

REVISTA BRASILEIRA DE

ESTUDOS

publicação da associação nacional de pós-graduação

URBANOS E

e pesquisa em planejamento urbano e regional

REGIONAIS

ISSN 1517-4115

ISSN eletrônico 2317-1529

Disponível Online em:

<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur>

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS

Publicação quadrimestral da Anpur

Volume 17, número 2, agosto de 2015

EDITORA RESPONSÁVEL

Ana Cristina Fernandes (PPGEO-UFPE)

EDITORA ASSISTENTE

Norma Lacerda (MDU-UFPE)

COMISSÃO EDITORIAL

Bernardo Campolina (CEDEPLAR-UFMG), Fania Fridman (IPPUR-UFRJ), Fernanda Sánchez (PPGAU-UFF), Helena Lucia Zagury Tourinho (PPDMU-UNAMA), Maria Lucia Refinetti Martins (FAU-USP)

CONSELHO EDITORIAL

Ana Fani Alessandri Carlos (PPGH-USP), Ananya Roy (University of California, Berkeley, EUA), Benny Schvarsberg (PPG-FAU-UnB), Bernardo Mançano Fernandes (Geografia-UNESP/PP), Carlos Antônio Brandão (IPPUR-UFRJ), Carlos Antonio de Mattos (IEUT-Pontificia Universidad Católica de Chile), Clara Irazábal (GSAPP-Columbia University, EUA), Denise Elias (ProPGeo-UECE), Edna Castro (NAEA-UFPA), Emilio Pradilla Cobos (Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México), Geraldo Magela Costa (Geografia-UFMG), Henri Acselrad (IPPUR-UFRJ), Ivo Marcos Theis (PPGDR-FURB), José Aldemir de Oliveira (PPGSCA-UFAM), Marco Aurélio A. de F. Gomes (PPG-AU-UFBA), Mariana Fix (IE-UNICAMP), Martim Smolka (Lincoln Institute of Land Policy, Inglaterra), Paul Claval (Université Paris IV-Sorbonne, França), Roberto Luiz do Carmo (NEPO-UNICAMP), Sarah Feldman (IAU-USP), Tamara Benakouche (PPGSP-UFSC), Víctor Ramiro Fernández (IIETE, Universidad Nacional del Litoral, Argentina)

COLABORADORES

Adriana Capretz Borges da Silva Manhas (UFAL), Alberto Nicolini (Universidad Nacional de Tucumán, Argentina), Ana Paula Koury (USJT), Análida Rincón Patiño (Universidad Nacional de Colômbia, Colômbia), André Dumans Guedes (UFRJ), Aristides Moysés (PUC-Goiás), Beatriz Piccolotto Siqueira Bueno (USP), Benny Schvarsberg (UnB), Carlos Aurélio Pimenta de Faria (PUC-Minas), Cecília Campello do Amaral Mello (UFRJ), Christine Rufino Dabat (UFPE), Claudia Leonor López Garcés (Museu Paraense Emílio Goeldi), Claudio Antonio Gonçalves Egler (UFRJ), Fabricio Leal de Oliveira (UFRJ), Fausto Brito (UFMG), Frederico Rosa Borges de Holanda (UnB), Gabriela Scotto (UFF), Geraldo Majela Gaudêncio Faria (UFAL), Hipólita Siqueira (UFRJ), Ivo Marcos Theis (FURB), Jeroen Johannes Klink (UFABC), João Sette Whitaker Ferreira (USP), Jose Marcos Pinto da Cunha (UNICAMP), Joseane de Souza (UENF), Livia Izabel Bezerra de Miranda (UFCG), Lúcia Leitão (UFPE), Luciana Correa do Lago (UFRJ), Luciana Teixeira de Andrade (UFRJ), Maria Cristina Schicchi (PUC-Campinas), Maria Lais Pereira da Silva (UFF), Marluce Wall (UEMA), Miquel Fernández (Universitat de Barcelona, Espanha), Paula Freire Santoro (USP), Paulo Pereira de Gusmão (UFRJ), Renato Tibiriçá de Saboya (UFSC), Roberto Luís de Melo Monte-Mór (UFMG), Rodrigo Santos de Faria (UnB), Romulo Celso Krafta (UFRGS), Rosa Moura (IPEA), Silvio Mendes Zancheti (UFPE), Simaia do Socorro Sales das Mercês (UFPA), Suely Maria Ribeiro Leal (UFPE), Tatiana Schor (UFAM), Valdir Roque Dallabrida (UnC), Vera Lucia Ferreira Motta Rezende (UFF), Vera Maria Pallamin (USP)

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Tiago Carginh Gonçalves (MDU, PPGEO-UFPE)

REVISÃO

Carlos Gomes de Castro (português) e José Miguel Ledesma (espanhol)

TRADUÇÃO:

Roddy Kay (inglês)

EDITORAÇÃO E CAPA

Rian Narcizo Mariano

IMPRESSÃO E DISTRIBUIÇÃO

Letra Capital Editora (www.letracapital.com.br)

Indexada na Library of Congress (EUA), Latindex e Portal de Periódicos da CAPES

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

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.17, n.2,
2015. – Associação Nacional de Pós-Graduação e
Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional; editor
responsável Ana Cristina Fernandes: A Associação, 2015.
v.

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

1. Estudos Urbanos e Regionais. I. ANPUR (Associação
Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento
Urbano e Regional). II. Ana Cristina Fernandes.

711.4(05) CDU (2.Ed.)
711.405 CDD (21.Ed.)

UFPE
BC-2001-098

REVISTA BRASILEIRA DE

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

S U M Á R I O

ARTIGOS

11 METROPOLITAN UNGOVERNABILITY – Rose Compans

25 UMA NOVA SEGREGAÇÃO METROPOLITANA: AS PERIFERIAS FRACTAIS – EVIDÊNCIAS ENCONTRADAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – Thiago Canettieri

40 CIDADE COMPACTA E CIDADE DISPERSA: PONDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DO ALPHAVILLE BRASÍLIA – Carolina Pescatori

63 A INSERÇÃO URBANA DOS EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA ESCALA LOCAL: UMA ANÁLISE DO ENTORNO DE SETE CONJUNTOS HABITACIONAIS – Vitor Coelho Nisida, Luanda Villas Boas Vannuchi, Luis Guilherme Alves Rossi, Julia Ferreira de Sá Borrelli e Ana Paula de Oliveira Lopes

81 NOTES ON THE CONTRADICTIONS OF HOUSING POLICY IN LATIN AMERICA TODAY: THE SITUATION IN BRAZIL AND VENEZUELA – Beatriz Tamasso Miotto e Pietro Caldeirini Aruto

99 URBAN PLANNING INSTRUMENTS FOR PROMOTING SOCIAL INTEREST HOUSING: FROM ZONING TO OBLIGATORY PERCENTAGES IN SÃO PAULO, BRAZIL, IN DIALOG WITH BOGOTÁ, COLOMBIA – Paula Freire Santoro

118 EL “URBANISMO HUMANISTA” Y LOS “PUEBLOS DE INDIOS” EN EL NUEVO REINO DE GRANADA – Carlos José Suárez

138 A “LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR” NA INDÚSTRIA DA MINERAÇÃO: UMA APROXIMAÇÃO A SUAS APROPRIAÇÕES E SENTIDOS – Edwin Muñoz Gaviria

RESENHA

157 UM NOVO PLANEJAMENTO PARA UM NOVO BRASIL?, de Ester Limonade Edna Castro – por Cibele Saliba Rizek

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

Gestão 2015-2017

PRESIDENTE

Rodrigo Ferreira Simões (CEDEPLAR-UFMG)

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Geraldo Magela Costa (Geografia-UFMG)

SECRETÁRIO ADJUNTO

Pedro Vasconcelos Amaral (CEDEPLAR-UFMG)

DIRETORES/AS

Ana Cláudia Duarte Cardoso (PPGAU-UFPA)

Fabício Leal de Oliveira (IPPUR-UFRJ)

João Farias Rovati (PROPUR-UFRGS)

Maria Camila Loffredo D'Ottaviano (FAU-USP)

CONSELHO FISCAL (TITULARES)

Cidoval Moraes de Sousa (PPGDR-UEPB)

Flaviana Barreto Lira (FAU-UnB)

Olga Lucia Castreghini de Freitas Firkowski (PPGeografia-UFPR)

CONSELHO FISCAL (SUPLENTES)

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva (PPEUR-UFRN)

Ivo Marcos Theis (PPGDR-FURB)

Rita de Cássia Lucena Velloso (EA-UFMG)

Apoio



EDITORIAL

Neste segundo número do volume 17 da RBEUR, damos continuidade ao esforço da atual Comissão Editorial e Diretoria da ANPUR de manter a excelência dos trabalhos publicados e de inserir a Revista no debate internacional dos estudos urbanos e regionais. Nessa direção, duas frentes de atuação merecem destaque: de um lado, a publicação de três trabalhos em língua inglesa, de modo a promover a interlocução com o público estrangeiro em geral (sabendo-se que o inglês vem crescentemente convergendo-se no principal idioma do diálogo acadêmico); e, de outro, a presença de três artigos focados em experiências ocorridas em outros países latino-americanos, um dos quais publicado em espanhol, reforçando a importância que a RBEUR atribui à interação com estudiosos da região.

Semelhante à edição passada, este número reúne oito artigos, cinco dos quais selecionados entre os 20 melhores artigos indicados pelos coordenadores das dez sessões temáticas do XVI Encontro Nacional da ANPUR (ENAnpur), realizado em Belo Horizonte, em maio de 2015. Além de dar sequência a uma prática adotada desde o primeiro número da RBEUR, a publicação de textos revisados provenientes do ENAnpur reflete a excelência dos trabalhos apresentados e das discussões travadas durante o principal evento do campo dos estudos urbanos e regionais no Brasil. Os três artigos restantes foram selecionados entre os textos submetidos à Revista por fluxo contínuo. Ressaltamos que, em ambos os casos, como rege a política editorial da RBEUR, os artigos foram submetidos à avaliação cega de pareceristas *ad hoc*, resultando em versões aperfeiçoadas aqui publicadas. Aproveitamos para registrar a valiosa colaboração de nosso corpo de pareceristas *ad hoc*, ressaltando a importância deles para a concretização do projeto editorial e para a qualidade da RBEUR.

Os artigos aqui publicados abordam um variado conjunto de questões fundamentais ao debate urbano e regional – dos limites da gestão metropolitana até os meandros da geopolítica em torno dos impactos territoriais de projetos da chamada responsabilidade social empresarial, passando pelas contradições inerentes à produção do espaço urbano, em que se destaca o papel do Estado. Sendo assim, esperamos que pesquisadores de diferentes tópicos sintam-se contemplados por essa diversidade; mantê-la foi um dos objetivos deste número.

Abordando a problemática da gestão metropolitana no Brasil, **Rose Compans** oferece novas reflexões a respeito daquilo que ela designa como “questão não pacificada do meio jurídico”. A autora indaga se a regulação do solo nas regiões metropolitanas brasileiras não deveria ser considerada, com base no Artigo 25 da Carta Magna, como uma das funções públicas de interesse comum. Se assim fosse, deveria ser exercida no nível supralocal e não no âmbito dos “interesses locais”. Compans opta por uma análise da legislação em perspectiva histórica, revisitando, inicialmente, a Lei 14/1973, que instituiu as regiões metropolitanas do país, de forma a evidenciar como foram repartidas as competências relacionadas à gestão territorial entre os entes federados no momento em que se vivenciava um regime de exceção no país. Ela também mostra como, anos mais tarde, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e outras legislações pós-Constituição incorporaram o tema da integração interfederativa na gestão das funções públicas. Finalmente, debruçando-se sobre o recém-promulgado Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), Compans conclui que ele não contém dispositivos para resolver o imbróglio da gestão do ordenamento territorial metropolitano, permanecendo como um aspecto não resolvido de tamanha importância para a gestão metropolitana. Segundo a autora, esse ordenamento continua como ponto de grande vulnerabilidade, na medida em que a Lei 13.089/2015 sequer definiu o uso do solo como uma função de interesse comum, como havia sido considerado na Lei de 1973. Resta lembrar que a não efetivação de um plano de ordenamento territorial metropolitano é funcional para os capitais, notadamente o imobiliário. Isso

permite que eles atuem de forma atomizada no espaço das metrópoles brasileiras, provocando configurações territoriais caracterizadas pela fragmentação socioespacial.

Tal processo, tão evidente nas periferias das metrópoles brasileiras, impulsionou **Thiago Canettieri** a indagar se o conceito de centro-periferia continua sendo válido para explicá-lo ou se é imperativo entender essa nova configuração espacial urbana por meio da ressignificação de certos conceitos. Estudando a distribuição territorial da pobreza na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), o autor conclui que a nova organização, notadamente periférica, apresentava-se, em 2010, mais dispersa, quando comparada à de 2000. Essa evidência impulsionou-o a utilizar o conceito de periferia fractal, anteriormente apresentado por Soja (2000) para o contexto de Los Angeles. Canettieri o aciona para demonstrar que, no caso da RMBH, diferentemente da metrópole americana, a fractalização ocorre a partir da periferia. Porém, os fragmentos carregam a tensão da totalidade do processo de urbanização ao se articularem entre si e com os centros e subcentros urbanos. Dessa forma, reproduz, com um novo formato, a contradição entre centro e periferia, mas não se afastando da sua essência: a segregação socioespacial.

O tema do processo de segregação é também abordado no artigo seguinte, entendido a partir das implicações espaciais da acumulação capitalista via produção do espaço, tema que tem, segundo **Carolina Pescatori**, alimentado um debate dual acerca da cidade compacta como uma “solução” urbanística ideal – baseada no resgate da cidade tradicional – e da cidade dispersa, considerada como um fenômeno problemático, na medida em que impulsiona a degradação de antigas áreas. A autora participa dessa discussão, buscando confrontar as duas visões por meio de uma interpretação teórica e historiográfica do pensamento urbanístico. Polemizando com autores que defendem a ideia de que a dispersão significa a morte da cidade – a anticidade –, ela defende que a dispersão é apenas uma de suas (várias) transformações históricas, não constituindo um fenômeno novo, sem antecedentes na história da cidade e do pensamento urbanístico. Tal questão havia sido problematizada muito antes do início do século XX. Sendo assim, a dispersão seria inerente à urbanização contemporânea. Para aprofundar o debate, a autora analisa o projeto urbanístico Alphaville Brasília, mostrando a intencionalidade da imagem dupla presente nas estratégias daqueles que o conceberam – isto é, uma imagem que tanto incorpora elementos da cidade dispersa, quanto reúne atributos da cidade compacta. Essa intencionalidade é passível de identificação, segundo a autora, nas duas faces morfológicas do projeto.

Em suas linhas centrais, tanto a segregação quanto a dispersão urbana são tributárias das lógicas espaciais de uma das mais importantes atividades da acumulação capitalista: a produção de moradias. Esta tem, historicamente, exigido a regulação estatal por diversos meios, entre eles as políticas públicas de financiamento à produção e à comercialização de habitações de interesse social e/ou de mercado solvável – temas discutidos nos três artigos seguintes.

Desvendar as diferentes formas de regulação, à luz do padrão de acumulação adotado pelos países latino-americanos, é o objetivo do texto de **Beatriz Tamaso Miotto** e **Pietro Caldeirini Aruto**. Para conduzir suas reflexões, os autores escolheram dois programas paradigmáticos: o Programa Minha Casa, Minha Vida (Brasil) e o *Gran Misión Vivienda* (Venezuela). Comparando-os, Miotto e Aruto registram marcantes diferenças. No caso brasileiro, a política fundiária não se articula com a política habitacional, o que vem reproduzindo não apenas a fragmentação socioespacial mas também uma forte especulação fundiária. Ademais, a hegemonia dos capitais (nacionais) imobiliário e da construção civil é incontestável. A esses capitais, cabe a decisão de como e onde investir. O caso venezuelano distingue-se do brasileiro pela forte articulação da política fundiária com a política habitacional, pela participação do

capital estrangeiro na construção de grandes conjuntos habitacionais, concebidos pelo planejamento estatal para criar novas centralidades, e pela estatização de parte das empresas produtoras de materiais de construção. Os autores finalizam assinalando que o modelo venezuelano, fundamentado no controle da terra, dos insumos e dos projetos, abre novos caminhos para o planejamento das cidades latino-americanas. Curiosa pesquisa seria aquela que confrontasse o modelo Alphaville, planejado por grandes empresas nacionais e reproduzido em diversas cidades brasileiras, com o caso venezuelano de controle do solo urbano e de criação de novas centralidades por meio da construção de grandes conjuntos habitacionais.

O segundo artigo a abordar a questão habitacional, de autoria de **Vitor Coelho Nisi-da**, **Luanda Villas Boas Vannuchi**, **Luis Guilherme Alves Rossi**, **Julia Ferreira de Sá Borrelli** e **Ana Paula de Oliveira Lopes**, é resultado de extensiva pesquisa de campo em sete conjuntos habitacionais selecionados no estado de São Paulo. Com base na compreensão de que o padrão de qualidade dos conjuntos habitacionais deve ser avaliado a partir da existência de equipamentos e serviços urbanos necessários à vida nas cidades, traduzidos na qualidade do entorno em que se situam os empreendimentos, os autores não só propõem uma interessante metodologia de análise desse padrão de qualidade como também recuperam um antigo debate sobre o isolamento a que têm sido historicamente submetidos tais conjuntos pela política habitacional brasileira desde a vigência do Banco Nacional de Habitação (BNH), aspecto que se contrasta com a política venezuelana abordada no artigo anterior. Em que pese a retomada da oferta de moradia social pelo Minha Casa, Minha Vida, após longos anos de paralisia na política habitacional brasileira, a análise apresentada no artigo mostra que ainda não logramos uma melhora significativa na correlação de forças entre agentes imobiliários, Estado e grupos populares no país, isto é, uma melhora capaz de alterar o histórico padrão de isolamento e de precariedade de serviços urbanos a que são submetidos os empreendimentos voltados à moradia social e de superar a desarticulação entre política habitacional e política urbana.

O artigo a seguir retoma o problema do acesso à moradia na perspectiva do planejamento urbano. De autoria de **Paula Freire Santoro**, o trabalho proporciona ao leitor um oportuno balanço acerca da implementação de instrumentos urbanísticos inspirados nos princípios das chamadas políticas habitacionais inclusivas, baseados em regulação ou reserva de terra, observando dois casos concretos, São Paulo e Bogotá, nos últimos 10 anos. Além de um detalhado inventário dos referidos instrumentos, no qual procura destacar elementos de comparação entre as duas experiências estudadas, a autora chega à conclusão de que, ao final de uma década, a correlação de forças nessa questão ainda pende para o lado do mercado, em detrimento da ampliação do direito à cidade aos habitantes de menor renda. Apesar dos avanços registrados, o controle da ação dos agentes imobiliários em busca de rentabilidades extraordinárias ainda requer muita criatividade, perspicácia e capacidade de negociação e mobilização de urbanistas e movimentos por moradia, a fim de que seja cumprida, efetivamente, a função social da propriedade em ambas as cidades latino-americanas (função que se pode, sem dificuldades, ser extrapolada para um conjunto bem mais expressivo de centros urbanos).

Os dois últimos artigos abordam análises bem distintas do que foi visto até aqui, ampliando o campo temático de observação oferecido por esta edição da RBEUR. De um lado, uma interessante perspectiva histórica acerca do processo de urbanização na América Latina, defendida no artigo de **Carlos José Suárez**. Partindo do conhecido debate sobre as distinções entre o urbanismo espanhol e o português nas Américas, o autor reelabora o debate, propondo, especialmente ao público brasileiro, do ponto de vista de um observador de origem hispânica, articular a solução do traçado quadricular espanhol a uma “simbologia devocional cristã”, da qual, a seu ver, são originados os chamados “*pueblos de indios*”, compreendidos

pelo autor como “lugares pedagógicos para a doutrina cristã”. O modelo, se assim podemos chamá-lo, de urbanização espanhola nas Américas poderia ser visto como um instrumento do processo “civilizatório”, liderado pelas ordens religiosas em busca da expansão de sua influência no Novo Mundo. O artigo oferece, assim, novos elementos para a historiografia brasileira acerca do processo de urbanização colonial nos países de colonização espanhola e portuguesa da América Latina.

De outro lado, e encerrando a seção de artigos, o trabalho de **Edwin Muñoz Gaviria** introduz uma temática atual e ainda pouco abordada nos estudos urbanos e regionais no Brasil, a saber, o problema e as contradições em torno da noção de responsabilidade social empresarial (RSE), no caso específico as eventuais resistências de populações atingidas por impactos ambientais ou sociais diante de atividades mineradoras. Mapeando certas controvérsias observadas na literatura, o autor contribui para problematizar e dar visibilidade à chamada “licença social para operar” no contexto da RSE, por meio da qual as mineradoras procuram reduzir o custo social envolvido no impacto da operação de seus negócios extrativos sobre comunidades e meio ambiente. Ainda bastante circunscrito a outros campos disciplinares, particularmente o da Administração, esperamos estimular, com a introdução do artigo no presente número, o crescimento do debate crítico sobre a dimensão espacial da RSE no campo dos estudos urbanos e regionais.

Encerrando o número, a resenha de **Cibele Saliba Rizek** apresenta ao leitor a coletânea *Um novo planejamento para um novo Brasil?*, organizada por Ester Limonad e Edna Castro. O livro resulta do simpósio homônimo, organizado pela ANPUR durante a 65ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), ocorrida na cidade do Recife, em julho de 2013, cujo tema central foi “Ciência para o novo Brasil”. Segundo Rizek, os 14 capítulos do livro, organizados em três partes, traduzem as principais questões postas no calor dos acontecimentos das jornadas de junho de 2013, em sua confluência com a promessa de um “novo” país, quais sejam: “uma economia mais vigorosa; uma trama territorial claramente urbana; novos patamares democráticos, que comportavam grandes manifestações de massa; uma discussão a respeito de um horizonte de desenvolvimento; e sinais de estabilidade institucional”.

A publicação dessa resenha é oportuna não só por divulgar o esforço realizado pela direção da Associação para aproximar-se da SBPC, como também por adiantar a temática central do próximo número da RBEUR: “Cidades e insurgências: novos e velhos conflitos, agências e direitos”. Organizado na forma de dossiê, o último número de 2015 terá por objetivo principal reconhecer experiências e imaginários insurgentes como parte constitutiva dos processos de transformação das cidades e dos territórios e como ingrediente crítico imprescindível para seu entendimento na contemporaneidade.

Boa leitura!

Ana Cristina Fernandes
Editora Responsável

Norma Lacerda
Editora Assistente

Tiago Cargnin
Secretário Executivo



ARTIGOS

METROPOLITAN UNGOVERNABILITY¹

ROSE COMPANS

City Hall of the City of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

A B S T R A C T : Although most of the population already live in metropolitan areas, in the Brazilian legal framework, there is still no appropriate legal ruling for managing these territories. The federal pact resulting from the Federal Constitution of 1988 established that it was at the prerogative of the states to create metropolitan regions, urban agglomerations and micro-regions, but did not attribute sufficient powers to them so they could conduct public functions of common interest (FPICs, in Portuguese), given the municipal autonomy likewise granted by the Constitution. In no other aspect does this legal conflict appear more evident than in territorial organization, since virtually all the instruments for the control of land use are of exclusively municipal competence. The purpose of this article is to discuss the possibilities of smoothing the way to an understanding on the limits of local autonomy in conurbations, thereby subordinating the “local” interest to the common interest, with regard to the regulating urban occupation. Therefore, we start with a brief analysis of the 1973 Law which set up the first metropolitan areas in Brazil, and thereby seek to identify advances and retrograde steps that the Constitution represented in relation to the division of powers between federal entities with respect to land management. Then, we investigate the role that post-1988 federal law reserves to metropolitan bodies in organizing, planning and carrying out FPICs in order to catch sight of windows of opportunity to bring them into force with regard to regulating the use of land. Finally, we discuss if the Statute of the Metropolis, which has recently been approved, provides the legal framework needed to overcome the antagonisms that criss-cross metropolitan governance.

K E Y W O R D S : regulating land use; governance; metropolitan areas.

INTRODUCTION

The street demonstrations in 2013 showed there is significant dissatisfaction with the quality of life in Brazilian cities. The outburst of demands, although diffuse, included those which demanded improvements in public services and housing conditions, thus shedding light on the inefficiency of the management of these territories. The clamor of the streets ratified the urgency of the debate on the limits of the federal pact resulting from the 1988 Constitution and the gap left as to the forms of organizing the State in metropolitan regions.

The prerogative for creating “clusters of neighboring municipalities so as to integrate the organization, planning and conduct of public functions of common interest”¹, has since the 90s stimulated Brazilian states from to introduce new metropolitan regions and/or expand old ones. According to the *Observatório das*

¹ Uma versão preliminar do artigo foi publicada, em português, nos Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR. O trabalho está disponível em: http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_dl=252.

² Federal Constitution, Art. 25, § 3º.

Metrópoles report (2015), more than half of the population already lives in formally instituted 71 metropolitan regions (MRs), 3 integrated regions of economic development (RIDEs, in Portuguese) and 4 urban areas (UAs). Despite the absence of clear criteria for such classification (FIRKOWSKI, 2013), studies have, in fact, identified the presence of metropolises which have a strong polarizing capacity in all macro-regions of the country, due to the concentration of functions of high complexity, economic density and the high stock of wealth they have accumulated (RIBEIRO, 2009; ARAUJO; BITOUN; FERNANDES, 2009).

The growing political and economic importance of these territorial units, however, is not matched by public policies that have been adequately structured to serve them. Research by IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/ Institute of Applied Economic Research), covering fifteen of the main MRs, points to this mis-match by showing the enormous fragmentation and institutional weakness in the metropolitan management of the country (COSTA; TSUKUMO, 2013). Except for the experience of São Paulo and Belo Horizonte, the political and administrative boundaries have not been translated into consolidating new institutional arrangements that foster the capacity for effective governance. These new arrangements have become all-powerful for metropolitan governance, to the extent that, with the advent of municipal autonomy in the wake of the 1988 Constitution, the previous model of centralized and authoritarian management has become totally obsolete, and has given way to the need for new formats of a type that are more negotiable and entered into by mutual agreement.

However, building consensus around a common agenda and making all stakeholders “play by the same rules”, requires more than mechanisms for ensuring liaison between and the participation of federal entities and civil society in the decision-making process. Local political disputes, disparities in the tax and institutional structure of the municipalities, the fiscal crisis of the States, and legal disputes related to the division of powers and allocation of tax collection among the units of the federation, can adversely affect or even derail achieving the objectives of planning (PINTO, 2007; SANTOS JÚNIOR, 2009).

Without intending to exhaust such a vast and complex theme here, given the space limits of this article, we would like to focus our attention on one aspect that causes conflict in interfederative relationships in metropolitan management, namely the power to regulate the use of land.

The provision in the Constitution that gave the municipalities exclusive authority to promote “proper regulation of land by planning and controlling its use, and by apportioning and occupying the use of urban land”² restricts planning in the metropolitan scale, since it requires a connection with all local plans that is difficult to achieve, and since there is an even greater unlikelihood of these being compatible with each other. To give an idea of the magnitude of this complication, it is worth remembering that the country’s largest metropolitan areas are formed by dozens of municipalities!

To ensure the effectiveness of a metropolitan master plan under these conditions, it would be necessary to coordinate the drafting and approval of local plans and of laws on land use together with dozens of town halls and city councils. In addition, the prerogative of municipal competence in regulating the use of urban land use involves submitting the conduct of large projects, plans or programs, which involve

³ Federal Constitution, Art. 30, VIII.

physical interventions, to compliance with the local norms and for approval by the authorities of each locality.

The issue that has not yet been settled in the legal environment is whether the regulation of land use, in the MRs should be interpreted as one of the public functions of common interest (FPICs), and, therefore, exercised at the supra-local level - as provided for in Article 25 of the Federal Constitution - or whether this remains within the scope of “matters of local interest” - as required by Article 30 which sets out, among other matters, what body has the authority to legislate, and this consubstantiates municipal autonomy.

How are the States which institutionalized metropolitan regions managing to get around this legal imbroglio? Have recent federal regulations on matters of town planning law espoused the thesis of absolute or relative municipal autonomy?

This article seeks to reflect on these questions, without, however, intending to answer them. It seeks only to contribute by examining the debate in more depth and conducting further research. We begin with a brief analysis of how Law N^o. 14/1973 - which established the first metropolitan areas in the country – split the overall responsibility for land management among the federal entities, and which services it typified as being of common interest. Then we investigate how the post-Constitution federal legislation incorporates the theme of interfederative integration into the management of FPICs. Finally, we discuss if Law N^o. 13,089/15, which established the Statute of the Metropolis, contains articles which can quell the existing antagonisms in the regulating the use of urban-metropolitan land.

THE CONSERVATIVE ORIGIN

The creation of metropolitan regions in Brazil was primarily put forward by the 1st PND (the abbreviation in Portuguese of National Development Plan) in 1971 as a strategy linked to the efficiency of urban spaces, after they had been recognized as a privileged locus of production. It was, therefore, important to encourage the economies of agglomeration and to prevent their diseconomies. This strategy was made concrete in Complementary Law N^o. 14/1973, which first set up eight MRs³, to which that of Rio de Janeiro would be added in the following year.

The recommended management model for these regions was centralized and vertical, as it corresponded to the dictatorial nature of the then military regime and the strategic role that they played from the point of view of development. It is worth remembering that, in this period, both the governors as well as the mayors of the state capitals, and those at the head of hydromineral plants and areas considered of national security were appointed by the regime (and not democratically elected). Thus, for each of the MRs, members of the deliberative and advisory councils were appointed. The first was chaired by the Governor of the State and comprised five other members “of recognized technical or administrative capacity” (Article 2, §1), whom the Governor appointed. The second consisted of representatives of the municipalities that formed the MR, and it too was chaired by the Governor.

It fell to the deliberative council to draw up the Integrated Development Plan and to schedule and coordinate implementation of common services, besides programs and projects of metropolitan interest. The advisory council’s role was only

⁴ These are: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba and Porto Alegre.

to give opinions and to suggest measures. The councils were to be funded by the State, while implementing programs and projects, as well as common services was to be funded by the Union. The structure of management was complemented by a State body or enterprise, the duties of which were to unify the conduct of common services by means of agreement or concession.

The “common services” to the municipalities that, because of the metropolitan interest would have to be “unified”. were: a) planning of economic and social development; b) basic sanitation, including water, sewage and public cleansing services; c) use of “metropolitan” land; d) transport systems and the traffic network; e) production and distribution of piped gas; f) making good use of water resources and controlling pollution of the environment.

It is worth pointing out that this law came into force, in whatever area that evidently would not contradict the Federal Constitution. On the latter being promulgated in 1988, most of the metropolitan common services became a responsibility that was common to the federal entities, it falling to the Union to lay down general guidelines and national systems; to the municipalities to render services of local interest; and to the States to do what it was not forbidden to do and to be exclusively responsible for the distribution of piped gas.

As for land use, it is noted that LC 14/73, a procedural law which has an apparently redundant function which is designated as being “metropolitan”. A hypothetical justification for this redundancy would be the intention of the legislator to distinguish scales or specific areas of activity that neither overlap nor are substituted, there being the use of “local” land and the use of “metropolitan” land. Based on this premise, areas neighboring other municipalities or undergoing urban expansion, and areas that influence projects of a supra-municipal scope or are located in the vicinity of railway and metro stations, for example, could have their regulation classified as being of metropolitan and not local interest.

It is important to point out here that the constitutional item to which we referred earlier, which defines the regulation of land by means of planning and controlling the use and occupation of urban land as a municipal competence, is preceded by the phrase “as falls to it”. Therefore, if the municipal competence is to promote “as falls to it” the regulation of land, it is admitted that, in certain circumstances, this falls to another federal entity. As we shall see later, this line of argument underpins the justification of a draft bill that grants the management body of the MR of Belo Horizonte broad powers in urban matters without supposedly infringing municipal autonomy.

It is curious to note that LC 14/73 does not include housing among the services common to municipalities despite the magnitude of the process of shanty towns being created which was already seen to be a problem of large cities in the 70s. This serious gap reinforces the idea that emphasis really was on the urban infrastructure that would bring about greater efficiency from the production point of view by reducing transport costs and commuting time, by guaranteeing the supply and rendering of essential services etc. On the other hand, the fact that there was a portentous policy at the federal level, operated by the National Bank for Housing (BNH, in Portuguese), may have contributed to this omission.

The recognition of decent housing as a right, however, would only happen in the following decade, in the midst of the process of drawing up the Constitution, with strong social mobilization led by the National Movement for Urban Reform.

Although not included among the fundamental social rights, the victory of the struggle for urban reform was reflected in the text of the Constitution by including the social function of property as an inalienable clause, and “fostering the construction of housing construction and improving housing conditions and basic sanitation” (Art. 23, IX), as a competence in common, of the Union, states and municipalities.

METROPOLITAN REGULATION IN ORDINARY FEDERAL LEGISLATION

The most important general norm of town planning law that was approved subsequently to the Federal Constitution was Law No. 10.257/2001, which established the Statute of the City. As its name suggests, at bottom, it establishes guidelines and tools for the policy of urban development of the municipalities. Of the twelve instruments that it lays down, only two - the special usucaption (acquisitive prescription) of urban property and the right of surface – do not need to be regulated by municipal law and/or have their application restricted to the area bounded by the Master Plan, which is also approved by municipal law.

Secondarily, however, the Statute of the City sets out other dimensions of urban policy, thereby opening some legal loopholes for activity at the state and metropolitan levels. It recognizes, for example, as instruments of urban policy, among others, state plans for regulating territory and the planning of metropolitan regions, urban agglomerations and micro-regions (Art. 4). It also determines that management bodies of metropolitan areas should include the “mandatory and meaningful participation of the population and associations representing various segments of the community” (Art. 45). Finally, it establishes that States and Municipalities should set deadlines for “expediting guidelines for town planning developments, approving projects to parcel and build on land, conducting inspections and expediting the term of verification and completion of works” (Art. 49).

It is worth remembering that the prior consent to the approval of projects for creating land lots and dismembering lots of land, as well as a court hearing in the case of changing rural use to urban use, were already prerogatives of metropolitan authority conferred by Law No. 6.766/1979. However, only in the metropolitan regions of Recife and São Paulo did terms of consent condition the registration of real estate in the public notary offices of the region (COSTA; MARGUTI, 2014). Associated with the expedition of guidelines for town planning developments, prior consent may grant a metropolitan body control, even partially, over densifying and expanding the urban sprawl; integrating the road system and environmental impact as well as facilitating increased predictability as to the future investments in infrastructure and public facilities.

In addition to the prior approval and the expedition of guidelines for town planning developments, what is left to the States, as territorial planning instruments, is the creation of Nature Conservation Units (NCU) in accordance with the constitutional precept, ratified by Law No. 9.985/2000, which regulates: the listing of areas that my present significant cultural or environmental interest; disappropriation for purposes of public utility or social interest; and also the delineation of areas of special interest, subject to public intervention.

It is opportune to mention that among the NCUs provided for in the aforementioned federal law, Environmental Protection Areas (EPA) are those in which biotic, aesthetic or cultural attributes are verified, in which human occupation is permitted. With a view to disciplining the process of occupying, protecting and ensuring the sustainability of natural resources, after allowing for: “if the constitutional limits are respected, norms and restrictions may be set on using a private property located in an Environmental Protection Area” (Art.15, § 2).

As to bounding the areas of special interest, although commonly used in municipal planning, there is no legal item that prohibits the initiative of the States. The Constitution of the State of Rio de Janeiro, for example, authorizes the State to create areas of special town planning, social, environmental, tourism interest and of public use (Art. 231, VI). In Minas Gerais, the draft Bill N^o. 3.078/2012 pending in the Legislative Assembly – which already has received a favorable legal opinion as to its constitutionality - provides for bounding Zones of Metropolitan Interest, regulation for which will fall to the Metropolitan Development Agency, which has been in operation since 2009.

However, the municipalist view still predominated in the norms that came after the Statute of the City and these defined the national systems and policies directly related to urban development: such as housing, sanitation and transportation. With the exception of solid waste policy, the other policies gave little consideration to the specificity of the conurbation or the metropolitan scale in the management of the public functions that they regulate, and therefore, do not include them as one of the FPICs mentioned in Art. 25 of the Constitution.

Law N^o. 11.124/ 2005 which set up the National System for Social Housing (SNHIS, in Portuguese), for example, only lists the “regional or metropolitan institutions that perform complementary functions or similar duties related to housing” (Art. 5, VI), among those which are an integral part of it. In other words, even the hypothesis of there being a company or metropolitan autarchy acting in the housing area is considered. It also lays down the creation of councils and funds only at the national, state and municipal levels, ignoring, as if this were possible, that the land issue is vital, a determining factor in the siting of social interest housing, and that can hardly be addressed in isolation by municipalities in conurbation regions. This is because changes in the rules of zoning or the application of town planning instruments that lead to restrictions on the real estate business or reducing the potential for construction, if carried out by a single municipality, result in a differential of profitability that directs private investment to other adjacent municipalities that may not have regulated them.

This intrinsic relationship between land use and housing would, however, be observed by Law N^o. 11.977/2009, which created the My House, My Life program (MCMV, in Portuguese), as well as programs and instruments for regulating the land of precarious squatter settlements. But integration with urban policy is only thought about on the municipal scale, based on a series of conditionalities or priority criteria, such as: compliance with the master plan; implementation of the instruments of the Statute of the City; analysis and approval of the project for regulating land of social interest in the town planning process of bounding land and legitimating land ownership; and the creation of a Zone of Special Social Interest, by municipal law.

As to the National Basic Sanitation Policy, set out in Law N^o. 11.445/2007,

it grants that services can be regionalized, but reserves the regulatory functions and inspection to the body belonging to the unit of the federation, whether this is the nominated one or one that has received delegated authority by a cooperation agreement, or then public consortium. Thus, for a metropolitan body to be responsible for organizing, planning and implementing this important FPIC - as stated in the article of the constitution - should be set up as an autarchy or state enterprise, or, perforce, be linked to an inter-municipal consortium, since the official body for the service, in this case, is the municipality.

In the transportation area, Law Nº. 12.587 / 2012, on regulating the National Policy on Urban Mobility attributes to the Union, and not to the States, the task of “promoting implementing collective public transport projects of a large and medium capacity in urban conurbations and in metropolitan regions” (Art. 16, VI) and in these areas it should also prompt “coordinated and integrated actions between municipalities and states ... aimed at common policies for urban mobility “(Art. 16, § 1). That is, although it allows for, unlike for other policies, the importance of coordination and integration in the MRs, it delegates functions of planning and policy liaison of the subnational entities to the federal level, and not - to the contrary of what the Statute of the Metropolis suggests, as we shall see below - to structures of metropolitan governance.

It is worth pointing out that the norms mentioned above that deal with national policies were all designed by the Ministry of the Cities, which, since its inception in 2013, has been structured, in a fragmented way - with national secretariats for housing, sanitation, mobility and urban programs - and that this Ministry has never favored the theme of MRs in its lines of activity. As to the National Policy for Solid Waste, which, as we underline earlier, is the closest to the constitutional article that sets out the management of the FPICs at the metropolitan level, it was drawn up within the heart of the Ministry of the Environment.

Indeed, Law Nº. 12.305/2010, although it has given incumbency to the municipalities for the integrated management of solid waste, it attributes to the States the function of “promoting the integration of the organization, planning and public functions of common interest related to solid waste management in metropolitan regions, urban agglomerations and micro-regions “(Art. 11). Therefore, it includes the MRs’ plans for solid waste among the planning instruments which it institutes by delegating to the States how they are drafted, but, mandatorily, with the participation of the municipalities.

It can be concluded that despite the municipalist view that prevailed in the Constitution also making itself present in the laws which instituted the national policies most directly related to urban development, these contributed after a fashion to strengthening the role of the States. This role remains fundamental for institutionalizing MRs to the extent that only this entity can create a metropolitan body that is responsible for a larger number of FPICs. Regarding the regulation of land use, however, although the legal norms allow for some possibilities for state action, they require further clarification with regard to the limits of local and metropolitan interest, and provide greater legal security by reducing margins of conflict and contestation.

To finalize this analysis of federal legislation, we could not fail to draw attention to the creation of 3 Integrated Development Regions (RIDEs, in Portuguese), in

the ambit of the national policy for regional development laid down in Decree Nº. 6.047/2007, the overall responsibility for which was assigned to the Ministry of National Integration by Law Nº. 10.683/2003. As the RIDEs that were created are defined as a “geo-economic and social complex” to which priority treatment in planning and inter-agency coordination will be given, their scope resembles that of the MRs, particularly for the Greater Teresina and the Federal District and its surroundings⁵, since they have a large city as the nucleus which structures them.

⁵ Besides these, the RIDE of Juazeiro/Petrolina includes municipalities of Bahia and Pernambuco.

In addition to the incongruity of the Union’s action in these territories with metropolitan characteristics being linked to a separate Ministry from the one which is responsible for urban development policy, the fact is added that the RIDEs can enjoy tax incentives and funding sources that the MRs lack. The actions identified in development plans and programs for the RIDEs, presented by the Chamber for Policies of National Integration and Regional Development, as set out in Decree 6,047/2007, will have the “inclusion of their financial expression in the Multi-Year Plan, and with these being given priority in the Law on Budgetary Guidelines” (Article 5.). They can also receive resources from the Budget of the Union, from the development funds of the Northeast, the North, the Centre-West and Amazonia, and other funds, especially aimed at regional development, as well as fiscal benefits and incentives, as determined in Art. 6 of the said Decree, in line with the measures set out in Art. 43 of the Constitution.

Such a discrepancy in relation to financing the RIDEs and MRs will become even more pronounced with the presidential veto to the creation of the National Fund for Integrated Urban Development – FNDUI (in Portuguese) - the purpose of which is to capture funds and support interfederative governance actions, which had been laid down in the draft bill of the Statute of the Metropolis, as we shall see below.

THE STATUTE OF THE METROPOLIS

After more than a decade of being processed in the National Congress, the Statute of the Metropolis was finally approved, when introduced by Law Nº. 13.089/2015 which lays down general guidelines for the integrated planning of metropolitan regions and urban agglomerations. One of the main innovations brought in by the Statute is undoubtedly the definition of “interfederative governance” as the “the sharing of responsibilities and actions between the entities of the Federation in terms of the organization, planning and conduct of the public functions of common interest” (Art. 2, IV).

The basic structure of this governance will be found in three separate bodies which have executive, deliberative and technical roles, as well as an integrated system for allocating resources and rendering accounts. The executive board shall consist of representatives of the State and the municipalities which together form the “urban territorial unity”, while the deliberative body will include the participation of civil society. As to the technical body, it will have a consultative character and assist decision-making by the executive and deliberative bodies.

Both this structure and its respective administrative organization will be regulated by state complementary law, which shall also include a list of FPICs that will be the object of shared management and the means of social control. The degree

of difficulty that approval of this additional legislation embraces can be imagined, whether because of the wide range of political actors and interests in play, or whether due to the deliberative character that it confers on the participatory body. The fierce political disputes that there will be regarding the composition of the collegiate bodies and their powers, associated with the absence of deadlines defined in the Federal Law to regulate the proposed governance model, result in a high level of unpredictability as to its being brought into effect.

The Statute does not establish what public functions can be classified as being of common interest. It only conceptualizes as “public policy or action inserted therein, the realization of which is not feasible by one municipality alone or causes impact on neighboring Municipalities” (Art. 2, II). What will, therefore, fall to state legislatures is the understanding that the regulation of land use whether or not a function of impacts that generate impacts that may well transcend municipal boundaries, is the only reason that would justify its inclusion as a FPIC, as it is obviously not unfeasible for it to be performed by the municipality.

There is, however, a contradiction. The minimum content by the Federal Law for the integrated urban development plan for the metropolitan region – which is mandatory and approved by state law (Art. 10) - reveals a clear intention to transform it into an effective tool for regulating the use of land. This is because it determines that this plan should include, among other matters: macro-zoning; guidelines on how municipalities should liaise with each other when parceling land and deciding on the use of urban land; and delineating protected areas and areas subject to natural disasters (Art. 12). In addition, it also establishes as an obligation that municipalities which make up the MRs should make their master plans compatible with the plan for the corresponding integrated urban development plan (Art. 10, § 3).

However, recent experience of drafting municipal master plans shows to what a great extent macro-zoning can be vague or even innocuous, if it is not consubstantiated in disciplining the occupation of land, which have been translated into permitted uses, building indices and parameters. Liaison between the municipalities as to the parceling and use of urban land, for its part, can serve the coordination of regulating boundary areas, but it is insufficient to ensure compliance with the guidelines and objectives set out in the metropolitan plan. And the delineation of areas protected because of their environmental or cultural relevance, or because they are risk areas, already has instruments laid down in the norms currently in force such as EPAs, which can be decreed by any federal entity.

Nor does the obligation to make the local master plans compatible with the metropolitan plan ensure that it will be in some way effective with respect to regulating the use of land, given that it may only deal with a set of principles and guidelines, or even town planning actions and instruments which may or may not ever be regulated, which will not result in any practical effect. Moreover, as Salandia (2012) points out, based on a survey of the Ministry of Cities, there are few municipalities that effectively apply the tools laid down the Statute of the City⁵.

It is a fact that the Statute of the Metropolis, by transferring to state laws the definition of the functions of common interest that will be managed in an integrated way, leaves the scope of metropolitan management completely open. It may act on a single FPIC or on all of them. If, on the one hand, this flexibility facilitates making agreements on the constitution of the institutional arrangement, on the other, it adds

⁶ In the case of the onerous granting of the right to build, only 10 in the universe of 1,688 municipalities – equivalent to less than 1% – applied the instrument in 2005.

nothing to smoothing out normative conflicts, in particular as regards the authority to regulate the use of land.

Two other instruments laid down in Law N°. 13.089/2015 in order to foster integrated urban development, which are more directly related to regulating land - the “consorted interfederative operations” and “zones for the shared application of town planning instruments provided for in Law N°. 10,257, 2001”⁶ – likewise enjoy little concrete reality. In fact, they further aggravate the existing regulatory conflicts.

Art. 24 of the Federal Law in an epigraph changes the wording of the Statute of the City, therein introducing a sole article with the possibility of implementing “interfederative consorted urban operations”. However, in our view, it does so insufficiently. This is because it deals with the need for approval of the operation by means of state law, without modifying other articles that determine that only specific municipal law shall delineate and establish the conditions for conducting it, including the counterparts to be required from the proprietors due to the increase in the construction potential. Besides the flaw in the alteration suggested to Law 10.257/01, it is unclear how the metropolitan body will be able to alter town planning parameters and require counterparts, if it does not fall to it to discipline the use of land in the area of operation, and neither the issuance and alienation of Certificates of Additional Construction Potential (CEPAC, in Portuguese).

The same occurs in relation to the proposal to bound zones for “shared application” of the instruments laid down in Law N°. 10.257/01. There is doubt as to what such sharing would consist of, given that, as noted in the previous section, almost all the instruments laid down in the Statute of the City should be regulated by municipal law, and the areas that its application cover should be defined in the master plan. Law N°. 13.089/15 was not dedicated to altering the wording of the articles of Law 10.257/01 with regard to allowing for supralocal or shared application of the town planning instruments that it laid down. In fact, this hypothesis would not even be plausible for most of these – such as progressive IPTU property tax, transfer of the right to build or onerous granting of the right to build –, since they are based on local prerogatives, whether for collecting IPTU or licensing constructions.

