrar a possibilidade de sua urbanização. A compensação anunciada pela Secretaria de Habitação se dá então em áreas menos nobres da OUCAE, sobretudo nos setores Americanópolis e Jabaquara.

O cenário em 2017 era de retomada das frentes de obras, após algumas interrupções, com grande contingente de moradores sendo removidos em atendimento provisório por auxílio-aluguel, em decorrência das obras e, em alguns casos, por risco. Segundo relato da liderança Sheila Nascimento, havia em outubro de 2016, 1.800 famílias no auxílio-aluguel entre os moradores das favelas "Diretamente Beneficiadas". A mesma moradora estima em cerca de 3.000 os moradores nesse modelo de atendimento provisório em todo o perímetro da OUCAE. O longo tempo desde que se iniciou o atendimento por auxílio-aluguel levou o Fórum de Lideranças a definir, em acordo com o Grupo Gestor da operação, que o atendimento passaria a ser feito de modo a mitigar os prejuízos para as famílias nessa condição. Assim, os novos empreendimentos devem receber sempre 50% de removidos por frentes de obras e 50% daqueles já removidos e que aguardam no auxílio-aluguel.

Até o início de 2017, quinze anos após a aprovação da OUCAE e a três anos de seu término, apenas 710 unidades haviam sido entregues em toda a operação, a uma média (não corrigida a inflação) de R\$205.000/Unidade. O Conjunto Corruíras, que teve terreno desapropriado em 2009, e atendeu moradores da comunidade Minas Gerais, com valor de terreno atualizado, tem cada uma de suas 244 (de 48m<sup>2</sup>) ao custo de R\$256.576,75. Já o Jardim Edith, estima-se, em valores não atualizados, em mais de R\$270mil por unidade. A proposta colocada no momento em que se discutia a execução das HIS atreladas às obras do túnel estimava as unidades em R\$98,5 mil, descontando-se os valores dos terrenos desapropriados (SARAGOÇA, 2016, p.274). Corruíras e Jardim Edith custaram duas e 2,4 vezes esse valor, se desconsiderados valores dos terrenos.

Compreende-se assim o esforço da gestão Haddad de buscar viabilizar conjuntos a preços menores. Se multiplicado o valor unitário do Corruíras por todos os atendimentos previstos inicialmente, a operação gastaria R\$2,5 bilhões para abrigar 8.500 famílias. Isso corresponde a um atendimento de mais de 26.000 famílias pelo PMCMV.

Além da previsão de atendimento inicial, a partir do cadastramento de 2009, estima-se a demanda total hoje em mais de 12mil famílias. Relatos de moradores indicam cerca de 6.000 moradores em novas ocupações (N.O.), que de acordo com a prefeitura não serão atendidas no perímetro da OUCAE, por terem se instalado posteriormente ao cadastro de 2009. A essas famílias se promete uma verba indenizatória quando da remoção (R\$1.200), além de vaga no cadastro da COHAB, para atendimento em outra região da cidade. Inconsistências no primeiro levantamento e ocupações posteriores não permitem prever solução definitiva para todos esses moradores. O nível de desarticulação das lideranças é, pois, equivalente à imprevisibilidade do atendimento, que mais de sete anos após o início do cadastramento das famílias tem uma eficácia muito baixa. Apenas os conjuntos Jardim Edith (252 unidades), Gutemberg (19 unidades), Iguçu(19 unidades), Residencial Corruíras (244 unidades), Residencial Nova Conquista (74 unidades), Residencial Nova Esperança (102 unidades), haviam sido entregues até o final de 2016, totalizando 710 unidades em todo o perímetro da OUCAE, após mais de 15 anos. A média de atendimento é de menos de 50 unidades por ano. Nesse ritmo, somente para atender às 1.800 famílias em auxílio-aluguel no final de 2016, a maioria para abertura de frentes de obra, seriam necessários 38 anos.

A hipótese central do trabalho aqui resumidamente apresentado é que a eliminação da imagem urbana da pobreza e do morar precário, que no início do século XX travestia-se na necessidade de eliminação da insalubridade e da imoralidade, vem sofrendo alterações em sua forma de aplicação, sem deixar, no entanto, de estar na agenda da política urbana brasileira.

Nos setores da cidade para os quais os parâmetros urbanísticos passam a ser negociados caso a caso, geralmente em função dos interesses do mercado imobiliário - as chamadas operações não-zonais - o Estado tem atuado na eliminação dos territórios da pobreza para a criação de localizações que atendam os interesses desse mercado. Ou, mais diretamente, que tornem a cidade vendável. Na contramão do discurso que se consolidou no último quartel do século XX, da integração dos assentamentos precários à cidade formal como política urbana, o Estado vem patrocinando a sua eliminação em territórios a serem ofertados ao mercado imobiliário em troca de ‘contrapartidas financeiras’ – normalmente na forma da outorga onerosa do direito de construir.

Outro ponto a se destacar é que nenhuma das favelas inseridas no perímetro da OUCAE será alvo de urbanização. A ação, largamente adotada em bairros situados em zonas menos interessantes para o mercado imobiliário, poderia ser a solução adotada em diversos assentamentos consolidados na área. A pesquisa demonstrou que em 11 das 16 favelas verificava-se a possibilidade de sua urbanização, segundo parâmetros utilizados pela Prefeitura de São Paulo. Apesar de algumas estarem, de fato, assentadas precariamente à beira de córregos e apresentarem alto índice de insalubridade, há diversos assentamentos que poderiam ser facilmente consolidados com poucas obras que dessem conta de problemas de infraestrutura, presentes no repertório consagrado de intervenções de urbanização de favelas. A opção pela remoção total e sua substituição por áreas verdes evidencia, sem sombra de dúvidas, o caráter geral do desenho urbano adotado: tábula rasa e eliminação de vestígios de pobreza para a valorização de área a ser adensada.