Surprisingly, the final wording of PL 3.460/04, which gave rise to the Statute of the Metropolis, was approved by the Committee for the Constitution and Justice of the Chamber of Deputies, in March 2014.

This, therefore, sums up to the non-definition as to the scope of metropolitan management, particularly with respect to regulating the use of land, the inconsistency of some instruments, the applicability of which will require changes in the legal wording which instituted them. But not only these. The conceptualization and standardization of creating metropolitan regions, contained in Law N°. 13.087/15, while necessary, has generated an institutional limbo that will also require a normative effort for it to be regularized.

By typifying as a metropolitan region only those territorial units that have “national influence” or are configured as an “area of influence of a regional capital” (Art. 2, V and VII), the Statute of the Metropolis excluded many of those hitherto classified by IBGE or formally constituted as such⁷. The territories that no longer fit into the legal definition of an MR will, for the purposes of federal law, be regarded as urban agglomerations. In relation to the RIDEs, despite the Statute not dedicating any mention of these, the final version of the draft bill approved

⁷ Art. 9º (IV and V).

⁸ Like those of the: The Southeast of Maranhão – MA; Cariri - CE; Campina Grande - PB; Agreste - AL; Vale do Aço - MG; Baixada Santista, Campinas, Sorocaba e Vale do Paraíba – SP; Londrina, Maringá, Carbonífera - PR; Chapecó, Foz do Rio Itajaí, Lajes, Norte/Nordeste Catarinense, Tubarão and Vale do Itajaí – SC; Vale do Rio Cuiabá – MT.

in the National Congress allowed for the integration of the Federal District as a hypothetical MR or urban agglomeration (Art. 19). However, this article later received the presidential veto.

Although not the focus of this study, it is worth mentioning that equally the presidential veto to the creation of the National Fund for Integrated Urban Development (FNDUI)⁸, was a major frustration to those who have dedicated themselves to the metropolitan cause because of the lack of stable funding sources for the management of the FPICs, given the fiscal crisis of the states and the tax weakness of most municipalities that make up the MRs. The main justification for the veto is that “the creation of funds crystallizes linking them to specific purposes to the detriment of the inter-temporal dynamics of the policy priorities”⁹. The ongoing presence of numerous special national funds, however, suggests that the reasons for the veto arose from the need for contingency than from the fear of crystallizing funds (MOURA; HOSHINO, 2015).

9 Articles 17 and 18.

10 Message Nº 13, of 12 January 2015.

The factual exercise of regulating the use and occupation of land in conurbated urban spaces, either through the transfer of authority to the metropolitan body in specially delineated areas – a large gap left by the Statute of the Metropolis – i.e. because of the complexity of making local master plans and laws on the use of the soil compatible with each other, requires substantial financial resources. Updating and/or creating cartographic bases and georeferenced information systems of the municipalities that comprise the MRs, which is fundamental for diagnosing and delineating areas of intervention, for example, demand hiring specialized engineering services, which can hardly be funded entirely by the budget allocation of the State or municipalities. Similarly, the review of local master plans and laws on the use of land, as well as regulating town planning instruments almost never finds support in the hard-pressed finances of the peripheral municipalities which form part of the metropolitan regions.

Without the existence of a specific fund for investing in and funding FPICs, what remain to the metropolitan governing body is to establish public-private partnerships and to grant concessions of services to make the conduct of public functions viable but none of these are applied to the regulation of the use of land since they imply financial return as a conditionality. The only alternative provided for in the Statute of the Metropolis to attract private resources for regulating the use of land would be the interfederative consorted urban operation. However, besides requiring a number of adjustments to the legal wording, as noted above, its applicability is restricted to highly valued areas or those in which the value of property is expected to increase, since this is founded on the premise that this can be brought about by interesting investors in buying Certificates of Additional Potential Construction (CEPACs).

To complete the examination of the Statute of the Metropolis, it should be noted that in the final provisions of Law Nº. 13,089/15, the coordination of applying the articles that it foresees is assigned to the National System for Urban Development (SNDU, in Portuguese). As the discussion on the latter still remains restricted to the ambit of the Ministry of the Cities, without its creation having been formalized as a draft bill, it is assumed that its applicability is not immediate. However, as one of the main responsibilities for this system was deliberation and audit on the use of FNDUI resources, as a result of the presidential veto on the creation of the latter, its purpose was partially lost. The positive fact is that, in the act of creating the SNDU,

the division of powers between the federal entities with respect to regulating land use may be revised, thereby better defining the limits of municipal autonomy and the attributions of the metropolitan authority in this matter.

CONCLUSION

More than two decades after the Federal Constitution was promulgated, the legal rules relating to urban development still retain the view that was predominant in the progressive political field at that time, which conceived decentralization as the correlate of democratizing the country, founded on the premise that local government, because it is closer, would be the most permeable to social participation. The sanctifying of municipal autonomy inhibited progress in institutionalizing Metropolitan Regions, especially with regard to attributing competences to management bodies of these territories.

As we have seen, not even the constitutional article that determines the integration, organization and management of public functions of common interest in these regions can be adequately regulated in federal norms that have established policies and/ or national systems for housing, sanitation, mobility and the environment. The Statute of the City, which established the guidelines and instruments of urban policy, did not anticipate any space for concrete action in the metropolitan sphere.

The recent approval of the Metropolis Statute of the Metropolis is, therefore, an important milestone in consolidating and standardizing governance mechanisms that have been implemented in several states. The most important aspects of its purpose may be the obligation to draw up the metropolitan development plan, and the participation of civil society in a body with a deliberative character, thus ratifying, more forcefully, guidelines that had already been provided for in the Statute of the City.

However, the regulation of land follows as a great point of vulnerability and conflict when making agreements for new government arrangements, despite its vital importance. The Statute of the Metropolis, which established the prevalence of common interest over the local between the principles of interfederative governance, sought to objectify it in the regulation of land use by means of limited or improbable instruments. It even defined the use of land as the public function of common interest - as the 1973 Law had done - or included it among the instruments that laid down the possibility of delineation of special areas, thereby reserving to the governance bodies the setting of rules for its occupation, as tries to be done in the MR of Belo Horizonte.

Indeed, the draft Law Nº. 3.078/2012 lays down a series of new urban instruments for the unified management of the use of metropolitan land “in the MR, including: the Zones of Metropolitan Interest; the Metropolitan Areas of Economic Revitalization; the Metropolitan Impact Study; and prior consent for change of land use. The underlying assumption in the design of these instruments is that in certain circumstances, the manifestation of which is limited to certain perimeters, the common interest in regulating space is checked, which is why it falls to a supramunicipal body to regulate the use of land. Municipal autonomy is supposed to be preserved due to the fact of keeping the competence of municipalities unchanged when regulating areas not included in the metropolitan zoning.

We can only hope that PL 3.078/2012 will be approved as soon as possible in the

Legislative Assembly of Minas Gerais, since it will serve as a reference for the other States committed to promoting the development of their metropolitan territories. Once the paradigm of municipal autonomy has been broken, the implementation of programs, projects and actions identified as being strategic by the regional, integrated and democratic, the PL will be brought into effect more quickly, efficiently and effectively, thus ensuring one of the primary conditions of metropolitan governance.

Rose Compans:
compans@uninet.com.br.

Article received in March
2015 and accepted for
publication in May 2015.

BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

- ARAÚJO, T. B.; BITOUN, J.; FERNANDES, A. C. *Tipologia das cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. v. 2.
- COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.) *40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013. v. 1. Available at: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/livro_40_anos_de_regioes_metropolitanas_v1_web.pdf>. Accessed on: 14 July 2015.
- COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (Org.) *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Available at: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_governanca_vol2.pdf>. Accessed on: 14 July 2015.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. *Metrópoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio?* In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA, 2013. p. 21-51. Available at: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_territoriometropolitano.pdf>. Accessed on: 14 July 2015.
- MOURA, R.; HOSHINO, T. A. P. *Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?* Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015. 16 p. Available at: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>. Accessed on: 28 Mar. 2015.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Unidades territoriais urbanas no Brasil: regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas em 2015*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015. Available at: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/relatorio_unidadesurbanas2015.pdf>. Accessed on: 5 June 2015.
- PINTO, S. G. B. *Regiões metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas*. 2007. 391 f. Thesis (Doctorate in Urban and Regional Planning) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- SALANDIA, L. F. V. *Desafios metropolitanos à gestão pública de apropriação do espaço urbano no Leste Metropolitano do Rio de Janeiro*. 2012. 390 f. Thesis (Doctorate in Geography) – Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.
- SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). *Arranjos institucionais para a gestão metropolitana*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2009. Research report.

R E S U M O : *Embora a maioria da população brasileira já resida em regiões metropolitanas, não existe ainda, no ordenamento jurídico do país, um marco legal apropriado à gestão desses territórios. O pacto federativo resultante da Constituição Federal de 1988 estabeleceu a prerrogativa dos estados na criação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, mas não lhes atribuiu competências suficientes para a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs), face à autonomia municipal igualmente consagrada pela Carta Magna. Em nenhum outro aspecto esse conflito normativo se apresenta de forma mais evidente que na organização territorial, já que praticamente todos os instrumentos para o controle do uso do solo são de competência exclusivamente municipal. O objetivo do presente artigo é discutir as possibilidades de pacificar o entendimento sobre os limites da autonomia local em áreas conurbadas, subordinando o interesse “local” ao interesse comum no que se refere à regulação da ocupação urbana. Para tanto, iniciamos com uma breve análise da Lei que instituiu as primeiras regiões metropolitanas no país, em 1973, buscando identificar avanços e retrocessos que a Constituição representou em relação à divisão de competências entre entes federativos no que tange à gestão territorial. Em seguida, investigamos o papel que a legislação federal pós-1988 reserva a organismos metropolitanos na organização, planejamento e execução das FPICs, no intuito de vislumbrar janelas de oportunidades para atuação dos mesmos no ordenamento territorial. Finalmente, discutimos se o Estatuto da Metrópole, recentemente aprovado, oferece o arcabouço jurídico necessário à superação dos antagonismos que se interpõem à governança metropolitana.*

P A L A V R A S - C H A V E : *ordenamento territorial; governança; regiões metropolitanas.*

UMA NOVA SEGREGAÇÃO METROPOLITANA:

AS PERIFERIAS FRACTAIS – EVIDÊNCIAS ENCONTRADAS
NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

THIAGO CANETTIERI

Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências,
Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belo Horizonte, MG, Brasil

R E S U M O : *Este artigo apresenta uma reflexão a respeito da organização espacial da pobreza em uma nova forma de segregação. A pesquisa insere-se no contexto da discussão sobre o processo de exclusão social que determina, em razão de uma série de mecanismos que estruturam a metrópole contemporânea, a organização espacial da população em condição de pobreza. Utilizando a metodologia da linha absoluta para delimitação da pobreza, foi realizado o mapeamento da organização espacial da pobreza na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). A partir disso, constatou-se que a RMBH passou a ter uma forma mais dispersa no território, com uma urbanização mais fragmentada e desconexa, com a consequente produção de uma nova periferia metropolitana.*

P A L A V R A S - C H A V E : *pobreza; exclusão social; espaço urbano; periferias fractais; segregação espacial.*

INTRODUÇÃO

A forma pela qual se organiza a urbanização contemporânea na metrópole possui novas qualidades, determinadas, em especial, por novos processos. É preciso definir essa dimensão, tendo como ponto de partida, principalmente, a constante expulsão das populações pobres nas cidades contemporâneas. Para tanto, propõe-se, aqui, como meio de qualificar essa urbanização e de definir a dimensão da produção dessas novas periferias, o uso da ideia de periferia fractal.

Limonad e Costa (2014) exploram uma diferenciação existente no campo conceitual da pesquisa urbana, qual seja: a oposição da noção de “*edgeless cities*” e a manutenção dos modelos centro-periferia. As autoras afirmam que essa questão surgiu devido à expressiva mudança na organização do espaço metropolitano com a terceira revolução industrial – acentuada no século XXI –, que afetou a distribuição da população e a produção do espaço, desafiando os conceitos estabelecidos para se referir a tais espaços. Muito tem sido escrito a respeito da incapacidade de se manter as categorias, amplamente utilizadas nas décadas de 1970 e 1980, de centro-periferia. Segundo as pesquisadoras, “[...] *contemporary urban and metropolitan sprawl defies previous centre-periphery correlations*” (LIMONAD; COSTA, 2014, p.118). Na primeira metade do século XXI, vem ocorrendo uma reorganização espacial das metrópoles em escalas diferentes; em decorrência disso, são impostas novas lógicas

sociais e espaciais no jogo de produção do espaço. Deve-se reconhecer, ainda, que essas novas estruturas desafiam as tradicionais interpretações e paradigmas, exigindo esforços analíticos para se compreender a atual realidade urbana.

Não faltam evidências da fragmentação e dispersão da expansão urbana, as quais têm levado às ideias de cidade-região (SOJA, 2008), *edgeless cities* (LANG, 2003) ou urbanização fractal. No entanto, Limonad e Costa (2014) fazem uma pergunta essencial: “*Has the idea of centre and centrality expired? Or has it acquired new meaning?*”. O argumento que se pretende construir é de que, apesar das novas formas urbanas (fragmentadas, dispersas, extensivas, difusas, reticulares, fractais), o conceito de centro-periferia continua sendo imprescindível na explicação do fenômeno urbano contemporâneo. Nesse sentido, é necessário entender essa nova configuração urbana com base na ressignificação da noção de centro-periferia.

Este artigo discute tal processo no caso específico da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Minas Gerais. A partir do tratamento das informações disponíveis nos censos de 2000 e 2010, realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi possível delimitar a população pobre, utilizando a metodologia da linha absoluta de pobreza desenvolvida por Rocha (2008), assim como realizar o mapeamento dos lugares onde tal população reside. Para complementar a análise, foi conjugada a ela a mancha urbana metropolitana, com o intuito de verificar a correspondência espacial entre os espaços de moradia dos pobres e a área urbana. Observou-se uma alteração na organização da pobreza entre os anos 2000 e 2010. Com os resultados obtidos, houve a possibilidade de avaliar a nova forma de organização da periferia metropolitana.

O ESPAÇO URBANO: PROCESSOS SOCIAIS E FORMAS ESPACIAIS

O espaço é, como aponta Lefebvre (1991), produzido pelas relações sociais, envolvendo, portanto, as contradições da realidade. Com a dinâmica do capitalismo, a produção do espaço é reduzida a uma constante programação de práticas sociais cujo fim são mercadorias destinadas ao consumo e também à acumulação de capital.

David Harvey (2009) analisa a produção do espaço por meio da relação entre o que ele chama de “imaginação sociológica” e “imaginação geográfica”¹. De acordo com o autor, existe uma relação entre os processos sociais e as formas espaciais que são construídas. Em sua abordagem dialética, Harvey (2009) demonstra que o processo social e a forma espacial incidem um sobre o outro em uma imbricada relação de produto-produtor. Sendo o espaço concebido a partir desses termos, não é errôneo afirmar que o urbano assume formas espaciais por intermédio de determinados processos sociais e, inversamente, que estes últimos são organizados por meio de formas espaciais. O urbano é, pois, resultado dessa relação dialética; por isso, Lefebvre (1991) afirma que o espaço é produto e produtor de práticas sociais.

Lefebvre (2001) destaca que a cidade é obra de agentes históricos e sociais que permitem distinguir a ação e o resultado, os grupos e seu produto. No entanto, todos esses elementos estão ligados de maneira intrínseca e complementar. É a ação deles que produz a cidade.

A ordem urbana – a forma em que se estrutura, material e ideologicamente, o

¹ Deve ser salientado que essas “imaginações” não se reduzem à disciplina da sociologia e da geografia; elas fazem parte da estrutura de pensamento. Para mais esclarecimentos, ver: Harvey (2009).

urbano – é derivada, diretamente, da ordem dominante. Ribeiro (2008), por exemplo, considera a produção do urbano como uma materialização da ordem dominante capitalista (da ordem macroestrutural), com todas as contradições inerentes a ela. Sendo assim, é possível visualizar elementos da organização social na organização urbana. Como afirma Henri Lefebvre (2001, p. 66):

A estrutura social está presente na cidade, é aí que ela se torna sensível, é aí que significa uma ordem. Inversamente, a cidade é um pedaço do conjunto social; revela porque as contém e incorpora na matéria sensível, as instituições, as ideologias.

É importante ter em vista essa dupla determinação da relação dialética entre espaço e sociedade: a produção do espaço urbano é determinante para a estrutura social e, ao mesmo tempo, a estrutura social age sobre a produção do espaço urbano.

Essa ordem urbana permite visualizar a organização social em dois âmbitos complementares: 1) Material, que permite ver a ordem social via paisagem geográfica (padrão de construção, acesso e qualidade da infraestrutura, localização etc.); e 2) Ideológico, o qual demonstra que a estrutura social é expressa, fundamentalmente, na percepção e/ou na representação do pensamento e do discurso (hegemônico) que comandam, em certa medida, a produção da cidade.

No sentido lefebvriano, o urbano foi criado, com a industrialização, por relações sociais próprias do sistema capitalista. É permitido pontuar, assim, que essa forma de produção social e espacial pôde existir apenas com o desenvolvimento do capitalismo. Indo além, Martins (2009, p.58) afirma que o urbano é o “epicentro da acumulação capitalista”.

UMA NOVA FORMA URBANA

O capitalismo possui uma dinâmica própria de constante renovação, produzindo novos modos de realizar a acumulação, o que implica reorganizar as relações e os processos sociais, sem, no entanto, alterar o seu núcleo baseado na separação capital-trabalho. Cada atualização de práticas sociais resulta, de certa maneira, em uma nova forma urbana.

O processo de acumulação da primeira década do século XXI é calcado em organizações de produção diferentes daquelas que foram utilizadas ao longo do século XX. A nova economia, baseada na acumulação flexível, impacta também a forma urbana. Diante de uma acumulação mais dinâmica e menos rígida, os processos sociais sistematizam formas espaciais fundadas, igualmente, nesses princípios. É em tal contexto que vários autores têm pensado a alteração da forma urbana para novas organizações espaciais (LANG, 2003; SOJA, 2008).

Uma das propostas que captam esse movimento é a de cidade fractal. Esse conceito surge no trabalho de Soja (2008) e está ligado à noção de pós-metrópole. A cidade fractal faz parte dos “discursos” que constituem a *Postmetropolis*. A fractalização da cidade (e da metrópole) é um acontecimento em que ocorre um processo de urbanização reestruturado de maneira a reorganizar os fragmentos, multiarticulados em diversas escalas e intensidades. O mosaico da cidade fordista torna-se, assim, um caleidoscópio (MONTE-MÓR, 2006). Essa alteração, segundo

Monte-Mór (2006, p. 80), faz com que, a cada mudança conjuntural expressiva, as peças que estruturam a metrópole “saíam do lugar”, possibilitando que o “novo apareça no espaço urbano-regional”.

Monte-Mór (2006) pontua que a metrópole fractal torna-se mais forte e clara em função da evolução do processo de urbanização extensiva, formando articulações múltiplas e dispersas. Considerando isso, a urbanização extensiva corresponde à urbanização que se espalha para além das cidades, abarcando, virtualmente, todos os espaços rurais e regionais. Ela representa a estrutura socioespacial dominante na sociedade capitalista contemporânea, com a extensão das formas e dos processos urbano-industriais e do elemento político da *práxis* urbana à totalidade do espaço social. Nas palavras do autor:

A indústria impõe à cidade sua lógica centrada na produção e o espaço da cidade organizado como locus privilegiado do excedente econômico, do poder político e da festa cultural, legitimado como obra e regido pelo valor de uso coletivo, passa a ser privatizado e subordinado ao valor de troca. [...] O espaço urbanizado passa então a se constituir em função das demandas colocadas ao Estado tanto no sentido de atender à produção industrial quanto, e particularmente, às necessidades da reprodução coletiva da força de trabalho. As grandes cidades industriais estendem-se, assim, sobre suas periferias de modo a acomodar as indústrias, seus provedores e trabalhadores, gerando amplas regiões urbanizadas no seu entorno: as regiões metropolitanas (MONTE-MÓR, 2006, p. 13).

Lefebvre (2008) recorre à metáfora da implosão-explosão da cidade (já iniciada com a industrialização, mas consumada apenas no momento de inflexão do urbano), que evidencia o acontecimento conjunto da intensa concentração de pessoas, atividades, capital, instrumentos, técnicas, pensamento e a projeção de fragmentos da cidade, múltiplos e disjuntos, por todo o espaço. A esse respeito, Tonucci (2013) argumenta que a cidade industrial, enorme e conturbada, precede e anuncia a zona crítica da passagem para o urbano. A realidade urbana, induzida pela industrialização, converte-se em causa indutora e a problemática urbana impõe-se em escala mundial. Essa nova realidade urbana modifica as relações de produção – mas não as transforma – e torna-se força produtiva. A cidade passa a ser uma estratégia de acumulação.

Deve ser destacado, entretanto, que a fractalização da metrópole não nega a articulação das partes e a centralização. Na verdade, na economia capitalista contemporânea, essa organização passa a ser uma necessidade, não podendo haver perda de espaços por desarticulação. O fenômeno da urbanização capitalista procura integrar, coerentemente, seus elementos num todo.

A estrutura socioespacial das metrópoles torna-se cada vez mais complexa e dinâmica. As alterações acontecem com rapidez e intensidade maiores. Os padrões que antes explicavam a estrutura socioespacial, como é o caso do modelo centro-periferia, conjugam-se com a fractalização: um não nega o outro, ao contrário, eles passam a coexistir, simbioticamente².

A partir dessa perspectiva, é possível (re)pensar a escala da urbanização no âmbito metropolitano. Magalhães (2008), por exemplo, desenvolve seu argumento baseado na análise dos processos socioespaciais contemporâneos da extensão do tecido urbano-metropolitano para um espaço regional cada vez mais amplo. Com isso, é preciso que ocorra uma reestruturação e reconfiguração territorial das metrópoles de um modo

² Assinale-se, por ora, que esses aspectos são importantes para a análise das periferias fractais que serão discutidas a seguir.

diferente do que Santos (1993) denominou de involução metropolitana. Nas palavras de Magalhães (2008, p.10), “[...] trata-se de um processo contemporâneo de produção do espaço urbano e que a metrópole fordista, produto da própria entrada da indústria em larga escala na cidade, passa, nas margens, a se apresentar como um custo e um empecilho para determinados setores”. Assim, torna-se necessária, para continuar a ocorrer a acumulação de capital, uma nova forma de organização do espaço: a forma fractal.

A forma fractal não nega a ideia da urbanização extensiva de Monte-Mór (1994). Na verdade, ao designar a urbanização metropolitana como fractal, ratifica-se, conjuntamente, a urbanização extensiva. O que ocorre é a imposição de uma urbanização capitalista, que se dá, porém, de modo disperso. Como destaca o autor:

O advento da urbanização extensiva com base no meio técnico-científico-informacional (MTCI) corresponde à superposição de engenharias ao território (transporte e comunicações), conferindo maior fluidez aos agentes produtores do espaço, flexibilizando e, mesmo, deslocalizando certos espaços (MONTE-MÓR, 2006, p. 18).

Dessa maneira, é possível perceber a fractalização da urbanização. Mesmo com a dispersão e fragmentação, o tecido urbano continua estando todo conectado. Isso se deve a uma série de fatores: 1) ao processo de desconcentração produtiva da própria cidade, que reorganiza o modo de usar e de consumir o espaço, estando apoiado em um ideal de cidade segregada e higienista; 2) ao aumento do crédito a parcelas cada vez maiores da população; 3) ao paradigma de mobilidade urbana privada-individual; 4) a uma urbanização em que prevalece os interesses de proprietários de terra e dos incorporadores imobiliários, preocupados com a especulação imobiliária.

Esse novo padrão de urbanização ainda é inicial. O que se pode dizer dele continua sendo baseado em tendências que se desenham no horizonte como possibilidades. Tal forma de urbanização tem como pressupostos básicos a alocação fragmentada da malha urbana e o desenvolvimento urbano descontínuo.

EXCLUSÃO E SEGREGAÇÃO

Pobreza, expulsão e segregação são elementos constituintes da realidade urbana contemporânea. É sistemático o processo dual de produção e expulsão dos pobres das cidades, obrigando-os a viver em periferias cada vez mais distantes. Em relação a isso, Santos (1993, p. 10) afirma:

A cidade em si, como relação social e de materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial.

A cidade é resultado de uma produção capitalista do espaço que, como tal, tem como palavra de ordem as necessidades de produção, circulação e apropriação do capital. Na constituição de tal espaço, acabam sendo criados estranhos limbos nas cidades: as periferias, uma zona de exílio em que, segundo Davis (2006, p. 41), “[...] são depositados lixo-humano”.

É a partir dessa perspectiva que se deve entender a segregação: os trabalhadores são responsáveis por produzir a mesma cidade que os lança para as periferias distantes. O trabalhador urbano, precarizado, explorado e expulso, poderia dizer: “A cidade que construo é a cidade que me expulsa”. Isso é explicado (e, em certa medida, até justificado) pela dinâmica própria da lógica do capital. O capitalismo funciona, como aponta Harvey (2013), com base em uma discrepância entre o valor de uso e o valor de troca. A relação é tensionada em direção ao valor de troca, que ganha em importância e passa a ser a única medida de valor da mercadoria (mercadoria ordinária, mercadoria moradia, mercadoria cidade, mercadoria força de trabalho etc.). Dessa tensão, ocorre uma “explosão” do valor de troca que acaba com o valor de uso, e, assim, este último se perde.

A cidade, a moradia, o deslocamento, transformados em mercadoria, passam a ter a única forma de valoração por intermédio do seu valor de troca. O seu uso é obscurecido pelo preço. No caso da moradia, especificamente, tem-se a constante produção, destinada exclusivamente a satisfazer às necessidades do capital por meio do valor de troca.

Em sua pesquisa sobre estruturação urbana e mobilidade espacial da população, Silva (2013) destaca o deslocamento por causa da moradia como um elemento muito forte entre migrantes que residem nas periferias metropolitanas. Cada vez mais, o custo de moradia (seu valor de troca) se torna mais alto para satisfazer à dinâmica capitalista, o que faz com que a população seja expulsa das áreas onde antes residia para periferias mais distantes. Esse tipo de situação, como será visto, aparece no município de Belo Horizonte.

Para Abramo (2003), existe uma relação entre a estrutura da organização da cidade e a lógica de apropriação da mais-valia fundiária urbana. A forma como a cidade se organiza é comandada pela dimensão da circulação do capital. A moradia insere-se nessa dinâmica e tende a atender a esse mesmo imperativo.

A moradia dos pobres é subjugada à lógica da extração de mais-valia por meio da prevalência do valor de troca. Todavia, os pobres não possuem rendimentos financeiros para arcar com os elevados custos, normalmente associados à demanda da circulação do capital, passando a ocupar espaços que podem pagar. Esse processo é descrito por Singer (1979, p. 87-88), para quem a cidade capitalista

[...] não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do solo urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura o mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço de solo urbano. [...] Quando os direitos de propriedade privada se fazem valer de novo, os moradores das áreas em questão são despejados, dramatizando a contradição entre a marginalidade econômica e a organização capitalista do uso do solo.

A colocação de Singer (1979) revela que a produção da cidade capitalista desconsidera um lugar para aqueles indivíduos que não podem pagar pelo solo urbano, exatamente pelo fato de que isso é inconciliável com a acumulação de capital. Como é possível garantir taxas de lucros maiores se a cidade for produzida pensando

na precária situação daqueles que são espoliados pelo sistema? Com efeito, não é possível; a solução encontrada é, simplesmente, a expulsão, que se realiza na cidade capitalista da acumulação (de poucos) e do confisco (de muitos).

É necessário compreender as migrações como um mecanismo de redistribuição espacial da população, a qual se adapta aos rearranjos espaciais das atividades econômicas. Elas são processos, histórica e espacialmente, determinados, fazendo parte da totalidade social. Ressalte-se que, diante desse mecanismo, temos a existência de momentos de reorganização de redistribuição da população, conjugados com a dinâmica urbana.

Essa reorganização espacial da população segue os ditames da ordem urbana. Nas palavras de Ribeiro (2008, p. 28): “A ordem urbana – como uma particular concretização da ordem dominante – imprime no cotidiano as marcas do domínio exercido, ao longo da história, por diferentes frações das classes hegemônicas”. Ela, então, esclarece a quem serve a organização do espaço. É um imperativo construir uma cidade marcada pelo domínio da classe dominante. Nesse sentido, há, no urbanismo, uma dimensão de classes que não pode ser olvidada. Tal dimensão é, como se sabe, abordada na literatura sobre o tema do urbanismo. Milton Santos (1977, p. 87), por exemplo, escrevia:

A construção de avenidas modernas, a ponte cruzando, as estradas, levam à valorização da terra urbana ainda ocupada e usada pela população local. Embora o projeto de renovação tenha sido anunciado como uma melhoria de circulação do tráfico dentro da cidade, na verdade ele serviu aos propósitos de uma operação especulativa que hoje expulsa da área os pobres e suas atividades e os substitui por atividades de alta intensidade de capital. [...] A maioria dos antigos habitantes teve que se mudar para a periferia da cidade. [...] Novamente o pretexto para a operação é a limpeza física e social do ambiente.

A expulsão ocorre tanto materialmente, com os barracos dos trabalhadores pobres sendo derrubados para dar lugar a modernas avenidas, pontes e estradas a serem utilizadas pela classe abastada, quanto “imaterialmente”, com a operação especulativa, representante principal da dinâmica do capital financeiro na produção do espaço urbano. Hoje, essa dinâmica é ainda mais forte e, ao mesmo tempo, paradoxal.

EVIDÊNCIAS ENCONTRADAS NA RMBH

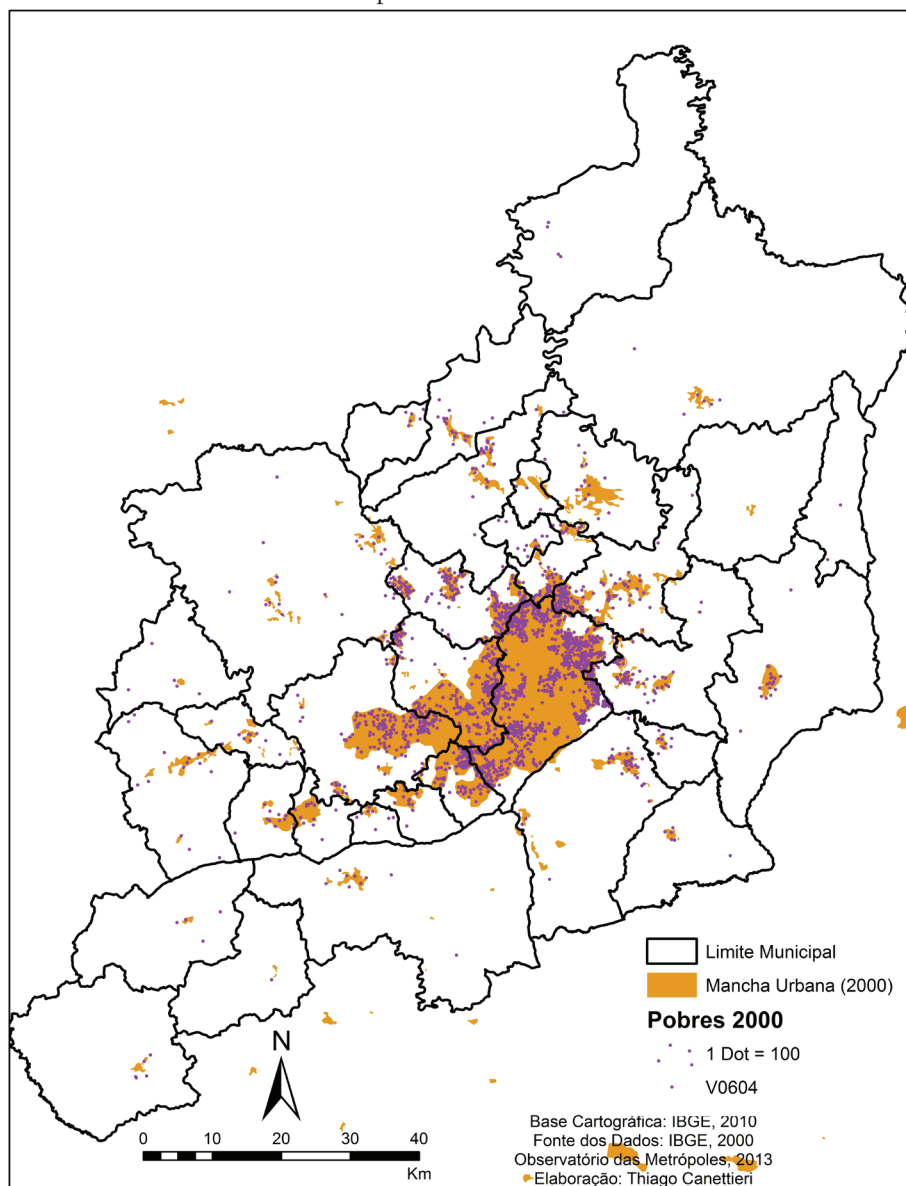
Tendo a linha de pobreza sido definida, segundo a metodologia de Rocha (2008), como a parcela dos que têm renda entre R\$ 116,43 e R\$ 248,13 para os anos 2000 e 2010, respectivamente, é possível delimitar tanto a formação de novas periferias quanto o volume total da população nessa situação. Em 2000, o total de pobres na RMBH era de 1.462.894 pessoas. Esse valor foi reduzido, em 2010, para 901.267 – um decréscimo de 561.626 indivíduos. Cumpre lembrar que essa informação não é qualificada e representa uma informação de estoque. Nesse processo, então, há que se considerar/ incluir como hipóteses a migração externa, a morte ou o aumento efetivo de renda.

Para a análise desse tema, é interessante observar padrões intramunicipais, pois tal característica é essencial para a compreensão da organização socioespacial.

Considerando isso, os mapas aqui expostos apresentam a localização dos pobres no âmbito do setor censitário – escala de análise mais detalhada que o censo permite trabalhar.

O padrão observado no ano 2000 apresenta uma pobreza urbana muito concentrada, em especial nas áreas limítrofes à capital mineira, Belo Horizonte. A maior parte dos pobres está ou em Belo Horizonte ou nos seus municípios vizinhos. Contudo, essa constatação não exclui a existência de outras concentrações, de volume bem menores, em áreas mais distantes de Belo Horizonte e, em sua maioria, nas sedes municipais. Sublinhe-se, ainda, que a orientação da distribuição da pobreza é orientada, predominantemente, para a região oeste da capital, sendo possível destacar o eixo industrial, que passa por Contagem e Betim. Tais aspectos podem ser visualizados no Mapa 1.

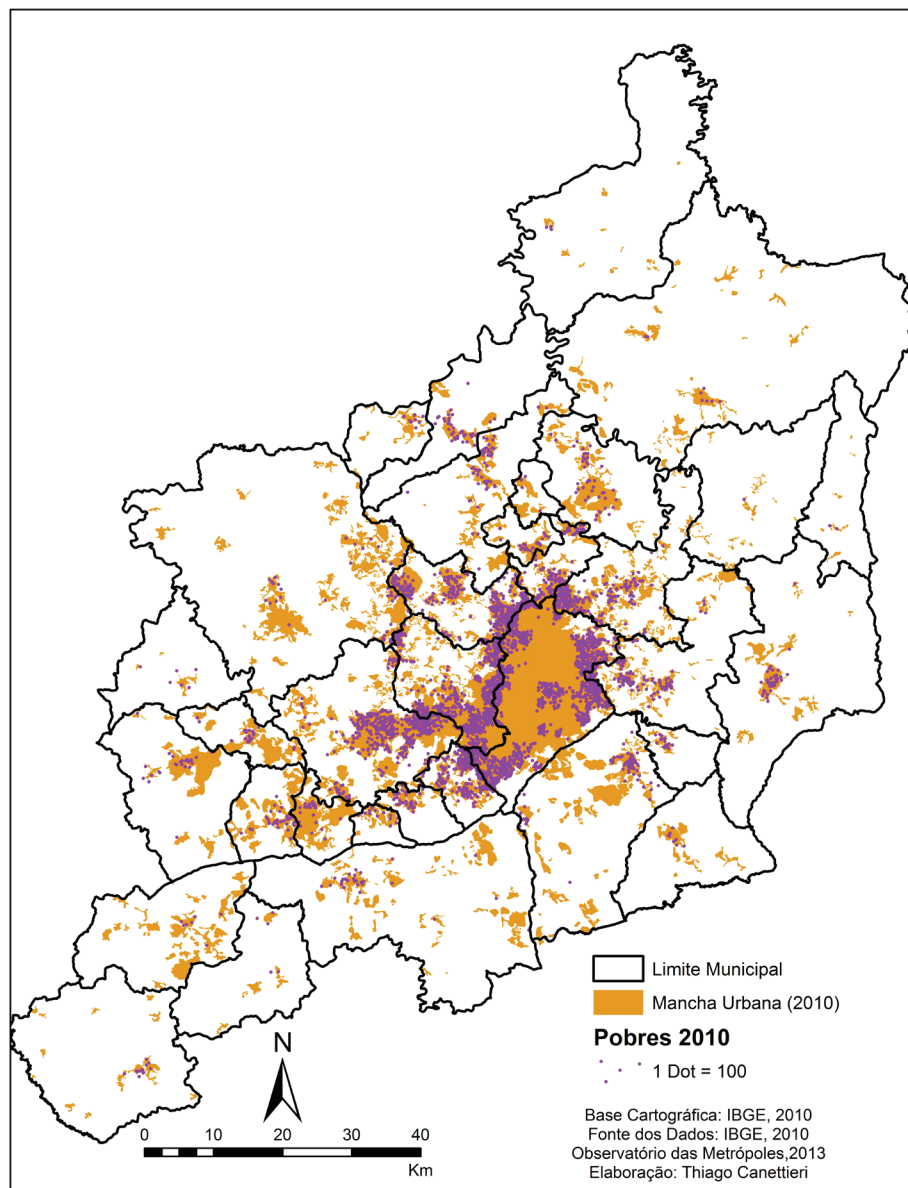
Mapa 1: Densidade da população em situação de pobreza nos setores censitários da RMBH e a mancha urbana metropolitana no ano 2000



Esse mapa revela que a pobreza predomina, de forma praticamente absoluta, nas áreas urbanizadas. É igualmente notório o fato de que a pobreza segue, em grande medida, o padrão de dispersão da mancha urbana. Assim, em 2000, a mancha urbana – anteriormente contígua à de Belo Horizonte – invadiu outros municípios, concentrando a população pobre nos seus limites. Tal fenômeno corresponde ao que a literatura denomina de franja urbana.

Semelhante ao que foi feito para o ano 2000, o mapa subsequente mostra a distribuição da pobreza na RMBH, tendo como base da análise a mancha urbana metropolitana em 2010.

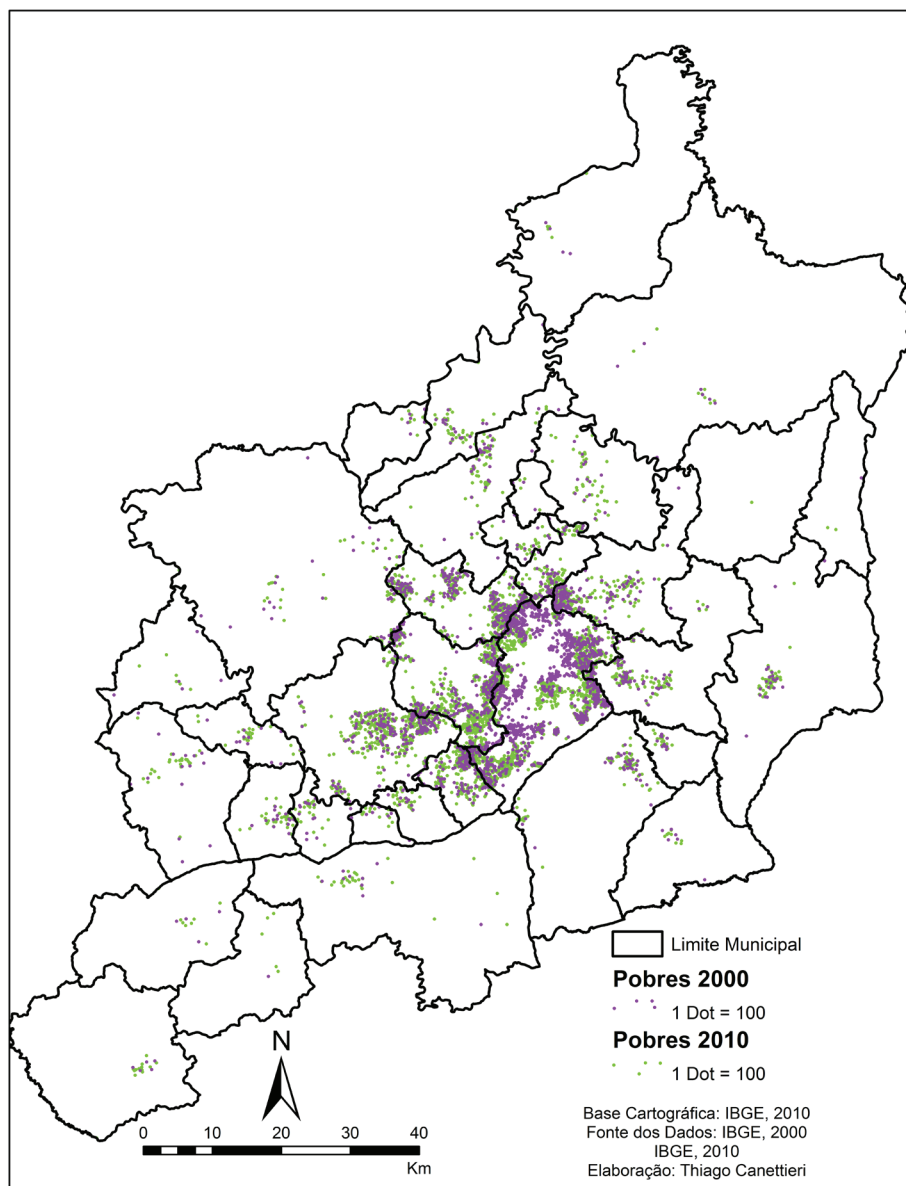
Mapa 2: Densidade da população em situação de pobreza nos setores censitários da RMBH e a mancha urbana metropolitana em 2010



O mapa acima demonstra que a pobreza acompanha (ou é acompanhada) pela urbanização. Como já descrito, a urbanização toma uma forma fractal (TONUCCI, 2009; SOJA, 2008). Juntamente da análise do Mapa 3, pode-se concluir que a pobreza possui padrão espacial muito semelhante.

No Mapa 3, nota-se que a população pobre em 2010 está distribuída no território de forma espalhada. Essa dispersão ocorreu, principalmente, nas orientações norte, noroeste, oeste e sudoeste. Mesmo que o número de pessoas consideradas pobres tenha reduzido de 2000 para 2010, a sua distribuição espacial ampliou-se um pouco mais. Em 2010, a pobreza também não apresentou mais a mesma concentração que no ano 2000. Ela tornou-se mais dispersa, fragmentada e desconexa territorialmente. É certo, no entanto, que permaneceu uma considerável concentração da pobreza na área de fronteira do município de Belo Horizonte.

Mapa 3: Densidade da população em situação de pobreza nos setores censitários da RMBH nos anos 2000 e 2010



Analisando a organização da estrutura sócio-ocupacional da população da RMBH em 2000, Mendonça (2003, p.148) afirma:

O que se observa na metrópole belo-horizontina é um *continuum* territorial, em que, de um lado, espaços superiores vão se expandido no sentido da Lagoa da Pampulha e na direção sul e, de outro, espaços também contíguos, populares e cada vez mais periféricos expandem-se nas direções norte e oeste.

Essa organização indica uma ideia de periferia contínua. A pobreza urbana tende a estar concentrada próxima ao centro. Isso foi descrito por Milton Santos (1978), que, em sua argumentação, ratifica que o lugar de moradia dos pobres é praticamente contínuo à mancha urbana do centro. Eles, segundo o autor, fazem o papel de extensor do tecido urbano por meio dos movimentos reivindicativos, sendo expulsos para locais cada vez mais distantes.

Até o ano 2000, a ideia de Santos (1978) era representada na RMBH pelos processos socioespaciais, todavia, pela análise dos dados do censo de 2010, a organização da estrutura espacial da metrópole alterou-se. O que se observa, ainda que como tendência, é a formação de uma estrutura socioespacial mais complexa, fragmentada e dispersa, fractalizada no território. Em suma, a partir do período analisado, visualiza-se a formação de uma nova periferia metropolitana.

A FORMAÇÃO DAS PERIFERIAS FRACTAIS

Não é possível abandonar, como apontou Lefebvre (1991, 2008), a ideia da relação dicotômica centro-periferia quando se trata de cidades capitalistas, dada a sua lógica inerente: o capital tende a se concentrar e, para tanto, pressupõe a reprodução de desigualdades em escalas cada vez mais amplas, sendo materializada nas cidades, quando observado a dimensão do centro e da periferia. Nas palavras de Monte-Mór (1994, p. 170-171):

A área metropolitana é a expressão mais óbvia da zona urbana de que fala Lefebvre, da urbanização extensiva na sua forma mais visível e imediata. Ali, a antiga cidade industrial, implodida sobre o centro metropolitano e alguns de seus subcentros, recriou o “core urbano” – concentração nodal do poder – e a trama extensiva da cidade industrial explodida, equipada para a produção e para a reprodução coletiva, sob a forma do tecido urbano.

O crescimento da complexidade e diversificação dos processos materiais e imateriais na produção do espaço metropolitano leva a uma redefinição da relação centro-periferia, que passa a ser entendida a partir da ideia de periferias fractais. Um ponto importante diz respeito ao fato de que a fractalização torna a periferia mais dispersa e fragmentada sobre o espaço metropolitano. Pode-se falar em um contínuo esgarçamento do tecido urbano sobre as áreas periféricas, o que faz com que a cidade se estenda sobre o território de uma forma diferente do que o observado até então. A fractalização do urbano não acaba com a noção de centro e periferia, mas essa dimensão se estabelece num nível diferente do anterior: centro e periferia se realizam por intermédio da fractalização.

O conceito de nova periferia metropolitana fractal deve ser capaz de apresentar dois elementos centrais que parecem ser a tendência da forma de urbanização contemporânea: a fractalização do tecido urbano e a reprodução do centro e da periferia. Como explica Monte-Mór (1994), as periferias se articulam dialeticamente em direção aos centros, subcentros e subsubcentros.

É necessário compreender que o conceito de periferia fractal traz consigo a ideia de que cada fragmento carrega a tensão da totalidade do processo de urbanização. Mesmo com uma urbanização desconecta e fragmentada, os fractais representam a tensão que gerou essa forma. Em última instância, ocorre uma contradição inerente ao capitalismo: a separação trabalho-capital, expressa espacialmente nas metrópoles contemporâneas na forma das periferias fractais.

Além disso, deve-se destacar, primeiramente, que a expansão das periferias é realizada, marcadamente, por meio da pobreza. Em segundo lugar, a organização espacial assume uma forma dispersa e desconexa no território, embora, no todo metropolitano, seja articulada tanto materialmente, por vias de acesso, quanto simbolicamente, por uma cadeia de sentido. Para dar conta de tais características, é preciso recorrer a uma noção de periferização caleidoscópica, a qual é dinâmica e fluida e altera-se conforme os imperativos da organização do capital.

Como observado até aqui, a pobreza torna-se dispersa no território. Nas ciências que estudam as grandes cidades, fala-se muito em descentralização, processo que seria essencial para a manutenção da vida urbana, que experimenta, cada dia mais, as deseconomias de aglomeração. A descentralização, de fato, ocorre para a pobreza, ao passo que a riqueza tende a continuar concentrada (ainda que se note certa expansão de sua área).

Para atender a esse processo, pode-se falar na existência de uma estrutura (que determina tanto uma superestrutura quanto uma infraestrutura) socioeconômica agindo sobre a distribuição da população no espaço. Os vários processos existentes atuam em grandes rodadas de rearranjos populacionais, a fim de satisfazer determinada lógica de circulação e acumulação de capital nas metrópoles contemporâneas. No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, verifica-se que, na primeira década do século XXI, o padrão do crescimento urbano passa a ter uma forma fractal determinada pelo estabelecimento de novas relações sociais com a produção do espaço metropolitano. A cidade, como expressão das relações sociais capitalistas, acaba sendo espaço de reprodução das relações de exploração, que, ao mesmo tempo, reproduzem as condições sociais.

A lógica dominante é um imperativo do capital. Dado o circuito limitado do capital (principalmente hoje, quando, como descreve Harvey (2013), as taxas de lucros sofrem com a redução), a saída encontrada pelo capitalismo foi a urbanização. Sendo impossível urbanizar a área dos ricos mais de uma vez, a não ser por meio de intensa verticalização, foi necessário urbanizar as periferias. Não apenas urbanizá-las, mas também dispersá-las no território. Assim sendo, tal como sugere Harvey (2009; 2013), a reordenação espaço-temporal do processo de urbanização é uma das formas efetivas para a sobrevivência do capitalismo, com a destinação rentável de capital sobreacumulado de outros setores e escalas. E essa reordenação espaço-temporal do circuito do capital está ligada à reorganização espacial da população pobre na metrópole, a qual se relaciona, por sua vez, a

determinada estrutura de dominação e submissão. Os pobres são, como descreve Harvey (2009), distribuídos de acordo com a estrutura urbana necessária para a reprodução do capital.

Nesse sentido, essa nova forma revela seu conteúdo de segregação. Esta não é tão diferente da anterior, porém é ainda mais intensa. A forma com que passa a se organizar a periferia ocorre dispersamente no território. Ela reinventa a forma da metrópole e, concomitantemente, reproduz a lógica da segregação: são efetivamente elementos da mesma estrutura de dominação, apesar da nova aparência.

Considerando os modos com que se manifestam as várias determinações constitutivas da dinâmica do capital, essa reestruturação da dinâmica urbana é a expressão da dinâmica da produção capitalista do espaço.

A legislação urbana, representada pelo Estado, tem fundamental papel nesse processo, bem como as diferentes partes do capital: o crédito, a incorporação imobiliária, a indústria etc. É igualmente importante a relação simbiótica entre as várias frações do capital e o Estado.

A metrópole continua com seus ritmos de (re)produção calcados em uma série de relações sociais de trabalho, que, com pequenas alterações, são mantidas substancialmente as mesmas. O conteúdo subjacente ao urbano continua sendo essencialmente “segregador” e excludente. No entanto, em virtude da necessidade imperativa da reprodução ampliada do capital, a forma urbana teve de ser alterada. O pobre é forçado a se mudar, a desterritorializar-se, para, posteriormente, reterritorializar-se. Esse movimento pode se dar tanto por via do capital, que, pelo mecanismo do mercado, expulsa o pobre, quanto pelas remoções forçadas, efetuadas por meio da ação estatal. Após a expulsão, aquele que foi atingido deve procurar outro espaço de moradia, mais distante das áreas centrais. Isso pode significar, para ele, entre outras coisas, uma hora a mais num transporte precário, acesso aos serviços públicos (saúde, escola, creche) de pior qualidade, em poucas palavras, degradação de sua qualidade de vida.

São produzidas, assim, novas sociabilidades e formas de percepção da metrópole. Ambas funcionam como um meio de inserir os indivíduos em uma nova organização de relações sociais de produção, cuja origem remonta à separação entre o valor de uso e o valor de troca e à divisão de classes da sociedade. As sociabilidades impostas, por sua vez, implicam a reestruturação da subjetividade dos indivíduos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A distribuição espacial dos grupos sociais na metrópole está longe de ser aleatória, como se o espaço metropolitano fosse socialmente indeterminado. Ao contrário, existe um claro padrão de moradia. Este se define nas relações sociais, que, materializadas no espaço, apresentam relações de segregação. Com o trabalho, verifica-se que a migração opera como resultado de um processo de reprodução ampliada do capital, o qual se deve à existência de um certo desequilíbrio intrarregional que coordena o modo de ocupação do espaço. Isso advém do fato de que a reprodução do capital gera, por definição, a produção desigual dos espaços.

No caso analisado, observa-se a tendência de a pobreza se localizar nas áreas metropolitanas periféricas. Essa periferização da pobreza é acompanhada pelo

espraçamento do espaço construído, passando a existir uma forma fractal. Por essa razão, fala-se em nova periferia ou nova segregação metropolitana.

Considerando isso, buscou-se sublinhar, neste artigo, a noção de periferia fractal como uma maneira de designar a nova forma de organização do espaço metropolitano. Essa forma difere substancialmente da urbanização fractal apresentada por Soja (2000) para o contexto de Los Angeles. A fractalização que se nota na RMBH ocorre a partir da periferia: é exatamente o processo de periferização que fractaliza a metrópole.

Essa organização espacial é visualizada nos mapas. Eles demonstram uma descontinuidade urbana relacionada com a presença de contingentes de pobres urbanos. A fractalização da periferia reproduz, em um nível mais elevado, a contradição entre centro e periferia, de tal forma que a organização espacial da metrópole é fundamentada, primeiramente, na segregação espacial.

Thiago Canettieri:

thiago.canettieri@gmail.com.

Artigo recebido em janeiro de 2015 e aprovado para publicação em maio de 2015.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. *A dinâmica do mercado do solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres*. Rio de Janeiro: Estudos Cariocas, 2003.
- DAVIS, M. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- HARVEY, D. *Social Justice and the City*. Georgia: The University of Georgia Press, 2009.
- _____. Valores de uso, valores de troca e valores. *Margem Esquerda – Ensaio Marxistas*, v. 20, p. 51-73, 2013.
- LANG, R. Edgeless Cities: examining the non centered metropolis. *Housing Policy Debate*, v. 14, n. 1, p. 427-460, 2003.
- LEFEBVRE, H. *The Production of Space*. Oxford: Blackwell Publishing, 1991.
- _____. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- _____. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- _____. Dissolving city, planetary Metamorphosis. *Society and Space*, v. 32, n. 2, 2014.
- LIMONAD, E.; COSTA, H. Edgeless and eccentric cities or new peripheries? *Bulletin of Geography – Socio-economic Series*, n. 24, p. 117-134, 2014.
- MAGALHÃES, F. *Transformações Socioespaciais na cidade-região em formação: a economia geopolítica do novo arranjo espacial metropolitano*. 2008. 219 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.
- MARTINS, S. Do rentismo à economia política do espaço. In: CONGRESSO INTERNACIONAL AMERICANISTA, 53., 2009, Ciudad de México. *Anais do 53º Congresso Internacional de Americanistas*. Ciudad de México, 2009.
- MENDONÇA, J. Mobilidade residencial e dinâmica das transformações socioespaciais na metrópole belo-horizontina. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 9, p. 39-79, 1º sem. 2003. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9205/6820>>. Acesso em: 14 jul. 2015.
- MONTE-MÓR, R, L. Urbanização Extensiva e Lógicas de Povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M. (Org.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec; Anpur, 1994. p. 196-181.
- _____. *O que é o urbano no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2006. (Texto para discussão, 281). Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20281.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2015.
- RIBEIRO, A. C. T. Cidade e Capitalismo periférico: Em direção à experiência popular. *Margem Esquerda – Ensaio Marxistas*, n.12, 2008.

- ROCHA, S. Pobreza e indigência no Brasil – Algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 265-299, maio/ago. 2006.
- SANTOS, M. *O Espaço Dividido*. São Paulo: Hucitec, 1977.
- _____. *Pobreza urbana*. São Paulo: Hucitec, 1978.
- _____. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SILVA, E. T. Dinâmica populacional e migrações nas regiões metropolitanas nos anos 2000. In: RIBEIRO, M. G.; COSTA, L. G.; RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Estrutura social das metrópoles brasileiras: análise da primeira década do século XXI*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 117-156.
- SINGER, P. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. In: MARICATO, E. (Org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. p. 21-36.
- SOJA, E. *Postmetropolis*. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Madrid: Traficantes de sueños, 2008.
- TONUCCI, J. B. Belo Horizonte – Da cidade planejada à metrópole segregada. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13., 2009, Florianópolis. *Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR*. Florianópolis: ANPUR, 2009. Disponível em: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3022/2957>>. Acesso em: 14 jul. 2015.
- _____. A Explosão da Metrópole e o Setor Imobiliário sob a Urbanização Extensiva: apontamentos a partir da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 10., 2013. *Anais do X Encontro Nacional da ANPEGE*. Dourados: Ed. UFGD, 2013.

A B S T R A C T : *This paper presents a reflection regarding the spatial organization of poverty as a new form of segregation. The research fits into the context of the discussion related to the social exclusion process that determines the spatial organization of the poor population due to mechanisms that structures the contemporary metropolis. Using the absolute poverty line approach, was carried out to map the spatial organization of poverty in the metropolitan area of Belo Horizonte (MABH). Poverty is replaced by a more dispersed in the territory, more fragmented and disjointed as the form of urbanization. Thus, it's generates a new metropolitan periphery.*

K E Y W O R D S : *poverty; social exclusion; urban space; fractal periphery; spatial segregation.*

CIDADE COMPACTA E CIDADE DISPERSA:

PONDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DO ALPHAVILLE BRASÍLIA¹

CAROLINA PESCATORI

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília, DF, Brasil

¹ A autora agradece à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e à Universidade de Brasília pela concessão de afastamento remunerado para realização de pesquisa de doutoramento, da qual este artigo resulta, e que está sendo desenvolvida sob orientação do prof. Dr. Rodrigo de Faria.

R E S U M O : *Parte das teorias contemporâneas sobre a forma da cidade foca-se em um debate dual: de um lado, estudos demonstram a intensidade do crescimento e a expansão da urbanização, formando uma leitura de cidade dispersa, considerada, por alguns autores, como a morte da cidade; de outro, investigações objetivam frear essa dispersão e prover respostas urbanísticas baseadas no resgate da cidade “tradicional”, formando uma leitura de cidade compacta. O embate entre essas leituras é central para a discussão acerca da morfologia urbana contemporânea. A análise do projeto urbanístico do Alphaville Brasília aponta para a inserção da capital nos padrões de intensificação da dispersão urbana, com a materialização de modos de vida ainda raros ali e a constituição de uma “nova periferia”. A estratégia urbanística e mercadológica da empresa baseia-se na construção de uma imagem ambígua de cidade, ora dispersa, ora incorporando parcialmente a ideia de cidade compacta, mas sempre negando seu contexto na região do entorno do DF.*

P A L A V R A S - C H A V E : *cidade compacta; cidade dispersa; Brasília; Alphaville; urbanismo.*

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir o projeto do empreendimento Alphaville Brasília, dentro do debate da cidade compacta como “solução” para a cidade dispersa. Grande parte da literatura contemporânea sobre planejamento e projeto urbanístico apresenta uma leitura que, majoritariamente, caracteriza a dispersão urbana como uma ruptura no processo histórico de urbanização, entendendo-a, portanto, como um fenômeno completamente *novo*. Somam-se a essa interpretação leituras que compreendem a dispersão como um fenômeno problemático, que implica degradação da cidade e de suas configurações tradicionais, deformadas nas/pelas expressões espaciais da cidade dispersa. Embasada nessas interpretações, persiste a abordagem hegemônica de que a compactação urbana, materializada em leituras de cidade compacta, representa a solução urbanística ideal, transposta tanto para o desenho da cidade quanto para os instrumentos e diretrizes de planejamento territorial.

Neste trabalho, procuramos confrontar, inicialmente, essas visões dominantes sobre a cidade contemporânea, com vistas a reconhecer a cidade dispersa como parte legítima da cidade, a partir de uma interpretação teórica e historiográfica do pensamento urbanístico. Em seguida, realizamos uma análise do caso do Alphaville

Brasília, demonstrando que a apropriação e a aplicação dos princípios urbanísticos da cidade compacta pelos agentes imobiliários privados apontam para questionamentos acerca da efetiva condição de tais princípios oferecerem um espaço urbano que atenda às demandas mais fundamentais dos cidadãos contemporâneos.

A primeira parte do artigo apresenta uma discussão teórica em duas frentes argumentativas. Na primeira, debatemos com autores que afirmam que a dispersão urbana e suas formas representam a morte da cidade, ou mesmo a anticidade. Na contramão dessa ideia, salientamos que a dispersão, por mais desconcertante e transformadora que seja, não significa o fim da cidade, mas que é apenas uma de suas (várias) transformações históricas. Na segunda, aprofundamos o debate, argumentando que a dispersão urbana não é um fenômeno completamente novo ou desconectado de antecedentes no pensamento e na prática urbanística. Buscamos reconhecer a dispersão como fenômeno intrínseco à urbanização contemporânea, para, por fim, efetuar uma análise de seus modos e tipologias.

A outra parte do artigo aprofunda a discussão crítica a respeito dos modos da dispersão urbana com a análise do projeto urbanístico do Alphaville Brasília, desenvolvida a partir de mapas, imagens ilustrativas e textos produzidos pelos escritórios projetistas, bem como entrevistas realizadas com arquitetos e urbanistas da empresa e visitas *in loco*, apontando as relações desse projeto com o debate entre compactação e dispersão.

COMPACTAÇÃO E DISPERSÃO: UM EMBATE DE IDEIAS NO CAMPO DO URBANISMO E O FALSO FIM DA CIDADE

As raízes da contraposição entre compactidade e dispersão não são recentes; estão ligadas, na verdade, à própria história da urbanização e do urbanismo. Bernardo Secchi afirma que é possível identificar uma sequência de urbanização, primeiramente construída sobre a experiência da concentração progressiva, acompanhada, por conseguinte, pela fragmentação e dispersão do urbano em “territórios de dimensões inimagináveis” (SECCHI, 2009, p. 34). Secchi identifica o ponto de inflexão entre uma e outra nos anos 1960 e 1970, para, em seguida, postular que um “olhar mais atento” reconheceria que as duas sequências não são subsequentes, **mas sim paralelas**, antecedendo até mesmo o século XX. Com isso, ele destaca a importância e significância histórica das duas tendências morfológicas na constituição do espaço urbano (SECCHI, 2009). Para Secchi, esse paralelismo encontra seu ápice no século XX, que é dominado por duas angústias: o medo da hiperconcentração de pessoas nas megacidades e o pavor do desaparecimento da cidade, dissolvida por territórios cada vez mais amplos, extensos e fragmentados.

Tal pavor está presente nas interpretações de autores que, ao tratarem a compactação e a dispersão do tecido urbano de maneira tão dramática e catastrófica, levaram a crer que a urbanização contemporânea teria características absolutamente ímpares e inéditas na história da cidade ocidental. Para eles, estaríamos vivenciando um momento de ruptura no processo de urbanização; a cidade estaria se esvaindo em territórios amorfos e mutantes, impossíveis de serem reconhecidos como parte de uma construção social e histórica representada pelo signo linguístico de **cidade**.

No texto *O reino do Urbano e a Morte da Cidade*, Françoise Choay pontua que as transformações recentes das cidades europeias foram tão profundas que existe um desencontro entre o espaço urbano tal como está e a palavra *cidade*, que não mais o define, indagando:

Não chegou o momento de admitir, sem sentimentalismos, o desaparecimento da cidade tradicional e de perguntar-nos sobre o que a substituiu, isto é, sobre a natureza da urbanização e sobre a não cidade que parece ter se convertido no destino das sociedades ocidentais avançadas? (CHOAY, 2004, p. 2).

Choay constrói seu argumento baseada em uma narrativa de temporalidade ampla, considerando projetos e/ou propostas urbanísticos desde as intervenções de Haussmann até aqueles que ela define como “sinais de desconstrução”: a cidade linear de Arturo Soria y Mata e os projetos urbanos de Le Corbusier. Nossa interpretação tem um sentido diverso das conclusões de Choay, para a qual os prenúncios teóricos e projetuais de dispersão da cidade anunciavam seu fim. Certamente, esses indícios de dispersão estavam imbuídos de uma visão fortemente crítica à cidade industrial adensada e compactada. Porém, essas ideias não tiveram capacidade de definir ou determinar um caminho único para o urbanismo daquele momento em diante, muito menos foram aplicadas de forma literal. Elas apenas se incorporaram ao seu repertório como possibilidades propositivas, como parte de uma paleta de configurações que se ampliou conforme os urbanistas iam deparando-se com a crise da cidade industrial.

A questão da “superação” da cidade, tanto como léxico quanto como espacialidade, foi posta pelo arquiteto norte-americano Melvin Webber em 1968, o qual influenciou, diretamente, a interpretação de “morte da cidade” de Françoise Choay. Webber assinala que as inovações tecnológicas na comunicação e no transporte foram tão radicais no século XX que expandiram a escala da sociedade urbana para relações “cada vez mais independentes da cidade”, em um processo que reduziu a importância do lugar e do espaço físico (WEBBER, 1968, p. 471).

É fato que a ampliação das comunicações e a facilidade de mobilidade por meio de diferentes tecnologias, especialmente do automóvel, flexibilizaram profundamente a relação de distâncias e interdependência entre os lugares de trabalho, moradia, e consumo no século XX; igualmente, é fato que essa flexibilização foi ainda maior para as classes ricas, que possuíam os meios econômicos para acessar as novas tecnologias. Webber compreende essa relação de privilégios, afirmando que as revoluções na comunicação e nos transportes “permitiram que uma classe afluyente vivesse em qualquer lugar – nos subúrbios, nos distritos rurais, nas montanhas, que seja – mantendo-se minuciosamente ‘urbanas’, participando completamente da vida intelectual, profissional e econômica”. Por sua vez, os mais pobres foram conservados à margem do processo, “tornando-se cada vez mais ‘rurais’ no sentido de que eles são não participantes nas questões da comunidade global” (WEBBER, 1968, p. 470).

Porém, o descolamento entre as atividades sociais e o espaço profetizado por Webber não se realizou completamente com as novas tecnologias de comunicação e transporte. Não apenas porque o acesso e a utilização de tecnologias se deram de forma desigual, mas também porque a promessa de fluidez e velocidade das mudanças não se concretizou. Ricos e pobres, moradores do subúrbio ou da periferia, podem até ter condições diversas de escolha de localidades para morar, trabalhar e consumir,

mas todos ainda dependem, em graus variados, da localização dos lugares na cidade. A relação locacional do homem com o espaço urbano não foi superada. A cidade e o acesso a ela permanecem fundamentais na construção do espaço urbano até a atual década do século XXI.

Para Margareth Pereira (2008), alguns dos autores que defendem a “morte” da cidade desenvolveram seus estudos considerando espaços de tempo muito curtos, o que os impediu de reconhecer que processos de transformação e reestruturação social, econômica e territorial são recorrentes na história da cidade, ampliando, assim, a sensação de perplexidade diante dos eventos contemporâneos:

No caso, a perplexidade e a abstração podem ser observadas em diversos textos de arquitetos, sociólogos, geógrafos, urbanistas que, buscando sinalizar uma mudança nas formas de interação social e em suas territorializações visíveis, levaram à construção e generalização de novas expressões adjetivadas como a “cidade contemporânea” (1988) e a “cidade genérica” (1994), de Koolhaas, e as “cidades globais” (1991), de S. Sassen, entre tantas outras [...]. Quanto mais especializadas nas análises conjunturais e distanciadas do trato com processos históricos e com os atores sociais observados de modo mais próximo, as áreas de saber reagiram com maior estranhamento e perplexidade a certos processos como as “macro regulações econômicas e de mercados”, os “impactos tecnológicos” ou as “reconstruções da imagem das cidades” desenvolvendo discursos generalizantes pautados na maior parte dos casos em observação de aspectos econômicos e materiais mas, sobretudo, visuais das cidades, observados em temporalidades curtíssimas (PEREIRA, 2008, p. 7).

Parece-nos que, mais do que uma ruptura que desconstrói a cidade, a urbanização, desde a segunda metade do século XX, impõe uma reconceituação do que é *cidade*; uma releitura das diversas formas de ocupação e configuração do território urbano que incorpore, integre e abarque as intensas transformações que os últimos dois séculos forjaram no espaço. A tão defendida impressão de diluição e “morte” da cidade advém de leituras estreitas, que desconsideram as relações de apropriação e reapropriação realizadas, cotidianamente, pelos homens que vivem nos mais diversos lugares urbanizados. Se a cidade compacta dinamiza aglomerações mais numerosas de pessoas (HOLANDA, 2010a; 2010b; GEHL, 2013), não há como determinar a qualidade das interações sociais decorrentes, nem como afirmar que espaços menos densos implicam apropriações socioespaciais de menor significância (SABOIA, 2011; SABOIA; PALAZZO, 2012). Mesmo nos espaços mais difusos, menos densos, menos constituídos de características tradicionalmente compreendidas como “urbanas”, os homens realizam suas vidas, insistentemente, dia a dia. Circulam, trabalham, encontram-se, estudam, consomem, produzem. A urbanização dispersa não matou a cidade. Foi a cidade que se transformou, incluindo outros modos e formas de viver, os quais não mais se restringem aos centros consolidados, aos quarteirões e esquinas, à aglomeração densa da cidade do século XIX. Se insistirmos em ver a cidade apenas nas imagens pregnantas da era pré-dispersão, perderemos a capacidade de encontrar a cidade atual, que abarca a cidade tradicional e muitas outras formas urbanas.

Portanto, corroboramos uma outra linha de interpretação. Pereira (2008), por exemplo, argumenta que um olhar atento à história do processo de urbanização pode oferecer uma reação crítica à interpretação de que o momento atual é único e novo, completamente distinto e diverso na história da cidade:

A leitura dos compêndios de “história das cidades” ou de certos textos da “história das ciências sociais e humanas” nos permitem constatar **o quanto são recorrentes os processos de mudança de escala, ritmo ou duração nas interações das cidades, bem como os processos de regulação nas tecnologias de comunicação e informação, de “ajustes” macroeconômicos ou de investimento nas reformas da imagem das cidades** (PEREIRA, 2008, p.8, grifos nosso).

Seguindo Margareth Pereira e a teoria do paralelismo entre compactação e dispersão elaborada por Secchi (2006; 2009), defendemos que a dispersão urbana do século XXI não configura um processo completamente novo na história da cidade e do urbanismo e que, por essa razão, não é despojada de relações com o pensamento urbanístico pregresso, tendo sido problematizada muito antes de 1900. A industrialização e todas as transformações que as cidades sofreram ao longo do século XIX para se adaptarem às novas demandas tecnológicas, econômicas e sociais geraram um movimento crítico muito forte, culminando em propostas e modelos urbanísticos que procuravam oferecer alternativas ao adensamento e crescimento vigente, “movidos, através de suas práticas ou reflexões e apesar de suas diferenças, por esta mesma preocupação de adaptação das cidades à sociedade industrial”(ASCHER, 2010, p. 28).

Muitas das propostas urbanísticas desenvolvidas a partir da segunda metade do século XIX questionaram e repensaram a cidade compacta a partir de diferentes níveis de ruptura. Conquanto as intervenções de Haussmann em Paris e Cerdà em Barcelona tenham deixado um influente legado de estratégias urbanísticas para viabilizar a adaptação de cidades “tradicionais” às transformações tecnológicas, econômicas, demográficas do século XIX (e XX) e, conjuntamente, tenham funcionado como reinterpretação do repertório morfológico de coesão para a expansão da cidade, várias outras propostas ofereceram a dispersão como solução urbanística.

As questões de diluição do adensamento, articulação de tipologias habitacionais e incorporação de novas tecnologias de transporte como estruturadoras da organização espacial e da dinâmica do cotidiano formaram um sólido arcabouço de projeto e de planejamento urbano desde a constituição do urbanismo como campo disciplinar, o que, segundo Choay (2005) e Calabi (2012), ocorreu no século XIX. A partir daquele momento, a dispersão foi definitivamente incorporada ao repertório projetual da cidade, dentro das mais diversas intenções, tais como: equidade social, como a *Ciudad Lineal*, do madrilenho Arturo Soria y Mata em 1886 (SORIA Y MATA, 1968; COLLINS, 1968); cooperativismo, como a cidade-jardim de Ebenezer Howard de 1889 (HOWARD, 1996); possibilidade de liberdade absoluta e expressão de democratização equitativa, como a *Broadacre City*, de Frank Lloyd Wright de 1930 (WRIGHT, 2008; FISHMAN, 1982); igualitarismo radical, como as propostas dos desurbanistas socialistas nas décadas de 1920 e 1930 (KOPP, 1974; QUILICI, 1978); hipercompactação dispersa, como a proposta por Le Corbusier nos planos de *Une Ville Contemporaine pour 3 Millions d'Habitants*, de 1922, do *Plan Voisin*, de 1925, e da *Ville Radieuse*, de 1930 (FISHMAN, 1982).

Além do olhar pautado na interpretação histórica, a abordagem sociológica sobre a cidade também pode arrefecer os ânimos e acalmar o pessimismo generalizado contido nas teorias que defendem o fim da cidade. Os estudos clássicos da Escola de Chicago do início do século XX compreendiam a cidade

como fato social em constante movimento e, portanto, passível de transformações significativas na sua organização socioespacial, sem se transformar em uma coisa não reconhecível como cidade.

Louis Wirth, em seu conceito de cidade, desenvolvido no clássico artigo *Urbanism as a Way of Life* de 1938, determina que “[p]ara propósitos sociológicos, a cidade pode ser definida como um assentamento relativamente grande, denso, e permanente de indivíduos socialmente heterogêneos” (WIRTH, 1938, p. 8). A riqueza desse conceito é a incorporação da heterogeneidade aos aspectos espaciais – o tamanho e a densidade, de um importante aspecto social –, o que o torna particularmente interessante para uma abordagem urbanística da cidade. Para Wirth, não podemos restringir a identificação do urbanismo apenas aos seus aspectos espaciais, “vendo-o meramente como uma delimitação rígida no espaço, procedendo como se os atributos urbanos cessassem abruptamente de existir depois de uma linha arbitrária de limite” (WIRTH, 1938, p. 4). Assim, o conceito de Wirth não é determinista, muito menos fechado. O autor compreende que a cidade transforma-se a partir das interações entre espaço e população.

O entendimento de que a cidade é um organismo em constante estado de mudança – ideia que advém da lógica da cidade como sistema ecológico – é extremamente pertinente e atual para a discussão a respeito dos recentes fenômenos de expansão urbana, compreendidos dentro da leitura de cidade dispersa, especialmente como uma espécie de contra-argumento à interpretação de que a dispersão causou a pretensa morte da cidade. Compreender a cidade não apenas como forma urbana, mas como instituição social, de caráter mutante, pode ter um efeito libertador nas pesquisas no campo da Arquitetura e do Urbanismo, pois permite o entendimento dos tecidos dispersos como parte integrante da cidade contemporânea e do seu crescimento e, ao mesmo tempo, proporciona um olhar menos tendencioso sobre as formas de habitar do homem do século XXI.

DISPERSÃO E COMPACTAÇÃO: CONCEITOS EM DEBATE

São muitos os conceitos que, no final do século XX, permeiam as interpretações sobre a urbanização dispersa. Segundo Bernardo Secchi, teóricos e pesquisadores da cidade criaram uma espécie de “bulimia terminológica” para definir os processos de urbanização, incluindo a megalópole, o *sprawl* do subúrbio americano, a cidade difusa, a *edgcity*, as *regional cities* e as *sprawl cities* como descrições da mesma forma de urbanização dispersa. Para o autor, essa variedade de conceitos apenas descreve diferentes nuances de um mesmo fenômeno, sendo “indicadora do embaraço que as novas formas de urbanização suscitam em seus observadores” (SECCHI, 2009, p. 44–45).

Certamente, a característica mais marcante da urbanização dispersa é a expansão e extensão da malha urbana e do modo de produção urbano para além dos limites da cidade consolidada, conforme afirma Monte-Mór (2007). Em tal expansão, predominam as baixas densidades habitacionais, apoiadas em um amplo sistema de infraestrutura viária, como destacam Monclús (1998), Reis Filho (2006) e Sposito (2007). No entanto, é preciso pontuar que o crescimento territorial da

cidade do século XXI não está mais ligado à migração campo-cidade, como no século XX; atualmente, a expansão territorial efetua-se por meio da acomodação de uma população já urbana, isto é, que tem o modo de vida urbano assimilado.

Outro aspecto significativo da dispersão urbana é a fragmentação da ocupação do território, que deixa extensos espaços menos adensados entre núcleos ocupados. Esses espaços são, muitas vezes, erroneamente interpretados como “vazios”; eles, na verdade, constituem partes produtivas e intrínsecas à cidade e a suas dinâmicas. Segundo Milton Santos, essa configuração mais complexa e imbricada entre urbano e rural está ligada ao processo de *informacionalização do território*, quando ciência, técnica e informação passam a influenciar “os processos de remodelação do território essenciais às produções hegemônicas, que necessitam deste meio geográfico para sua realização”. Nele, o campo “acolhe o capital novo e difunde-o rapidamente”, num movimento de descentralização que, para Santos, “atinge muitas zonas e pontos longínquos do território nacional, deste modo envolvidos pelo nexo da modernização capitalista” (SANTOS, 2005, p. 38–47).

A dispersão urbana e o grande distanciamento entre núcleos urbanos ocupados são caracterizados, ainda, como fenômenos contemporâneos, da pós-industrialização, sendo consequência de forças diversas, entre elas as do mercado imobiliário sedento por novas (e mais baratas) áreas de ocupação, aliado ao recrudescimento da violência urbana, que leva as classes médias e altas a procurarem uma segregação planejada (CALDEIRA, 2000; LIMONAD, 2007; SPOSITO, 2007).

Nestor Goulart sintetiza algumas das principais características da dispersão urbana: (1) descentralização da população, do emprego e dos serviços; (2) produção de “novas periferias”; (3) extensão das áreas urbanizadas por um vasto território – separadas fisicamente, mas fortemente interdependentes, formando um sistema urbano único; (4) desenvolvimento de novos modos de vida, viabilizados pela maior mobilidade (especialmente a individual), “organizando [o] cotidiano em escala metropolitana e intermetropolitana, envolvendo diversos municípios”; (5) novas formas de organização urbanística, como condomínios e loteamentos fechados, empreendimentos de usos múltiplos isolados, *shoppings centers* – alteração das relações público-privado (REIS FILHO, 2006, p. 12).

Há uma ampla bibliografia crítica à ideia de dispersão, particularmente após os anos 1990, período caracterizado por Robert Bruegmann como uma “campanha contra a dispersão”, em seu interessante (e raro) estudo sobre dispersão, suas limitações e vantagens, intitulado *Urban Sprawl: a Condensed History* (2011). A partir do trabalho desse autor, pode-se elencar os argumentos centrais da crítica, a saber: custos econômicos; custos ambientais pelo aumento do consumo de combustíveis e pela diminuição das terras agricultáveis e florestadas; problemas sociais relacionados à diminuição da urbanidade; “ofensiva” contra o automóvel; necessidade de limitar o crescimento urbano; objeções estéticas e simbólicas (BRUEGMANN, 2011).

A principal resposta desenvolvida por tal arcabouço crítico relaciona-se ao retorno das formas mais compactas de urbanização, muitas vezes resgatando configurações “tradicionais” da cidade pré-industrial, sumarizadas em interpretações agrupadas sob a insígnia de cidade compacta. Esse termo não constitui um conceito em si; em vez disso, reúne um conjunto de diretrizes urbanísticas, que procuram: (1) promover unidades territoriais autônomas em termos de oferta de equipamentos, serviços, empregos e moradia, como forma de diminuir a demanda por transporte e

as distâncias a serem percorridas; (2) fortalecer subcentros e criar novas centralidades para diminuir a convergência de deslocamentos para os centros das cidades; (3) ocupar o solo de forma compacta (maiores densidades populacionais e construtivas) para diminuir as distâncias intramunicipais e viabilizar o transporte coletivo e os modos não motorizados; (4) ocupar vazios urbanos para otimizar os deslocamentos via transporte público; (5) limitar áreas de expansão urbana (NEWMAN; KENWORTHY, 1999; GEHL; GEMZØE, 2002; NEWMAN; JENNINGS, 2008; ECHAVARRI; DAUDÉN; SCHETTINO, 2009; HOLANDA, 2010a; GEHL, 2011; 2013).

Todos os pontos levantados objetivam conter a dispersão, focando a retração e a contenção do processo dispersivo por meio de planos, estratégias e inúmeros instrumentos urbanísticos e diretrizes de projeto. Apesar desses esforços, às vezes, a dispersão urbana tem-se ampliado² (REIS FILHO, 2006; LIMONAD, 2007) de forma concomitante ao processo de urbanização intensiva compacta, como destaca Limonad (2007). Por estar em expansão, ela deve ser enfrentada como uma realidade e como parte factual da cidade. Ratificamos o argumento de que esse processo de crescimento urbano, fragmentado e complexo, não determina o fim da cidade, mas, sim, que representa mais uma de suas transformações para incluir tipologias e estratégias de ocupação do território que, inclusive, não são absolutamente “novas”. A noção de que a cidade é (ou sempre foi) um espaço de delimitação espacial clara e que, por isso, comporta um assentamento compacto e denso não se sustenta historiográfica e teoricamente. No entanto, reconhecer a dispersão e os modos de vida nelas imbricados não implica aceitá-la acriticamente, romantizando sua existência e configuração; pelo contrário, implica pontuar seus problemas não para negá-la, mas para buscar ampliar a integração entre as partes fragmentadas e dinamizar a constituição interna dos fragmentos, como argumenta François Ascher, ao identificar a existência das *metápoles* e da *sociedade hipertexto*. Esse autor afirma que os “Novos Princípios do Urbanismo” devem “adaptar as cidades às novas necessidades”:

Isto deve se traduzir por uma maior diversidade funcional das zonas urbanas, por uma multicentralidade, pela polivalência de uma parte dos equipamentos e serviços, e pelo reforço do papel dos transportes e das diversas redes que, mais do que nunca, asseguram a eficiência do conjunto de sistemas metropolitanos (ASCHER, 2010, p. 86).

Entre todas as formas de organização espacial características dos “sistemas metropolitanos”, o condomínio horizontal e os loteamentos fechados são as mais conhecidas (e criticadas) no Brasil. Elas foram foco de inúmeros estudos e formam uma vasta e consolidada literatura crítica. Embora não seja o objetivo desta pesquisa reforçá-las e/ou repeti-las, é fundamental que um trabalho sobre dispersão urbana no século XXI considere suas formas variadas e complexas, para além dos condomínios fechados. Dentro dessa perspectiva, renova-se o interesse na empresa urbanizadora Alphaville como objeto de estudo.

Segundo diversos autores, um dos primeiros condomínios residenciais horizontais do Brasil foi construído em Alphaville, localizado na região metropolitana de São Paulo, nos municípios de Barueri e Santana do Parnaíba, e inaugurado em 1973 (CALDEIRA, 2000; REIS FILHO, 2006; FERNANDES, 2013). O Alphaville-Barueri, como é conhecido, não se resume aos condomínios residenciais; na verdade,

2 Ester Limonad (2007) traça um “mapa” da dispersão por meio de uma rica revisão bibliográfica nacional e internacional, destacando como a dispersão tem-se caracterizado em diversos lugares, incluindo São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Brasília/DF, Goiânia, assim como regiões da China, Espanha, Itália, Portugal, França, Argentina, entre vários outros países.

desde o início e como elemento principal de seu projeto urbanístico, incorpora áreas destinadas a indústrias não poluentes, comércio e serviços, constituindo-se, como aponta Reis Filho (2006), como um importante exemplo de formas complexas de organização espacial da dispersão urbana no Brasil.

Apesar de uma primeira experiência mais diversificada e complexa, a Alphaville S.A. expandiu sua produção pelo país, focando-se, exclusivamente, nos “residenciais” até meados de 2010. Atualmente, a empresa está desenvolvendo projetos em um “novo” segmento, intitulado “núcleos urbanos”: empreendimentos com mais de 5 milhões de metros quadrados e muito mais complexos, constituídos não apenas por áreas residenciais em condomínios fechados e pequenas áreas para comércio, mas também grandes áreas centrais, voltadas a serviços de diversos portes, comércio e indústria.

Não há novidade no desenvolvimento dos núcleos urbanos. De fato, a Alphaville está retomando, quarenta anos depois, o modelo de urbanização do Alphaville-Barueri, agora aplicado em propostas para três áreas distintas: o Alphaville Brasília, localizado no município de Cidade Ocidental – GO, no entorno da capital federal; o Alphaville Pernambuco, em Jaboatão dos Guararapes – PE, na Grande Recife; e o Alphaville Ceará, em Eusébio – CE, na Região Metropolitana de Fortaleza. Focalizaremos, particularmente, o Alphaville Brasília, porque, entre os empreendimentos de “novos núcleos urbanos” supracitados, ele foi o primeiro a ser projetado, sendo o maior em termos de área e população esperada, além de encontrar-se em um nível mais avançado de implantação.

Com o Alphaville Brasília, a região do Distrito Federal parece se inserir nos processos de dispersão urbana. No entanto, é necessário caracterizá-lo mais detalhadamente para identificar as possíveis especificidades do processo de urbanização “candango”.

BRASÍLIA E A DISPERSÃO URBANA

Não creio que se possa projetar uma cidade-capital para ser aumentada indefinidamente. Se o centro, o sistema de tráfego, os parques e os edifícios públicos são adequados para uma população eventual de meio milhão a 600 mil pessoas, serão inadequados para uma população de um milhão ou um milhão e meio. Portanto, é preciso haver alguma delimitação do crescimento da cidade-mãe, uma vez alcançado o tamanho mais aconselhável; e os desenvolvimentos posteriores, especialmente dos centros agrícolas e industriais, devem ser planejados, a fim de que eles atuem como cidades-satélites e de apoio dentro da região. (HOLFORD, 2012, p.26)

A afirmação de William Holford, urbanista inglês membro da Comissão Julgadora do Concurso Nacional de Projetos para a Capital Federal, ilustra como a questão de estabelecer limites para a cidade – no caso, populacional e, consequentemente, também territorial – era seminal para o urbanismo naquele momento. A limitação de população para 500 mil habitantes foi determinada posteriormente à publicação do edital do concurso, como resposta a questionamentos de Ary Garcia Roza, então Diretor Presidente do IAB, e foi divulgada em carta pelo próprio Niemeyer (NIEMEYER *apud* BRAGA, 2010, p. 42–44).

A ideia de que qualquer cidade precisa ter limites populacionais e, por vezes, territoriais definidos remonta aos primórdios da urbanização (RYKWERT, 2006). No planejamento urbano do século XXI, ela permanece vigente na figura do “perímetro urbano”, que delimita, geográfica e tributariamente, as áreas urbanas, separando-as das rurais. No entanto, como a contínua expansão das áreas urbanas é uma realidade no Brasil, tais perímetros são frequentemente aumentados a cada revisão do Plano Diretor na maioria dos municípios brasileiros, como demonstram recentes pesquisas (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011), o que põe em xeque a eficácia dos limites urbanísticos.

Assim como a determinação de limites para o crescimento da cidade, sempre esteve no cerne das discussões do urbanismo a questão de como organizar territorialmente o inevitável aumento da população urbana. O ordenamento territorial por cidades-satélites, que remonta ao final do século XIX, consolidou-se, na teoria urbanística do século XX, como o melhor meio de viabilizar a compactação dos tecidos urbanos e facilitar a coordenação da infraestrutura do território.

O projeto urbanístico de Brasília, sua implementação e planejamento posteriores incorporaram os princípios de limitação física e populacional e de organização territorial, controlada por meio do modelo de cidades-satélites, conforme previsto pelo plano de Lucio Costa. Vale destacar, porém, que a construção das cidades-satélites havia sido pensada como uma estratégia para suprir demandas posteriores à completa ocupação do primeiro núcleo, o Plano Piloto, ou seja, apenas quando este atingisse o limite de 500.000 habitantes – o que, até os dias atuais, não aconteceu. A primeira cidade-satélite, Taguatinga, foi construída, à revelia do plano de Costa, em 1958, antes mesmo da inauguração da cidade.

Essa antecipação teve altos custos sociais, como a geração de uma organização intencionalmente dispersa, estendida para além das ocupações internas ao DF. A capital passou a centralizar empregos e serviços para diversos municípios ao seu redor, constituindo, assim, uma metrópole regional (JATOBÁ, 2010). Segundo o geógrafo Aldo Paviani, tratam-se de fenômenos de *dispersão e periferização planejadas*, dada a ação direta do governo do DF no planejamento e implementação de núcleos fragmentados e separados entre si, organizados em torno do centro, o Plano Piloto, no qual se concentram a maioria das oportunidades de emprego e “os melhores equipamentos e atividades” (PAVIANI, 2010, p. 85). As cidades-satélites de Brasília, por um lado, nunca foram projetadas para serem administrativa ou politicamente autônomas, ou seja, para serem municípios, em seu sentido pleno. Por outro, elas deveriam ser minimamente autônomas em relação à oferta de empregos e/ou serviços – essa autonomia está na essência da teoria das cidades-satélites, mas não se efetivou no DF (PAVIANI, 2010).

Diferentemente de outras cidades brasileiras, Brasília *nasce* dispersa – talvez antes mesmo de o fenômeno iniciar-se em outras áreas do país, de acordo com a periodização de Nestor Goulart (REIS FILHO, 2006) – e sua periferia permanece fragmentada e distante do centro durante décadas. De forma paulatina, no entanto, parte de seus vazios intersticiais foi sendo ocupada, construída, com a consequente conurbação de algumas cidades-satélites. Isso propiciou a configuração de uma área urbana mais contínua, com a diluição de limites entre seus núcleos urbanos. Mais recentemente, percebeu-se uma redução no ritmo de crescimento da mancha urbana do DF e o adensamento e verticalização de diversas áreas já ocupadas

(JATOBÁ, 2010, p. 319–320), como Águas Claras, Taguatinga, Guará, Gama e Ceilândia, as quais seguiram uma orientação de planejamento pautada nos parâmetros da cidade compacta.

Essa ocupação, majoritariamente dispersa do território da metrópole Brasília, composta pelas cidades-satélites e pelos municípios da RIDE-DF³ (Figura 1), ainda reproduz o modelo de urbanização centro rico – periferia pobre (SOUZA; RIBEIRO, 2010), já que mantém uma forte concentração de renda nas áreas centrais. A principal questão da “metrópole brasiliense” não é, contudo, a configuração dispersa em si, mas a profunda precarização da vida nos núcleos periféricos (tanto nas cidades-satélites quanto nos municípios do entorno), causada pela permanente carência de infraestrutura, transporte, serviços e emprego nessas localidades (PAVIANI, 1996).

Figura 1: Mapa da RIDE DF, destacando o DF e o município goiano de Cidade Ocidental, ao sul



Fonte: Adaptado de CEM (2008).

O aparecimento de condomínios horizontais em áreas rurais de Brasília a partir da década de 1970 – uma característica marcante da dispersão urbana contemporânea – não implicou uma transformação significativa da distribuição territorial da população nem das periferias da cidade. Esses condomínios “consolidados” têm características semelhantes àquelas que conformam as leituras de cidade dispersa, como a criação de novos núcleos habitacionais segregados em áreas, anteriormente, rurais, a qual provoca a ampliação do perímetro urbano e a migração de parte da classe média para zonas menos centrais. Todavia, essas novas zonas habitacionais se localizam em áreas muito próximas do centro urbano da metrópole – mais próximas que muitas das mais antigas cidades-satélites, como Taguatinga, Ceilândia e Gama, por exemplo.

Desde 2009, um outro tipo de urbanização (este, sim, ainda mais característico da dispersão urbana) começou a ser construído na região de Brasília: o Alphaville, que se constitui como um exemplo característico da urbanização dispersa, pois, além de incluir

em seu projeto condomínios horizontais fechados, é um loteamento que se localiza na Cidade Ocidental, município goiano integrante da RIDE/DF, mas que é completamente voltado aos atuais moradores do DF. O Alphaville Brasília, em outras palavras, é um empreendimento de grande porte que pretende atrair moradores do DF para as “franjas” da metrópole, conformando uma nova periferia ao redor da capital brasileira.

Estudar o Alphaville a partir do debate sobre a cidade dispersa e a cidade compacta pode permitir uma melhor compreensão de um modo de habitar ainda estranho à cidade de Brasília, mas consolidado em outras metrópoles brasileiras: a configuração de uma periferia muito mais diversa, complexa e potencialmente conflituosa, considerando a aproximação física de bairros completamente díspares em questões econômicas, sociais e urbanísticas.

Procuraremos compreender, no próximo tópico, a construção do Alphaville Brasília no entorno do DF e suas inter-relações, evidenciando as discrepâncias entre a imagem de cidade compacta “vibrante” que a empresa quer construir e a realidade construída, iluminada pela análise do seu projeto urbanístico.

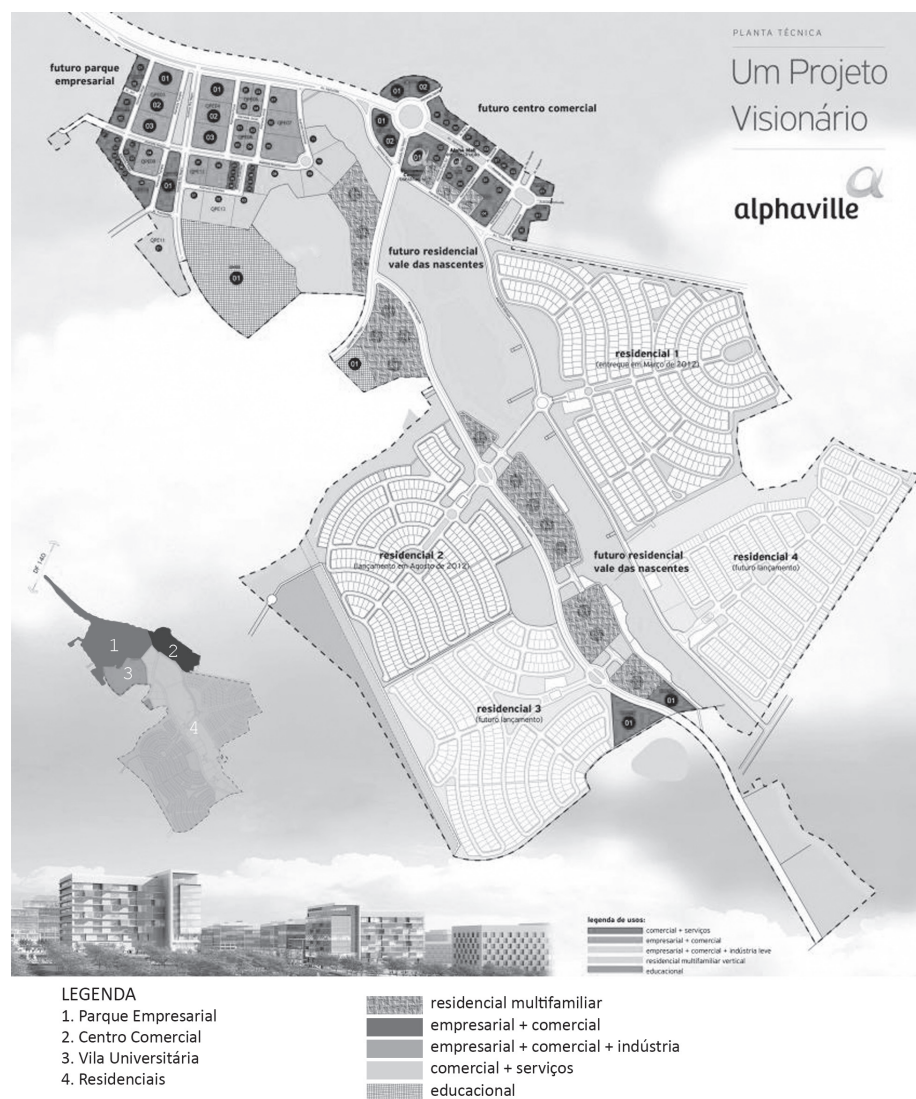
O ALPHAVILLE BRASÍLIA, OU O ALPHAVILLE NO ENTORNO DE BRASÍLIA

A Alphaville S.A. é a maior empresa urbanizadora do Brasil na atualidade, tendo empreendimentos de diferentes portes em 21 estados. A empresa atua em dois segmentos diferentes: construção de “residenciais” e de “núcleos urbanos”. Os residenciais são os conhecidos condomínios horizontais fechados, que contabilizam a maioria dos empreendimentos da empresa. Já os núcleos urbanos são empreendimentos maiores e mais complexos, constituídos por áreas residenciais em condomínios fechados e áreas centrais voltadas a serviços e comércio, mas também para a indústria.