Laura Bueno (2000, p. 162) descreve as três principais formas de intervenção em favelas no Brasil como “Desfavelamento”, “Aceitação da favela” e “Urbanização”. Ao descrever “Desfavelamento”, a autora enfatiza que ela não se extingue com a aceitação

da favela como fenômeno urbano e com a falência dos modelos de erradicação, sobretudo aqueles levados a cabo no Rio de Janeiro a partir dos anos 40. Segundo a autora a “proposta segue sendo implementada em situações específicas relacionadas a grandes interesses imobiliários” (BUENO, 2000, p. 162). O caso em questão parece exemplificar bem um momento em que os interesses imobiliários e do capital da construção civil prevaleceram. Para as favelas no perímetro da OUCAE o desfavelamento surge como única solução; elas são tratadas de forma radicalmente distinta da ampla maioria. Se nas franjas da cidade o modelo de urbanização consagrado em fins do século XX, com provisão de infra-estrutura, minimização de remoções e regularização fundiária segue sendo o padrão, nas áreas de interesse do capital a lógica remete às políticas remocionistas de meados do século passado.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. “Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro”. In: *Espaço & Debates Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos. No 37, 1994.
- BUENO, L. M. de M. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. Tese de doutorado apresentada à FAUUSP. São Paulo, 2000
- BONDUKI, N.G. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 1998.
- BRASIL. *11º Balanço do PAC2 – 2015*. Brasília: Ministério do Planejamento/ Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, 2015.
- BURGOS, M. B. “Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro – as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- CAMARGO, C.P.F., et al. *São Paulo 1975: Crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1975
- CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T. “Nova Política, velhos desafios”. In: *Revista Eletrônica e-metropolis*. Rio de Janeiro, ano 5, n. 18, set. 2014. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrololes.net>>. Acesso em: 26/04/2015.
- CARVALHO, M.A.R. *Cidade escassa e violência urbana*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.
- CASTRO, L.G.R. *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- DAVIS, M. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- DENALDI, R. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- DENALDI, R. et al. “O Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários na região do ABC: característica e execução”. In: DENALDI, R. et al (Org.). *Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas*. São Paulo: UFABC, 2014.

- FERREIRA, P.E.B. *O filé e a sobra: As favelas no caminho do capital imobiliário*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- \_\_\_\_\_. “Urbanização de favelas vs desfavelamento: notas sobre uma operação paulistana”. In: *ANAIS DO 3º CONGRESSO INTERNACIONAL DE HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO*. São Paulo, FAUUSP, 2014.
- FELTRAN, Gabriel. *Desvelar a política na periferia: história de movimentos sociais em São Paulo*. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2005.
- FIX, M. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- \_\_\_\_\_. “A fórmula mágica da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo”. In: Schicchi, M. C; Benfatti, D.(Org.). *Urbanismo: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004.
- FONTES, A.; COELHO, F. "Urbanização de favelas e o Projeto Mutirão: Solução ou problema ?", In: *Anais do III Encontro Nacional da ANPUR*. Águas de São Pedro: ANPUR, 1989.
- JESUS, C.M. *Quarto de despejo: diário de uma favelada*. São Paulo: Ática, 2005.
- KOWARICK, L. *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.
- MARICATO, E. T. M. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Metrópole na periferia do capitalismo: desigualdade, ilegalidade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARQUES, E. e SARAIVA, C. “As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade”. In: MARQUES, E. e TORRES, H. *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo, Ed. Senac, 2005.
- MENDES, I. C. R. *Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica? Estudo do Programa Favela-Bairro no contexto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- PETRAROLLI, J.G.. *O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC*. Dissertação de mestrado (em Planejamento e Gestão do Território) apresentada à UFABC, Santo André, 2015.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/ SECRETARIA DE CULTURA. *Memória da destruição: Rio, uma história que se perdeu (1889 a 1965)*. Rio de Janeiro: Arquivo Público, 2002.
- REZENDE, H..D. *Forma Reforma Desforma: O novo formato da política pública para favelas*. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena : experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970- 1980)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SARAGOÇA, J.Z.. *A provisão habitacional nas Operações Urbanas: um estudo de caso da Operação Urbana Água Espriada*. Dissertação de mestrado

apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SINGER, P.; BRANT, C. V.(orgs). *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis: Vozes, 1980.

TANAKA, M.M.S. *M.U.D.: A vivência da realidade e a prática do fazer: Movimento Universitário de Desfavelamento*. Cadernos de Pesquisa do LAP. Revista de Estudos sobre Urbanismo, Arquitetura e Preservação. LAP/FAU/USP. Nº 06, 1995.

TASCHNER, S. P. *Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de Pesquisas e Políticas*. Cadernos de Pesquisa do LAP. Revista de Estudos sobre Urbanismo, Arquitetura e Preservação. LAP/FAU/USP. No 18, 1997.

TASCHNER, S.P.; VÉRAS, M. P. B. “Evolução e mudanças nas favelas paulistas”. In: *Revista Espaços e Debates*. São Paulo, n.º 31, 1990. p. 52-71.

VALLADARES, L. P. (Org.) *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelados do rio de janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

\_\_\_\_\_. *A invenção da favela - Do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2005.

ZALUAR, A. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 2002.

ZALUAR, A; ALVITO, M. *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.