O Alphaville Brasília segue um modelo de núcleo urbano que almeja, segundo a empresa, alcançar um “planejamento de bairro inteiramente autossuficiente: com áreas residenciais, corporativas, comércio, serviços, instituições de ensino, centros médicos, centros culturais, lazer” (ALPHAVILLE URBANISMO S.A., 2014, p. 107).

O projeto completo prevê, a partir de um processo de construção que passará por diversas etapas ao longo de 30 anos (ALPHAVILLE URBANISMO S.A., 2014), uma população de cerca de 200 mil moradores em 40 mil unidades imobiliárias. O empreendimento, como mostra o plano geral, será formado por um Centro Comercial, um Parque Empresarial, uma Vila Universitária, grandes áreas para habitação multifamiliar (condomínios fechados verticais) e quatro condomínios horizontais fechados (Figura 2).

Figura 2: Plano Geral do Alphaville Brasília



Fonte: Adaptado de Alphaville Urbanismo S.A. (2014).

O plano geral (*masterplan*) e o plano de viabilidade econômica do Alphaville Brasília foram elaborados com consultoria da empresa multinacional de origem norte-americana AECOM, enquanto o projeto do centro do empreendimento foi desenvolvido pela RTKL, outra empresa norte-americana. Os condomínios e os demais projetos executivos foram desenvolvidos por uma equipe própria da Alphaville e escritórios brasileiros direcionados a projetos complementares.

A primeira questão que levantamos refere-se à relação do Alphaville Brasília com sua condição periférica. Como já indicado, esse condomínio se localiza fora do DF, dentro do município de Cidade Ocidental – GO. Em nenhuma mídia – propagandas, pôsteres, “outdoors” ou no sítio do empreendimento –, o nome desse município é citado. Sempre se reforça a facilidade de acesso ao Plano Piloto, medida em tempo (“20 minutos da Ponte JK”), nunca em quilômetros. Nem mesmo no endereço do empreendimento, o município de Cidade Ocidental é mencionado: “Km 13,5 da Rodovia DF-140”. Como se vê na Figura 2, a planta baixa do projeto

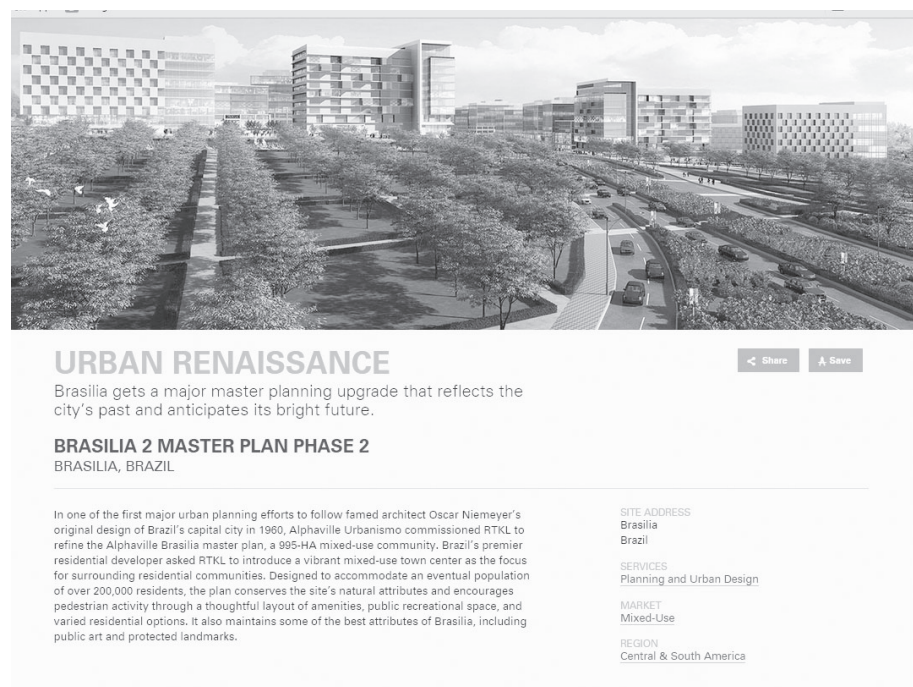
urbanístico do Alphaville Brasília paira sobre uma imagem de um etéreo céu azul, completamente desconectada do seu território geográfico-social, no qual a topografia também não é representada. O Alphaville não deseja (e não precisa) ter contexto algum. O esforço de ressaltar a conexão com o DF e o Plano Piloto e minimizar o fato de o empreendimento se localizar no “entorno” do DF está fortemente ligado a uma importante questão pontuada pela antropóloga Cristina Patriota de Moura, pesquisadora dos condomínios no DF: os potenciais moradores de Alphaville não estão fugindo da violência urbana da cidade, mas procurando uma alternativa de moradia mais acessível financeiramente do que os imóveis disponíveis na área central (PATRIOTA DE MOURA, 2010).

A construção de uma imagem descolada da sua localização imediata e “acoplada” ao Plano Piloto coaduna-se, ainda, com outro princípio fortemente propagado pela empresa: a autonomia. A Alphaville minimiza as distâncias não apenas para “esconder” a condição periférica do empreendimento, mas também porque a concepção dele promete a oferta de serviços e empregos altamente especializados e qualificados dentro do próprio “núcleo urbano”, prescindindo, portanto, de relações mais diretas com outros núcleos.

No sítio da RTKL (Figura 3), encontramos informações que nos permitiram aprofundar um pouco mais a interpretação do novo loteamento. O texto da página, originalmente em inglês, apresenta o projeto:

Em um dos primeiros grandes esforços de planejamento urbano depois do projeto original do famoso arquiteto Oscar Niemeyer para a capital do Brasil em 1960, a Alphaville Urbanismo comissionou a RTKL para definir um plano urbanístico para o Alphaville Brasília, uma comunidade de uso misto de 995 hectares. A maior empresa de incorporação residencial do Brasil pediu que a RTKL introduzisse um vibrante centro urbano de uso misto como foco das comunidades residenciais circundantes. Projetado para acomodar uma população futura de mais de 200 mil habitantes, o plano conserva os atributos naturais do sítio e encoraja as atividades a pé por meio de um *layout* de amenidades bem pensado, espaço público de lazer e opções residenciais variadas. Ele também mantém alguns dos melhores atributos de Brasília, incluindo a arte nos espaços públicos e a proteção do patrimônio (RTKL, 2014, tradução nossa).

Figura 3: Imagem do sítio da RTKL tratando do projeto do Alphaville Brasília



Fonte: RTKL (2014).

Do pequeno texto, ilustrado por imagens que incluem uma vista aérea do plano geral (Figura 4) e algumas perspectivas de espaços públicos do empreendimento no Parque Empresarial e no Centro Comercial (Figura 5), duas temáticas sobressaem: a da modernidade revisitada (e melhorada) de Brasília e a da urbanidade.

Figura 4: Vista aérea do plano geral do Alphaville Brasília.



Fonte: RTKL (2014).

Figura 5: Imagens do Centro Comercial e Parque Empresarial do Alphaville Brasília



Fonte: RTKL (2014).

É intrigante a atribuição do projeto urbanístico de Brasília a Oscar Niemeyer e não a Lucio Costa. Mas existe uma possível explicação para ela. O arquiteto Niemeyer possui uma obra amplamente reconhecida no cenário internacional, sendo, inclusive, ligada à ideia de contemporaneidade. Tal ideia é sempre reforçada pela empresa, como bem demonstra o pequeno texto. É certo que as imagens dos edifícios no projeto de Alphaville não lembram em nada a produção artística de Niemeyer; entretanto, construir uma ligação do projeto com um nome emblemático funciona como uma estratégia de propaganda e de produção da imagem do novo loteamento. O texto também sublinha que o projeto de Alphaville “mantém alguns dos melhores atributos de Brasília, incluindo a arte nos espaços públicos e a proteção do patrimônio”. Através disso, aprofunda-se a estratégia de construção de uma imagem do Alphaville mais próxima de Brasília, ainda que de maneira bastante genérica: “a qual patrimônio a empresa se refere?”. Difícil saber.

A temática da urbanidade tem desdobramentos tanto no texto quanto nas imagens: a visão de “um vibrante centro urbano de uso misto como foco das comunidades residenciais circundantes”, que “encoraja as atividades à pé por meio de um *layout* de amenidades bem pensado [e com] espaço público de lazer”, é materializada nos edifícios “contemporâneos” de arquitetura espelhada e refletiva, conforme o padrão vigente da arquitetura corporativa, e emoldurada nos espaços públicos bem desenhados, aparentemente propícios ao caminhar e ao encontro. Constrói-se, assim, uma ideia de espaço urbano dinâmico, proporcionado pela mistura de usos, pela experiência do caminhar nos espaços públicos e pela maior densidade construtiva do espaço verticalizado, gerando a dita “cidade vibrante” – aspectos comumente ligados aos princípios urbanísticos da cidade compacta.

Figura 6: Vista aérea da região do Alphaville Brasília



Fonte: Google Earth (2014).

A figura 5 apresenta cenas do Centro Comercial e do Parque Empresarial que ilustram uma característica muitas vezes ignorada pelos estudos que analisam o “modelo Alphaville”: essas áreas *não são muradas*, aproximando-se daquilo que designamos por cidade aberta, na qual as restrições de circulação pelas ruas não são tão violentas nem definitivas. Assim, pelo que sugere a imagem, no centro do Alphaville, a circulação das pessoas, ao menos hipoteticamente, seria efetivada de maneira livre (apenas os condomínios horizontais seriam cercados).

Contudo, tal hipótese não nos parece muito plausível. Segundo entrevistas com arquitetos da Alphaville Urbanismo⁴, responsáveis pela implantação do plano

⁴ Entrevistas realizadas pela autora na sede da empresa Alphaville Urbanismo S.A. em São Paulo, em dezembro de 2014.

urbanístico, o Aphaville Brasília reflete o primeiro empreendimento da empresa, que definiu o modelo de “núcleo urbano”, isto é, o Alphaville-Barueri. Em visitas de campo a este último, constatou-se que, apesar de não haver restrições explícitas à circulação de pessoas no centro do bairro, as ruas são vigiadas por sistemas de câmeras e cada um dos lotes constitui uma unidade isolada do seu entorno por meio das mais diversas estratégias de segurança, como muros, grades e guaritas. Isso pode ser visto nas imagens dos edifícios do centro, como mostra a Figura 7, e também no Centro Comercial do Alphaville Barueri, completamente cercado e vigiado (Figura 8). Além disso, o espaço público é controlado por câmeras e vigilantes. Há, inclusive, interfones que permitem a comunicação direta com uma central de controle, como ilustra a Figura 9.

Figura 7: Edifício Multifamiliar cercado na área central de Alphaville Barueri



Fonte: Autora (2015).

Figura 8: Entrada para a área completamente cercada do Centro Comercial de Alphaville Barueri



Fonte: Autora (2015).

Figura 9: Sistema de vigilância das áreas públicas de Alphaville Barueri



Fonte: Autora (2015).

Nossa análise permite trazer à tona outra grande contradição entre a imagem construída pela Alphaville e a realidade. Há uma profunda desconexão do Centro do Alphaville Brasília em relação ao seu entorno, o que constitui uma ruptura absolutamente não condizente com a pretensa imagem de urbanidade. Além disso, a alegação de integração com as áreas residenciais adjacentes não se sustenta quando se conhece o projeto do empreendimento mais a fundo.

O projeto do Alphaville Brasília ignora, quase por completo, seu entorno imediato, construindo poucas ligações – ruas, avenidas, parques ou praças – entre o Centro Comercial, o Parque Empresarial e as áreas consolidadas do município de Cidade Ocidental, como o Jardim ABC, núcleo urbano de baixa renda vizinho ao empreendimento. Também há carência de equipamentos de serviços públicos de educação, saúde, entre outros. Uma importante exceção é a presença de uma unidade do SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial –, cuja implantação, em lote do empreendimento voltado para o Jardim ABC, foi apoiada pela empresa, que, de acordo com os arquitetos entrevistados, participou ativamente da negociação e planejamento para sua efetivação. Ainda assim, a forte desconexão constitui-se, de fato, como uma estratégia de separação entre Alphaville e seu entorno, reforçada pelas técnicas de representação do espaço urbano utilizadas nas imagens encontradas no sítio da RTKL (o Alphaville ou paira em céu azul ou assenta-se em área verdejante).

Por fim, a vista aérea geral de Alphaville e o texto do sítio da RTKL aludem, evasivamente, ao que denominam de “comunidades residenciais”. Não há nenhuma referência ao fato de que estas são comunidades fechadas e muradas, o que contradiz, de modo direto, a ideia de urbanidade, como demonstra Caldeira ao falar da condição menosprezada dos espaços públicos de São Paulo frente à fortificação dos espaços da elite:

Numa cidade de muros e enclaves como São Paulo, o espaço público passou por uma transformação profunda. Vivenciado como mais perigoso, enquadrado por grades e muros, fragmentado pelos novos vazios e enclaves, privatizado com correntes fechando ruas, guardas armados e guaritas, o espaço público é cada vez mais abandonado pelas camadas mais altas. Na medida em que os espaços para os mais ricos são fechados e voltados para dentro, o espaço que sobra é abandonado àqueles que não podem pagar para entrar. Como os mundos privatizados das camadas mais altas são fechados e voltados para dentro, eles são por princípio o oposto do espaço público moderno. No entanto, os espaços públicos restantes, territórios de medo, também não podem aspirar modernos. A vida cotidiana na cidade de muros reforça exatamente os valores opostos: incivilidade, intolerância e discriminação (CALDEIRA, 2000, p. 313).

CONCLUSÕES

A análise do projeto do Alphaville Brasília nos leva a concluir que há, intencionalmente, a construção de uma imagem dupla de cidade, que incorpora as leituras de cidade dispersa e compacta de maneira simultânea, criando uma centralidade adensada, pretensamente “vibrante”, mas envolta por condomínios horizontais fechados – tipologia que incorpora o que há de mais problemático na dispersão urbana. Alphaville se apropria da ideia de cidade dispersa, caracteristicamente suburbana, de baixa densidade, propiciando o “desejado” contato com a natureza – destruída pela cidade – e com espaço “necessário” para a criação de crianças saudáveis, correndo “livres” pelas ruas seguras da cidade murada. Paralelamente, Alphaville constrói uma cidade diametralmente oposta, baseada na leitura da cidade compacta. Um centro urbano de alta densidade construtiva, com edifícios de vários pavimentos e alta taxa de ocupação dos lotes, mas com certa distribuição de espaços abertos, incluindo praças e bulevares. Se, por um lado, o zoneamento de uso misto constitui espaços com certa diversidade, por outro, não há previsão de uma mistura mais intensa entre habitação, serviços e comércio; os locais destinados para habitação multifamiliar são separados dos demais usos. A área do empreendimento é pouco integrada ao entorno, além de não incluir equipamentos que atendam à comunidade externa ao empreendimento.

O Alphaville se apresenta, de fato, como um elemento complexificador da histórica condição dispersa de Brasília, constituindo, em função do grau de efetivação do seu *masterplan*, um (potencial) núcleo de concentração de riquezas e renda em plena região do entorno. Nesse núcleo urbano da “nova periferia”, permanece uma configuração de “ilha de prosperidade” apartada da realidade metropolitana em que se insere, pois mesmo que seu centro seja fisicamente aberto e sem restrições explícitas à circulação de pessoas, a acessibilidade é restrita, estrangulada.

No entanto, essa condição problemática não advém da sua forma de ocupação dispersa/compacta. Se, antes, a Alphaville era criticada pela reprodução de cidades muradas de baixa densidade, agora, a empresa acolhe o repertório urbanístico da sua crítica, reinventando (ainda que parcialmente) seus produtos. A adoção de padrões de urbanização compacta pela empresa atesta que ela não está alheia ao debate urbanístico atual, nem às críticas ao seu modo de urbanização. A empresa está apropriando-se desses questionamentos e das soluções urbanísticas propagadas não apenas como uma tentativa de respondê-los, mas também como uma forma de diversificar sua ação lucrativa.

O projeto Alphaville se apresenta como uma cidade de duas faces morfológicas, porém a profundidade dos problemas aqui apontados indica questões que ultrapassam a configuração dispersa ou compacta. Não há como esperar que a urbanização conduzida pela iniciativa privada incorpore demandas além daquelas emanadas por seu “público-alvo” e pelos seus acionistas. A contrapartida para o município permanece restrita à promessa de emprego e aumento da arrecadação tributária – aspectos aparentemente suficientes para que as administrações locais se desdobrem para acomodar a nova ocupação, sem questionar e exigir outras formas de articulação entre a cidade existente e a cidade prometida. E são essas articulações e costuras, tão ausentes no Alphaville Brasília, que poderiam criar pontes importantes de rearticulação social e urbanística nessa “nova” periferia brasiliense, que, sem isso, permanecerá reproduzindo seus conhecidos modos de segregação e empobrecimento.

Carolina Pescatori:
pescatori@gmail.com.

Artigo recebido em março de 2015 e aprovado para publicação em junho de 2015.

BIBLIOGRAFIA

- ALPHAVILLE URBANISMO S.A. *Alphaville 40 Anos*. São Paulo: DBA, 2014.
- ASCHER, F. *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- BRAGA, M. *O concurso de Brasília: sete projetos para uma capital*. São Paulo: Cosac Naify; Imprensa Oficial; Museu da Casa Brasileira, 2010.
- BRUEGMANN, R. *La dispersión urbana: una historia condensada*. Madrid: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2011.
- CALABI, D. *História do Urbanismo Europeu*. São Paulo: Perspectiva, 2012.
- CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: EDUSP; Editora 34, 2000.
- CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE - CEM. *Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno*. São Paulo: CEM, 2008. 1 mapa. Escala gráfica. Disponível em: <<http://www.flch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/mapoteca/download/RMdfEDT1.jpg>>. Acesso em: 10 jul. 2015.
- CHOAY, F. El Reino de lo Urbano y la Muerte de Ciudad. In: RAMOS, Á. M. (Ed.). *Lo Urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: ETSAB; UPC, 2004.
- _____. *O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- COLLINS, G. R. Lo Sviluppo della Pianificazione Lineare. In: SORIA Y MATA, A. *La Città Lineare*. Milão: Alberto Mondadori, 1968.p.13-85.
- ECHAVARRI, J. P.; DAUDÉN, F. J. L.; SCHETTINO, M. P. *La ciudad paseable: recomendaciones para la consideración de los peatones en el planeamiento, el diseño urbano y la arquitectura*. Madrid: CEDEX, 2009.
- FERNANDES, A. Decifra-me ou te Devoro: Urbanismo Corporativo, Cidade-fragmento e Dilemas da Prática do Urbanismo no Brasil. In: PAVIANI, A.; GONZALES, S. F. N.; FRANCISCONI, J. G. (Org.). *Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira*. Brasília: Livre Expressão, 2013.
- FISHMAN, R. *Urban utopias in the twentieth century: Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, and Le Corbusier*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1982.
- GEHL, J. *Life between buildings using public space*. Washington: Island Press, 2011.
- _____. *Cidades para pessoas*. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- _____; GEMZØE, L. *Novos espaços urbanos*. Barcelona: Gustavo Gili, 2002.
- HOLANDA, F. R. B. Urbanidade: Arquitetônica e Social. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPARQ, 1., 2010, Rio de Janeiro. *Anais do I ENAnparq*. Rio de Janeiro: Anparq, 2010a. Disponível em: <<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/163/163-307-1-SP.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2015.
- _____. *Brasília: cidade moderna, cidade eterna*. Brasília: FAUnB, 2010b.
- HOLFORD, W. Brasília: A new capital city for Brazil. In: XAVIER, A.; KATINSKY, J. R. (Org.). *Brasília: antologia crítica*. São Paulo: Cosac Naify, 2012.
- HOWARD, E. *Cidades-jardim do amanhã*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- JATOBÁ, S. U. Crescimento urbano na metrópole de Brasília: potencial e limitações. In: PAVIANI, A. et al. (Org.). *Brasília 50 anos: da capital a metrópole*. Brasília: Ed. UnB; NEUR/UnB, 2010. p. 307-338.
- KOPP, A. *Arquitectura y urbanismo soviéticos de los años veinte*. Barcelona: Editorial Lumen, 1974.
- LIMONAD, E. Urbanização dispersa mais uma forma de expressão urbana? *Revista Formação*, Presidente Prudente, n. 14, v. 1, p. 31-45, 2007. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/viewFile/705/728>>. Acesso em: 13 jul. 2015.
- MONCLÚS, J. La ciudad dispersa. In: _____. (Ed.). *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: CCBB, 1998.

- MONTE-MÓR, R. L. Urbanização extensiva e a produção do espaço social contemporâneo. In: REIS FILHO, N. G.; TANAKA, M. M. S.; SPOSITO, M. E. B. (Org.). *Brasil: estudos sobre dispersão urbana*. São Paulo: FAU-USP, 2007. p. 241-251.
- NEWMAN, P.; JENNINGS, I. *Cities as sustainable ecosystems principles and practices*. Washington: Island Press, 2008.
- NEWMAN, P.; KENWORTHY, J. R. *Sustainability and cities: overcoming automobile dependence*. Washington: Island Press, 1999.
- PATRIOTA DE MOURA, C. Condomínios horizontais em Brasília: elementos e composições. *Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia*, Niterói, n. 28, p. 87-112, 1º sem. 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.uff.br/index.php/antropolitica/article/view/21/pdf>>. Acesso em 13 jul. 2015.
- PAVIANI, A. *Brasília, moradia e exclusão*. Brasília: Ed. UnB; NEUR/CEAM/UnB, 1996.
- PAVIANI, A. *Brasília, a metrópole em crise: ensaios sobre urbanização*. Brasília: Ed. UnB, 2010.
- PEREIRA, M. S. Dos conceitos de cidade ou pequeno manifesto em favor de objetos múltiplos, indecisos e fluidos. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 10., 2008, Recife. *Anais do X SHCU*. Recife: MDU/UFPE, 2008. Disponível em: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/1250/1224>>. Acesso em: 15 jul. 2015.
- QUILICI, V. *Ciudad rusa y ciudad soviética: caracteres de la estructura histórica. Ideología y práctica de la transformación socialista*. Barcelona: Gustavo Gili, 1978.
- REIS FILHO, N. G. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.
- RTKL. *Urban Renaissance*. Brasília gets a major master planning upgrade that reflects the city's past and anticipates its bright future. Disponível em: <<http://www.rtkl.com/projects/brasil-2-master-plan-phase-2/>>. Acesso em: 20 ago. 2014.
- RYKWERT, J. *A ideia de cidade: a antropologia da forma urbana em Roma, Itália e no mundo antigo*. São Paulo: Perspectiva, 2006.
- SABOIA, L. Reconfiguring Brasília's Modernist Landscape: the Openness of the Esplanade of Ministries. In: Annual Meeting of the Society for Architectural Historians, 64., 2011, New Orleans. *The 64th Annual Meeting of the Society for Architectural Historians*. New Orleans: SAH, 2011.
- _____.; PALAZZO, P. P. Capital in a Void: Modernist Myths of Brasília. In: BIENNIAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE STUDY OF TRADITIONAL ENVIRONMENTS, 2012, Portland. *Biennial Conference of the IASTE*. Portland: IASTE, 2012.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: EDUSP, 2005.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T (Org.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011.
- SECCHI, B. *Primeira lição de urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 2006.
- _____. *A cidade do século vinte*. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- SORIA Y MATA, A. *La Città Lineare*. Milão: Alberto Mondadori, 1968.
- SOUZA, B. T.; RIBEIRO, R. J. C. O antagonismo entre emprego e moradia no Distrito Federal. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 12, n. 23, p. 125-143, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5927>>. Acesso em: 13 jul. 2015.
- SPOSITO, M. E. B. Novas formas de produção do espaço urbano no Estado de São Paulo. In: REIS FILHO, N. G.; TANAKA, M. M. S.; SPOSITO, M. E. B. (Org.). *Brasil: estudos sobre dispersão urbana*. São Paulo: FAU-USP, 2007. p. 7-28.

WEBBER, M. M. The Post-City Age. *Daedalus*, v. 97, n. 4, p. 1091-1110, 1968.

WIRTH, L. Urbanism as a Way of Life. *The American Journal of Sociology*, v. 44, p. 1-24, 1938.

WRIGHT, F. L. *Modern architecture: being the Kahn lectures for 1930*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

A B S T R A C T : *Part of the contemporary urban morphology theories focuses on a dual debate: on one hand, studies have shown the strong growth and expansion of urbanization, forming the interpretation of the dispersed city, considered by some authors as the death of the city; on the other, studies aim to curb sprawl, and provide answers based on the rescue of the “traditional” city, forming the interpretation of the compact city. The clash between these interpretations is central to contemporary urban morphology. The analysis of the master plan of Alphaville Brasília points to the inclusion of the Brazilian capital in the patterns of urban sprawl intensification, materializing ways of life that were still rare there, and constituting a “new periphery”. The urban and marketing strategies of Alphaville are based on the construction of an ambiguous image of the city, somewhat dispersed, and, at the same time, partially incorporating the idea of the compact city, but always denying its context in the surroundings of the Federal District.*

K E Y W O R D S : *compact city; dispersed city; Brasília, Alphaville; urbanism.*

A INSERÇÃO URBANA DOS EMPREENHIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA ESCALA LOCAL:

UMA ANÁLISE DO ENTORNO
DE SETE CONJUNTOS HABITACIONAIS

VITOR COELHO NISIDA
LUANDA VILLAS BOAS VANNUCHI
LUIS GUILHERME ALVES ROSSI
JULIA FERREIRA DE SÁ BORRELLI
ANA PAULA DE OLIVEIRA LOPES

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo,
Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade, São Paulo, SP, Brasil

R E S U M O : *Desde seu lançamento, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) produziu milhões de unidades habitacionais para a população de baixa renda brasileira. No entanto, essa política federal de provisão de moradias tem apresentado resultados preocupantes em relação à inserção urbana dos empreendimentos implementados. Este artigo apresenta o resultado da análise de sete estudos de caso em quatro municípios paulistas acerca do padrão de inserção dos conjuntos do MCMV na escala local, isto é, no entorno dos empreendimentos. Além da discussão das localizações periféricas nas quais os conjuntos se inserem, procurou-se analisar as implicações da execução deles para a (re)produção de cidades mais – ou menos – diversificadas e inclusivas, do ponto de vista do acesso a diferentes usos, equipamentos e oportunidades, considerando a morfologia urbana e a interação do projeto das moradias com o contexto urbano: todos elementos fundamentais na definição do nível de urbanidade, que poderia – e deveria – ser qualificadolacrescido com a implantação dos novos empreendimentos habitacionais financiados com recursos públicos.*

P A L A V R A S - C H A V E : *habitação; Minha Casa Minha Vida; inserção urbana.*

Lançado em março de 2009 pelo Governo Federal com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção de novas moradias para famílias com renda mensal entre zero e cinco mil reais, o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) contratou, até o segundo semestre de 2014, a construção de cerca de 3 milhões de unidades habitacionais. Inovador na provisão de grande volume de subsídios para a habitação popular, o programa apresenta limitações que, ao longo dos últimos anos, vêm sendo apontadas pela literatura (ARANTES; FIX, 2009; FERREIRA, 2012; CARDOSO, 2013; RIBEIRO; BOULOS; SZERMETA, 2014). Problemas concernentes ao padrão de inserção urbana de seus empreendimentos revelam-se

particularmente sensíveis e exigem investigação apurada nos diferentes contextos regionais.

Este artigo é resultado da pesquisa “Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida”, desenvolvida, entre 2013 e 2014, pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo (LabCidade – FAU/USP), em conjunto com uma rede nacional formada por onze instituições de pesquisa¹. A rede desenvolveu uma metodologia comum para analisar os padrões de inserção urbana dos conjuntos do programa, estruturada a partir de três níveis de análise: (1) escala metropolitana/regional, relativa à localização dos empreendimentos no contexto regional; (2) escala municipal, referente ao papel da política urbana e habitacional dos municípios estudados nos padrões de inserção dos empreendimentos do programa MCMV; e (3) escala local, que considera o entorno dos empreendimentos e a relação da habitação com o contexto urbano mais imediato².

A análise baseia-se na produção do programa em duas regiões metropolitanas, São Paulo e Campinas. A partir desses casos, buscou-se contribuir para uma melhor caracterização do padrão de inserção urbana dos produtos do programa, bem como apontar alguns de seus fatores condicionantes. A interpretação da ideia de inserção urbana aqui utilizada procura dialogar com a conceituação que a literatura sobre planejamento urbano e políticas habitacionais tem consagrado, considerando, além da mera noção da localização no espaço, a articulação, a integração do objeto com seu contexto urbano e meio físico e os aspectos de acessibilidade a bens e serviços que qualificam a forma como o empreendimento habitacional e seus moradores se relacionam, física e funcionalmente, com a cidade (FERREIRA, 2012; ABIKO; ORSTEIN, 2002).

Este artigo foi elaborado a partir da análise da escala do empreendimento. A investigação direcionou-se para a implantação de sete conjuntos habitacionais e sua articulação com os territórios em que se inserem, não apenas do ponto de vista do desenho urbano, mas também no que diz respeito às possibilidades de integração ao contexto urbano existente e de acesso das famílias residentes a usos e atividades complementares, porém essenciais, à moradia. Foram analisadas a disponibilidade de equipamentos públicos, comércio e serviços, as condições de acessibilidade e mobilidade urbana e a disponibilidade de áreas de usufruto público no entorno dos conjuntos. São discutidos, ademais, o porte dos empreendimentos e sua organização sob a forma de condomínio fechado – predominante no programa –, avaliando os impactos na qualidade do tecido urbano pré-existente em aspectos como permeabilidade, disponibilidade de áreas de uso comum e integração com a malha urbana.

A pesquisa abrangeu sete empreendimentos de Faixa 1 – que atendem famílias com renda de até R\$ 1.600,00 – nos municípios de Hortolândia, Campinas, Osasco e São Paulo. Levantamento de campo e de dados secundários, observação de imagens de satélite, entrevistas qualitativas com gestores públicos e construtoras e aplicação de questionários a moradores e síndicos desses conjuntos formam a base da investigação.

É apresentada uma leitura urbanística das áreas onde os empreendimentos avaliados foram produzidos. O intuito é tanto avaliar o padrão de inserção urbana dos conjuntos na escala local quanto levantar as características do empreendimento e de seu entorno que podem servir de parâmetro para qualificar ou mensurar a

¹ Este projeto foi apresentado à Chamada Pública MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012, integrando uma rede nacional de 11 equipes na investigação do programa MCMV. Fazem parte da rede as seguintes instituições de pesquisa: LabCidade - FAU/USP; Instituto Pólis; Peabiru; PUC/SP; IAU/USP-São Carlos; IPUUR/UFRJ; FAU/UFRJ; UFMG; UFRN; UFC; UFGA.

² Resultado das várias pesquisas disponíveis em Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015).

urbanidade dos territórios estudados, apontando os modos como sua implantação contribuiu para melhorar ou agravar os problemas de natureza urbanística já existentes nas áreas analisadas.

O objetivo final dessa leitura foi a construção de uma ferramenta para avaliação da inserção urbana para os empreendimentos do MCMV, consolidada e entregue ao Ministério das Cidades, que poderá ser usada por gestores públicos na avaliação *ex-ante* de terrenos cotados para o programa – indicando sua adequação ou inadequação – e, assim, influenciar, positivamente, a implantação de novos empreendimentos³. O artigo não aborda, diretamente, a ferramenta e a construção de indicadores em que foi baseada; no lugar disso, tem como objeto a metodologia desenvolvida para avaliação das condicionantes dos padrões de inserção urbana dos sete estudos de caso, apontando os resultados dessas análises.

A seguir, é exposta uma síntese das leituras realizadas nas escalas regional e municipal, as quais contribuem para contextualizar o ponto central da discussão acerca da produção do programa MCMV na escala local.

ESCALA REGIONAL E MUNICIPAL: SÍNTESE DOS RESULTADOS

A análise da distribuição espacial dos empreendimentos do MCMV nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas aponta, em primeiro lugar, para o inegável predomínio da localização de novos conjuntos habitacionais de Faixa 1 em áreas periféricas, notadamente, aquelas de menor acessibilidade regional mediante transporte público, afastadas das principais centralidades de maior dinamização econômica (onde se concentram comércio, serviços e empregos) e em que maior vulnerabilidade social e menor padrão de renda se combinam. Se, por um lado, o programa passou a atingir uma camada da população historicamente não atendida pelas iniciativas federais na área habitacional, por outro, não chegou a interferir no seu lugar histórico nas cidades (KOWARICK, 1993; VILLAÇA, 2012). Os empreendimentos de interesse social continuam a ser produzidos em áreas homogêneas de baixa renda, alta vulnerabilidade social, menor atendimento relativo de infraestruturas e serviços urbanos e menor concentração de empregos (ROLNIK et al., 2015).

O próprio desenho do programa, centrado na concessão de subsídios públicos à produção privada de habitação popular, é um fator determinante para a reprodução desse padrão periférico. O protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, se não inexistente. Embora alguns municípios assumam papel mais ativo no planejamento da oferta de habitação popular e na alocação de terrenos para essa finalidade, o programa consolida um modelo no qual a oferta de habitação para a baixa renda se transforma fundamentalmente em um negócio, o qual se orienta por uma lógica em que a maximização dos ganhos das empresas atuantes nesse segmento econômico se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são desenvolvidos.

Como o programa estabelece um teto para o custo das unidades habitacionais⁴, a receita da construtora contratada é inalterável, de modo que sua margem de lucro depende apenas da redução dos custos com aquisição do terreno, infraestrutura e

³ Disponível no endereço eletrônico <http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/ferramenta.pdf>.

⁴ Os valores variam conforme o estado, o perfil dos municípios e a tipologia construtiva, conforme definido no Anexo I da Portaria MCidades nº 168, de 12 de abril de 2013. Durante a pesquisa, o valor unitário máximo era de R\$ 76.000,00, para casas ou apartamentos produzidos em Brasília, em municípios integrantes das regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista e no Município de Jundiaí. Para empreendimentos do tipo casa, produzidos em municípios com população inferior a 50 mil habitantes nos estados de AL, MA, PB, RN, SE e PI, o limite era de R\$ 54.000,00. Os limites dizem respeito aos valores financiáveis pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e podem ser elevados por meio de contrapartidas oferecidas por estados e municípios.

fundações, bem como com a produção das unidades. Ganhos na qualidade do projeto, no padrão construtivo e nos atributos urbanísticos do entorno dos empreendimentos não alteram o valor pago pelo produto final – apenas reduziriam a taxa de retorno das construtoras. Para atingir esse padrão de produção as empresas adotam estratégias como a padronização dos projetos, a ampliação da escala de produção, o encurtamento do tempo de execução das obras e, principalmente, a aquisição de terrenos mais baratos. Isso tem levado à reprodução, em escala nacional, de um projeto padrão que não corresponde à diversidade regional, com grandes construtoras utilizando sistemas de gestão que permitem copiar, à exaustão, o mesmo projeto “carimbo” das poucas tipologias existentes, geralmente em localizações periféricas.

Na escala do município, constatou-se a tendência geral de adoção do programa como forma preponderante de provisão de moradia popular ao longo dos últimos anos, o que desencadeou a retração das poucas iniciativas previamente existentes no campo da política habitacional local ou mesmo sua adaptação à sistemática do programa. Nos quatro municípios estudados, as iniciativas promovidas pelas prefeituras na área de habitação foram, quase integralmente, substituídas pela produção de moradias no âmbito do programa, que se tornou a principal forma de provisão habitacional para a população de baixa renda. No lugar de uma compatibilização de iniciativas locais com as normas do MCMV ou da utilização de seus recursos para impulsionar e complementar políticas locais, o que se viu foi uma verdadeira atrofia do papel dos municípios como formuladores de alternativas habitacionais concebidas a partir da diversidade das demandas locais. Todos esses fatores são condicionantes da situação do entorno dos empreendimentos.

ESCALA LOCAL

Nessa etapa da pesquisa, perscrutou-se, de modo minucioso, as condições de inserção urbana, identificadas a partir da análise feita nas escalas regional e municipal, levando-se em conta fatores que não poderiam ser abordados por recortes territoriais mais abrangentes, no intuito de contribuir para a construção de uma leitura mais precisa do padrão de urbanidade dos conjuntos produzidos pelo programa.

Considerando que a interpretação do padrão de inserção urbana de empreendimentos não poderia restringir-se à constatação de sua condição periférica dentro do contexto municipal e regional, julgou-se necessário entender as diferentes territorialidades locais – ainda que todas em periferias metropolitanas – e como os fatores que as caracterizam poderiam promover melhorias ou agravamentos na qualidade urbanística dos empreendimentos habitacionais e de seus respectivos entornos. Assim, também se entende o projeto do empreendimento como uma intervenção urbana com reflexos no tecido em que se insere, podendo reforçar problemas característicos da urbanização periférica ou influenciar avanços.

Investigou-se tanto as características de morfologia urbana (DEL RÍO, 1990) e a oferta de comércio, serviços e equipamentos públicos do entorno dos conjuntos, quanto o próprio modelo de implantação dos empreendimentos. O conjunto foi analisado como fator constitutivo das condições urbanísticas de uma determinada localidade, elemento ativo na constituição do padrão de urbanidade desse lugar e que interfere em variados aspectos. Entre eles, são destacados: o desenho da malha

urbana, o parcelamento do solo, a infraestrutura de transporte, a permeabilidade do espaço construído, os padrões de uso e ocupação do solo, a proporção entre usos residenciais e não residenciais, a disponibilidade de áreas de uso comum, a adequação entre oferta e demanda por equipamentos e serviços públicos e a diversidade funcional e arquitetônica. Mais que as condições previamente existentes, observou-se como os conjuntos do MCMV impactaram as áreas em que foram implantados, avaliando se contribuíram para qualificá-las ou se, ao contrário, agiram no sentido de agravar os problemas anteriores.

ESTUDOS DE CASOS

Os critérios adotados para a seleção dos empreendimentos foram estabelecidos com o objetivo de garantir a captação da heterogeneidade da produção do programa nos municípios estudados, avaliando-se empreendimentos com características distintas de localização e porte e com impactos diferenciados no tecido urbano de áreas também consideradas representativas do padrão de localização do MCMV. Assim sendo, cada um dos quatro municípios deveria ter ao menos um empreendimento de Faixa 1, ocupado pelos beneficiários há, no mínimo, seis meses, para que a percepção da vida na nova moradia e no novo bairro tivesse embasamento em um tempo mínimo de residência⁵.

Em Osasco, apenas um empreendimento de Faixa 1 havia sido entregue à época da definição dos estudos de caso, o Residencial Flor de Jasmim (420 unidades habitacionais). O município da Grande São Paulo já pertenceu à capital, servindo como um distrito industrial e local de famílias de baixa renda. O bairro em que o empreendimento se insere faz fronteira com São Paulo e é muito próximo de eixos viários regionais, como o Rodoanel e a Rodovia Raposo Tavares.

Hortolândia, município do interior paulista, possuía também apenas um empreendimento de Faixa 1 já entregue, formado pelo Residencial Peruíbe (240 unidades) e o Residencial Praia Grande (260 unidades) – dois condomínios contíguos. O município abriga uma população predominantemente de baixa renda da Região Metropolitana de Campinas, e se constitui, basicamente, por loteamentos irregulares e ocupações de terras públicas ou áreas verdes.

Em Campinas, selecionou-se um conjunto habitacional que representava uma situação extrema de inserção em área limítrofe da malha urbana constituída, situada num eixo tradicionalmente destinado ao assentamento da população de baixa renda e com aparentes precariedades urbanísticas, o Residencial Sírius. Trata-se do conjunto de maior porte entre as operações⁶ contratadas nos municípios abrangidos pela pesquisa até o final de 2012, com 2.620 unidades.

Em São Paulo, foram selecionados quatro empreendimentos. Considerando a massiva produção pública de milhares de unidades habitacionais entre os anos 1970 e 1990 na região da Cidade Tiradentes, bem como a expressiva produção atual de conjuntos do MCMV na mesma área, que fica no extremo leste da capital, foram selecionados dois empreendimentos de pequeno porte, o Residencial Guarujá (32 unidades) e o Residencial Mongaguá (40 unidades), exemplos de inserção precária, típica da estratégia fundiária inicial do município de São Paulo, que utilizou terrenos residuais do banco de terras da COHAB para promover a produção de empreendimentos do MCMV. Foi também selecionado, em Itaquera,

5 A aplicação dos questionários foi realizada entre outubro e dezembro de 2013. Os conjuntos selecionados haviam sido entregues aos respectivos moradores, no mais tardar, em abril de 2013.

6 “Operação” é o nome formal utilizado pela Caixa Econômica Federal para se referir a um empreendimento (ou conjunto de empreendimentos contíguos) que tramita dentro da entidade para ser aprovado e executado pelo MCMV.

o empreendimento que aparentava representar o exemplo de melhor inserção urbana entre os conjuntos de Faixa 1 das duas regiões metropolitanas pesquisadas, a saber, o Residencial Iguape (300 unidades), de porte médio. Apesar da distância para o centro da capital, Itaquera, também na Zona Leste de São Paulo, é hoje uma região relativamente bem atendida por infraestruturas de transporte público, equipamentos e serviços, dada a sua proximidade à linha vermelha do metrô. Por fim, o Residencial São Roque, em Sapopemba, foi um caso ilustrativo de uma situação intermediária de inserção urbana e também um exemplo representativo dos padrões da localização de empreendimentos de Faixa 1 no município, concentrados na Zona Leste, uma área historicamente caracterizada pela forte concentração de conjuntos habitacionais e de moradores de baixa renda.

METODOLOGIA PARA LEITURA DO ENTORNO

A construção de uma metodologia para análise das condições urbanísticas dos empreendimentos e seu entorno se deu, primeiramente, a partir de visita e observação dos conjuntos. As constatações foram sistematizadas nos seguintes eixos temáticos, que deram forma a um roteiro de observação do entorno e passaram a orientar a pesquisa empírica: (1) mobilidade, compreendendo o acesso a redes de transporte e às demais áreas da cidade; (2) configuração territorial e fruição dos espaços, englobando aspectos como a permeabilidade dos espaços edificados e a existência de fachadas ativas, barreiras à circulação de pedestres e existência de grandes vazios; (3) disponibilidade e diversidade de usos comerciais, serviços, equipamentos públicos e outras atividades complementares à moradia.

Para a aplicação do roteiro, utilizou-se um material cartográfico base, no qual constavam o empreendimento estudado, um entorno mínimo, definido por uma margem de 200 metros além de seu perímetro externo, e um entorno expandido, a fim de englobar pontos de interesse específico, como equipamentos públicos importantes que não se encontravam dentro do perímetro pré-estabelecido. Essa medida foi definida por gerar um perímetro que, usualmente, compreende uma ou duas fileiras de quarteirões imediatamente adjacentes aos empreendimentos, as quais formam o que se entende, aqui, como entorno dos conjuntos.

A partir dessa leitura preliminar dos entornos dos empreendimentos, efetuou-se o mapeamento das informações levantadas e a categorização dos aspectos observados, de modo que os temas mais importantes puderam ser aprofundados e analisados, contando, inclusive, com a busca de dados secundários⁷ e o apoio de algumas referências analíticas (ITDP, 2014; GEHL, 1987; 2010; JACOBS, 2000; RODRIGUES, 2013).

Passamos, agora, à caracterização das condições urbanísticas dos conjuntos habitacionais estudados a partir dos eixos de análise já expostos.

Mobilidade

Referente à mobilidade, foram observados aspectos relativos ao transporte, envolvendo mapeamento prévio dos pontos de ônibus, terminais e estações e o levantamento de informações sobre os itinerários disponíveis. Em campo, foram observados fatores relacionados às condições de acesso aos equipamentos de transporte,

⁷ Concentração de emprego: Pesquisa OD 2007 (Metrô SP). Dados e itinerários de linhas de ônibus: EMTU/SPTrans/Viação Osasco/Emdec/Prefeitura Municipal de Hortolândia.

avaliando-se a qualidade dos espaços de circulação de pedestres e identificando-se as barreiras físicas ao deslocamento a pé. Objetivou-se averiguar em que medida os lugares dos estudos de caso adequavam-se aos deslocamentos regulares feitos pelos moradores e quais fatores influenciavam tais condições.

a) Transporte público

Hoje, as áreas periféricas das cidades estudadas já não são tão precárias e carentes de serviços e de infraestrutura quanto décadas atrás, quando começaram a ser formadas, informalmente, em loteamentos clandestinos, por meio da autoconstrução ou mesmo por ação direta do Estado (MARICATO, 2009; BONDUKI, 2004). Apesar da notável dinamização de algumas periferias em que se localizam os empreendimentos da Faixa 1 do MCMV, a presença de equipamentos públicos e de usos não residenciais nessas áreas não significou o alcance de sua autossuficiência em termos de oferta de emprego e de disponibilidade de todos os tipos de serviços e equipamentos urbanos necessários aos moradores. Suas condições de urbanidade refletem, diretamente, na necessidade de deslocamentos regulares – muitas vezes extensos – para outros bairros ou municípios e, em consequência, na forte dependência da rede de transporte público para a realização de atividades cotidianas.

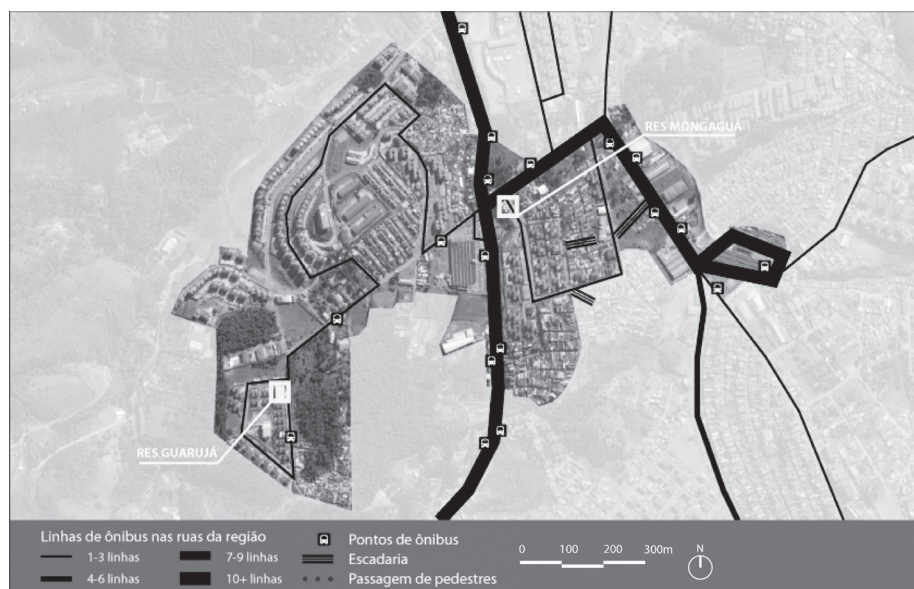
Comparando os diferentes empreendimentos, verificou-se que questões relativas ao transporte se mostraram mais críticas nos conjuntos que, segundo hipótese inicial, tinham as condições de inserção urbana mais precárias: o empreendimento Sírius de Campinas e o Residencial Guarujá (Figura 1), em São Paulo. Se se alonga em 200 metros os limites de cada um dos conjuntos, observa-se que ambos possuem somente uma linha de ônibus que os conecta ao sistema público de transporte, enquanto no caso de empreendimento melhor inserido – o Residencial Iguape (Figura 2), em Itaquera, São Paulo – foram identificadas mais de 10 linhas acessíveis em suas imediações, que permitem o acesso, com maior facilidade, a um conjunto de destinos mais amplo.

Na grande maioria dos casos estudados, foram constatados padrões insatisfatórios no tocante à diversidade de itinerários, à regularidade do serviço e ao tempo de deslocamento diário. No Residencial Guarujá, por exemplo, havia apenas uma linha de ônibus acessível a pé, em tempo e distância razoáveis⁸. Já no Residencial Sírius (Figura 3), o acesso às únicas duas linhas de ônibus existentes nas imediações exigia a realização de percursos a pé de mais de 1 km. Recentemente, foi implantada uma nova linha para conectar o empreendimento ao centro da cidade.

Outro problema verificado foi a limitação dos itinerários que atendem os conjuntos pesquisados. Embora alguns deles sejam razoavelmente bem atendidos por linhas que fazem deslocamentos bairro-centro, como os residenciais Iguape e São Roque, em São Paulo, notou-se uma carência considerável de linhas que façam conexões desse tipo, o que limita a mobilidade dos moradores.

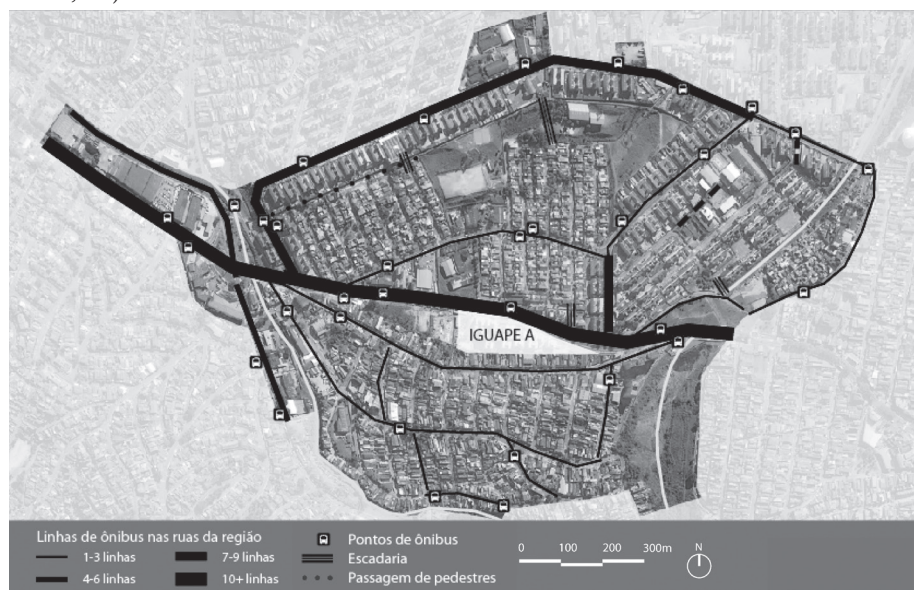
⁸ Os conceitos de tempos e distâncias “razoáveis” ou “satisfatórios” partem de uma análise preliminar da bibliografia utilizada, que serviu como referência no desenvolvimento de métricas e parâmetros objetivos que aferissem, quantitativamente, esse tipo de avaliação na etapa seguinte da pesquisa. A partir disso, consolidou-se uma ferramenta de avaliação de inserção urbana dos empreendimentos Faixa 1 do MCMV.

Figura 1: Transporte público nos empreendimentos Residencial Mongaguá e Residencial Guarujá (Cidade Tiradentes – São Paulo, SP)



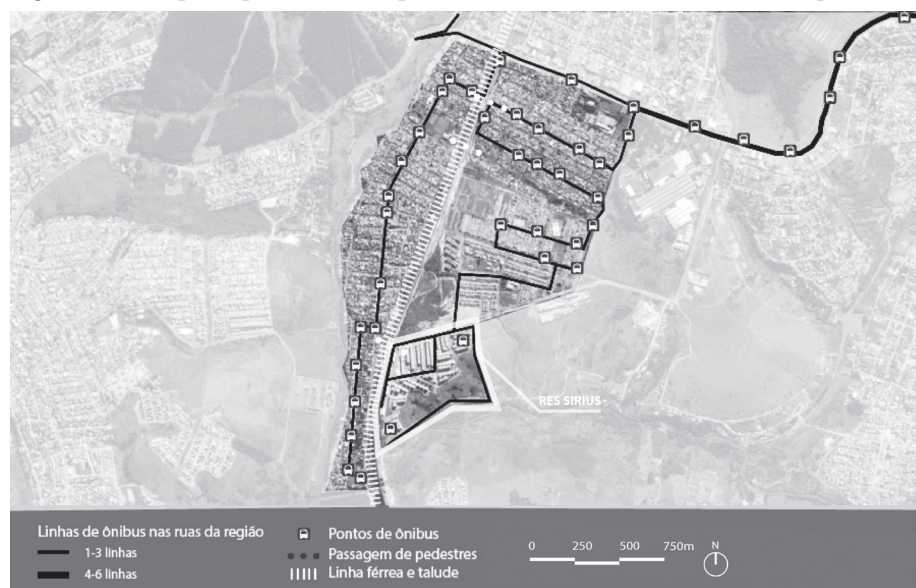
Fonte: Subprefeitura de Cidade Tiradentes, SPTRANS 2014, EMTU, 2014. Elaboração: LabCidade, 2014. Residencial Guarujá servido por apenas uma única linha de ônibus. Devido à morfologia local, composta por glebas vazias e condomínios grandes e fechados, o morador desse conjunto residencial precisa caminhar cerca de 1.000 metros para chegar até a avenida principal do bairro para encontrar outras alternativas de transporte coletivo que o leve para outras localidades da cidade.

Figura 2: Transporte público no empreendimento Residencial Iguape (Itaquera– São Paulo, SP)



Fonte: Subprefeitura de Itaquera, SPTRANS 2014, EMTU, 2014. Elaboração: LabCidade, 2014. Residencial Iguape inserido em uma área servida por muitas opções de transporte coletivo, que levam os moradores a vários destinos diferentes da cidade. A morfologia urbana local de quadras loteadas facilita o acesso aos pontos de ônibus tanto da avenida principal quanto das ruas internas dos bairros vizinhos do conjunto.

Figura 3: Transporte público no empreendimento Residencial Sirius (Campinas, SP)



Fonte: Prefeitura de Campinas, EMDEC 2014. Elaboração: LabCidade, 2014. A imagem mostra o nível de acessibilidade dos blocos residenciais do conjunto Sirius, servido apenas por uma linha de ônibus e isolado por diversos elementos, como linha de trem, grandes áreas vazias, descontinuidades do sistema viário e da ocupação urbana vizinha.

b) Condições físicas para mobilidade do pedestre

Ao lado das variáveis de transporte, que, de certa forma, relacionam-se a problemas de localização referentes às escalas municipal e metropolitana, a questão da integração territorial foi um elemento importante na avaliação das condições de mobilidade na escala local (HARTMAN; ESCOBEDO, 2009). A capacidade de se deslocar pelo território e de acessar diferentes lugares, atividades e serviços está também ligada a características do desenho urbano, do parcelamento do solo e da permeabilidade física e visual das edificações. Além de aspectos como a presença de vias muito movimentadas e desníveis de terreno, duas características chamaram a atenção: o tamanho das quadras e a existência de glebas não ocupadas.

A maioria dos empreendimentos analisados foi implantada em áreas onde o tecido urbano é descontínuo e pouco permeável, com a presença de grandes vazios e muitas quadras com perímetros demasiadamente extensos. Esses atributos morfológicos impactam negativamente a relação das pessoas com o espaço público e com o território como um todo. Nesse sentido, ressalte-se que a morfologia urbana, conquanto não seja um fator capaz de determinar, por si só, a dinâmica social de certa porção do espaço, constitui um elemento relevante na conformação de suas possibilidades (GEHL, 2010). De modo geral, o tecido urbano das áreas estudadas é pouco propício à circulação segura e qualificada de pessoas e pouco convidativo à apropriação dos espaços públicos, o que também prejudica a possibilidade de surgimento de outros usos e atividades que lhes confirmem diversidade e dinamismo, favorecendo a perpetuação de um tecido urbano de caráter monofuncional (Figura 4).

Figura 4: Barreiras físicas nos empreendimentos Residencial Praia Grande e Residencial Peruíbe (Hortolândia, SP)



Fonte: Levantamento de campo. Elaboração: LabCidade, 2014. Os Residenciais Praia Grande e Peruíbe foram implantados com um projeto e com uma inserção que reforçam o isolamento dos conjuntos em relação ao contexto urbano de Hortolândia.

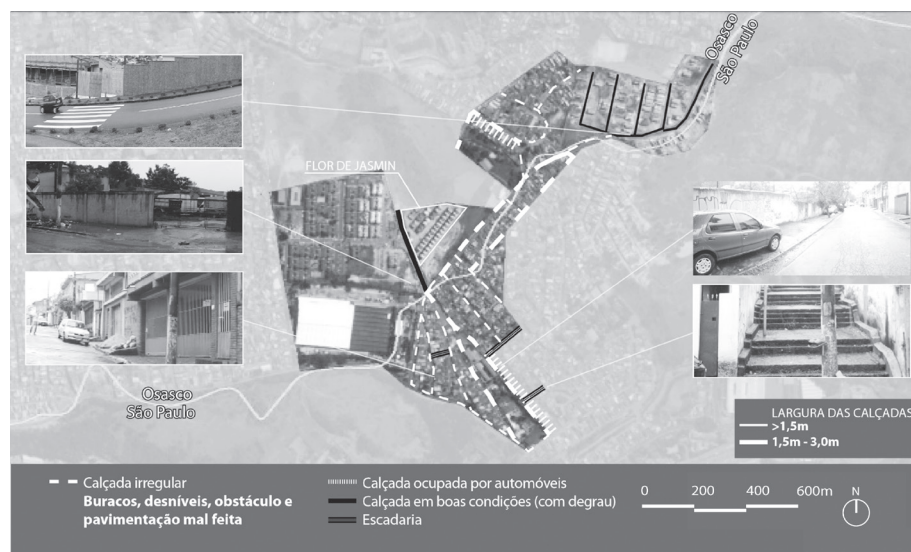
A partir da leitura dos casos pesquisados, é inegável a necessidade de se considerar todos os critérios supracitados como componentes da inserção urbana, tendo como perspectiva não só as responsabilidades municipais de gestão e promoção de um sistema de transporte público de qualidade, como também o fato de os empreendimentos serem agentes ativos da (re)configuração territorial das periferias.

Fruição e conforto urbano

Concernente à fruição e ao conforto urbano, foram observadas as condições dos espaços de pedestres, sobretudo a qualidade das calçadas, travessias, iluminação e arborização. Além da ausência de arborização e da baixa qualidade das calçadas – estreitas, com obstáculos e malcuidadas – chamou a atenção a interface entre rua e espaços fechados, públicos ou privados. Verificou-se, de modo recorrente, a presença de extensos muros, grades e uma relação física e visual que não favorece a permanência nas ruas e demais espaços públicos, dado que há uma fragmentação e redução de suas interações com as demais dimensões do espaço urbano.

Foram mapeadas e classificadas as calçadas de acordo com seu estado de conservação, a fim de explicitar o grau de deficiência da rede de circulação pedonal existente nos entornos de todos os empreendimentos avaliados. Mesmo naquelas em que não havia buracos ou obstáculos e que eram de largura adequada, a acessibilidade não era plena, em função dos desníveis gerados pelas condições topográficas irregulares das localidades em que foram construídos os empreendimentos. Também os percursos murados ou gradeados foram mapeados, de modo a apontar o peso de tais barreiras físicas na desqualificação do espaço público e da fruição ao longo das vias públicas, especialmente ao redor de grandes glebas vazias ou grandes empreendimentos (Figura 5).

Figura 5. Calçadas no empreendimento Residencial Flor de Jasmim (Osasco, SP)

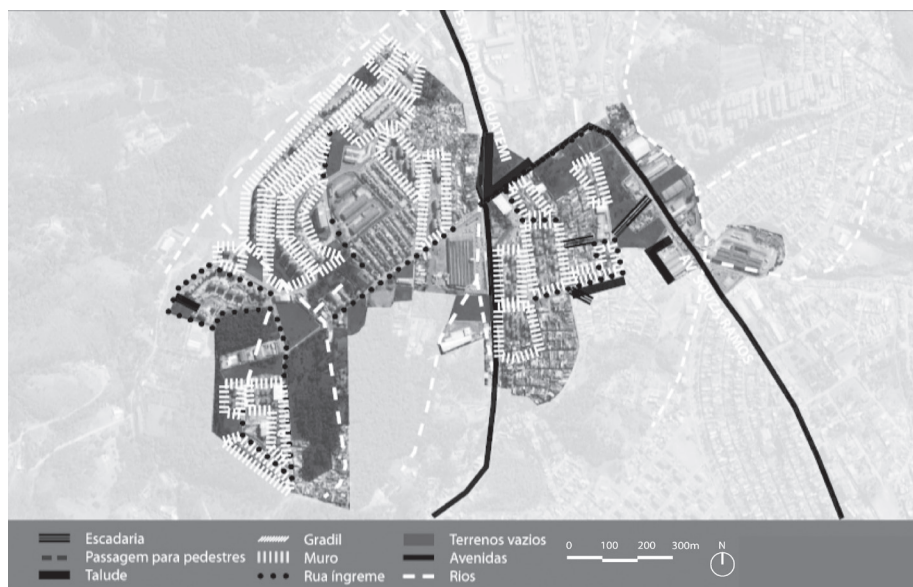


Fonte: Levantamento de campo. Elaboração: LabCidade, 2014. O mapeamento das condições de uso dos passeios públicos (fora das áreas condominiais) demonstra o péssimo estado das calçadas, que são esburacadas, muito estreitas, acumulam entulhos, têm muitos obstáculos, desníveis de terreno ou usadas indevidamente como vaga de automóveis.

Como apontado por Jacobs (2000) e Gehl (1987; 2010), os condomínios fechados, com longas divisas gradeadas ou muradas, sem nenhum acesso e nenhuma atividade que promova o contato entre o público e o privado, constituem um dos fatores por trás da degradação do espaço público. Os conjuntos examinados forneceram evidências de que esse padrão morfológico, predominante na produção do programa, reforça a fragmentação do território, contribuindo para a perpetuação de um modelo de cidade sem urbanidade (Figura 6).

É importante reconhecer, no entanto, que seria equivocado atribuir ao MCMV a responsabilidade exclusiva pela proliferação de tecidos urbanos fragmentados, com pouca fluidez, presença incipiente de fachadas ativas, predominância de espaços privados fechados, grande presença de barreiras físicas à circulação de pedestres, entre outras características desfavoráveis à vitalidade dos espaços públicos. Esse padrão urbanístico precede o programa e não se restringe às periferias que concentram os conjuntos de habitação popular. Com efeito, ele é, como se nota em quase todos os grandes centros urbanos brasileiros, um traço característico das cidades brasileiras. Apesar disso, como se trata de um programa que mobiliza um volume enorme de recursos públicos para subsidiar a produção imobiliária, o MCMV deveria ser uma política capaz de inverter essa lógica de produção da cidade, em vez de reforçá-la por meio da replicação de um mesmo padrão urbanístico.

Figura 6: Barreiras físicas nos empreendimentos Residencial Mongaguá e Residencial Guarujá (Cidade Tiradentes-São Paulo, SP)



Fonte: Levantamento de campo. Elaboração: LabCidade, 2014. As barreiras físicas foram mapeadas para descrever os elementos que reforçam o padrão de inserção pouco integrado com a malha urbana e inviabiliza um maior acesso aos diferentes usos e atividades. Foram também levantadas as barreiras visuais como elementos que se somam ao padrão urbanístico de isolamento, fragmentação e desvalorização do espaço público.

Uso do solo

Nos levantamentos de campo realizados, procurou-se identificar a diversidade de usos do solo, enfocando, em especial, a oferta de comércio, serviços e equipamentos públicos. Foram avaliados os entornos dos empreendimentos e as próprias áreas condominiais.

a) Equipamentos públicos

Constatou-se que, em geral, há equipamentos básicos de saúde e educação próximos aos empreendimentos habitacionais. Mesmo nos casos mais precários, a exemplo do empreendimento Sírius, em Campinas, onde escolas e creches são mais distantes, verificou-se a existência de provisão pública de transporte escolar. Nesse sentido, ao menos nos casos estudados no Estado de São Paulo⁹, os empreendimentos do MCMV representam um grande avanço em relação às políticas habitacionais de décadas anteriores, como aquelas descritas por Bonduki (2004), pois garantem que não sejam construídas moradias populares em locais onde não há oferta mínima de equipamentos de educação e saúde. (Figura 7)

Essa constatação, no entanto, não se aplica aos equipamentos de cultura e lazer. As condições de manutenção dos pouquíssimos parques e praças são precárias para a maioria dos casos observados, resultando em um aproveitamento reduzido desses espaços – quando estes existem. Além disso, uma característica importante do sistema de equipamentos públicos diz respeito ao acesso, que, conforme comentado anteriormente, é um dos grandes problemas dos tecidos nos quais estão inseridos os empreendimentos do MCMV. Por exemplo, no empreendimento Iguape, em Itaquera, embora haja um conjunto relativamente diversificado de equipamentos

⁹ É importante ressaltar que a partir da Portaria Nº 168 do Ministério das Cidades de 2013, editada durante a segunda fase do programa, a construção dos empreendimentos de Faixa 1 ficou condicionada à existência de equipamentos públicos de saúde e educação, gerando uma Matriz de Responsabilidades que obriga o gestor público a promover a construção de tais equipamentos.

públicos em suas proximidades, o acesso possível a pé é, aproximadamente, três vezes mais longo que a distância linear, por causa das barreiras físicas e da ausência de travessias, fato que constrange os pedestres.

Figura 7: Equipamentos públicos e áreas verdes nos empreendimentos Residencial São Roque e Residencial Piracicaba (Sapopemba-São Paulo, SP)



Fonte: Subprefeitura de Vila Prudente, Levantamento de campo. Elaboração: LabCidade, 2014. Apesar de ser implantado em um bairro periférico marcado pela construção de vários conjuntos habitacionais, o Residencial São Roque conta hoje com equipamentos públicos e algumas opções de comércio e serviços. Trata-se de um caso intermediário: nem tão precário e repleto de carências como o Residencial Sirius em Campinas nem consolidado e diversificado como o Residencial Iguape em São Paulo (Itaquera).

b) Comércio e serviços

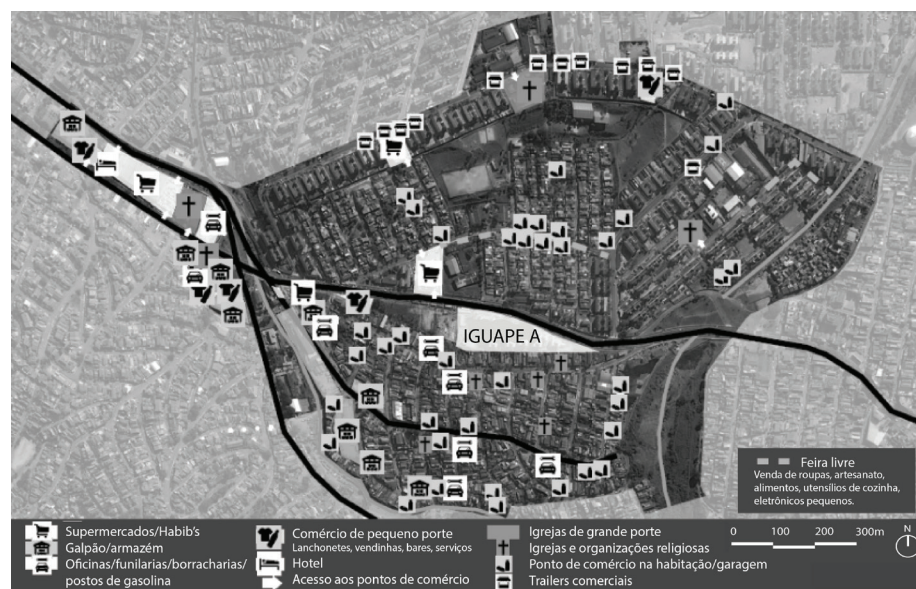
A respeito da diversidade funcional e da oferta de comércio e serviços, detectou-se uma relativa carência de atividades como bares, restaurantes, farmácias, padarias, lavanderias, salões de beleza, academias, quitandas, hortifrúti, costureiras, teatros, cinemas etc., que não apenas atenderiam às necessidades cotidianas dos moradores, mas também proporcionariam vitalidade e atribuiriam, do ponto de vista do uso do espaço público e de sua segurança, uma dinâmica mais rica ao território. Entre os casos estudados, a presença, ou não, desses usos varia conforme o nível de consolidação do território em que se insere o empreendimento, resultando em situações diversificadas.

Essa leitura se reforça quando são observados exemplos como o do empreendimento Sirius, em Campinas, no qual a ausência de uma diversidade de usos e a existência de uma demanda não atendida por um rol de atividades de comércio, serviços e lazer levaram à construção de barracas nas adjacências do conjunto, de forma improvisada e precária. Vale destacar também que, por vezes, atividades comerciais são incorporadas aos próprios apartamentos. Esse tipo de situação foi observada, recorrentemente, nos conjuntos onde foram realizadas as entrevistas.

O estudo de caso de Itaquera (São Paulo), a melhor inserção urbana entre aquelas que compuseram a pesquisa, demonstrou uma condição mais positiva do ponto de vista do comércio e dos serviços, com uma diversidade maior de atividades,

tanto formais quanto informais, com estabelecimentos comerciais de portes distintos (desde hipermercados até mercadinhos, por exemplo), a distâncias razoáveis do empreendimento. Ainda assim, assinala-se que a condição de integração da malha urbana é um fator que prejudica o acesso a tais locais, obrigando os moradores a contornar barreiras e a fazer percursos extensos para transpor distâncias que, em linha reta, são mais curtas (Figura 8).

Figura 8: Usos comerciais e de serviços no empreendimento Residencial Iguaape (Itaquera-São Paulo, SP)



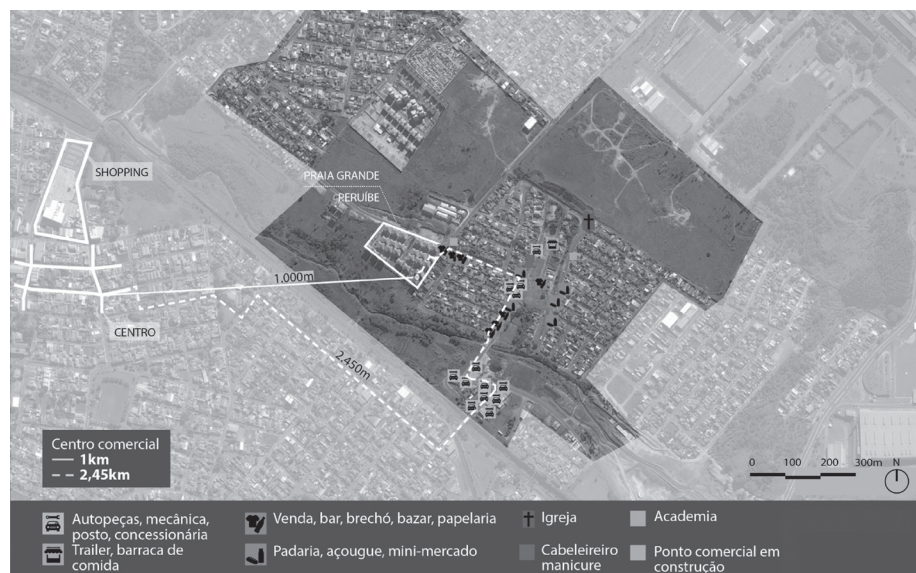
Fonte: Levantamento de campo. Elaboração: LabCidade, 2014. Entre os estudos de caso, o Residencial Iguaape mostrou ter a melhor inserção. Um dos motivos é a grande oferta e diversidade de usos comerciais e de serviço acessíveis no entorno do condomínio.

Hortolândia funciona como um bom exemplo para evidenciar como o desenho da malha urbana pode interferir no acesso ao comércio e aos serviços. Conquanto esse empreendimento esteja a apenas 1 km de distância, em linha reta, do centro do município, onde há uma oferta significativa de atividades, o acesso é dificultado em virtude da descontinuidade do tecido urbano. Foram identificadas barreiras físicas de difícil transposição entre o conjunto e a área central do município, como um rio com poucos pontos de travessia e áreas não ocupadas sem caminhos adequados à circulação de pedestres, de modo que o trajeto efetivamente percorrido pelos moradores para chegar à área central acaba sendo por volta de 2,5 km (Figura 9).

Esse caso favoreceu a percepção de que a facilidade de acesso a determinados tipos de comércio e de serviços tem maior influência na vida cotidiana dos moradores do que outros usos e atividades urbanas. A proximidade deles mostra-se fundamental para que o empreendimento disponha de um padrão adequado de inserção urbana, enquanto atividades de uso mais esporádico podem estar mais distantes, sem que isso acarrete maiores problemas. Pelas entrevistas realizadas com os moradores, averiguou-se que algumas das atividades demandadas com maior regularidade, como padarias e pequenos armazéns, podiam ser encontradas nas imediações do conjunto, ao passo que outras atividades de uso cotidiano não eram encontradas com a mesma

facilidade, exigindo deslocamentos frequentes dos moradores até a área central de Hortolândia ou mesmo até o município vizinho de Campinas.

Figura 9: Usos comerciais e serviços nos empreendimentos Residencial Praia Grande e Residencial Peruíbe (Hortolândia, SP)



Fonte: Levantamento de campo. Elaboração: LabCidade, 2014. Apesar da relativa proximidade com o centro da cidade, córregos, ferrovia, descontinuidades viárias, grandes vazios e a topografia acidentada criam barreiras físicas que dificultam o acesso às áreas com mais atividade comercial e de serviços. A distância física de 1.000m significa, na verdade, uma caminhada de mais de 2.400m para um morador chegar a pé no centro comercial de Hortolândia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além da questão da localização (mais ou menos central) e da segregação espacial em relação ao restante da cidade, o padrão de inserção urbana dos empreendimentos produzidos pelo MCMV Faixa 1 nos quatro municípios estudados é determinado por uma diversidade de elementos, os quais perpassam, entre outras, mas sobretudo, as características físicas e funcionais do território em que os conjuntos são construídos. Um programa do porte do MCMV constitui uma oportunidade para que se transformem os modelos de integração territorial atualmente existentes.

Verifica-se, no entanto, que os conjuntos executados pelo programa, em vez de se tornarem instrumento ativo de transformação e reconfiguração territorial, de forma a garantir uma inserção adequada e ainda qualificar a estrutura urbana local, reproduzem lógicas que acentuam os problemas urbanísticos das periferias nas quais estão imersos.

Sobre o aspecto físico, a inserção urbana fica comprometida pela forma deficiente como as novas moradias se relacionam com o contexto existente. A construção de conjuntos, em sua maioria de médio e grande porte, conformando extensas áreas muradas (em condomínios fechados) e com pouquíssima articulação física e visual com seu entorno, reitera a problemática morfologia urbana dessas localidades. Tal modelo urbanístico, diretamente relacionado com o desenho do programa MCMV, replica um território segmentado e desarticulado por grandes glebas vazias, quadras

excessivamente extensas e intransponíveis, servido por um sistema viário descontínuo e formado por espaços públicos escassos e sem qualidade.

Isso não significa, necessariamente, que operações pequenas sejam preferíveis, mas, sim, que todas as operações devem prever uma boa implantação das unidades e/ou blocos de unidades habitacionais, buscando equalizar a proporção de áreas livres (de gestão pública), privadas e condominiais, o que, em outras palavras, significa aproximar a política habitacional da política urbana e, conseqüentemente, assumir o desafio da construção de cidades. Observou-se, em todas as etapas da análise da escala local, que a forma condomínio exclusivamente residencial tem um impacto negativo na integração do conjunto com o território, na medida em que o isola do tecido urbano existente, negligenciando sua integração com o espaço público.

A pouca diversidade funcional das áreas em que os empreendimentos vêm sendo implementados está ligada, em parte, a aspectos do desenho urbano e da tipologia dos próprios conjuntos. A morfologia urbana negligencia, frequentemente, fatores como a fluidez do ambiente construído e a existência de condições adequadas à circulação de pedestres, enquanto a tipologia dos empreendimentos, projetados para abrigar exclusivamente o uso residencial, não prevê espaços para a provisão de equipamentos e comércio no seu interior ou mesmo instalações que permitam a realização de atividades produtivas de geração de renda.

A acessibilidade a equipamentos urbanos do entorno – quando existentes – ou a comércios e serviços de uso cotidiano é um elemento altamente comprometido por esse modelo de conjunto habitacional. A precariedade do sistema de transportes e/ou, simplesmente, das condições de mobilidade do pedestre até os pontos de ônibus ou estações mais próximas afeta, igualmente, o acesso dos moradores a outras partes da cidade, inclusive aos centros de emprego.

Para os aspectos aqui avaliados por meio de mapeamentos – elaborados a partir de dados secundários ou de levantamentos de campo –, a morfologia apresenta-se como uma questão central na definição do padrão de inserção urbana, especialmente porque ela diz respeito não apenas à estrutura fundiária e ao desenho urbano existentes, mas também à forma do conjunto edificado, o que inclui o empreendimento do MCMV. Essa conclusão revela a relação direta existente entre a qualidade morfológica da produção habitacional de baixa renda e o seu grau de inserção nas áreas onde o programa tem sido executado, assim como sua relação com a qualidade urbana aportada ao local de intervenção. A forma (condomínio), o porte, a desarticulação com o tecido urbano, a ausência de integração com o espaço público e a reafirmação da segmentação territorial são as características que definem, predominantemente, o padrão de inserção urbana local dos empreendimentos de baixa renda nas cidades.

Vítor Coelho Nisida:

vitormcoelhonisida@gmail.com.

Luanda Villas Boas Vannuchi:

luandavb@gmail.com.

Luis Guilherme Alves Rossi:

lu.garossi@gmail.com.

Julia Ferreira Sá Borrelli:

juliafsab@gmail.com.

Ana Paula de Oliveira Lopes:

ana.paula.2592@gmail.com.

Artigo recebido em abril de 2015 e aprovado para publicação em junho de 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIKO, A.; ORSTEIN, S. (Org.). *Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social*. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitar/FINEP, 1).
- ARANTES, P., FIX, M. 'Minha Casa Minha Vida', o pacote habitacional de Lula. *Correio da Cidadania*, 30 jul. 2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171>. Acesso em: 18 jul. 2015.

- BONDUKI, N. *Origens da habitação de interesse social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- _____. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 82, p. 8-14, maio/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- CARDOSO, A. (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- DEL RÍO, V. *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo: Pini, 1990.
- FERREIRA, J. W. (Coord.) *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo: FUPAM, 2012.
- GEHL, J. *Life between buildings*. Copenhagen: The Danish Architecture Press, 1987.
- _____. *Cities for People*. London: Island Press, 2010.
- HARTMAN, R. E.; ESCOBEDO, C.G. (Org.). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México 1996-2006*. Cidade do México: UAM/SEDESOL, 2009.
- INSTITUTE FOR TRANSPORTATION & DEVELOPMENT POLICY – ITDP. *TOD (Transit-oriented Development) Standard*, 2014. Disponível em: <<https://go.itdp.org/display/live/TOD+Standard>>. Acesso em: 1 jul. 2014.
- JACOBS, J. *Morte e vida das grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- MARICATO, E. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. *Carta Maior*, 27 maio 2009. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editorial/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>>. Acesso em: 17 jul. 2015.
- RIBEIRO, A. P.; BOULOS, G.; SZERMETA, N. Como não fazer política urbana. *Carta Capital*, 03 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066.html>>. Acesso em: 17 jul. 2015.
- RODRIGUES, T. *Avaliação da integração sócio urbana dos empreendimentos de habitação social*. 2013. 109 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura), Instituto Superior Técnico de Lisboa, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2013.
- ROLNIK, R. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v17n33/2236-9996-cm-17-33-0127.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2015.
- SANTO AMORE, C., SHIMBO, L. Z., RUFINO, M. B. C. (Org.). *Minha Casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.
- SHIMBO, L. Z. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2000.
- SLOMIANSKY, A. P. *Cidade Tiradentes: abordagem do poder público na construção da cidade; conjuntos habitacionais da COHAB-SP (1965-1999)*. 2002. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- VILLAÇA, F. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

A B S T R A C T : *Since its launching in 2009, the Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) built millions of housing units for the low-income Brazilian population. This federal policy of housing provision, however, has shown worrying results on the urban*

integration of these projects. This article presents the results of seven case studies analysis in four municipalities, regarding the insertion patterns of MCMV housing developments at the local scale, i. e. in the vicinity of the projects. Beyond the discussion on the peripheral areas in which the settlements are located, we sought to examine the implications of their construction for the (re)production of more or less diversified and inclusive cities. The access to different uses, public equipment and opportunities, the urban morphology and the interface between the developments and the urban context, are all key elements in determining the level of urbanity, which could – and should – be qualified with the implementation of new housing projects financed with public funds.

K E Y W O R D S : *housing; Minha Casa, Minha Vida; urban integration.*

NOTES ON THE CONTRADICTIONS OF HOUSING POLICY IN LATIN AMERICA TODAY:

THE SITUATION IN BRAZIL AND VENEZUELA¹

BEATRIZ TAMASO MIOTO
PIETRO CALDEIRINI ARUTO

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia,
Centro de Desenvolvimento Econômico, Campinas, SP, Brasil

ABSTRACT: *The production of housing is an important activity for capitalist accumulation and one of the foci of conflict around the appropriation of space. Historically, this required state regulation by various means, including, housing policies. Although it is something present in all socio-spatial formations, the way in which production and regulation of the sector take place in different spaces depends, at bottom, on the ongoing accumulation pattern. Based on this methodological assumption, this article seeks is, in the light of the critical theory of underdevelopment, to analyze the current characteristics and limitations of housing policies in the continent of Latin America. Given the variety of ongoing experiences, the discussion will be centered on the Minha Casa Minha Vida (My House My Life) (Brazil) and Gran Misión Vivienda (Venezuela) programs as being two paradigmatic models of the production of a city. It is said that there are three main differences between these two programs: the subsidy schemes and funding instruments; land policy; and the state's relationship with the fractions of capital that determines the pattern of the policies of the countries.*

KEY WORDS: *housing policy; underdevelopment; Brazil; Venezuela.*

INTRODUCTION

The production of housing is an important activity for capitalist accumulation is the ability to extend the circulation and realization of capital, either because the focus on the reproduction of the labor force. Faced with the contradictions and conflicts present in this segment, synthesized by the dispute and production of urban space, state regulation is established by various means, and among them, there are the housing policies. It is through them that it is possible consistency of interests of fractions of capital and the workers. Although housing policies are verified in many of the countries that have achieved a certain degree of development, its size and economic and financial mechanisms are conditioned on the one hand, by the ongoing accumulation pattern and, secondly, the specifics of their own socio-spatial formations (ARUTO, 2015).

Based on this methodological assumption, the general objective of this article is to discuss housing policy, its limits and current characteristics, in under-developed countries in the light of the pattern of accumulation. Faced with the variety of ongoing

¹ This article arose out of research conducted by the authors on housing policies in Latin America. Part of it is from the doctoral thesis of one of the authors, and was funded by FAPESP. Among the research activities, attention is drawn to field research having been carried out in Colombia, Mexico and Venezuela.

2 Although dealt with marginally in this text, another fundamental aspect is the relationship between these agents and the appropriation of public funds, which define the fractions of capital and the working class that really gain from the policies.

ing experiences, the discussion will focus on the programs *Minha Casa Minha Vida* (Brazil) and *Gran Misión Vivienda* (Venezuela) as being two paradigmatic models of city production: in the former, the strong interplay is stressed of the private economic sectors (developers, construction companies, industry associations, etc.) in decisions about grant mechanisms, financing, implementation and location of projects² in the attempt to combat the housing shortage. As to Venezuela, there is a greater state control over the operation and conduct of works, production of inputs and especially on the location of housing, as well as greater public participation in decision-making.

The article was written based on a theoretical and historical review, which took into account the critical dialogue on issues about housing and economic development. We sought to identify part of the structural determinants of the housing shortage and contemporary factors that aggravate the phenomenon. In addition to constructing this theoretical and historical framework, primary (interviews and field research) and secondary (official data and academic papers) data sources were used, which enabled the most recent manifestations of the problem to be captured, especially the behavior and composition of the housing deficit and some of the results of the policies.

The first section of this paper deals with the general characteristics of the pattern of the reproduction of capital in underdeveloped economies, by seeking to identify the structural “macroeconomic” barriers to housing production in these spaces. The second section shows the general characteristics of 20th century urbanization in the region and the main historical conditions of the overexploitation of labor and the formation of the labor market. This is where the concrete explanation resides for most of the population finding it impossible to have access to formal land and housing markets and, consequently, to their producing the informal city, the shanty towns, the *barrios*, the *ranches*, etc. In the third section what are emphasized are the Brazilian and Venezuelan policies, and the two models are contrasted. Finally, some concluding remarks are made about the housing policies in Latin America today.

GENERAL SIGNS OF THE PATTERN OF REPRODUCTION OF CAPITAL IN LATIN AMERICAN ECONOMIES

The housing problem is not an isolated phenomenon of the entire development. It is the result of a complex combination of structural factors that, in appearance, are placed outside the narrow field of housing and real estate market. Within this whole, economic sectors obey the general laws of accumulation that condition concrete decisions of social classes and the state in the production of space.

In its most abstract conception, the pattern of reproduction of capital (PRC) deals with the way in which the processes of circulating, producing and realizing capital occur. From the point of view of the economy, housing production in capitalist countries concerns the interplay of these “phases” when tackling the following questions: whose decision is it to invest? How much is invested? What is the production relationship like (from the purchase of the workforce, the characteristics of working hours and the concrete reproduction conditions of the labor force)? How are the goods produced consumed? How do States act given the contradictions linked to

production and/or to the class struggle (regulation of the labor market, social policies, the system of political representation, the distribution of wealth, etc.)?

The answers to these questions are conditioned by the time/ space and scale of analysis. Developed economies base their accumulation process on a structure of high organic composition of capital characterized by the increased production of relative surplus value. In these countries, the increase in the consumption level (value of use mass) of the goods-salaries sector along with the reduction of the value of the workforce played an increasing role in the reproduction of capital cycle, within a backdrop of class conflict. This has, historically, wage levels in real terms permitted comparatively higher salaries, greater homogeneity between the production sectors, and a more comprehensive social policy and/or high capacity to consume goods and public services.

In underdeveloped countries, however, the fluidity of capital in its process of reproduction finds its own material contradictions, confronting which is based on the relationship between external dependence and over-exploitation of the workforce, its internal counterpart. This is defined by the remuneration of the workforce below its value, whether through low wages, whether by increasing the intensity of and the length of the working day (absolute surplus value), namely, by the transformation of part of *consumption fund* of the worker into an *accumulation fund* (OSORIO, 2004; MARINI, 2005). This does not mean that there are no correlated forms of exploitation in central capitalism, but it is considered that in these spaces this is an escape route of individual capitalists, while in underdevelopment it is a totalizing category of the movement of reproducing capital.

This dialectic between the internal and external conditions resulted in “imbalances” of various orders such as the segmentation of the labor and consumer market, strong sectoral and regional disparities, the characteristics of the structure of ownership, the “debility” of the national bourgeoisie, etc. The inclusion of the regions into the international division of labor is also conditioned by remaining structures of the colonial period, where the binomial slavery/major land ownership or mining/*encomienda*/major land ownership bequeathed a perverse appropriation of land and the formation of a patrimonialist elite.

The active role of economic policy in the reproductive cycle of dependent economies and their industrialization/urbanization should also be emphasized. Historically, it fell to the State to make a significant mass of investments, both in terms of the inability of private capital to concentrate sufficient capital to do so, and to the lack of interest, since other forms of adding value usually linked to a Rentier system (of oil, of the public debt, etc.) and to the dispossession of land and labor prevail.

Through the contradictions described above, which combined industrialization and modernization of the countryside with extremely unequal land tenure, migratory movements resulted in a concentrated urbanization in time and space. Among the various features of this process, those that are of most interest for the housing issue are those related, on the one hand, to the way in which urban land is appropriated and, on the other, how the formation of the labor market occurs and the impossibility of industrializing to absorb the huge contingent that leaves the countryside (MIOTO, 2015).

In the first aspect, rent from the land is one of the fundamental categories used to reach an understanding of the relationship between the economy and the ap-

appropriation of territory in the capitalist mode of production. Theoretically, this was discussed thoroughly by the classical economists and Marx, who showed the importance of what land ownership represents to society not only from the economic point of view but also from the socio-political aspect. Contemporaneously the discussion was relatively abandoned by economists and is more coherent in the works of Harvey (1982). According to him, the classical separation pointed out by Marx between land ownership and its use allows capital to make use of space as a tool and condition of production, thereby turning land into a peculiar commodity. Peculiar because, by means of income, it counts as interest on acquisition money, i.e. as fictitious capital. Thus, the price of land is a mechanism for coordinating the use of land in the economic system.

The land market is in this context determined by the purchase and sale of land, not necessarily as a use value, but rather as a form of appropriation of the income from capitalized land. The price of land is regulated, thus, because of the interest rate and the expectation of future income, both of which are compared with those of the other branches of the economy, thereby demonstrating that the land market is part of the financial market. Financial speculation - linked to future flows of interest, incomes and work - allows the owner to take an active role in the new configurations of production on the land.

Inácio Rangel (RANGEL; SILVA, 2004), already in the 1960s, made an important contribution by treating land as a financial parameter. By analyzing the Brazilian agrarian question - rural and urban - he discusses how, historically in underdevelopment, land became a priced commodity and was converted recurrently into a reserve of value and means of hoarding. He also draws attention to the fact that the perverse formation of the price of land in Brazil is critical to understanding the why of a "behind-the-times" land structure. For him the price of land is a function of income offered by the earth, which in addition to including absolute and differential rents also covers what he called the 4th income. According to him, rising land prices in the country could not be explained by the supply side but by the behavior of demand but not of the demand for land that could be tilled or built on, but by a "speculative" demand. This is linked to the economy because of the existence of an inverse relationship between the price of land and the rate of profit, where the latter oscillates due to the cyclical movement of the economy and the former may have a more "autonomous" cycle. In the known periods of slump and recession of the dependent economies, together with a framework of inflation and persistent instability, the price of land rose, thus also increasing income. Thus, Rangel brought in the specific (speculative and patrimonialist) behavior of the land market and the "uncontrolled" movement of production costs both for the primary sector and for civil construction.

Another fundamental issue is the State's role in this process which was important not only for structuring the land market, but also for the consequence that it brought, i.e. blocking any possibility of agrarian reform (RANGEL; SILVA, 2004). This "flight" from accumulation towards patrimonial gains on land reveal, therefore, the historical relationship mentioned of the underdeveloped elites with the private ownership of land, thus giving a specific character to the land market. Mercantile capital, in this context, has a fundamental role since it represents the most conservative interests of these societies and, although they are metamorphosized over time into more modern faces (of banking, financial, industrial capital, etc.), it persists as

an engine of speculative operations, which in the words of Lessa (1985), are an “ebbing away” of surpluses including of large capital. This pattern of domination gives the mercantile class extraordinary gains in a double sense: because of the cooptation of the state at local, regional and national levels, whose regulation and directing of investments recurrently alter the levels of appropriation of financialised land rents; and because of the overexploitation of labor.

With regard to the labor market, we maintain that industrialization did not configure an “industrial economy” properly speaking i.e. it did not promote, as in the center of capitalism, an accumulation strongly based on the productivity of labor and the growth of all sectors of domestic demand. This is due to the fact that to keep the conditions created in the formation of a free labor market by the primary-export sector, overexploitation compressed popular demand. The other side of the stratification of the internal market was the exacerbation of the consumption of the national elites who supported the durable goods of consumption sector and their dynamics of accumulation. Thus, the incorporation of the working masses into the formal labor market was impossible, leading to hypertrophy of the tertiary sector with very low productivity and a tendency for economic growth in many countries to be accompanied by a personal and functional process of the concentration of income.

The urbanization of Latin America, therefore, could not have a result other than it being impossible for much of the population to access the formal land and housing market, even in a framework of strong growth which was what the period between the 1930s and 1970s was. Thus, the development of the cities occurred via a disorderly occupation of lands, generally peripheral ones. These “marginal” spaces, on being incorporated into the urban infrastructure grid, tended to expel the population to the new fringes of expansion of the city.

The production of the underdeveloped city, therefore, gives concrete reality to what we are calling the overexploitation of the workforce, as the reproduction conditions of the labor force are guaranteed by prolonging the working day: for the self-construction of houses; of part of the infrastructure of the communities; and, ultimately, by the excessive dislocation time between the place of residence and work. For no other reason did land reform, housing and transport become central demands of the working class in these countries. To a lesser extent, it was also a matter perceived by the progressive bourgeoisie, who saw that by improving housing conditions and expanding the infrastructure, the possibility arose of decreasing the value of the workforce and increasing the overall productivity of the economy.

Thus, Latin America is developed by means of its own PRC which will condition the class struggle internally and the mediating action of the States *vis-à-vis* the contradictions indicated. Such patterns can be placed in periods in different ways and have specificities in line with the overall situation of each country, but from the economic point of view, we can point to three main stages: the primary export pattern, until the 1920s; the industrial pattern; and the neoliberal pattern of production specialization that begins in the late 1980s. In the following sections, the history of the common mechanisms of the housing policies of countries will be analyzed, having such reproduction patterns of capital and urbanization as foundations.

REPRODUCTION PATTERN OF CAPITAL, URBANIZATION AND HOUSING POLICIES IN THE 20TH CENTURY

Latin American countries began a new PRC after the 1929 crisis, boosting, to varying degrees, industrialization through import substitution. Making advances in industrialization was tied to specific political and economic conditions that allowed countries to take an active position vis-à-vis the imbalances triggered by the 1929 crisis (CANO, 2007). Until 1945 what was seen was not only an industrial growth of consumer goods but also the diversification of industrial output in segments of capital goods, where the state compensated for the weaknesses of national capital and the indifference of international capital.

Despite the expansion and diversification of the industrial structure, industrialization was still restricted given the incompleteness of its technical base and its dependence on international bonds provided by the exporting side of the primary sector. Partial overcoming of this limit for some nations would occur from the mid-1950s. In many cases, the movement of incorporating the dynamic sectors within the industrial structure occurred when dictatorial governments were formed. The military governments used authoritarian and conservative ways to make industrialization advance but based on strong internal tensions, socio-spatial inequalities and linking to the international flow of capital.

It is appropriate to emphasize that it is more accurate to apply this general schema to those countries in which industrialization advanced the most (Brazil, Mexico and Argentina). Venezuela is a case that deserves to be analyzed in its specificities, as it took shape as an economy based on an oil Rentier system, which would only advance as to industrial diversification in the 1950s. We shall limit the description in the so-called “fiscal and exchange paradox” only to highlight some features for the management of the country’s economic and social policy. An eminently export activity like one based on oil has the ability to produce a high tax yield for the state. These incomes, depending on the social and political situation, may to a greater or lesser extent be used towards improving the living standards of the population in general or as an extraordinary source of income of restricted portion of the national elites.

Oil production in countries that are fundamentally structured on this activity tends to generate, at peak times of the activity, an excess of overseas earnings for the country with a corresponding increase in tax revenue and government spending. If this excess of overseas earnings is not somehow sterilized, the impact on the exchange rate will add to the value of the national currency and encourage an increase in imports. In an unfavorable international climate for oil, however, the effects will be the opposite ones, but in a framework that is more difficult to accommodate, since the structure of government spending tends not to be adjustable quickly. In this case, the fiscal imbalance can be great – thus generating a chronic inflationary situation - and the decline in the capacity to import tends to affect adversely the levels of consumption.

This instability also hinders the development of domestic production, as it tends to favor imports to the detriment of the national production structure. Because the oil industry is a sector with a high organic composition of capital, a significant part

of which is machinery, equipment and supplies for production which are imported, expansion of the sector does not by any means lead to a significant increase in industrial jobs, which makes urbanization coming this movement even more complicated, and social policy in general and housing in particular much more susceptible to the cyclical variations in the economy. Moreover, as the surpluses from oil activity lead to their requiring to finding space for production, from very early on the land and real estate market becomes inaccessible to much of the population (MIOTO, 2015).

Thus, in various contexts, housing policy in Latin America is formed against the background of the contradictions of peripheral industrialization, where the development of productive forces is limited because of the dependent position given the economic system and the national workforce, which will be remunerated at a rate below its value, is in large part prevented from accessing the housing market (MIOTO, 2015). As Cano (2010) puts it, it is mainly from the 1950s, with the acceleration of rural-urban migration and urbanization, that housing becomes a “national problem” and thus the answer via state action starts to be disputed politically. Although the techniques of construction solutions were constrained by the level of development of production forces, the way to face up to the problem will depend on the socio-political forces at work.

Thus, it is clear that the most elaborate proposals (such as those from Cepal) considered that the problem was more complex than the simple manifestation of the quantitative housing deficit, or rather, of the shortage of homes on the market (UTRIA, 1966). This recognition, therefore, articulated the idea that the State was fundamental, on the one hand, if the economic imbalances (providing financing, land, ability to pay - employment, etc.) were to be mitigated and, on the other, to stimulate private sector construction. A third group of agents that will be critical to the housing policy of the period is that of the international organizations and the Alliance for Progress that through the loan terms defined, *a priori*, the targeting and the level of investment of the programs.

In this context, Brazil and Venezuela, as well as other cases in Latin America, had similar state housing policy initiatives, especially in an institutional framework dated between 1960 and 1980. Under the idea that the construction industry is an important foundation of economic growth and urban development, at that moment, the legal conditions of permanent availability of financial capital to the private sector were consolidated, on a larger scale. Funding came from the “national systems of savings and loans for housing”³ and from overseas loans.

Through these systems it was possible to raise capital-money in unprecedented amounts and convert it into productive capital - either by funding new ventures, or by the possibility of realizing merchant goods. Moreover, in the specific cases of Brazil and Colombia, the UPC and the UPAC⁴ guaranteed, in a high inflation scenario, the monetary correction of funds, that is, real compensation for funds applied, thus making them more attractive to various types of financial investment competitors. These systems were also linked up with institutions such as the National Housing Bank - Brazil; *Banco Nacional de Ahorro y Préstamo* - Venezuela; *Central Banco Hipotecario* - Colombia; and institutes such as the *Fondo de Garantía y apoyo a los créditos para vivienda* - Mexico who gave technical advice to projects, direct financial support, ensured liquidity and assumed guarantees on behalf of debtors.

This apparatus of organization and funding managed to consolidate different fractions of real estate capital - producer and builder - providing by different routes

3 *Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo Venezuela* - 1961; *Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo* - 1964; *Corporaciones Privadas de Ahorro y Vivienda Colombia* - 1972.

4 Standard Unit of Capital (UPC) and Unit of Constant Purchasing Power (UPAC) were parameters that indexed these economies.

a considerable mass of financial capital and workers to sustain activity even in periods of recession of national economies. Another important aspect was the merger of finance capital with land ownership, which reduced the barrier to the free movement of capital into the sector. This expansion, from the point of view of the real estate circuit was operated by the local merchant capital that, given the internationalization of the economy, had in this sector a frontier of added value. As Lessa (1985) and Cano (2012) explain, the real estate circuit in metropolises - especially in those which took shape without strong industrial support - was largely responsible for the expansion of employment and urban income and its multiplier effects.

Finally, it is worth noting that the policies had similar results in these countries: the production of the house primarily for the mid-high income strata, thus also generating land with added value and a rise in the price of rents⁵. This is because: a) the percentage of the population that had access to credit was very small; b) the values added to land arising from the market heating up had an adverse effect on the resources earmarked for new buildings; c) it was politically important to respond to the housing problems of the middle class.

This development policy model is sustained until the mid-1980s, when the structures of state action are being dismantled and transformed with a view to responding to the limitations that the deep economic crises imposed and to the new neoliberal idea that State action should be restricted is directed to economic stability and the construction of an institutional environment that would allow the free mobility of capital. As we will see in the next section, this will also modify the way by means of which housing policy starts to be disputed by the classes and its fractions.

THE CRISIS OF THE PATTERN OF INDUSTRIAL REPRODUCTION, THE RISE OF NEOLIBERALISM AND HOUSING POLICIES IN THE 21ST CENTURY

The pattern of reproduction of capital inaugurated from the 1980s strongly affected the State's attributions in the development project. The global economic crisis, aggravated by oil shocks (1973 and 1979) and consolidated by the unilateral rise in US interest rates (1979) imposed on peripheral countries an unprecedented adjustment that was reflected in significant changes in the dynamics of accumulation and the political-ideological field. From an economic point of view, this period is marked by the generalization of recessive adjustment policies due to the United States re-taking control of the international private banking system and the fact that international liquidity was placed at the service of US fiscal policy so as to finance its structural deficit. Thus, according to Tavares (2000), the potential of endogenous growth of economies was sterilized and the interests of international finance capital were consolidated. In the ideological field, both the central aspects of neoliberalism as well as the economic policy prescription of the so-called "New Consensus" (materialized in the adherence to the Washington Consensus - 1989) had a still further adverse affect on the fiscal and financial crisis of the State: strong public and private indebtedness, loss of control over the process of inflation and imbalance of public finances.

Latin America was even more affected by this process when, in the 1990s it definitively linked itself to neoliberalism and encouraged the opening of their econ-

⁵ Results presented by Pradilla (1987).

omies for trade and financial transactions, as justification for adopting monetary stabilization programs. The low rate of output growth and the fall in the investment rate were due to maintaining high interest rates, the overvalued exchange rate and a contractionary economic policy, subordinated to the financial logic that requires austerity in public accounts and opening up financial markets.

From the 2000s, despite the maintenance of neoliberalism as a political and economic regime, the countries of the continent had a significant increase in growth when contrasted with the previous two decades, mainly due to two factors: the economic growth of China and the rise in prices of cattle products and energy that gave a boost to primary and extractive export activities; and the rise of progressive governments that implemented social policies (social security, increases in the minimum wage, a credit policy, an employment policy, etc.) and distributive policies focusing on increasing consumption by those on low and meagre incomes.

Even so, the maintenance of the economic policy strengthened the specialization in the export of basic products as the primary instrument to offset the structural deficit in the account of services and the balance of payments, which was a deficit that represents the remuneration of foreign capital coming into Brazil (DELGADO, 2010, p. 114-115).

The neoliberal pattern of capital reproduction changes how underdevelopment is spaced by decentralizing production to adapt to the new demands of capital and decentralizing urban growth which, among other consequences, showed the capacity of the dynamic center of countries had diminished, based on industrial capital, to offer “pull factors” as had happened in previous decades.

The effects of these changes in cities and metropolises led in the 1980s and 1990s to an acute process of impoverishment, the spatial manifestation of which was peripherization, the socio-spatial segregation and the maintenance or aggravation of the housing problem. The last two factors occur not only by the movement of the poor but also the middle classes and high from the expansion of the real estate sector to the metropolitan peripheries. Another key factor to explain this movement was widespread process of increasing the price of urban land and real estate speculation, which has differentiated access to the city for all income strata (SABATINI, 2006).

In short, the Latin American economy in this new pattern of reproduction is marked by the dominance of financial capital in relation to other fractions of capital, thus making the velocity and revaluation of capital much greater. Urban space, in this process, was a privileged locus of capitalist activity, since real estate business was increasingly associated with speculative gains on land and with large infrastructure and real estate projects (a huge source for extracting value). In underdeveloped countries, where non-capitalist structures specifically work hand-in-hand in the valuation process, national capitals, traditionally linked to civil construction, had to be adapted to the new logic which was even more predatory, from the social and environmental point of view. This resulted in the partial internationalization of companies and in the market capitalization of many of them on the Stock Market, in which adding value to assets was placed as the ultimate goal.

There is no other reason that explains why the most important housing policies of the continent - except in the case of Venezuela – were heavily based on the idea of the subsidy/credit model, in which the State basically acts as a facilitator for the financial market. This model finds support in the prescriptions of international

bodies such as the Inter-American Development Bank, which have pointed towards solutions to the housing problem of the region from a bias essentially connected to the efficiency of market mechanisms.

BRAZILIAN HOUSING POLICY

With the extinction of the National Housing Bank (BNH in Portuguese) in 1986 there was a major dismantling of the housing policy in Brazil. Despite some initiatives, the high fiscal austerity which federal entities underwent meant that there were only some specific measures taken. Even when the Statute of the City was approved in 2001 and, consequently, the possibility of applying the social function of Land, the 21st century begins with a backdrop in which social and urban issues had grown much worse. It is no wonder that with few housing programs and a context of rising unemployment and drop in real wages that the housing deficit reached exorbitant levels.

Although there are no homogeneous statistics on which to analyze the evolution of the deficit in the post 1980 period, it can be said that housing conditions worsened. First, the annual decrease of rustic households⁶ between 1980 and 1991 was lower than the growth rate of the urban population - of, respectively, -2.94% and 3.06%. Similarly, the annual growth of makeshift homes⁷ in the two decades (1980/1991 of 5.32% and 1991/2000 of 6.5%) far outstrips the growth of the urban population of the same periods (3.06% and 2.19%), thereby reaffirming the impact of the crisis on housing. The factors pointed out therefore outlined the backdrop of the early 2000s, with an urban housing deficit of 5,469,851, corresponding to a percentage of 14.6% of Brazilian households⁸. The total deficit of Brazil in 2010 was over 6.49 million homes⁹, mainly concentrated in the Southeast and Northeast regions and in the metropolitan regions (São Paulo de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza and Porto Alegre) and in the population whose income does not exceed three minimum salaries (FJP, 2013).

Within this general situation, the need for a more effective and interlinked policy arises. This was reinforced not only by the hope of a more progressive PT administration contained in the Homes Project (*Projeto Moradia*) which placed the issue of housing in Lula's first election campaign (2002), but also by the critics who judged the issue within the government (MIOTO, 2015 p.117). According to the same author, this hope did not find material support in the PT government, nor from the economic point of view - given the adoption of recessionary policies of the beginning of the first Lula government and Rousseff's second term - and even less from the political one - since the hegemony of the fractions of capital of construction and real estate capital is practically unchallenged. Thus, as a countercyclical policy vis-à-vis the crisis of 2008 and linked in with the Acceleration of Growth Program, *Minha Casa Minha Vida* (MCMV in Portuguese) (2009)¹⁰ comes along to serve primarily anxieties about maintaining the level of employment and investment in real estate, and is subordinated to the macroeconomic policy.

Before the program, the building sector had been putting pressure on the State to improve the institutional and financing conditions, since the opening of the capitals of the largest incorporated into the stock exchange (in the mid-2000s) resulted in the formation of a stock of land they needed to enter the revaluation process¹¹. The

6 Rustic homes: these are those located in buildings in whose construction the following predominate: walls and a roof of wattle, thatch, straw, non-planed timber, container material is used and dirt floors. When the material used in the three components of the structure of the building (wall, roof and floor) are not classified into the same group (durable or rustic) the group that shall be indicated is the one that contains two of the components (IBGE). Surveys of the 1990s (National Household Survey - PNAD - and Census) did not undertake this questioning.

7 Makeshift homes: these are those located in non-residential buildings (shops, factories, etc.), provided they do not have any dependencies intended exclusively for housing purposes (bedroom and kitchen). The following places will also be recorded as makeshift which serve as housing for people although in a transitory way: a building under construction, which serves as housing for labourers on the site; a boat; wagon, railway wagon, etc. tent, stall, cave, bridge, railway station yard, awning of a building, etc. which are serving as shelter at the date of the survey (IBGE).

8 Fundação João Pinheiro (2013).

9 This number may not be exactly comparable to that of 2000 because of methodological changes and, therefore, the increase between 2000 and 2010 should be relativized.

10 MP n. 459, 25/03/2009.

11 As to this, see Fix (2011).

production of new merchandise and expectations of bringing this about in the market was to be guaranteed by inducing various sectors that liaise over the production of homes (inputs, machinery and equipment, finishing, etc.) and on the supply of new families (furniture, appliances, etc.). In December 2013 the Brazilian government had invested 200 billion dollars in the program (of which approximately R\$ 135 billion was in credit via the *Caixa Econômica Federal* bank, and delivered 1.5 million homes with 1.7 million units contracted to the date of completion of this article¹².

The objective from the point of view of meeting the population's needs is to reduce the housing deficit by building 2 million homes. The program includes rural and urban housing, and the actions of organizations and social movements in drawing up projects. At this point, the discussion will focus on the urban case and on the manner of government funding that favors companies since this is the most important part of the program in terms of amount spent, number of units built and impacts on the production of urban space.

In MCMV, the real estate sector is prompted/ financed to invest in meeting the demand for low-cost housing, mostly the population earning between 0 and 3 minimum wages and up to 10 minimum salaries. It was therefore to be a way out by which the market could be enlisted in a program that targeted a section of the population historically kept away from access to housing. As Arantes and Fix (2009) warn, the investment profile assigned deciding how and where to invest, to the private sector. In the specific case of production for families earning between 0 and 3 minimum wages, despite having the possibility of donating land as a counterpart contribution of the municipality, "production by supply" allows the builder to set the site and the project, and sells the real estate to the *Caixa Econômica Federal*, which will guarantee, without risks, that it is carried out. Also for the upper bands of the program, funding for individuals guarantees the product will be produced and credit for production and tax relief guarantee production. However, even with these facilities, the delivery of houses for those on very low incomes has encountered problems. According to the Ministry of the Cities, in the first two phases of the program (2009- 11/2014), 36.42% of contracted units of band 1 were delivered, while for the next higher income bracket (between 3 and 5 minimum wages) this proportion was 71.34%.

Thus it is by organizing demand that the units are sold, that is, the projects are formulated outside the reach of the public sector, thus opening breaches that will run counter to the municipal urban development strategy. Moreover, the financing of the infrastructure compatible with the requirements legally established encounter difficulties, since large undertakings take place on more distant and cheaper land. The production of this new infrastructure (via BNDES credit to businesses, for example) or the decrease in the availability of urbanized land tends to increase the price of land. This is because when there is, along with urban sprawl, a compatible extension of infrastructure and urbanized land, the tendency prevails for there to be increases in prices (JARAMILLO, 2006). Therefore, part of the subsidy to purchase the home is transferred to the landowner in the form of income especially in the context of successive increases in the ceiling for house prices and funding. Along similar lines at the time of the BNH policy, the option to construct new housing estates turned into a field of extensive primitive accumulation field, since "rural" lands now had their incomes appropriated like urban land, which were heavily revalued because of the need for a minimum of infrastructure provided by the State.

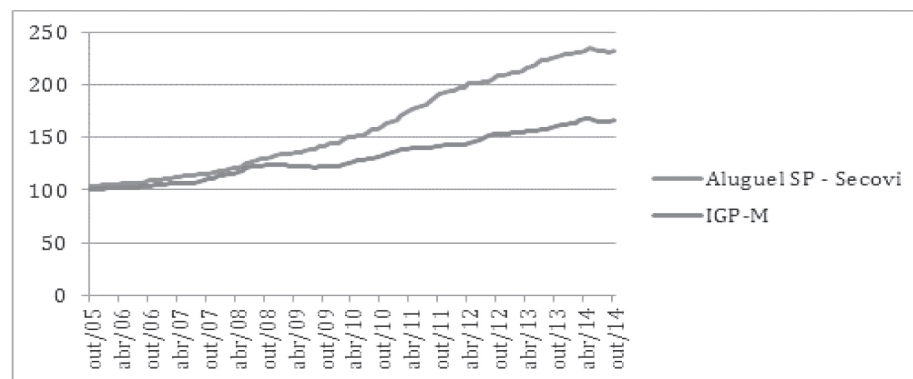
¹² Data from the accounting statements of the *Caixa Econômica Federal*.

As Cardoso, Aragon and Araújo (2011) discuss, the logic of private provision will seek to increase its overall rate of profit in two ways: by reducing to the maximum extent possible production costs and making land cheaper. The first aspect takes place because of economies of scale, (when there are some), technological intensification and, ultimately, by adjusting the remuneration of work. The second occurs because of market gains from the land or even with a change in legislation for the purchase of restricted plots or plots in rural areas. These conditions together imply, in general, a deepening of the periphery and socio-spatial segregation, because the plots themselves for the scale – which are large and cheaper – are rare in areas with infrastructure.

This tendency to land speculation and socio-spatial segregation can be sized in the recent increase in the price of rents – as part of the dynamics of the income from urban land. Graph 1 shows the evolution of the IGP-M (the basis for annual re-adjustments of rent) and the rent price index in São Paulo (Secovi) which also considers the re-adjustment on new contracts. The evolution of the data shows a consistent distance between them both from the start of 2009, when the Secovi index increases above that of the IGP-M. Although other research studies are needed to evaluate this movement, it can be said that this dynamic is linked to the revaluation of real estate in general, probably in a different way in accordance with the income bands. As indicated by the data of the deficit, the population which has between 0-3 minimum wages was severely harmed by the market movement and this constitutes a new challenge for housing policy (FJP, 2013).

Comparing the downward rhythm of the deficit (350,000 households for the period from 2009 to 2012, i.e. 87,000 households per year) at the rate of units contracted in the same period (approximately 378,000 a year), it is observed that the decrease in the deficit (from a quantitative point of view) shows little correspondence to the increase in contracting units. On the one hand, these data can show some delay in capturing the quantitative results of the program, since it is not necessarily the year of contracting real estate that is the year of delivery and the delivered/ contracted relationship contract is still low.

Graph 1: Evolution of the IGP-M and the rental price index in São Paulo – Secovi, 2004-2014



Source: IPEADATA; SECOVI-SP.

On the other hand, it is believed that part of this result is due to the inability of the policy for resolving the deficit as being a typical manifestation of reproducing underdeveloped urban space. In this sense, coupled to the fact that the pace of migrations decreased in 2000 and that the problem focuses numerically on the metropolises (which have a much lower rate of growth than the national average), the deficit remaining at a time when, historically, the construction of units expanded, suggests that, despite its decline, there is a reproduction of the housing problem.

HOUSING POLICY IN VENEZUELA¹³

Venezuela will have a specific trajectory in the 2000s when the economy will reflect the advances and the impasses of a new socio-political project¹⁴, a more precise analysis of which is beyond the scope of this study. The level of economic growth established in 2004-2008 should be emphasized. This was at an average annual rate of 10.4% and investment reached an average 34% share of GDP. More than that, by combining social policy with income transfer and constitutional guarantees at a time of economic growth, workers' condition has improved a lot in the Chavez government: a drop in the inequality of urban income, increased pension coverage and a real minimum wage increase. The social programs adopted by Venezuela should be analyzed beyond the criteria usually adopted for other countries that are more aligned to neoliberal policies. The breadth, nature and participation of the population are subordinated to a socialist-oriented project. Venezuela's housing policy in this period is, therefore, conditioned both by constructing a peculiar state policy project and also by historically erected economic and spatial structures. Venezuela is the country with the highest degree of urbanization in Latin America (93%).

The urban explosion occurred in the 1950s, caused by the absence of land reform and by attraction to urban areas generated by oil activity. This production specialization, in addition to the economic problems already mentioned, created an urban space that was extremely dependent on the movement of income from oil, since more diversified activities were not developed that would have been to expand urban employment in more stable branches. Thus, the effects that we point out as generators of an extremely uneven urban space, segregated and based on the informality of labor relations and land tenure are deeper in Venezuela.

According to Nuñez (2006, p.17) around 70% of houses between 1990 and 2001 were built by self-construction processes. Figures from Venezuela's Ministry of Housing point out that in 2006 the housing deficit in the country (quantitative and qualitative) reached 3.9 million families, about 63% of the Venezuelan population. The recent housing policy is designed in a very different situation from the Brazilian one.

While recognizing the economic and expansion effects of effective demand via increased housing production, the *Gran Misión Vivienda* arises from the need to serve more than 20 thousand families left homeless in Caracas due to heavy floods in 2010. In addition, the program aims to counterpoint the idea of the city as merchandise or the production of space tied primarily to facilitating the capital appreciation process in the civil construction sectors. The State, with funds generated by oil activity (via PDVSA, the president of which is also the Minister of Housing) funds new units with subsidies for different income strata and controls the conduct of the projects

¹³ One of the difficulties in analyzing the housing policy in Venezuela is the insufficient availability of official data. The data and analysis contained in this subsection were obtained from interviews and questionnaires made during the August 2013 field research, carried out with funds from FAPESP.

¹⁴ For the analysis of Venezuela's economy in the first decade from 2000, see Gonçalves (2009).

(carried out by private parties or social organizations) through the Ministry of Housing and the Presidential Office for Special Projects - linked directly to the CEO. The other line of policy is to improve, where possible, existing homes.

The policy differs from MCMV on three key issues: on land policy, on participation of foreign capital and on the relationship with the sectors of the main inputs of construction. As to the land issue, the government (both at the federal and local levels) conducted an inventory in the metropolitan area of Caracas, on property and land use in the Venezuelan capital. On the first point, according to the interview with José Rafael Nuñez¹⁵, conducting a land inventory revealed a number of processes that characterized the market and the land occupation in the country and specifically in Caracas (which is possibly a feature in common with other Latin American countries if a similar initiative were to be made). The first finding is the fact that the land was being appropriated in extra-economic forms, i.e. many of the lands occupied in central areas and that had a very good infrastructure had no title to the land, and many of those which had, did not show there was compatibility between the documented size of the land and its actual size, which over the years was widening. This trend was noted even in the central regions or those that had a better infrastructure. Not without conflict and with a policy option different from that of other Latin American countries, this was the first line of choice of the land on which to build the new houses, i.e. land which should be under the control of the State.

The second line was the classification of land that can be built on into three groups: those which were not being used (empty areas, the function of which was to have a reserve value - public and private); underused (places where it was possible to increase the "efficiency" of the occupation - building houses, infrastructure, etc.); and the misused, that is, the purpose of which was not compatible with their location (warehouses, parking lots, large warehouses, etc. generally in the city center). This classification enabled the second round of defining the purchase or expropriation of land. This is perhaps the largest difference between the Venezuelan and Brazilian policies because it modifies the mode for controlling the use of urban land, thereby curbing the indirect appropriation of the State's resources by landowners by means of increasing the income from land and inhibiting the expansion of the city into the molds of peripherization.

The second distinction is that, unlike Brazil, in the Venezuelan housing policy, the participation of foreign capital is relevant. This participation is linked to a different production line of the city described above, where the goal is to create new centralities. Thus, there are large housing projects, carried out by foreign companies (Chinese, Russian, Belarusian, Portuguese, Spanish and Brazilian) and that are distant from what are considered the centers of cities. Such undertakings use technology and part of the workforce including foreigners. These projects are bilateral agreements with the goal of making large inversions in foreign exchange credits not necessarily in currency (dollars), but rather, in oil. The estates are in areas that lie further from the city center but they seek to group together a network of services that may avoid the need for large daily movements. Most of the buildings are a mix of residential apartments with small businesses and occupy large sites belonging to the State and one of them, to the army (*Ciudad Tiuna*). Within the discourse of the government, these are special zones to strengthen a new model of self-government, of a solidarity and sustainable economy (referred to as "large urbanisms"). The share of

¹⁵ José Rafael Nuñez is the Director of Urban Planning of the City Hall of Caracas

foreign capital in these projects is required on account of the large scale of projects, which could not be undertaken by the State or national companies.

The third specificity is linked to the structural problems of the Venezuelan economy. As already highlighted, production specialization in the country led to restrictions on the diversification of production and in this context supply difficulties of the domestic economy come in. The inputs and construction materials face this problem, unlike Brazil where production is predominantly internal. In this context, for it to be possible to supply the house construction, the Venezuelan State, on the one hand, nationalized part of the production of cement, earthenware and ceramic floors and, on the other, increased the level of imports, concomitantly with the participation of international capital as stated above. The opposition alleges that the monopolization of these sectors would lead to decreased productivity and scarcity in the market, but the fact is that, from then on, the state managed to control and channel the production of inputs for the construction of affordable housing. The state bureaucracy, on the other hand, maintains that the attempts at alliance with these companies when building started was not successful and that, therefore, the nationalization movement was necessary. Obviously this fact goes beyond the objective needs of the housing policy and is a marked feature of the political situation in the country and in the stage of the class struggle. In this model, based on control of land, inputs and projects, housing policy seems to have more coherence with the more accurate planning of the city.

In short, in the model based on the control of land, inputs and projects, housing policy seems to have more coherence with city planning. The field research and the work of Cabrera (2013) show that, although it is not explicit in the formulation of policy, a specific action to combat socio-spatial segregation. There is, in its execution, a relevant practical experience in Latin America, which opens up new paths of discussion. This way of looking at matters should be more prudent for the case of the large urbanisms (which have not yet been finalized), since for its success, it seems to be necessary to mobilize elements that go beyond, to a greater extent, only the construction of the units and their infrastructure. Future studies will enable this experience to be evaluated better.

FINAL REMARKS

This article has tried to show the close relationship between the needs of capital reproduction in certain historical conditions and housing policies in Latin America. In order to discuss the recent changes in a concrete way, the general characteristics of two important programs in the region were described, and these showed that even with common characteristics, the structure of the projects will depend on the correlation of political forces and how this will reflect in the dispute for the targeting of state policies. This is important because statistically both programs are a success (more than 420,000 houses were built in Venezuela by the end of 2012 and 1.5 million were delivered in Brazil by early 2013), but in terms of solving housing problems for the low-income population, the results seem to be contradictory. As stated in the course of this article, the fundamental difference is in the way in which the land question and the private sector are dealt with.

In Brazil, the land policy barely follows the housing policy. The reflection of this is not only the spatial segregation (with the creation of closed condominiums and at some distance from the city of more than 4500 units). It is also a tendency of real estate speculation that affects the city as a whole and, in some cases, may increase the housing deficit - especially the one linked to the share of the population which has 30% or more of household income committed to paying the rent. In a historical situation of over-exploitation of the labor force, this tends to diminish even more employees' funds for consumption, thus worsening the conditions of material life. In Venezuela, despite the absence of statistics, the motion appears to be the opposite. On "spreading" housing through the zones with the best urban infrastructure and mixing the population of the *ranchos* with the population of middle-income bands, the policy pulverizes the effects of speculation. This is less obvious in the case described on the newly created districts, the effect of which will only be seen in a few years' time.

The emphasis on private sector participation in the Brazilian case is fundamental to understanding the design and structuring of the policy. These sectors of the national bourgeoisie (or at least what remains of it) have significant political power in the country due not only to the stock of land and monopoly power they possess, but also because they are the largest funders of political campaigns at all levels of government. For this reason, large developers who run small and medium capital projects (and who usually carry out the works) decided what the general lines of the program would be. Small and medium capital projects, in turn, with regard to improving the characteristics of the labor market (raising the minimum wage and greater formalization of labor relations), continued to have at their disposal, a large mass of workers who still face the worst labor conditions and lower wages compared to other sectors and occupations of the economy. Thus, the policy is making it possible to expand the profit rate of these capital projects, both operationally and financially, by linking these gains to the currents of fictitious capital by opening up capital projects, something that occurred in the mid-2000s, but already shows signs of having dried up (with bad financial results, businesses closing capital on the stock exchange, etc.).

Venezuela has faced several dilemmas regarding the joint policy with the private sector. A detailed understanding of this is beyond the scope of this work, due to the country's situation and the lack of data to support a more rigorous analysis. But some observations ought to be made. First, the control of private capital is substantially lower in Venezuelan politics and was further decreased with the nationalization of some of the input companies. Participation is higher when projects are carried out and these are defined by the government and coordinating entities with strong participation by low-income groups (MIOTO, 2015). What remains open is the relationship with international private capital, which despite being entered into as a relationship between governments involves large public companies (especially in the Chinese case) and private companies of the country of origin. However, the historical atrophy of the Venezuelan production sector still imposes several restrictions on domestic supply which is exacerbated nowadays by lower oil prices and the economic and political instability in the country.

Beatriz Tamaso Miotto:
bea.miotto@gmail.com.

Pietro Caldeirini Aruto:
pietro.aruto@gmail.com.

*Article received in March
2015 and accepted for
publication in June 2015.*

REFERENCES

- ARANTES, P.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da Habitação: alguns comentários sobre o pacote Minha Casa, Minha Vida. *Passa a palavra*, 6 ago. 2009. Available at: <<http://passapalavra.info/?p=9445>>. Accessed on: 19 July 2015.
- ARUTO, P. C. *A formação socioespacial dependente a partir da superexploração da força de trabalho: uma abordagem metodológica*. 2015. 119 f. Thesis (Master's degree in Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.
- CABRERA, B. F. La integración socio-territorial de los sectores populares a la ciudad: un proceso conflictivo. Caso del nuevo urbanismo popular La Limonera. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Caracas, v. 19, n. 2, p. 129-157, 2013.
- CANO, W. *Soberania y política econômica em América Latina*. Havana: Ciencias Sociales, 2007.
- _____. *Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Campinas: Ed. UNICAMP, 2012.
- CARDOSO, A. ARAGÃO, T.; ARAUJO, F. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais do XIV Encontro Nacional da Anpur*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. p. 1-20.
- PRADILLA, E. *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. México DF: Editorial Fontamara, 1987.
- DELGADO, G. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. *Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p.111-125, jan./abr. e maio/ago. 2010.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações, 2013. Available at: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Accessed on: 25 jan. 2014.
- FIX, M. *Financieirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. 263 f. Thesis (Doctorate in Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.
- GONÇALVES, R. Venezuela: rupturas e macrocenários. *OIKOS*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 201-221, 2009.
- HARVEY, D. *The limits to capital*. Chicago: University of Chicago press, 1982.
- JARAMILLO, S. *Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina*. Bogotá: CEDES - Universidad de los Andes, 2006.
- LESSA, C. Acumulação Oligárquica e Formação das Metrôpoles. *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, v. 7, p. 214-216, 1985.
- MARINI, R. Dialética da Dependência. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (Org.). *Ruy Mauro Marini: Vida e Obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p. 137-180.
- MIOTO, B. T. *As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)*. 2015. 253 f. Thesis (Doctorate in Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.
- NÚÑEZ, J. R. *Condiciones precarias de hábitat y vivienda*. Caracas: Fundación Escuela de Gerencia Social, 2006.
- OSORIO, J. *Crítica de la economía vulgar: Reproducción del capital y dependencia*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- RANGEL, I.; SILVA, J. *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

- SABATINI, F. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Washington: Inter-American Development Bank, 2006.
- TAVARES, M. C. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. In: _____. (Org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- UTRIA, R. Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina. *Boletín Económico de América Latina*, 1966.

R E S U M O : *A produção de moradias constitui-se em uma importante atividade para a acumulação capitalista e em um dos focos de conflito ao redor da apropriação do espaço. Isso exigiu, historicamente, a regulação estatal por diversos meios, entre eles, as políticas habitacionais. Ainda que seja algo presente em todas as formações socioespaciais, a maneira pela qual se dá a produção e a regulação do setor nos diferentes espaços depende fundamentalmente do padrão de acumulação em curso. Com base nesse pressuposto metodológico, o objetivo do trabalho é, à luz da teoria crítica do subdesenvolvimento, analisar as atuais características e limites das políticas habitacionais no continente latino-americano. Diante da variedade de experiências em curso, a discussão será centrada nos programas Minha Casa Minha Vida (Brasil) e Gran Misión Vivienda (Venezuela) enquanto dois modelos paradigmáticos da produção da cidade. Constata-se que três são as principais diferenças entre esses dois programas: os esquemas de subsídios e instrumentos de financiamento; a política fundiária; e a relação do Estado com as frações de capital que determina o padrão das políticas dos países.*

P A L A V R A S - C H A V E : *política habitacional; subdesenvolvimento; Brasil; Venezuela.*

URBAN PLANNING INSTRUMENTS FOR PROMOTING SOCIAL INTEREST HOUSING:

FROM ZONING TO OBLIGATORY PERCENTAGES IN SÃO
PAULO, BRAZIL, IN DIALOG WITH BOGOTÁ, COLOMBIA

PAULA FREIRE SANTORO

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brasil

ABSTRACT: *One of the major challenges for urban planning in Latin America is to provide low-income families with housing in areas that have an infrastructure and a good supply of jobs and services, thereby promoting diversity and equity, translated by mixing classes, races and social cohesion. This mission becomes increasingly difficult in a neoliberal capitalist context which transfers the task of providing land and housing for low-income families to the market and where the logic of such actions is based on achieving more rent from land and consequently of the holding of real estate becoming more profitable. This paper sets out to discuss two proposals for urban instruments that dialog with the production of housing through the market and guarantee of the right to the city. The first centered on the reserve of land for the production of social interest housing (HIS, in Portuguese) in the zoning by creating Special Social Interest Housing Zones (ZEIS, in Portuguese), spread throughout Brazil, and described here based on the experience of São Paulo. Or else, comparatively, classifying land to be used as a priority for social housing (vivienda de interés prioritário) widespread in Colombia, and here presented by the Bogota experience. There is another, which already has international experience and has recently been debated in Brazil, which consists of conceiving of the promotion of social interest housing policies based on the regulation of urban restructuring but experiences of this are rare in Brazil. These may be termed as inclusive housing policies. As a result, this article points out that the creation of alternative regulations has set the tone for the market to exclude itself from producing housing of social interest, and guarantees greater profitability to commercial undertakings.*

KEY WORDS: *zoning; Special Social Interest Housing Zones; social housing; Urban Operations; São Paulo - municipality; Bogotá.*

SOME OF THE THEORY ON INCLUSIONARY HOUSING POLICIES

One of the major challenges for urban planning in Latin America is to provide affordable housing for low-income families in areas with infrastructure, thereby promoting social mix and social cohesion. This mission becomes increasingly difficult in a neoliberal context in which the task of providing land and housing for low-income families is transferred to the market, in which the logic of its activity is based on achieving the greatest profitability on real estate.

This neoliberal scenario has been taking shape since the 1990s, ranging from the reorganization of the State's role in urban transformation (in the context of an erosion of the municipal economic and tax base) to the withdrawal of the State from its role of being a direct funder of urban development. This period was associated with the strong encouragement of deregulation policies, privatization and liberation of markets, restructuring changes which Harvey (1989) calls "entrepreneurialism", which corresponds to an assimilation, to a greater or lesser degree, depending on the country or the city, of the State's involvement in planning and urban management, being replaced by the formula of "public-private partnerships".

In the field of housing policy, those programs that were once centred on large-scale State production, as happened for example in the Welfare State in Europe, were gradually replaced by programs in which governments would finance the private production of housing. And so public funds and subsidy policies for this production were structured in several countries.

The market's entry into the production of urban space has always been heavily criticized because it is grounded on assuring the profitability of real estate business obtained in the urban transformation.

This paper is organized into two parts that set out to discuss two proposals for urban instruments that are related to the production of social housing by the market:

- i. The first one, focused on the land reserve in the zoning for the production of social housing by creating Special Social Housing Zones (ZEIS), spread throughout Brazil and described here based on the experience of São Paulo. Or else, comparatively, the classification of land for *vivienda de interés prioritario* (priority social housing), widespread in Colombia, and presented here from the experience of Bogota;
- ii. The second proposal, which has some existing international experience and has only recently entered the debate in Brazil, consists of conceiving policies to promote social housing based on the regulation of urban restructuring. These can be termed *inclusionary housing policies*, found in several countries as documented by Calavita and Malatch (2010).
- iii. In Brazil, where experiences are still rare, this paper analyses the instrument called a Solidarity Quota and the production of social housing through Joint Urban Operations, both of which take place in São Paulo. In Colombia, the analysis is centred on cases of percentages for *vivienda de interés prioritario* in partial plans for areas of urban sprawl and urban restructuring. In addition, we present the possibility opened up by the macro-projects of social housing production by the Central Government, on a larger scale and number of units.

Considering that Latin America does not have a strong tradition of regulating urban restructuring – unlike the US or European countries whose experiences serve as a basis for arguments discussed in this article – the debate on implementing these instruments is permeated by the fear that aspects relating to the guarantee of public interests will be neglected when placed against the logic of profitability imposed by the neoliberal approach to urban transformation. In this context of non-regulatory tradition, the latter responds to the logic of the monetary appreciation of urban land and its role as an exchange value, thus moving away from a regard for rights and the notion of the value of using land and having access to land so as to guarantee the right to housing and to the city.

INCLUSIONARY HOUSING POLICIES DERIVED FROM THE LAND RESERVE IN ZONED AREAS

Inclusionary housing policies derived from the reserve of land in zoned areas are based on the idea that intervening in the rules that define the use and occupation of land (zoning), can operate to expand the access to land to those for whom the market does not offer this possibility. The most common example in Brazil is that of Special Social Interest Zones (ZEIS, in Portuguese). Initially conceived to recognize the existence of informal settlements and make their consolidation viable, this type of zoning was first called “regularization ZEIS”. In the 1980s, however, the instrument was transformed to encompass also bounded zones of areas considered underused, unused or not built on, which would be used to produce, primarily, social housing; the zoning was now nicknamed “vacancy ZEIS”.

In Brazil, much publicity was given to the instrument of ZEIS: just under one third of municipalities across the country reported having specific legislation on Zones or Areas of Social Interest¹ (IBGE Munic, 2009). However, there are still only a few using underused areas in order to expand the offer of land for the production of social housing. This publicity took place after City Statute (Federal Law No. 10.257/2001) had been approved. This is the legal framework that required municipalities with over 20,000 inhabitants to draw up or review a Master Plan. The measure allowed the instrument contained in the municipal plans to be expanded, usually accompanied by zoning and urban planning instruments.

Maldonado (2012), when describing the reasons behind using the reserve of land in the zoning of Bogota, points to the importance of zoning in supporting housing policies. According to her, this type of zone reduces the value of the land, thus diminishing the need for land expropriation or public purchase, reduces the value of compensation payments (expropriation costs) and affects the land market as a whole (the same interpretation can be found in Cymbalista and Tsukumo, 2009). Furthermore, it meets the urban law principle of equitable delivery of charges and benefits and, perceptibly, reinforces the social function of property. Some of these effects commented on by others have not yet been well measured in the literature published in Brazil, e.g. there is no reliable up-to-date research that has succeeded in assessing the effect of zoning on land prices in Brazil.

Regarding zoning, the instrument of ZEIS seeks to overcome the despotism of the “highest and best use” imposed by the real estate market in search of profitability, by proposing the use of well located and more central areas for social housing. At the same time as it seeks to reverse the role of zoning as a reserve of land and urban conditions exclusively for the elites, a subject widely discussed in the literature (VILLAÇA, 1998; 2005; ROLNIK, 1997), it ensures that the poor can live in the city – in urbanized, well- equipped areas which have a good infrastructure – and not outside it. Thus, it is an instrument conceived to avoid urban segregation that argues that the demarcation of areas is meant to stimulate social and racial mix, and to promote spaces with social cohesion. In economic terms, it is expected that the coexistence of different social classes in the same area might have a positive impact for the groups of lower income who might benefit from positive externalities generated by higher income groups.

¹ Understood as “specific legislation dealing with areas for housing settlements for a low-income population, spontaneously built, existing, consolidated or proposed by the master plan, where there is the possibility of urbanization and land regularization” (Basic Research Questionnaire MUNIC IBGE 2009).

It is thus a key instrument in the making of a housing policy, since it aims at producing social housing *ex-ante*, through an urban policy, thus avoiding the high cost of the urban sprawl and *ex-post* processes of regularizing and urbanizing precarious settlements, which is often both slow and traumatic.

LAND RESERVE: THE EXPERIENCE OF IMPLEMENTING ZEIS IN BRAZIL

According to Rolnik and Santoro (2014) analysis of the implementation of the “vacancy ZEIS” since it was conceived in the 1990s shows the instrument has been used in order to:

- i. Increase the stock of land for the production of social housing. This was the case in municipalities such as Diadema, which since Zeis was implemented has doubled the supply of land for this purpose and managed to negotiate the land, thereby effectively producing housing;
- ii. Recognize the right to housing and prevent forced evictions, or even to raise lawsuits that would be used to demand the production of social housing in areas from which original residents had been removed;
- iii. Offer and put land on the market, through negotiation and orchestrated mediation by the public authorities, thereby working actively to build up housing policy;
- iv. Gain production in scale, even more so if combined with housing policies for financing homebuyers, as in the case of the Program My House My Life (*Minha Casa, Minha Vida* in Portuguese) in São Paulo;
- v. Or even to do “more of the same”, i.e., to reproduce the poor examples of using regulatory instruments to allow the production of housing on smaller useful plots or in areas with less urban infrastructure, thereby reproducing the precariousness of the settlements in a new area.

Other challenges can be added to this assessment of the instrument. Further analysis of setting up ZEIS in São Paulo, described by Santoro and Borrelli (2015), showed that the design of the zones incorporated into the Strategic Master Plan of 2002 and later in the Zoning of 2004 (Law of Land Parceling, Use and Occupancy of the Land) was not linked to a housing plan with a quantitative and qualitative assessment of the reserve of land required to produce new housing units of social interest, or that might have intertwined ZEIS with other urban planning instruments in order to effectively use the land for social housing.

The instrument was also only somewhat combined with other mechanisms laid down in the City Statute, the purpose of which is to put pressure on landowners to make their land available for this production – such as the triad formed by Compulsory Subdivision, Construction and Use (PEUCs, in Portuguese), the Progressive Urban Property Tax (Time Progressive IPTU) and Expropriation with Government Bonds – or even that they worked as an alternative to the traditional expropriation proceedings, which are generally lengthy and costly – such as the Right of Preemption, and later the Donation in Government Bonds, among others – in order to corroborate the process of making urbanized land accessible, in accordance with the principle of the social function of property.

On this subject, Faria (2013) states that merely deploying the instruments to fulfil the social function of property, without combining them with other instruments that will allocate the land to the public interest, might have the effect of delivering the land to the market, thereby allocating them to more profitable uses.

No less challenging is to make the territorial planning of the ZEIS, including the “vacancy ZEIS”, democratic and participatory. Gatti (2013) points out that the Nova Luz project in 2009, in São Paulo, was conducted without effective public participation in spite of residents and shopkeepers being subject to expropriations and evictions. In this context of conflict, the Advisory Council for ZEIS 3 of this region became an important instrument for struggle. Despite its limitations, e.g. as a deliberative body, the Council went to court claiming the right to participation, and managed to legally stop the project being implemented.

Equally challenging has been the demarcation of ZEIS in more central areas undergoing urban restructuring, due to the high prices of the land that, if, on the one hand, prevent the government from purchasing it, on the other hand, due to the profitability of the land, the market is not interested in producing housing for low-income families. Moreover, when accompanied by housing policies based on the financing of home acquisition for those who can afford it, the difficult situation of families who might wish to remain on this land is aggravated because they feel under pressure from the possibility of selling their homes and taking a profit related to the good location, and therefore they negotiate their property and, very often, head back to the outlying, cheaper areas, thereby reinforcing the old centre-periphery model. In these cases, even though some housing units are subtracted from the final account, market logic sets itself apart from the logic of housing needs (on the same subject, and again for São Paulo, see Santoro and Macedo, 2014). And moreover, this draws attention to more complex processes of gentrification that occur because of the action of the housing market over time (SMITH, 1996).

THE CASE OF ZEIS IN SÃO PAULO

Santoro and Borrelli (2015) indicated that discussions on the master plan of São Paulo could be divided into two broader groups: on the one hand, there were the elites concerned about safeguarding their victories (e.g. preventing mixed use in exclusively residential areas), and, on the other hand, there were residents of outlying areas, demanding improvements in sanitation, infrastructure and, primarily, clamouring for the setting of new ZEIS perimeters. Organized urban social movements demanded the latter.

However, the perimeters of ZEIS have never exceeded 10% of the urbanized area and, of those, only 1% were vacant ZEIS. More “vacancy ZEIS” were demanded by social movements, but technicians in the Municipal Housing Agency resisted, using the justification that the price of land was too high to be able to buy such land for social housing and because the size of the properties was below ideal pre-established standards, e.g. with very small plots.

ZEIS are zones in which a mandatory percentage is set aside for social housing. The “vacancy ZEIS” (ZEIS 2 and 3) required the production of 40% of social interest housing (HIS, comprising families with an income of between 0 and 6 minimum wages), of 40% of low-income housing (HMP - in Portuguese - , households with an

income of between 6 and 16 minimum wages), and of 20% for other uses. It must be highlighted that it is unusual in Brazil that a zone has a compulsory percentage set for a specific use, as zones will customarily only restrict uses and lay down occupancy standards. But because the ZEIS of São Paulo were used as an example for other national experiences, the instrument was drawn up with mandatory percentages for HIS and HMP and publicized all over Brazil.

Among the innovative aspects of the delimitation of ZEIS in São Paulo is the inclusion of buildings occupied by squatters in the city centre and the social pressure to establish a rehabilitation program for delivering under-used buildings in the centre from which to produce social housing (CYMBALISTA; TSUKUMO, 2009).

Another relevant aspect was the methodology for setting the perimeters of ZEIS in the belts around the centre: perimeters should combine properties with “housing problems”, such as tenement areas, and real estate with “potential for change”. Cymbalista and Tsukumo (2009) point out that, thus, one of the main criteria for perimeter demarcation was the location in areas considered undervalued within the central belt, while the public power chose not to interfere in areas that attracted most interest from the property market at that time.

Little progress was made in the revision of the 2014 Master Plan, conducted throughout 2013. A framework of housing needs in the city was drawn up: there was a demand for 230,000 new homes, for refurbishing about 890,000 households (which had problems with conforming to formal, urban planning or building regularization), besides the housing solution for about 13,000 people living on the streets (Municipal Housing Plan 2009-2014). The estimate for 2024 is even greater, the demand being for almost 720,000 new homes. In order to produce this amount, 42 km² of land resources would be needed and only 8 km² were earmarked for this purpose. The framework has prompted the development of some strategies to anticipate and facilitate the access to land and resources for producing social housing.

A first strategy, needed to overcome resistance and approve the Master Plan, was to differentiate “vacancy ZEIS” in two directions.

The first, known as “the social movements’ ZEIS”, changed the parameters in the “vacancy ZEIS” (ZEIS 3), which now required a mandatory percentage of 60% of the built area for families with an income of between 0 and 3 minimum wages, who cannot afford to pay for a home loan and are the largest group of those affected by the housing deficit. The definition of this group was reviewed in the plan and called HIS 1. The focus on families who make up the bulk of the housing deficit was one of the most important measures for correcting the way the instrument was being used. The previous plan allowed assistance for families with an income of between 0 and 16 minimum wages but, as the minimum wage increased significantly in the last decade, this distorted the social groups that were able to access subsidised housing in the zone, which began to go back to primarily the middle classes.

The other one became known as “market ZEIS” (ZEIS 5). This incorporated the request made by the real estate market that the ZEIS should have a higher percentage of HMP, built for families whose income ranges from 6 to 10 minimum wages, and a lower one for HIS, thus making the product more profitable, which would cause the market to be interested in building in these areas.

A second strategy was the expansion and revision of the perimeters of ZEIS, evaluated as few and insufficient in the participatory process, which resulted in increasing

the number of perimeters from 964 to 2,281. The total area of ZEIS increased from 8 km² to approximately 41 km², but even so, the perimeters that grew the most were those of occupied ZEIS (Office of City Councillor Nabil Bonduki, 2014). However, if the areas of ZEIS considered unused, underused or not built – ZEIS 2, 3, 4 and 5 – are added, they grew at a similar value to ZEIS 1 alone, of 18.62 km² –, yet they still occupy only 35.86 km² (and have some demarcation problems) (SANTORO; BORRELLI, 2015).

As third strategy, the Plan sought to consider the territory as an important part of a social housing policy, and thus reserved land and resources for social housing and interlinked these instruments with those that put pressure on the social function of property and the city being fulfilled, as will be discussed later.

The framework for tackling housing needs by using urban instruments is improving, but many challenges remain, such as those that allowed some “distortions” in the occupation of ZEIS, e.g.:

- i. ZEIS fully occupied by institutional use, enabled by regulatory decrees, which to date have not been modified;
- ii. Upper-market housing projects occupying the totality of some perimeters of ZEIS, allowed to remain because they have the *right of protocol* (projects were filed before the Master Plan was adopted), or in some cases, even endorsed by a special council that evaluates cases requiring exceptional approval or those corruption in the process of approval (as was the case of Solomon’s Temple, which fully occupies one ZEIS). The transition from master plans kept this possibility;
- iii. Areas that remain unoccupied in ZEIS given the difficulty of approving projects in a protected area of springs that supply water, the regulations for which are more restrictive than those of the municipal legal framework (SANTORO; BORRELLI, 2015).

Moreover, the assessments show that there must be good technical staff who will monitor the specificities of the instrument of approval with a view to avoiding distortions.

COUP DE GRACE: FROM LAND RESERVE TO THE POSSIBILITY OF PRODUCING SOCIAL HOUSING OUTSIDE ZEIS

“Vacancy ZEIS” in Brazil today could have a strategic role in a policy aimed at requiring, from private entrepreneurs, both land and resources for the production of social housing, and could indicate where the market should produce such units. But in order to facilitate even more the production through the market, the strategy adopted by the municipalities has been to create rules for producing affordable housing that apply to any area of the city, disregarding the pursuit of a good location. In addition, there is a selection of the families, and those who cannot afford loans are driven away from seeking housing assistance. These two aspects have hampered the effectiveness of the ZEIS in the context of firmly-rooted neoliberal rationality (SANTORO; MACEDO, 2014).

Apart from these reasons, the inefficacy of ZEIS can also be explained because of what took place outside their perimeters.

The idea was to make ZEIS areas attractive for the real estate sector by assigning

higher coefficients of land use, while other areas would have their coefficients lowered. However, what happened was that other areas were also allowed to become denser, which meant that the ZEIS did not become as attractive as expected (CYMBALISTA; TSUKUMO, 2009).

The real estate market asked the public authority for more incentives, pointing out that the obligation to carry out combined projects (of HIS and HMP) hindered the approval of projects and decreased their profitability, notwithstanding that the social mix was designed precisely to leverage increased profitability. Also, the market protested because it had to deliver housing units for residents indicated by the City (CALDAS, 2009).

Several modifications were made to the instrument by using decrees thereby allowing, *inter alia*, the production of social housing outside ZEIS, usually on cheaper land, reinforcing the peripheral pattern of the supply of affordable housing. As a result, between 2003 and 2007, more housing developments were made outside ZEIS than within their perimeters, a total of 242 of the former against 110 of the latter (CALDAS, 2009 *apud* ROLNIK; SANTORO, 2014).

This scenario of an increased supply of units outside ZEIS in São Paulo changed considerably after the introduction of the Federal program Minha Casa Minha Vida, in 2009, which offered subsidies to home buyers with an income ranging from 1 to 6 minimum wages. An evaluation of the period 2005-2010 conducted by the union of real estate companies (SECOVI), showed that there was an inversion, with “more HIS developments approved and implemented in ZEIS (approximately 6,300 housing units) than outside them (3,500 housing units)”. There was also a significant increase in the total number of units produced in ZEIS, both of HIS and HMP, “from 45,000 units between 2003 and 2007 to 68,000 between 2005 and 2010” (SANTORO; ROLNIK, 2014, p 17). However, a hidden piece of information behind this success of the instrument is that the increase of the minimum wage created the possibility of producing middle class housing in ZEIS, often erroneously approved as HIS projects, and thus distorting the objective of the instrument (SAMORA; HIRATA, 2013).

The analysis of SECOVI data seems to show that the instrument was interesting even in the context of high property prices, considering the compensation to land-owners by means of subsidies to homebuyers. However, considering that the period analysed coincides with many complaints and acknowledged cases of corruption, it is reasonable to question the validity of these results, by recognizing there were cases in which upper-market projects were approved as HIS ones.

In any case, considering (i) that the final design of the perimeter of ZEIS proved to be below expectations, (ii) that there has not been an active administration seeking to implement social housing in central areas, and (iii) that the instrument has not been very effective in promoting the social function of property, it is crucial to consider the uniqueness of the application of ZEIS in São Paulo.

LAND RESERVE IN COLOMBIA: QUALIFICATION OF LAND FOR SOCIAL INTEREST

According to Maldonado et al. (2006), one of the central concerns of the main Colombian legal frameworks – Urban Reform Law (Ley 9ª of 1989) and Territorial Development Law (Ley 388 of 1997) – was “the search for alternative solutions to the problems of access to urbanized land and housing for the poorest sectors of the population, the same as the control of the occupation of high-risk areas” (MALDONADO *et al.*, 2006, p. 13). Especially Law 388/97 introduced instruments related to the production of social housing, to be adopted by municipalities and better regulated in their Plans for Land Management (POTs, in Spanish).

In order to illustrate the challenges of Colombian legislation, Maldonado (2012) points out that it is possible to reserve land by qualifying soil for *vivienda de interés prioritário* (that is, housing for lower income groups), which may be associated with the percentage required for the different types of social housing, as has been done in Bogota. This land use classification is similar to that of the ZEIS in Brazil.

The fulfilment of these percentages must be part of the contents of the Declaration of Priority Development (in Spanish, *Declarat ria de Desarrollo Priorit rio*) (Ley 388/97, art. 52), an instrument that recognizes the right of the public administration to decide, through plans and policies, whether a property fulfils its social function. In other words, the instrument may limit the right to private property. In Brazil, the Master Plan should give the elements to assess whether a property fulfils its social function. In Colombia, this instrument can also be the POT, which contains a zoning or the qualification of land use for areas of social interest. Also, the Declaration of Priority Development can be set in the Economic and Social Development Plans, as happened in Bogota.

A POT may contain the properties in which the Declaration of Priority Development can be applied. The Declaration must be accompanied by an implementation program, with strategies and parameters provided in the Plan aiming at their implementation. Those properties may be bounded on plans in other scales, as is the case with * reas de Actuaci n Urbanística*. By delimiting these areas, the promotion of social housing could happen either by qualifying land use in the zoning, or yet, by determining a mandatory percentage of area to be set aside for social housing, and this can be defined for any urban development project, either for restructuring or for urban sprawl areas, in the POT.

The Declaration of Priority Development allows the municipality to auction land which the owner did not urbanize or build in periods ranging from one year (for developed land) to three years (for land in expansion fronts). The auctioned land is delivered to third parties who accept the conditions and will build *vivienda de interés social* or *vivienda de interés prioritário* in percentages and at prices previously fixed. To do so, the Declaration must be established in the POT, and every 4-year administration must determine how many homes will be needed and mark the land for this production during this period.

However, the instrument was not widely applied. Bogota, for example, adopted the option of qualifying land for social housing in its Development Plan, but should still regulate the instrument. The national government ended up regulating the matter

and preventing Bogota from issuing its own regulations, and the subject ended up making no progress as it did not take shape as an urbanistic obligation.

INCLUSIONARY HOUSING POLICIES DERIVED FROM URBAN RESTRUCTURING REGULATION

Within the purposes of the regulation of the urban structuring combined with inclusionary housing policies is the aim of regaining for the collective, part of the land surplus value that the private sector obtains with the appreciation that follows flexibilizing the rules of use and occupation of the land, often required by the market in projects that will transform urban areas. The recuperation of this surplus can be achieved by capturing resources, which go to a fund that promotes public interests in the city. This allows urban projects to have as a final product not only the rentability of the land and a set of developments, but also the possibility of offering public compensation in land reserve (and not only revenue), for less profitable uses of land which are in the public interest.

The choice for the regulation of urban transformation functions, in these cases, as a sort of minimum regulation for liberalizing the action of the market. It has also been associated with the idea that urban development itself could be self-financed by recovering resources, and ensuring that it is also possible for the market to act in the public interest in the production of the urban, with urban and environmental quality and social inclusion. In theory, market regulation would help to ensure some collective rights in urban development.

According to the literature, examples of inclusionary housing policies are: the production of social housing as a condition for the approval of a major development; a required compensation for using building rights; safeguarding that a percentage of properties in the project is either delivered for social rent or sold at affordable prices, which is usually between 10 and 20% of the properties produced, aimed at low-income families unable to purchase housing on the open market. Or even that the entrepreneur can contribute to a specific fund or donate a parcel of land either to a bank of public land, or to a municipal or cooperative incorporated company (CALAVITA; MALATCH, 2010).

These policies are based on assumptions that housing production costs reflect, *inter alia*, what is allowed by the rules of land use and occupation. In this regard, it is seen as possible that a municipality will approve rules that promote inclusion combined with incentives to the market (such as being able to build more or to implement more rentable uses), designed to simultaneously enforce the production of social housing and make real estate business viable. Thus, it is expected that costs estimated by the entrepreneurs will be compensated for, at the same time as land surplus value recovers for the benefit of the public, by producing housing units. In Brazil, especially in São Paulo, this aspect of “compensation to the owners” described above has been firmly embedded in urban regulation (ROLNIK; SANTORO, 2014).

Considering that there is no tradition of regulating urban transformation in Brazil, the aspects related to the guarantee of public interests are the ones that have been little developed in the regulation of the territory. This fact leads to the severest

criticism of planners: that the imposed rationality obeys the notions of exchange value and appreciation of urban land, rather than the logic of rights, in which the use value and access to land predominate, translated by the guarantee of the right to housing and to the city (SANTORO, 2015).

Among the arguments in the international literature from those who defend the use of these instruments, are:

- i. They prevent urban segregation, and can work together with the occupation of degraded and inner-city areas (Latin American context);
- ii. They prevent urban sprawl, and likewise, help sustain the urban environment and the idea that urban growth produces impacts that deserve mitigation or compensation;
- iii. They have become, in some cases, vehicles through which public funds can be used to produce social housing;
- iv. They may be a response to government policies, which have segregatory typologies and processes which have been heavily criticized (e.g. in many studies that address racial issues in the USA);
- v. There might be gains for low-income groups from externalities by proximity to groups of higher income, if they are mixed into areas with a diversity of household incomes (mix-income communities);
- vi. The capture of land surplus value is rarely seen as an alternative to cover costs such as land supply and affordable housing;
- vii. They extend the scale of the assistance, by not relying only on the State to provide housing.

Critics of the instrument argue that inclusionary housing policies:

- i. Are a form of housing provision by the market, which often replaces full public provision;
- ii. Solve the housing problems generated by the condition of the market by using more market rules;
- iii. Only work when the market is efficient. In weak market contexts, there is no provision of social housing;
- iv. Must be accompanied by subsidy policies, but once home buyers receive subsidies, land prices inflate;
- v. Distort the housing system towards the production of homeowners rather than renters (social rental), and distort policies that guarantee the permanence of the population that comes under pressure to sell their homes when the price of the land is high;
- vi. In the context of a housing bubble (e.g. Spain), this policy helped to stimulate real estate production and the entry of social housing in the market, with great advantages in the capture of land surplus values, but without actually guaranteeing the right to housing.

It is evident that these arguments relate to specific contexts. This paper seeks to bring new arguments vis-à-vis the Latin American context, with emphasis on a case from each of São Paulo and Bogotá, possibly the two cities that are the most advanced in the use of instruments of urban management that come close to what international literature has been calling inclusionary housing policies.

INCLUSIONARY HOUSING POLICIES IN SÃO PAULO, BRAZIL

A recent debate around the revision of the Strategic Master Plan of São Paulo, approved in 2014, brought to light once again the discussion on the instruments for inclusionary housing. The subject of housing has been always more present than the debate over the commons – public spaces for culture, leisure, among others in the interest of all citizens –, translated into a larger debate and regulation for the production of social housing based on the activity of the property market and urban development.

The new Plan broadened the debate on the definition of ZEIS, with proposals for regulatory instruments for urban restructuring so as to obtain land and resources to promote social housing, such as the Solidarity Share; or the required percentage of resources for social housing within urban renewal projects. In addition, it combined ZEIS with instruments that might press for the social function of property to be fulfilled.

SOCIAL INTEREST HOUSING IN THE JOINT URBAN OPERATIONS IN SÃO PAULO

Since the 1990s, São Paulo has had on-going Urban Operations and other urban restructuring instruments that can promote social housing projects, although little has been actually done.

Urban Operations can be designed in municipalities' master plans to promote structural changes in large urban areas, through land-based incentives offered by public-private partnerships. This is a specific instrument for urban transformations, such as urban renewal projects or transformation of the use of land in large areas (e.g. former industrial zones) etc. The City Statute (Federal Law 10.257/01) determines that a Joint Urban Operation must have an urban plan that defines, first which interventions will be undertaken that will structurally transform the area, and secondly, what the infrastructure and urban improvements are that will be funded from the recuperation of the surplus value of land. The selling of building right certificates brings resources that will fund the investments listed in the Urban Operation law, but are not incorporated into the public budget, but kept in a special fund.

The land surplus value in the area of a Joint Urban Operation is produced and captured through Building Rights Certificate (CEPACs), bonds that are purchased by competing developers via public electronic auctions regulated by the *Comissão de Valores Mobiliários* (CVM, the Brazilian equivalent of the U.S. Securities and Exchange Commission). A critical view based on what was experienced in São Paulo points out that: (i) land surplus value is produced and captured in the same area, in a re-valuating processes; (ii) the Urban Operations did not comprise the design of urban plans, but only described a list of interventions, mainly of new transportation axes; (iii) there was no relationship between intervention costs and the benefits achieved by selling building rights; and, (iv) because there was no definition of a period of time or phases in which to implement projects, some of the interventions were done, and some were not.

Urban Operations could be one of the best instruments for the promotion of social housing. However, Santoro and Macedo (2014) show that, whereas Joint Urban Operations in São Paulo are regarded as instruments for recovering land surplus

values, which theoretically means the possibility of accessing resources for the promotion of social housing, reality shows that: (i) most of the funds obtained through the instrument are not invested in housing policies; (ii) the market is not producing HIS in the majority of the ZEIS within these perimeters; (iii) good quality housing built in selected ZEIS are few and do not serve the totality of families removed; and also, (iv) that the adopted housing solution, be it relocation or compensation, might not be either adequate or isonomic, and might not come to safeguard the permanence of the population in these areas.

In this same line, Santoro and Macedo (2014) go back to a recent presentation of the City Hall which showed that investments in affordable housing did not reach 10% of the resources of on-going Joint Urban Operations: Faria Lima reached 8%, Água Espraiada 7% and Água Branca 0%. Although all of these operations have been in development for over 10 years, investments in housing were only made quite recently.

NEW INSTRUMENTS FOR THE PROMOTION OF HIS IN THE 2014 STRATEGIC MASTER PLAN OF SÃO PAULO

The plan approved in 2014 estimates an expansion of the financial resources for the production of social housing in areas to be restructured. For those areas, an Urban Intervention Plan (PIU) must be drawn up, although it is not required that the basic content of the plan fixes a percentage of land or resources guaranteeing the production of social housing. Yet, the PIU should meet the housing and social needs of the low-income resident population in the areas, whether they are affected or not by the interventions in the plan.

In order to be implemented, each PIU must be combined with one of the urban instruments for management and funding laid down in the Master Plan. It is only when combined with either Joint Urban Operations or Urban Intervention Areas (AIUs) that it is required that at least 25% of the funds raised are applied to HIS, preferably in the acquisition of plots. This means that, when combined with other instruments – such as Urban Concession, Local Structuring Areas (AEL) or real estate investment trusts – the obligation for reserving resources for HIS does not apply. Once again, these alternatives allow the market to deviate from the goals of urban regulation, which becomes ineffective.

For the area of urban restructuring, therefore, there is no definition of a compulsory percentage of land or built area for social housing, but in some cases, a percentage of the financial resources is required. While Urban Operations have been subject to a lot of criticism, several other instruments have been left without regulation. Moreover, as the Master Plan defines that areas to be restructured are contained within the Macro-Area of Metropolitan Structuring, there is no provision of these instruments for areas of urban sprawl, which means that there is no obligatory percentage required for these cases.

Still regarding the percentage of financial resources, besides the PIU areas, there is the estimate that 30% of the resources from the Urban Development Fund (FUNDURB) – a fund obtained from selling land with building potential in the whole urbanized area of the city, excepting those with PIUs – should be “preferentially” used on “vacancy ZEIS” (ZEIS 3). By restricting this to a few ZEIS 3 areas, specific areas are being chosen, despite there being other equally well-located areas,

marked as vacant ZEIS outside central areas (ZEIS 2) that could expand the offer of land for this end, thereby working with the offer of affordable land.

Even so, these earmarked resources expand the budget for social housing in the city. FUNDURB's revenue is estimated at 509 million BRL, which totals 152.7 million BRL for HIS, enough to build 1,300 to 1,500 housing units per year (Cabinet of City Councillor Nabil Bonduki, 2014).

UNFULFILLED PROMISES: THE SOLIDARITY QUOTA

The Solidarity Quota, listed in the Master Plan of São Paulo of 2014, determines that for each new major urban development, plan or project, a number of social housing units will be provided by the developer, who can either produce the units himself or donate the land and the resources so the public authority itself produces these. The major innovation here was the incorporation of an instrument that would produce housing at the time and place where urban development happens, and that this production would be conditioned by licensing the project.

The initial idea was to require the production of new social housing units in developments with an area greater than 10,000 m², of which at least 10% of the total ground area should be set aside for the production of social housing for families with an income of up to six minimum wages (HIS 1 and 2). This proposal was modified during the process of debating the bill in the City Council, and the requirement changed for developments with more than 20,000 m² of computable (not total) built area, for families with an income of up to six (and not three) minimum wages.

Moreover, alternatives to the production of HIS on the site of the project were created, allowing the developer to: (i) produce HIS on already structured areas of the city within the Macrozone of Urban Structuring and Qualification, excepting in those sectors not yet infrastructured; (ii) donate land worth the equivalent of 10% of the total area of the project, calculated based on the Register of Land Value, which corresponds to about 80% of the market value, in the same Macrozone cited above and with the same exceptions; or (iii) deposit in the FUNDURB the same amount described above, that should be "primarily" used in the purchase of land or subsidising the production of HIS, "preferably" in ZEIS 3. That is, for the developer, it is a better option to pay the FUNDURB the amount corresponding to 80% of the market value of their land, than to produce HIS in the same location as their project, with rare exceptions.

Beyond the creation of alternatives that made the initial idea of the Solidarity Share unviable, much was gained and then lost throughout the discussions of the bill in the City Council. Two important proposals were not approved: (i) that the area for HIS would be donated to the public authorities, and (ii) an article which laid down the application of the instrument in cases in which large projects are divided into several small ones, which considered their cumulative impact.

If anyone expected that with these strategies of raising funds for the purchase of land (with resources from the Onerous Grant, Urban Operations, Urban Areas of Intervention, Solidarity Share) and with land donation to the government (Solidarity Share), the municipality would deliver land for the production of social housing, alternatives to the instruments might kill off these strategies. These reflect the unequal correlation of power between the forces that battle for the profitability of

their investments, against those who struggle for the right to housing, who focused their action on the demarcation of the ZEIS.

COMPULSORY PERCENTAGES OF LAND AND UNITS FOR SOCIAL HOUSING IN COLOMBIA

Regarding the compulsory percentage of land and units for social housing, Law 388 defines that the POTs (equivalent to municipal master plans) should determine the values to be allocated to the development of housing in urban sprawl land. The Partial Plans, differently, determine the allocation in those areas of urban renewal. Thus, two possibilities of urban restructuring, on more peripheral or central areas, are incorporated. In addition, a federal decree defined percentages for the donation of public areas in land parceling (subdivision) projects that will produce social housing. In such cases, housing with space for leisure and public facilities must be produced.

The percentages required for new parceling on sprawl areas in Colombia are similar to the percentages required for leisure area and public facilities under Brazilian federal law on land subdivision, Law 6,766/1979. In the same manner, a percentage for HIS would also be proposed, along the lines of what had been discussed under the bill that proposed changes in the Brazilian Subdivision Act (PL 3.057/2000).

As already mentioned, the required percentage, in order to be built, can also be determined through the Declaration of Priority Interest, in the case of land use qualification for *vivienda de interés prioritário*.

COMPULSORY PERCENTAGES: THE CASE OF BOGOTÁ

The 2000 POT of Bogotá (revised in 2003) created two types of housing:

- i. *Vivienda de interés prioritário* (VIP), equivalent version of HIS 1 in Brazil, which focuses on the lowest income groups and has an area of approximately 42m². In the last review of Bogotá POT, it reached families with income up to 1.6 minimum wages (in 2011, equivalent to \$ 270), and before that it reached families of up to 2 minimum wages;
- ii. *Vivienda de interés social* (VIS), equivalent version HIS 2 in Brazil, with an area of approximately 55m². This typology of housing is associated with mortgages and credit to homebuyers.

In the case of partial plans, Bogotá's POT adopted different compulsory percentages for each area required to make a partial plan for urban sprawl: Ciudad Norte, the richest area of the city, must produce 20% of VIS and 15% of VIP; while Ciudad Sur and Ciudad Occidental should provide 50% of VIP and 30% of VIS. Moreover, any urban land must have 20% of VIS, without obligation for VIP (the percentages are applied to the floor area of each partial plan, discounting the areas of road infrastructure, public utilities and areas of conservation and environmental protection). Partial plans should establish when and at which steps these housing units should be built. It is seen that there was a considerable increase in the percentage of affordable housing in which poor families are already concentrated, and irregular occupation, compared to the more valuable area, where the percentage is only 15%.

A review of the most up-to-date Bogotá Plan initiated a discussion on the possi-

bility that any new development should cede 30% of useful land for VIP – in addition to the mandatory percentage of usable land in areas of urban sprawl or urban restructuring from the previous plan and indicated by Law 388/97. The debate has moved on and produced a normative that is very similar to the Solidarity Share in São Paulo: any development should either donate 20% of the land for *vivienda de interés prioritario* in the same area, or to donate land in another part of the city or through a cash payment. That means that also in Bogota, creating alternatives hindered applying the instrument with its initial goals.

MACRO PROJECTS

Macro projects were defined by Law 388/97 (art. 114), but only in 2011 did they obtain a specific apparel, with Law 1,469/11, which created the *Macroproyectos de interés social nacional*, corresponding to a set of planning, financing and land management administrative decisions so as to perform a large-scale operation that contributes to the territorial development of certain municipalities, districts, metropolitan areas or regions of the country, for the production of social housing. They are at the initiative of the national government on territories, which may involve one or more municipalities. Brazil recently adopted the Metropolis Statute, which also enables inter-urban operations to be conducted, in an obvious approximation of this instrument.

The instrument was questioned, had its first version considered unconstitutional and was then revoked, on the grounds that it hurt municipal autonomy by introducing changes in the POTs and imposing conditions on municipalities. In fact, the law provided some parameters that were sometimes more permissive than those of municipalities, such as a minimum plot of 35 m² for a single family, 70 m² for two families, and 120 m² for groups, which critics argued would lead to high densities and poor living conditions (MALDONADO, 2008).

Since 2011, few cases have been implemented. At least two cases were documented in the literature, Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, with an estimate of 8,500 houses, in the municipality of Pedreira (started in 2004), and another one in Bogota. None of the projects has been yet completed, but both are located in peripheral areas and include the production of affordable housing in large-scale, reproducing location patterns that concentrate the poor in the farthest outlying areas, where there is a large-scale production of units.

FINAL CONSIDERATIONS

In the case of land reserve instruments, the dialog of the Brazilian experience with the Colombian one shows the first is very traditional, still uses zoning as a matrix, while the latter is directly linked to the fulfillment of the social function of property, without which it does not exist. Moreover, the Colombian case brings the need for development plans with a shorter time frame than a territorial development plan (equivalent to our master plan on working at the municipal level), functioning as a plan of governance that necessarily associates targets with transformations of the territory. However, these are more normative developments than practices, since the

city of Bogota, chosen for this dialogue, had numerous management difficulties and legal disputes - disputes that are closely linked to the fact that the instrument is intertwined with those who are pressing for the social function of property to be fulfilled, provoked an emergency that causes resistance to its application - and the instrument ended up not being used.

In the case of instruments that require a mandatory percentage of social housing production, both Brazilian and Colombian experiences point to the difficulty of incorporating these percentages on better-located areas, thus highlighting the taboo that exists in relation to the subject of "good location" and the logical resistance of the market, supported by legislation that translates % of land with % of resources, which is not at all the same thing, and this is also pointed out in the literature (Villaça, 1998). This resistance translates into the creation of alternative rules that impose good locations for resources, with arguments concerning the increase in the quantity to be produced.

This paper has sought to show that there is an on-going Latin American laboratory, at least in two countries, of new initiatives for regulating town planning that aim at promoting social housing, either by means of land reserve in the zoning, i.e., by setting compulsory percentages to guarantee land and resources so as to promote low-income housing in more central areas, which already have infrastructure.

However, modifications were made in the regulation, allowing alternatives that seem more interesting to the real estate market and less so to the public interest. Possibilities such as delivering these housing units to higher income groups, or that developers donate the land or provide homes in areas far from the developments, where the land is cheaper, *inter alia*, reproduce the logic of locating social housing in more peripheral areas, thereby making the objective of the inclusionary housing policies studied innocuous, the objective being to produce such housing in more central areas which already have infrastructure and are well served by social facilities, public services and job offers.

The model of the segregated and gentrified city remains, thus threatening inclusionary policies. And without the promotion of policies that might prevent gentrification, e.g. social rents linked in with a public stock of houses, those policies associated with town planning instruments, centred on a single model of home ownership, complete the possibility of gentrification by the market.

Although the debate seems to address relevant points for the construction of new policies, the context of lack of regulation over the real estate market, or even making policies adequate on behalf of these interests, added to the balance of power which frequently leans to the side of the market, has not allowed this to be properly regulated. Consequently, initiatives of inclusionary housing policies have fallen into disrepute.

This paper shows that, although those inclusionary housing policies did have some social achievements, in some cases observed and underlined in order to guide policies, they were generically appropriated by the logic of the market, thereby transferring the centre of these policies from the challenge of ensuring the realization of the right to the city to the assurance of profitability, as imposed by the real estate market. And these include taking its new financialised configurations into consideration.

Paula Freire Santoro:
paulafrsantoro@gmail.com.

*Article received in May 2015
and accepted for publication
in July 2015.*

REFERENCES

- CALDAS, N. M. P. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. 2009. 260 f. Thesis (Doctorate in Architecture and Urban Planning) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- CALAVITA, N.; MALLACH, A (Ed.). *Inclusionary housing in an international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- CYMBALISTA, R.; TSUKUMO, I. L. Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência brasileira. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Org.). *Revisitando o Instituto da Desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-118.
- FARIA, J. R. V. de. Função social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife. *Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR*. Recife: ANPUR, 2013. p. 1-20. Available at: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anaais/article/view/4560/4429>>. Accessed on: 15 August 2015.
- GATTI, S. Em busca de uma construção democrática no Projeto Nova Luz. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife. *Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR*. Recife: ANPUR, 2013. p. 1-17. Available at: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anaais/article/viewFile/4305/4175>>. Accessed on: 15 August 2015.
- HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*. Series B, Human Geography, v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989.
- _____. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- MALDONADO, M. M. La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *ACE*, Barcelona, v. III, n. 7, p. 43-66, jun. 2008. Available at: <<http://revistes.upc.edu/ojs/index.php/ACE/article/view/2438>>. Accessed on: 10 August 2015.
- _____. Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social: la experiencia de Bogotá. In: SALAZAR, C. E (Coord.). *I-regular: suelo y mercado en América Latina*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2012. p. 159-212.
- _____. *et al. Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.
- ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- _____.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. In: FORO LATINOAMERICANO DE INSTRUMENTOS NOTABLES DE INTERVENCIÓN URBANA, 2014, Quito. *Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado de Ecuador, 2014. 1 CD-ROM.
- SAMORA, P. R.; HIRATA, M. S. Habitação social e requalificação de áreas centrais após dez anos das ZEIS 3 de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife. *Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR*. Recife: ANPUR, 2013. p. 1-16. Available at: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anaais/article/view/4535/4404>>. Accessed on: 15 August 2015.

- SANTORO, P. F. O redesenho dos instrumentos urbanísticos e a equação (im)possível da garantia de rentabilidade da terra e do direito à cidade nos projetos urbanos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte. *Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR*. Belo Horizonte: ANPUR, 2015. p. 1-16. Available at: <http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_dl=310>. Accessed on: 15 August 2015.
- _____; BORRELLI, J. Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à Cota de Solidariedade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte. *Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR*. Belo Horizonte: ANPUR, 2015. p. 1-19. Available at: <http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_dl=550>. Accessed on: 15 August 2015.
- _____; MACEDO, S. M. A (des)articulação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Água Espirada. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPARQ, 3., 2014, São Paulo. *Anais do III Encontro Nacional da ANPARQ*. São Paulo: ANPARQ, 2014. p. 1-13. Available at: <http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-006_SANTORO_MACEDO.pdf>. Accessed on: 15 August 2015.
- SMITH, N. *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. London: Routledge, 1996.
- VILLÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- _____. *A ilusão do Plano Diretor*. [São Paulo]: [s.n.], 2005. Available at: <http://www.flavio-villca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Accessed on: 3 August 2015.

R E S U M O : *Um dos grandes desafios para o planejamento das cidades latino-americanas é prover com habitação famílias de baixa renda em áreas infraestruturadas, com boa oferta de empregos e serviços, promovendo diversidade e equidade, traduzido pela mistura de classes, raças e coesão social. Essa missão torna-se cada vez mais difícil em um contexto capitalista neoliberal, o qual transfere ao mercado a tarefa de prover terras e moradias para famílias de baixa renda e cuja lógica de atuação está baseada na obtenção da valorização da terra e, consequentemente, da maior rentabilidade imobiliária. Este artigo pretende discorrer sobre duas propostas de instrumentos urbanísticos que dialogam com a produção da habitação via mercado e garantia do direito à cidade. Uma primeira centrada na reserva de terra para produção de habitação de interesse social (HIS) no zoneamento, através da criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), disseminadas pelo Brasil, aqui descritas a partir da experiência da cidade de São Paulo. Ou ainda, comparativamente, a qualificação do solo para vivienda de interés prioritário, disseminada na Colômbia, aqui apresentada pela experiência de Bogotá. Outra, que já possui experiências internacionais e que vem recentemente sendo debatida no Brasil, que consiste na concepção de políticas de promoção de habitação de interesse social a partir da regulação da reestruturação urbana, ainda com raras experiências no país. Estas podem ser denominadas como políticas habitacionais inclusivas. Como resultado, aponta que a criação de regulações alternativas tem sido a tônica para que o mercado se exclua da produção de habitação de interesse social e garanta uma maior rentabilidade ao empreender.*

P A L A V A S - C H A V E : *zoneamento; Zonas Especiais de Interesse Social; habitação social; Operações Urbanas; São Paulo – município; Bogotá.*

EL “URBANISMO HUMANISTA” Y LOS “PUEBLOS DE INDIOS” EN EL NUEVO REINO DE GRANADA

CARLOS JOSÉ SUÁREZ

Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales, Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia

R E S U M E N : *Este artículo presenta la genealogía de la forma urbana de los “pueblos de indios” contruidos para concentrar a los indígenas y catequizarlos en el Nuevo Reino de Granada, a partir de los tratados “humanistas” del siglo XIV. Los tratadistas estudiados aquí son Francesc Eiximenis, Rodrigo Sánchez de Arévalo, León Bautista Alberti y Pietro Cataneo, quienes consideraban la ciudad como un lugar para la expresión de comportamientos específicos y un espacio pedagógico que congregaba una comunidad emocional. Los “pueblos de indios” siguieron algunos preceptos de las Ordenanzas de Felipe II, donde se recogían los criterios de esta tradición europea. Estos pueblos se constituirían como los espacios privilegiados para controlar la población indígena en América, y se cristalizaron mediante las visitas de población en la Provincia de Tunja del Nuevo Reino de Granada a principios del siglo XVII.*

P A L A B R A S C L A V E : *ciudades ideales; comunidades morales; genealogía urbana; pueblos de indios.*

El proceso de ordenamiento territorial de las colonias españolas en América fue impulsado durante todo el siglo XVI. En la primera mitad de ese siglo fueron fundadas la mayoría de las “ciudades de españoles”, actuales capitales americanas; en la segunda mitad predominó una política de concentración de los nativos en “pueblos de indios” (MORSE, 1972; 1975; RAMA, 1985; ROMERO, 2009) materializando la división en dos repúblicas en el Nuevo Mundo (PACHÓN, 1980-81; BERNARD; GRUZINSKI, 1997; BARONA, 1998; REINA, 2008). La insistente traza ortogonal que se advierte a lo largo de Hispanoamérica llamó la atención de los historiadores brasileños, quienes advirtieron las diferencias fundamentales entre el urbanismo español y el portugués en América (HOLANDA, 1986), y del crecimiento urbano cristiano y musulmán (SANTOS, 1968; VILA, 1984), donde la rigidez planeada del trazado católico español en las ciudades en América se configuraba en oposición a un “desorden natural” y al crecimiento espontáneo de la ciudad. Estas comparaciones despertaron mi interés en comprender por qué el trazado ortogonal aparecía como un estandarte del cristianismo español; por eso observaré una genealogía urbana en América que recogía principios formales de la antigüedad clásica, cuya forma cuadrículada concentraría la simbología devocional cristiana durante los siglos siguientes. Sergio Buarque de Holanda reflexionó sobre la correspondencia entre la mentalidad militar española y la comercial portuguesa, que dieron origen a concepciones diversas de apropiarse del ambiente:

O próprio traçado dos centros urbanos na América espanhola denuncia o esforço determinado de vencer e retificar a fantasia caprichosa da paisagem agreste: é um ato definido da vontade humana. As ruas não se deixam modelar pela sinuosidade e pelas asperezas do solo; impõem-lhes antes o acento voluntário da linha reta (HOLANDA, 1986, p. 62).

Paulo Santos (1968) observó que las ciudades reconquistadas al sur de España, como Málaga, Granada, Córdoba y Sevilla, que resaltaban por su desorden urbano, fueron reformadas: se prohibieron saledizos y cobertizos, privilegiando el espacio de la calle para el paso de coches y caballeros. Ya Pierre Deffontaines (1944) barruntaba una relación entre las ciudades españolas en América y las “bastidas” o “villas nuevas” construidas en el siglo XIII, ciudades fortificadas con una plaza central, edificadas en la costa mediterránea de las actuales Francia y España que proliferaron como formas de protección contra los abusos de los señores feudales. Instigado por estos autores, en este artículo propongo estudiar la genealogía urbana de los “pueblos de indios”, las características ambientales y morfológicas que fundamentaban su creación, y cuya forma específica pretendía determinar los comportamientos de sus habitantes, configurando una nueva comunidad católica en América.

La genealogía de la ciudad ideal que presento en este artículo hunde sus raíces en las obras de pensadores “humanistas” de finales de la Edad Media y del Renacimiento. Los tratadistas que resaltaré por su influencia dentro del cristianismo español fueron el franciscano Francesc Eiximenis y el filósofo Rodrigo Sánchez de Arévalo. Así mismo, los arquitectos italianos León Bautista Alberti, Filarete y Pietro Cataneo propusieron un orden urbano planeado que correspondía con una comunidad moral que debía ser protegida. Finalmente, las influencias de este urbanismo humanista y racionalista europeo aparecieron en el proyecto urbano español para América, especialmente en las Ordenanzas de Felipe II de 1573, en la que se reforzaba el carácter cristiano de las nuevas fundaciones en la colonia. Las “ciudades de españoles” fueron fundadas en tres periodos sucesivos según Jaime Salcedo (1994): las factorías colombinas (1492-1500), el proyecto ovandino que inició con Santo Domingo y determinó la creación de las principales ciudades latinoamericanas (1502-1573) y la ciudad indiana fruto de las Ordenanzas de Felipe II (1573-1800). En este artículo profundizaré la persistencia de la tradición humanista en los “pueblos de indios”, fundamentados por este último tratado. Gabriel Guarda (1965) advirtió que en el primer periodo de ordenaciones urbanas (1492-1573) no hay referencias definidas sobre trazas o planos, los que aparecen con las Ordenanzas de Felipe II. Por lo tanto, dentro del análisis tomaré los mandatos que tengan relación con la concentración de indígenas y con la “ciudad indiana” de Salcedo, es decir, aquella ciudad ideal configurada después de las Ordenanzas de 1573¹. Los Acuerdos de la Real Audiencia de Santafé y las obras de sus primeros obispos, los franciscanos Juan de los Barrios y Luis Zapata de Cárdenas, reflejaban la imperiosa necesidad de concentrar en pueblos los indígenas, regidos por la iglesia para su evangelización. Este proyecto de transformación de las pautas de asentamiento indígena se fundamentó en las Visitas al territorio efectuadas por el oidor Luis Henríquez entre 1598 y 1605, que consolidaron el nuevo orden territorial cristiano mediante la nucleación y conformación de “pueblos de indios”.

¹ Así, las primeras fundaciones de españoles en el Nuevo Reino de Granada, como Santafé y Tunja, estarían dentro del periodo denominado “proyecto ovandino”. Como en este artículo trato sobre ciudades ideales sin entrar a discutir el divorcio entre teoría y praxis argumentada por varios autores, no realizaré ninguna referencia a ciudades construidas antes de 1573.

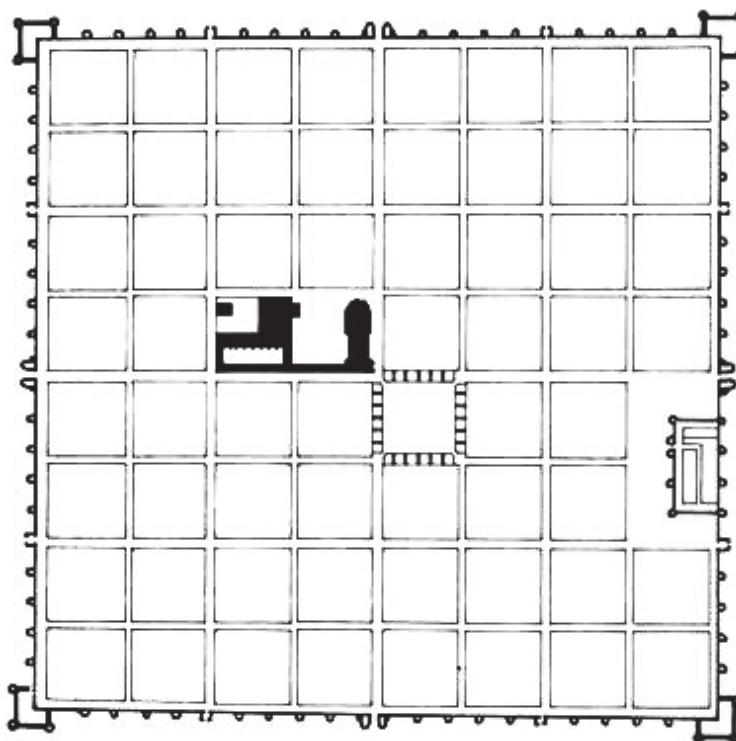
LA CIUDAD EN LA TRADICIÓN HUMANISTA

Los “pueblos de indios” del Nuevo Mundo fueron imaginados como lugares pedagógicos para la doctrina cristiana, donde la experiencia sensorial definía los comportamientos y costumbres de sus habitantes. La ciudad ideal, lugar de la interacción comunitaria cuyos habitantes compartían una base moral, estaba presente en la tradición urbanística europea. En esta sección presentaré las formas urbanas ideales europeas que se configuraron como los lugares perfectos para la expresión del cristianismo y modelos para la conformación de los “pueblos de indios”. Si bien los tratadistas que expondré a continuación han sido estudiados profundamente por varios historiadores y arquitectos, pocos procuraron observar una genealogía de las formas urbanas asociada con el catolicismo en América, tradición que sufrió importantes modificaciones y que, como apuntaré, permitieron la manifestación plena del urbanismo humanista en el Nuevo Mundo. La iteración de elementos ideales para la constitución de ciudades como comunidades morales particulares durante doscientos años muestra el avance del cristianismo para determinar los modos de vida urbano americano. Así, la revisión de las ciudades ideales de los tratadistas clásicos ayudará a comprender secuencialmente esta genealogía que, aunque tácitamente reconocida, se vislumbra fragmentada en los estudios de importantes urbanistas e historiadores.

El pensamiento moral del fraile catalán Francesc Eiximenis (1340-1409) influyó en las ideas políticas del siglo XV y de los Reyes Católicos (GUARDA, 1965; NAVARRO, 2006). La herencia urbana del tratadista provino de una serie de ciudades ortogonales o “hipodámicas” proyectadas y edificadas por Jaime I de Aragón a finales del siglo XIII en el Levante español, como Villareal de Burriana y Nules (VILA, 1984). En los escritos de Eiximenis se vislumbraba la idea de la ciudad bella, noble y bien ordenada, que seguía la forma de la Jerusalén Celestial (NAVARRO, 2006). Para el fraile catalán la ciudad material, proyectada según una teoría urbana para alcanzar la virtud cristiana, era el reflejo de la ciudad espiritual, de modo que su belleza y nobleza terrena correspondían con el orden celestial. Fue sobre esta correspondencia que discurrió en duodécimo libro de su tratado *Lo Crestià* (1385-1392) (EIXIMENIS, 1484). En el capítulo CVI el franciscano caracterizó el lugar propicio para la construcción de la ciudad, una amplia planicie con abundantes fuentes de agua. Como herencia de la tradición pagana, Eiximenis determinó la alineación con respecto a las estrellas y constelaciones en los capítulos CVIII y CIX (EIXIMENIS, 1484, f. 51r). Prescribió alinear la ciudad con los vientos que purificaban el aire, evitando los que trajeran enfermedades (EIXIMENIS, 1484, f. 50r), lo que influía en la localización de hospitales, desagües, carnicerías y prostíbulos (EIXIMENIS, 1484, f. 52r). Además, la ciudad debía tener un sistema de recolección de lluvias en las calles para evitar la putrefacción de la basura (EIXIMENIS, 1484, f. 50r). En el capítulo CX el franciscano aseveraba que la forma más bella y perfecta de la ciudad era la cuadrada cuya muralla debía tener una puerta principal fortificada mediante el castillo del príncipe. Cuatro entradas principales se localizarían en el centro de cada lado, comunicadas mediante dos avenidas rectas que atravesarían la ciudad siguiendo la trayectoria del sol (EIXIMENIS, 1484, f. 51v). Así, la ciudad quedaba dividida en cuarteles donde habitarían las personas según su oficio; el cruce de las avenidas, en el centro de la ciudad, estaría dominado por la iglesia, núcleo religioso de la comunidad (EIXIMENIS, 1484, f. 51v). En medio de cada cuartel principal debía construirse una plaza con el monasterio de cada orden. De esta forma, la ciudad de

Eiximenis se constituye a partir del diseño cristiano de la cruz, que hace de su trazado un elemento pedagógico para sus habitantes; por eso el tratadista consideraba que el diseño radio-céntrico, donde las calles se extendían desde la plaza central hasta las puertas de la muralla circular –diseño idealizado durante el Renacimiento italiano–, no era tan bello como el cuadrado (Figura 1). Para Eiximenis era en esta ciudad racional, zonificada y dispuesta dentro de un orden cósmico donde los cristianos súbditos del príncipe debían seguir los comportamientos de personas virtuosas (ANTELO, 1985). Como puntualiza Soledad Vila, “la propuesta de ciudad que realiza Eiximenis, a fines del siglo XIV, supone la primera aportación de ‘ciudad perfecta humanística’ y constituye la reflexión teórica más madura, de cuantas han llegado hasta nosotros, de aquel periodo” (VILA, 1985, p. 120). La ciudad perfecta y planeada de Eiximenis se delimitó con las murallas que albergaban un damero perfecto, símbolo de la perfección divina, en cuyo centro dominaba el templo cristiano, eje espiritual de la comunidad.

Figura 1: Interpretación de la ciudad de Eiximenis a partir del capítulo CX de *Lo Crestià*



Fuente: Puig y Cadafalch (1936 *apud* VILA, 1984, p. 137).

Esta tradición humanista española continuó con el castellano Rodrigo Sánchez de Arévalo (1404-1470) en su texto la “Suma de la Política” escrito en 1454 (GUARDA, 1965). En su ciudad ideal la comunidad viviría con deleite y en paz, ayudándose mutuamente y compartiendo la abundancia. La ciudad correspondía con un cuerpo social místico y armónico que buscaba el bien común y evitaba la discordia. Para Sánchez de Arévalo el clima era determinante para el temperamento de sus habitantes, de modo que consideraba a las personas de tierras cálidas como blandas e intelectuales, pues el calor suavizaba el espíritu haciendo salir la sangre por los poros, y el frío hacía

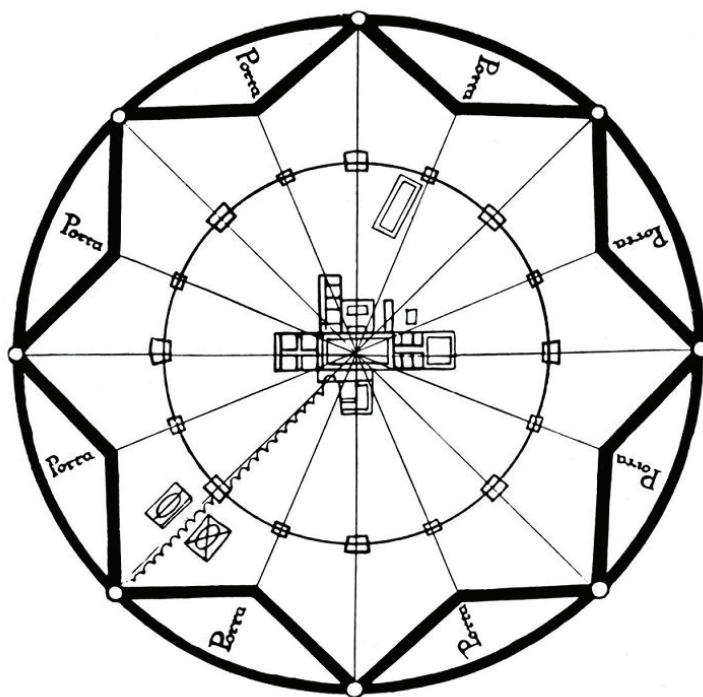
a las personas belicosas y amantes de los placeres. Por lo tanto, para este filósofo, el lugar elegido para constituir una ciudad tendría un clima templado (SÁNCHEZ DE ARÉVALO, [1500?], f. 13v-14r). Al igual que Eiximenis, Sánchez de Arévalo consideró la alineación de la ciudad con respecto al sol, a los demás astros y a los vientos calientes del oriente y a los impetuosos y gélidos del norte para asegurar la sanidad de la población, pues éstos purificarían la pestilencia (SÁNCHEZ DE ARÉVALO, [1500?], f. 20v-22r). El agua para abastecer las ciudades debía ser clara y ligera, sin sabor ni olor y no podía nacer de pozos estancados con limo ni de fuentes minerales; las personas que bebiesen el agua debían tener los dientes y las encías sanas (SÁNCHEZ DE ARÉVALO, [1500?], f. 22v-23r). A la forma ideal de la ciudad correspondería un entorno sano, que no presentase obstáculos para el desarrollo de la comunidad cristiana, armonizando con ésta.

Dentro de esta genealogía urbana destacan las obras de los arquitectos del Renacimiento por su visión “humanística” y especulativa de la ciudad. El libro *De re aedificatoria* (*apud* LOZANO, 1582) de León Batista Alberti (1404-1472) y publicado en 1452 puede considerarse un compendio teórico especulativo de la arquitectura romana imperial. En el capítulo 4 del Libro I, Alberti describía las mejores características de los lugares para construir las ciudades: con entradas variadas para abastecerla en verano e invierno, de preferencia cerca del mar (*apud* LOZANO, 1582, p. 110), en una zona templada, sin humedad excesiva y fuera de los valles (*apud* LOZANO, 1582, p. 11), pues la ciudad correría el riesgo de inundarse con lluvias y la población sufriría enfermedades causadas por la humedad. El entorno debía ser fértil, con abundancia de frutas y fuentes, y su población saludable (*apud* LOZANO, 1582, p. 14). Advirtió evitar lugares donde el tiempo fuera muy variable, con exceso de tempestades y relámpagos, y próxima a aguas estancadas o con barro, pues serían criaderos de mosquitos, lombrices y enfermedades. Alberti recomendó la forma circular para la muralla de la ciudad, cuyo trazado debería guiarse por las edificaciones más importantes, entre ellas la iglesia. Para Alberti las avenidas debían estar muy limpias, adornadas con portales alienados y con casas iguales en “línea y nivel” (*apud* LOZANO, 1582, p. 248). En los cruces de las calles se ubicarían las plazas para el entretenimiento y el mercado; la proporción ideal de las plazas sería de 2:3, y para no opacar su grandeza, la altura máxima de sus edificios debía ser un tercio de su ancho (*apud* LOZANO, 1582, Libro VIII, cap. 6). Para Alberti la bondad del clima era determinante para localizar la ciudad ideal, cuya muralla sería su fundamento y límite, mientras que el templo, a pesar de su preponderancia, no definía la ciudad ni se configuraba como un elemento esencial para su estructura.

Arquitectos como Antonio di Pietro Averlino, Filarete (1400-1469) influyeron en la amplia difusión de la obra de Alberti en Europa. El capítulo sexto del *Trattato di architettura* (FILARETE, 1464) describía cómo debía hacerse una ciudad, comenzando con la delimitación de las murallas, el castillo, las torres de entrada, el foso y las escaleras de acceso. La parte más alta y centro de la ciudad era ocupada por una plaza rectangular cuyos edificios se distribuían según los puntos cardinales: al oriente la iglesia matriz, al norte la plaza de mercado, al occidente el palacio real y al sur la plaza de alimentos; además estarían el palacio del capitán, la cárcel y la casa de la moneda. Las avenidas rectas unirían la plaza central con las entradas de la ciudad, siendo interrumpidas por plazas menores para comerciar vino, paja, leña, granos y aceite, y para construir los monasterios (figura 2). Como la plaza estaría en la parte más alta, las avenidas descenderían hacia las puertas de la muralla, para mantener la ciudad limpia y fácil de

barrer cuando lloviera. Filarete diseñó un sistema de recolección de agua en la plaza central para mantener la pulcritud en tiempos de sequía (FILARETE, 1972, 43r-44r). Si la ciudad de Eiximenis tenía las murallas cuadradas, el trazado ortogonal y la iglesia central, estos arquitectos italianos propusieron la ciudad redonda y radiocéntrica, que concentraba en el medio la iglesia, la aristocracia y el mercado.

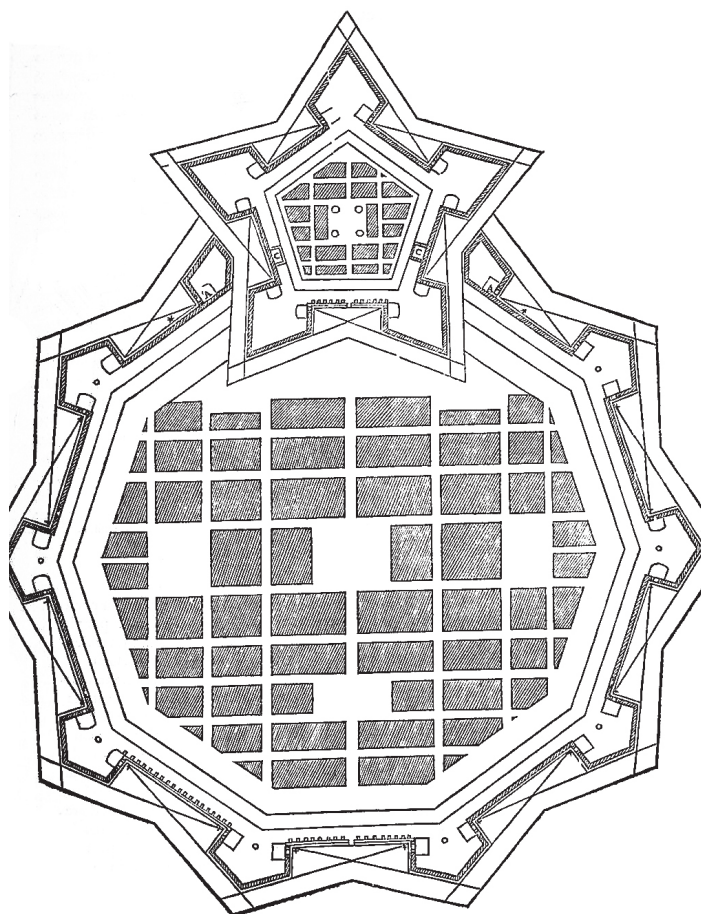
Figura 2: Sforzinda, la ciudad ideal de Filarete



Fuente: Filarete (1464, f. 43r).

El arquitecto Pietro Cataneo (1510-1574) recogió las ideas clásicas sobre la construcción de ciudades y vinculó la arquitectura militar con la civil. La aparición del baluarte como proyección de la muralla para sustentar la artillería defensiva perfeccionó la geometría urbana durante el siglo XVI, de modo que las especulaciones humanistas dieron paso a problemas empíricos de orden militar (ISAC, 1985). Como en los tratados anteriores, entre los criterios para la selección del sitio y la bondad del entorno estaban la pureza de las fuentes de agua y del aire (CATANEO, 1554, f. 2r), determinantes para la buena salud de los habitantes de la ciudad. La dirección y la fuerza de los vientos también eran factores relevantes para localizar la fundación. Cataneo prescribió buscar fuentes de agua para abastecer la nueva ciudad y prohibió cualquier tipo de edificación dentro de los valles por falta de visibilidad y exceso de humedad, es decir, razones defensivas y de salud. Como medio de defensa, la muralla debía ser angular siguiendo la forma de los baluartes para facilitar su protección (CATANEO, 1554, f. 7r). La forma geométrica de las murallas de la ciudad dependía del tamaño e importancia de la nueva urbe y de la fuerza del enemigo: la más simple era la cuadrada y la más compleja se construía mediante la composición de varios polígonos. Por ejemplo, la ciudad ideal del príncipe (CATANEO, 1554, Libro I, cap. 17) estaba compuesta por un decágono y una ciudadela fortificada pentagonal como entrada (figura 3).

Figura 3: La ciudad del príncipe con su ciudadela



Fuente: Cataneo (1554, f. 20r).

Para Cataneo los planos de las ciudades eran fundamentales para determinar la forma más adecuada de acuerdo con la ubicación y el prestigio del príncipe. Escogido el lugar, la fundación debía celebrarse con una procesión regia en honor a Cristo (CATANEO, 1554, f. 7r), que vinculaba la ciudad con la divinidad e instauraba la sumisión de sus habitantes a la religión católica, base moral de la comunidad urbanizada. Para Cataneo la plaza principal estaría en medio de la ciudad, en el cruce de las principales avenidas, y embellecida con pórticos y columnas para delimitar sus entradas (CATANEO, 1554, f. 7v-8r); a su alrededor deberían localizarse los edificios públicos y ninguna residencia, ni siquiera la del príncipe (CATANEO, 1554, f. 8v). Finalmente, Cataneo recomendó que los monasterios y academias quedaran fuera de las murallas, en lugares altos y con buen aire. Este arquitecto recogió admirablemente la tradición de las fundaciones católicas ortogonales con la necesidad imperiosa de defensa frente al enemigo. La prospectiva, el arte de proyectar ciudades de Cataneo, incluía la capacidad de observar el clima temperado, la dirección de los vientos y la localización defensiva de la ciudad; la consagración de la ciudad a Cristo como acto fundacional, la erección del templo y el trazado rectilíneo católico se fusionaron con los novedosos baluartes y su geometría radial. A diferencia de Alberti o Filarete, para Cataneo la ciudad era fundamentalmente un bastión del cristianismo, un espacio que guardaba la comunidad de fieles católicos.

Esta tradición urbanística humanista se configuró a partir de la comunidad cristiana resguardada por las murallas, cuyo trazado recordaría la cruz de Cristo, a quien se dedicaría el templo central y principal, desde el cual se desprendería la jerarquía de la ciudad. En estas ciudades ideales la dirección de los vientos y la cercanía y pureza de las aguas es criterio para su localización y para la organización de los barrios según las funciones. La rectitud y limpieza constante de las calles reflejaría la moral de sus habitantes y su plaza central, donde se localizarían preferencialmente los edificios públicos, sería el lugar de las conmemoraciones y juegos. El Nuevo Mundo se convertiría en el lugar de experimentación de estas ciudades ideales, el lugar donde el proceso de urbanización de las poblaciones indígenas estaría ligado a la implantación de la religión católica.

CONCENTRAR PARA EVANGELIZAR

La concentración de la población indígena americana para imponer efectivamente el catolicismo requería la construcción material y espiritual de la Iglesia en los territorios conquistados, privilegio concedido por el Papa Alejandro VI a los Reyes Católicos mediante la bula *Inter Caetera* de 1493. Las Reales Cédulas de 1523 para Hernán Cortés ordenaban la forma y disposición de las “ciudades de españoles” que fueron trazadas usando “la regla y el cordel”, con la plaza central dominada por la iglesia y las casas de los principales, el ejido para el pastoreo y expansión de la ciudad y los baldíos alrededor (*apud* PAREDES, 1681, Libro IV, título VII, ley i). Las instrucciones a Cortés pueden considerarse como los principios del urbanismo en América para las “ciudades de españoles”, aunque no hacía explícita la necesidad de concentración de los indígenas (SERRANO Y SANZ, 1918; BREWER-CARIAS, 1997). La legislación prohibía a los “naturales” vivir “derramados” y prescribía sucintamente su inclusión en las “ciudades de españoles”, es decir, no se proyectó una fundación específica para ellos. Para materializar la presencia católica en América, el Emperador Carlos ordenó la construcción de templos en las cabeceras de los poblados indígenas precolombinos, para sustituir las casas de “idolatrías” y explicó dónde ubicarlas mediante la Real Cédula del 2 de agosto de 1533 (*apud* PAREDES, 1681, Libro IV, título II, ley vi), como se implementó especialmente en Cuzco y Tenochtitlán (GUTIÉRREZ, 1993, p. 14-21).

La deficiente reglamentación para ordenar el territorio indígena se evidencia en la Real Cédula del 1 de noviembre de 1536, que permite el uso de los patrones de asentamiento originales y la libre movilidad. La interdicción de la movilidad indígena y el control del tiempo mediante la regulación de las horas para la catequesis y del calendario para las fiestas sacras fueron los mecanismos iniciales para ejercer la doctrina, como lo ordenaba la Real Cédula del 30 de noviembre de 1537 (*apud* PAREDES, 1681, Libro I, título I, ley xii); luego, la Real Cédula de 3 de agosto de 1538 ordenaba la congregación de los indígenas bajo la atención de los prelados (*apud* PAREDES, 1681, Libro VI, título I, ley xix). Estas leyes pretendían mantener indemne el cuerpo del indígena para adoctrinarlo y administrarlo sin ejercer violencia, usando las formas urbanas como mecanismo para la conversión, como explicaba la Real Cédula del 21 de marzo de 1551 (*apud* PAREDES, 1681, Libro VI, título III, ley i). Así, aunque Carlos V promovió la fundación de ciudades para españoles, no

había una reglamentación sólida como sucedió posteriormente con las Ordenanzas de Felipe II de 1573. Ya que la idea del rey español era atraer a los indígenas a la religión católica, los lugares para la concentración de indígenas se encontraban inextricablemente unidos a una simbología profundamente cristiana; los pueblos de indios fueron concebidos como lugares pedagógicos para concentrar a los nativos y consolidar el proceso de evangelización. Por lo tanto, dentro de estos pueblos se enmarcaba una comunidad moral ideal que representaba en su cotidianidad los valores de la cristiandad.

Las *Ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación de las Indias dadas por Felipe II, el 13 de julio de 1573, en el bosque de Segovia* aparecieron como el tratado definitivo de urbanismo hispánico. Allí se recogió el urbanismo humanista europeo y la experiencia fundadora en el Nuevo Mundo. Este proyecto es el ejemplo más impresionante y uniforme de construcción de nuevas ciudades mediante una reglamentación detallada según la teoría urbanística (IZQUIERDO, 1993; WYROBISZ, 1980). El contenido de las Ordenanzas de Felipe II no es una nueva disposición sobre la forma de ordenar los descubrimientos y las fundaciones, sino la afirmación del urbanismo humanista idealizado que se instituyó en el Nuevo Mundo (BREWER-CARIAS, 1997). La proclamación de la pacificación en 1573 significó el fin de las Guerras Justas y de la violencia conquistadora para someter al indígena, unificando y homogeneizando materialmente la vasta área del Imperio español. Incluso Gabriel Guarda (1965) estudió la influencia literaria del opúsculo *De Regimine Principum Doctrina* de Santo Tomás de Aquino, publicado en 1284, a lo largo de las Ordenanzas de Felipe II. De modo que el ideal de vida cristiano reflejado en los nuevos asentamientos ortogonales españoles recogía la más profunda tradición teológica medieval. En todo caso, y como señala Ramón Gutiérrez, la concentración afectó decisivamente la estructura territorial, la vinculación productiva, la articulación social y la relación entre grupos de parentesco indígena, desarraigando a la población de un sistema conformado a lo largo de siglos (GUTIERREZ, 1993).

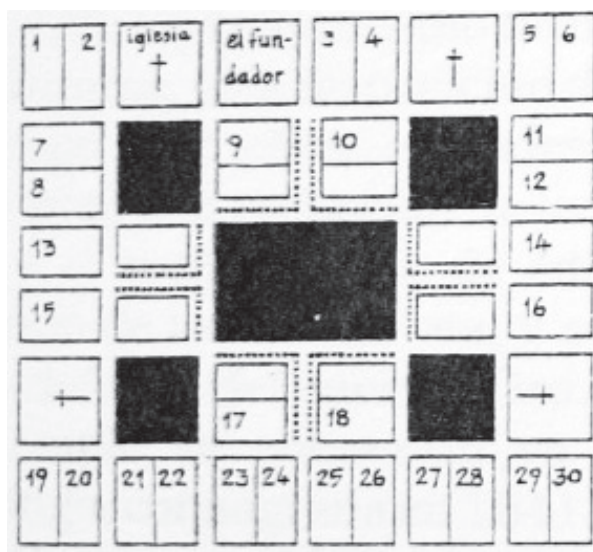
Los “pueblos de indios” prescritos en las Ordenanzas fueron un mecanismo perfeccionado de sumisión, para concentrar a los nativos en torno a las iglesias de doctrina facilitando su evangelización. Para la selección del lugar se seguirían criterios similares a los ya vistos: clima templado, orientación con respecto a los vientos, fuentes de agua fresca próximas. Luego, la construcción del pueblo debía iniciarse con el establecimiento de una plaza cuadrada que determinaba las calles principales, alineadas con “cuerda y regla” y con “compás abierto” para asegurar el crecimiento ilimitado, como aparece en la Ley 111 (*apud* MINISTERIO DE VIVIENDA, 1976, p. 82-85). La grandeza de la plaza estaba especificada en la Ley 113, siguiendo la proporción 2:3 de Alberti, y cuyas dimensiones variaban dependiendo del número de habitantes de la ciudad: las menores debían ser de cincuenta y seis por ochenta y cuatro metros; las medianas de ciento doce por ciento sesenta y ocho metros y las mayores de ciento cuarenta y ocho por doscientos veinticuatro metros (*apud* MINISTERIO DE VIVIENDA, 1976, p. 86-89). La plaza rectangular tendría que servir para las solemnidades de la ciudad, el cumplimiento del calendario religioso, las corridas de toros y otros eventos señoriales. La Ley 126 de las Ordenanzas declaraba la preeminencia de la iglesia y los edificios públicos en el marco de la plaza (*apud* MINISTERIO DE VIVIENDA, 1976, p. 94-97), a semejanza de Cataneo. La plaza,

eje fundamental de la ciudad, era el espacio alrededor del cual giraba la vida urbana en América, escenario privilegiado de las actividades públicas, civiles, militares y religiosas, centro de expresión de las relaciones de poder.

Igualmente, en las Ordenanzas las calles rectas que partían de la plaza debían estar alineadas con los vientos principales y serían anchas o estrechas dependiendo del clima, como estipulaba la Ley 114 (*apud* MINISTERIO DE VIVIENDA, 1976, p. 88-89). La pulcritud impuesta en las calles se apreciaba también en las ciudades reconquistadas al sur de España durante la misma época². Tras demarcar la plaza y las calles, la iglesia debía ser la primera y principal construcción del poblado, cuya preeminencia y visibilidad se lograba mediante el aislamiento y elevación del templo, siempre fuera del marco de la plaza, como aparece consignado en la Ley 119 (*apud* MINISTERIO DE VIVIENDA, 1976, p. 90-91). Para Jaime Salcedo (1994) estos postulados urbanos de la tradición española para el control del territorio y el tiempo se aplicaron con mayor rigidez en los “pueblos de indios”, retratando la jerarquía colonial en el trazado urbano. En la interpretación gráfica que este autor presenta de las Ordenanzas de 1573 se observa la tradición europea católica de la rectitud y la jerarquía impuesta desde la plaza, así como el orden de asignación de los lotes iniciando con la iglesia, la casa del fundador y siguiendo luego en suerte (figura 4).

² Por ejemplo, las Ordenanzas de Toledo describen el desorden y la suciedad inicial de la ciudad y su posterior rectificación mediante la priorización de las calles sobre las casas: eliminación de los saledizos y ampliación de pasadizos para que entre la luz (ANGUITA, 1997, p. 66 y 74).

Figura 4: Interpretación de las Ordenanzas de 1573



Fuente: Salcedo (1994, p. 108).

Como *summa* urbanística europea, las Ordenanzas de 1573 son el punto de partida para la creación de los “pueblos de indios” en el Nuevo Reino de Granada. La nueva ciudad abierta americana propuesta por las Ordenanzas de 1573 coincidía con una moral cristiana bondadosa, rompiendo el canon europeo de la ingeniería militar y dando paso a tendencias políticas más reflexivas y diplomáticas (PIQUERA, 1999, p. 234). La tradición urbana medieval y renacentista que relacionaba los criterios de fertilidad para la selección del lugar, la rectitud de las calles y la centralidad de la Iglesia, fue asimilada para la construcción de “pueblos

de indios” en América. La ciudad ideal europea amurallada se consolidaba como una comunidad moral que buscaba el bien común; en América la nueva ciudad, ahora abierta y en continuo crecimiento, heredaba características “humanistas”. En el Nuevo Mundo el fundamento de la ciudad pasó de la defensa a la bondad, de la definición de las murallas fortificadas al eje plaza/iglesia como principio de cohesión de la comunidad católica. Las interpretaciones locales de las Ordenanzas en el Nuevo Reino de Granada ayudarán a entender cómo se desarrolló localmente esta genealogía de las formas urbanas.

LOS “PUEBLOS DE INDIOS” EN EL NUEVO REINO DE GRANADA

Fray Pedro Simón narra en sus *Noticias historiales de las conquistas de Tierra Firme en las Indias Occidentales*, publicadas en 1627, que las huestes de Gonzalo Jiménez de Quesada se internaron en el norte de los Andes por la codicia de las minas de sal y de esmeraldas (SIMÓN, 1891). En el año 1536, el Conquistador se embarcó por el Río Magdalena y ascendió la Cordillera de los Andes hasta llegar un enorme altiplano donde fundó la ciudad de Santafé, posterior sede de la Real Audiencia y del Virreinato. En esta región de clima benigno vivían los muiscas, quienes se asentaban siguiendo un patrón disperso alrededor de los “cercados” de los caciques locales, que ascendía según una estructura político-religiosa dominada por los dos jefes principales, el Zipa y el Zaque, y otros caciques de importancia comercial como Tundama o religiosa como el sumo sacerdote de Sogamoso (FALCHETTI; PLAZAS, 1973; RAMÍREZ; SOTOMAYOR, 1986-88; LONDOÑO, 1996; CORREA, 2005). La demografía de esta población fue descrita por Juan López de Velasco en *Geografía y descripción universal de las Indias* de 1574, quien para Jaime Jaramillo (1964) ofrecía las cifras más precisas: cincuenta y dos mil indígenas en Tunja, cuarenta mil en Santafé y setenta y ocho mil en el resto del Nuevo Reino de Granada. Comparando con las diferentes cifras de los cronistas, durante los primeros cuarenta años de conquista la población muisca disminuyó a casi la mitad debido a las nuevas enfermedades, la violencia excesiva y los trabajos forzados para el pago del tributo (COLMENARES, 1984). La relación del jesuita Alonso de Medrano de 1598 reportaba la existencia de dieciséis ciudades y tres villas de españoles, e innumerables pueblos de indios con sus iglesias de doctrina (*apud* FRANCIS, 2003). La caída demográfica era evidente: el jesuita calculaba la existencia de veinte mil indígenas en Tunja, diez mil indígenas “idólatras” en la ciudad sagrada de Sogamoso, veinte mil indígenas en Santafé y cuarenta mil tributarios entre los muiscas que se encontraban dispersos.

La nucleación de la población muisca fue una preocupación constante de la Corona. Tras la constitución de la Real Audiencia de Santafé Carlos V envió una Carta Real el 9 de octubre de 1549 dirigida a sus Oidores sobre la necesidad de reducir la población indígena (FRIEDE, 1960, T. X, p. 154-155). En 1550 los frailes del Nuevo Reino de Granada informaban que los indígenas se dedicaban exclusivamente al trabajo de la encomienda, impidiendo avanzar adecuadamente en su evangelización (PACHECO, 1971). En 1553 un padre franciscano enviaba

una carta al rey quejándose de un “estado de perdición” generalizado en Santafé y de innumerables maltratos a los indígenas (FRIEDE, 1958). El primer obispo de Santafé, Juan de los Barrios, señalaba en el Primer Sínodo de Santafé de 1556 que la concentración era el modo más eficaz de adoctrinar los indígenas (ROMERO, 1960, p. 481) y siguiendo la orden de extirpar los templos donde se realizaban las “idolatrías” y reemplazarlas por templos católicos según la Real Cédula de 1523, propuso destruir los santuarios muisca para erigir las nuevas iglesias, o al menos colocar una cruz (ROMERO, 1960, p. 465).

El licenciado Tomás López, Oidor de la Real Audiencia de Santafé, estableció en las *Instrucciones que se ha de guardar en juntar y poblar los indios naturales de los términos de la ciudad de Pamplona* de 1559 las mejores condiciones de sanidad y abundancia de agua del lugar. Estipuló la determinación de la plaza central con la iglesia al oriente, la casa del cacique al occidente, la casa del Cabildo, la cárcel y las residencias de los indígenas principales (BREWER-CARIAS, 1997, p. 26). En su visita a los territorios de la Provincia de Tunja de 1560, este mismo Oidor ordenó a los encomenderos construir iglesias como parte de sus obligaciones, ya que ninguna encomienda contaba con templos ni religiosos para impartir adecuadamente la catequesis (COLMENARES, 1984; MUJICA, 1948). En consecuencia, la Real Audiencia de Santafé expidió el Acuerdo del 13 de noviembre de 1565 apremiando a los encomenderos para edificar los “pueblos de indios” (*apud* ORTEGA, 1947, p. 293-294). El segundo obispo de Santafé, fray Luis Zapata de Cárdenas, ordenó en su Catecismo de 1576 la quema de todos santuarios muisca, en una persecución contra las “idolatrías” más agresiva que la fomentada por el obispo anterior, para acabar definitivamente con la memoria del lugar (LEE; ROMERO, 1988, p. 38). Este fue el paso decisivo para la reforma territorial en el Nuevo Reino de Granada y la pretensión de la Corona de homogeneizar los comportamientos en un proyecto totalizador. Por eso, para Zapata de Cárdenas la construcción de iglesias en el territorio muisca ayudaría en la conversión de sus almas (LEE; ROMERO, 1988, p. 31).

Durante el siglo XVI fueron reglamentadas y perfeccionadas las funciones de los administradores reales. La Real Cédula del 11 de junio de 1552 (*apud* PAREDES, 1681, Libro VI, título V, ley xxvii) estipuló inicialmente las obligaciones del Oidor visitador, principal mediador e interprete local de la ley regia. Además del carácter fiscalizador inicial, las obligaciones fueron ampliadas con la capacidad de hacer justicia y aplicar el castigo adecuado e inmediato, como quedó estipulado en la Real Cédula de 25 de mayo de 1566 (*apud* PAREDES, 1681, Libro II, título XXXI, ley i). Como el proyecto de nucleación implicaba el uso de varias estrategias en diversos niveles para poder alcanzar el objetivo evangelizador, el visitador utilizó sus atribuciones fiscales para reformar el territorio.

El impulso inicial para reducir los indígenas en poblados fue instaurado por el Oidor Antonio González el 22 de septiembre de 1593, quien después nombró a Andrés Egas de Guzmán como Visitador del Nuevo Reino de Granada (FALS-BORDA, 1957). Tras la muerte de este último en 1598, Luis Henríquez continuó la política de nucleación compulsiva, siendo el responsable por la constitución de “pueblos de indios” e “iglesias de doctrina” entre 1598 y 1605. Únicamente en la Provincia de Tunja ordenó la nucleación de Boyacá, Busbanza, Cómbita, Cocuy, Cucaita, Cuitiva, Chivatá, Duitama, Gámeza, Iza, Motavita,

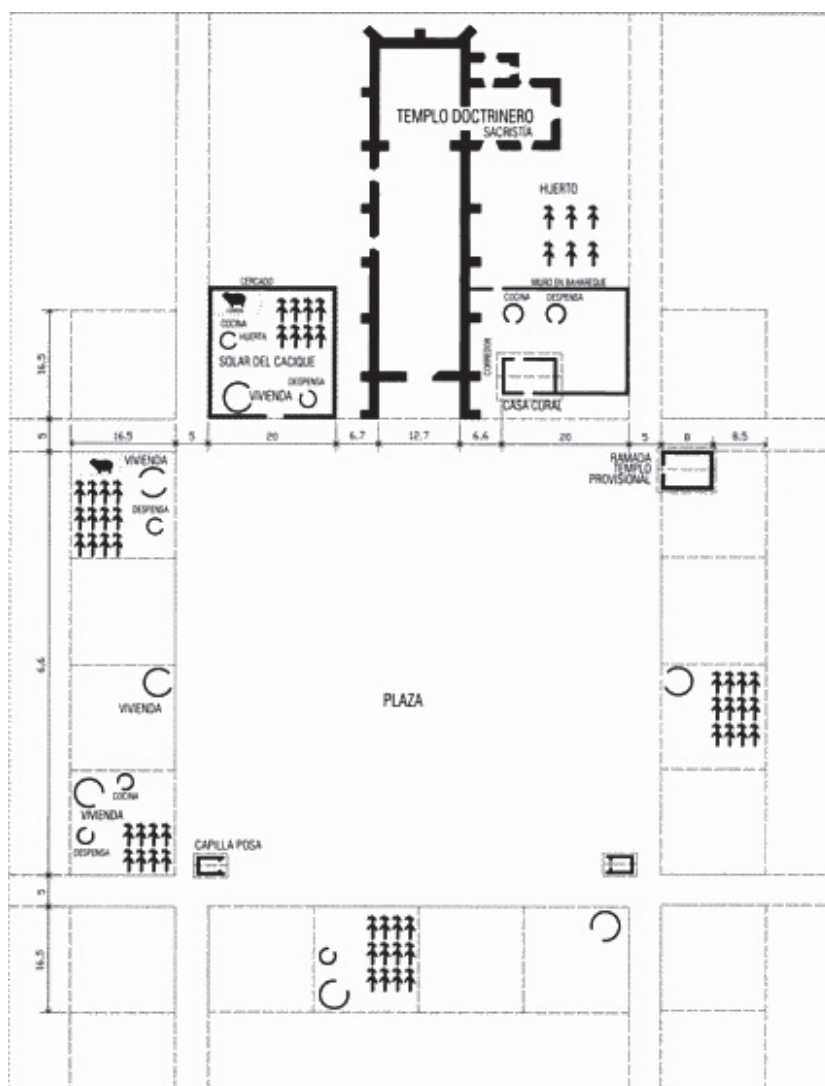
Oicatá, Paipa, Pesca, Ramiriquí, Sáchica, Samacá, Sativa, Siachoque, Soata, Socotá, Sora, Soracá, Tópaga y Viracachá (COLMENARES, 1984; ROMERO, 2008; SUÁREZ, 2013), los cuales, como señala Salcedo, se destacan por la mayor regularidad en el trazado (SALCEDO, 1993, p. 190). De esta forma el emprendimiento administrativo del Oidor significó la redistribución de la población que vivía “desparramada” por un territorio de 25.000 kilómetros cuadrados donde concentró más de quinientas encomiendas en 147 “pueblos de indios” (CORRADINE, 1993, p. 162). Luis Henríquez se encontró con la población dispersa, algunas iglesias construidas con bahareque y paja y pocas de adobe con cimientos de piedra (MUJICA, 1948; ROMERO, 2008). Siguiendo la tradición urbana europea, el Oidor Henríquez determinó que los indígenas debían concentrarse en pueblos localizados en lugares planos con abundancia de agua y madera, donde debía iniciarse la construcción de una iglesia robusta de adobe y teja de barro cocido. En otros casos, eligió entre varios asentamientos indígenas vecinos uno equidistante para que los muisca pudieran atender los santos oficios sin necesidad de recorrer grandes distancias cubriendo un área de catorce kilómetros en promedio (ROMERO, 2008, p. 1.744-1.745).

El Oidor estableció la fundación a partir de la iglesia, frente a la que se abriría la plaza rectangular y muy pequeña. Así, en la nucleación de algunas encomiendas cerca de Tunja para conformar “pueblos de indios” como Cómbita, Oicatá y Soracá, Luis Henríquez estipuló que la plaza debía ser de “setenta varas en cuadro o las necesarias” (ROMERO, 2008, p. 2.053-2.054, 2.500, 2.929); aunque generalmente no especificaba las dimensiones refiriéndose únicamente al tamaño que fuera necesario dependiendo de la cantidad de indígenas congregados. En el marco de la plaza se repartirían los lotes de los principales respetando la jerarquía indígena: los caciques tendrían lotes de treinta y cuatro metros de frente y los capitanes de veintiséis metros; los indios del común tendrían lotes de diecisiete metros de frente fuera de la plaza. Las calles principales y rectas partirían de las esquinas de la plaza y tendrían cuatro metros y medio de ancho; en la mitad de cada cuadra correrían callejuelas de un metro y medio de ancho, todas muy limpias sin vestigio de zarzas o tunales. El Auto de población de Soracá del 9 de octubre de 1600 presenta el modelo que siguió Luis Henríquez para describir la futura nucleación:

Elijiendo en el sitio mejor y mas superior e nesçesario para la yglesia que tenga çinquenta e quatro varas de largo e doze de ancho para çimientos, estrivos y hueco della, e por delante se señalare para plaza setenta varas en quadro y lo nesçesario, y a un lado de la dicha yglesia se ha de hazer la casa del padre de la dotrina con veynte y çinco varas en quadro, y al otro lado la casa del caçique en la misma forma, y a la redonda de la plaza se situen las casas de los capitanes y a ellos y a todos los demas yndios de los dichos pueblos se les señalen sus casas linea reta (sic) con veynte varas en quadro de sitio para su casa, despensa e corral, y las calles queden linpias e deshervadas de seis varas de ancho entre cada ochenta varas en quadro, por la forma que se a hecho en las demas nuevas poblazones y de este modo, y al dicho nuevo sitio se an de poblar los yndios de los dichos siete pueblos y capitanejos con sus sujetos e familias, recojiendose todos a el con calles e varrios diferentes, con distincion de cada pueblo, dexando sus asientos e viviendas antiguas (*apud* ROMERO, 2008, p. 2.929).

Destaca la ausencia de murallas protectoras que no se presentan como límites y determinantes para el crecimiento de la ciudad. Contrariando las Ordenanzas de 1573, en las Visitas se prescribe unir la iglesia y la plaza, que debía ser cuadrada, a semejanza de la ciudad de Eiximenis. Además, la repartición jerárquica contravenía las Ordenanzas de 1573, que estipulaban la repartición por suerte, y las proposiciones de Cataneo, para quien únicamente los edificios públicos enmarcarían la plaza. El siguiente plano hipotético (REINA, 2008), construido a partir de las lecturas de las Visitas de población a Cucaita, Suta, Tausa y Bojacá, muestra el modelo fundacional con el eje plaza/iglesia y la jerarquía que se extiende a partir de ésta (figura 5).

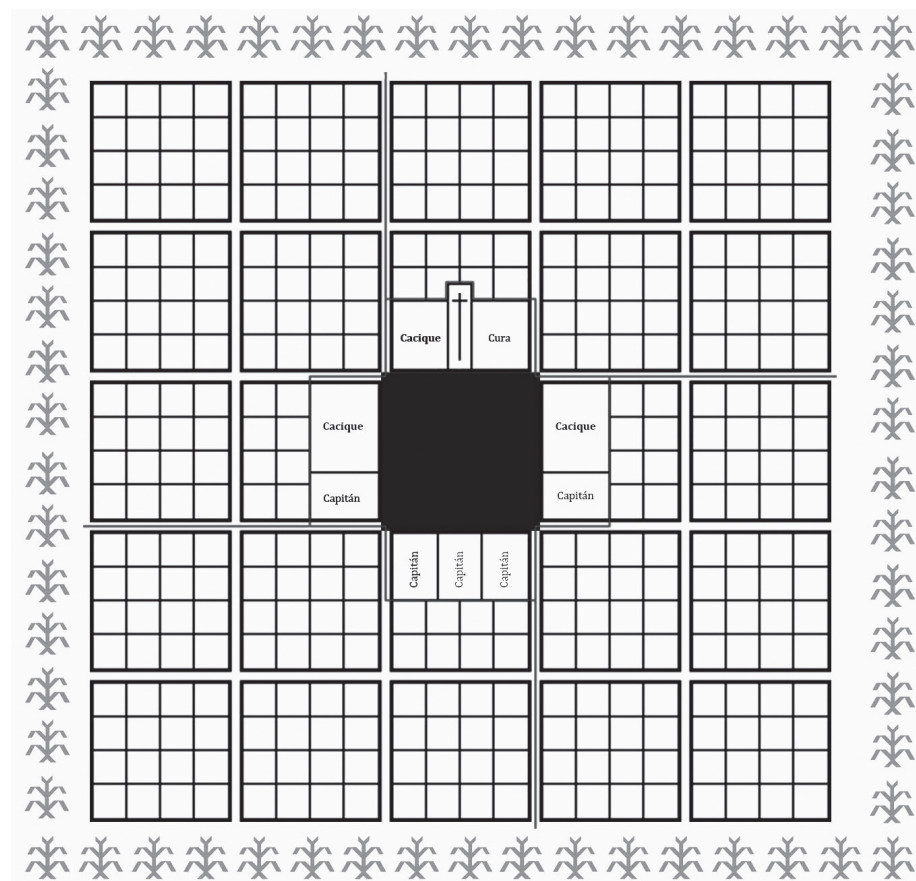
Figura 5: Plano hipotético del centro de un pueblo de indios



Fuente: Reina (2008).

De acuerdo con los cálculos elaborados por los Oidores, en cada “pueblo de indios” debían concentrarse aproximadamente cuatrocientos “indios útiles”, es decir, más de mil personas por cada asentamiento. Por ejemplo, para el pueblo de Sora el Oidor Henríquez determinó que debían sacarse trescientos sesenta solares de doce varas por cada lado (ROMERO, 2008, p. 2.904). Por lo tanto, este plano debe adecuarse para mostrar el resto de las manzanas que debían ser loteadas para albergar a la totalidad de la población indígena. Es decir, debe considerarse una matriz de aproximadamente veinticinco manzanas de ochenta metros de ancho cada una, dentro de las cuales se distribuirían dieciséis lotes. De igual forma, las capillas posas que aparecen en las esquinas de la plaza del plano anterior (figura 5), y que se erigían para la celebración del Corpus Christi, no se encontraban estipuladas en las visitas de población de finales del siglo XVI, pues su edificación inició en la segunda mitad del siglo XVII (SALCEDO, 1993, p. 195). Además, como se trataba de la nucleación de varias encomiendas, cada una con un cacique y dos o tres capitanes, alrededor de la plaza se repartirían las casas de varios principales, que variaría entre dos a tres caciques y cuatro a diez capitanes, lo que se vería reflejado en el tamaño diferencial de los lotes centrales. El plano hipotético de Reina (2008) debe ser rectificado para dar cabida a los otros elementos que el Oidor Henríquez estableció, de modo que los “pueblos de indios” tendrían una forma similar al plano a seguir (figura 6).

Figura 6: Plano hipotético general de un “pueblo de indios”



Fuente: Elaboración propia a partir de Romero (2008).

Por otra parte, como complemento de la nucleación las formas de vida y cultura indígena fueron despreciadas en las visitas mediante la orden de quemar las casas dispersas y destruir las labranzas por medio del ganado (ROMERO, 2008, p. 2.921). La quema de viviendas pretendía borrar con la apropiación productiva y reproductiva autóctona y extendía la orden de destruir los templos ancestrales. De esta forma los españoles marcaron por la fuerza los espacios permitidos y prohibidos para vivir y trabajar. Como vemos, los elementos característicos del “urbanismo humanista” prevalecen en estos “pueblos de indios”: la iglesia central como eje de fundación, la plaza cuadrada frente a la iglesia, el trazado en cuadrícula jerarquizado desde la plaza y las calles rectas y limpias. El proyecto americano se diferencia del desarrollo urbano europeo por la ausencia de murallas: los pueblos de indios de “compás abierto” se contraponían a las nuevas tecnologías de fortificación que se desarrollaban paralelamente. Los tratados de fortificación españoles recogían el conocimiento italiano, francés y alemán sobre el tema, formulado como cartillas prácticas sobre arquitectura geométrica militar. Es el caso de los dos tratados más importantes de finales del siglo XVI, la *Teoría y práctica de la fortificación* escrito por Cristóbal de Rojas en 1598 y el *Examen de fortificación* de Diego González de Medina Barba publicado en 1599. Ambos tratados tenían referencias de casos y numerosas ilustraciones, así como construcción de polígonos y medidas exactas para las murallas y los desagües. De esta forma, el proyecto urbano en América presentó divergencias importantes con respecto a la tradición urbanística europea, siendo la más notoria la apertura de los “pueblos de indios”, que complementaba la política de evangelizar con dulzura que continuamente propuso la Corona española desde el testamento de Isabel de Castilla a inicios del siglo XVI.

CONSIDERACIONES FINALES

La genealogía de las formas urbanas propuesta en este artículo muestra su estrecha relación con la moral católica, cuyo origen medieval consideraba la relación entre la morfología de la ciudad y los comportamientos y costumbres de sus habitantes. El carácter pedagógico de la ciudad americana y la comunidad moral que la habitaría requería una expresión urbana determinada, como la rectitud de las calles y la austeridad de las fachadas, formas “humanistas” que se mantuvieron con notable rigidez durante doscientos años. Los planos presentados en este artículo muestran las formas que persistieron y recogen gráficamente la genealogía y progresiva configuración del urbanismo humanista, que modificó su forma de acuerdo con las novedades de la guerra como la adopción del bastión, y mediante los que se percibe una separación de la tradición bélica europea con la forma perfeccionada de los “pueblos de indios” americanos. Si bien es un tema discutido por historiadores y arquitectos durante todo el siglo XX, este artículo busca concatenar reflexiones que aparecen dispersas en múltiples textos que no presentan un análisis de larga duración de la configuración de las formas urbanas en América como el que aquí se presenta. Así, este trabajo muestra al lector la fundamentación teórica de las ciudades humanistas ideales y sus interpretaciones en el proyecto urbano americano.

La doctrina y la nucleación de la población indígena estaban ligados como un proyecto único en la legislación española. Imponer una nueva religión implicaba

determinar una nueva forma de vida mediante los “pueblos de indios”, cuyos elementos constitutivos, iglesia, plaza, trazado ortogonal y ausencia de murallas, se fusionaron como un mecanismo de control de la población. La iglesia era punto de partida para consolidar el proceso de evangelización y ordenar los comportamientos de los indígenas. La plaza, plana y cuadrada, sintetizaba las actividades públicas y desdoblaba las jerarquías sociales. El complejo plaza/iglesia, que está presente en toda esta tradición “humanista” se fusionó en los “pueblos de indios”, configurándose como el emblema mínimo de la sociedad española en América. La destrucción de las “idolatrías” y de las “casas de los rebeldes” aparecen como el sustituto político de las murallas: si en Europa se priorizaba la actitud de guerra y defensa contra el invasor, en América los españoles priorizaban la pacificación y, por lo tanto, la destrucción sistemática de todo lo que fuera contrario a su tradición. La prohibición y persecución de las costumbres consideradas “salvajes” mediante la destrucción de templos y casas dispersas fueron prácticas de control territorial que complementaron la construcción de los “pueblos de indios”.

En los “pueblos de indios” del Nuevo Reino de Granada se conjugaron y consolidaron las tradiciones urbanísticas católicas medievales y renacentistas, con interpretaciones y modificaciones que buscaban la simplicidad formal y la expresividad jerárquica y cosmológica de la religión que los españoles deseaban imponer. La forma urbana fue el instrumento para someter pacíficamente a los indígenas y homogeneizar su cultura, fin último de los imperios y estados totalitarios. Los “pueblos de indios” se esparcieron por el territorio muisca como semillas de la nueva doctrina para usurpar el espacio de la antigua religión y conjurar el peligro que representaba. Fueron expresiones del poder real y eclesiástico, el lugar para someter corporal y espiritualmente a los muisca y conformar una comunidad que perdía paulatinamente sus lazos telúricos. Con la creación de los “pueblos de indios”, el proyecto cultural español se volvió integral: transformaría el alma, el cuerpo y el territorio indígena. No obstante, al recorrer en la actualidad los numerosos poblados que Luis Henríquez ordenó conformar hace cuatrocientos años apreciamos tres fenómenos: la existencia y permanencia de estos asentamientos con la forma canónica prescrita por el Oidor; la persistencia del patrón de asentamiento disperso en toda esta región, pues los campesinos no abandonaron sus parcelas para vivir en el núcleo urbano sino que construyeron sus casas cerca de las tierras de labranza; finalmente, un arraigado catolicismo, manifestado en el ornato de las actuales iglesias y la religiosidad de la población, quienes se congregan masivamente alrededor del templo durante las fechas consagradas del calendario litúrgico. Así, aunque el proyecto urbano católico en América se completó parcialmente logró, en definitiva, la conversión total de la población aborigen y mestiza americana a la nueva religión.

Carlos José Suárez:
cjsuarezg@unal.edu.co.

Artículo recibido en marzo
de 2015 y aprobado para
publicación en junio de 2015.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANGUITA, R. *Ordenanza y policía urbana: orígenes de la reglamentación edificatoria en España*. Granada: Universidad de Granada, 1997.
- ANTELO, A. La ciudad ideal según fray Francisc Eiximenis y Rodrigo Sánchez de Arévalo. *En la España Medieval*, v. 6, p. 19-50, 1985.
- BARONA, G. Las tecnologías de dominación colonial: el derecho, los pueblos de indios y resguardos. *Revista de Antropología y Arqueología*. v. 10, n. 2, p. 93-141, 1998.

- BERNARD, C.; GRUZINSKI, S. *História do Novo Mundo 2*. As mestiçagens. São Paulo: Ed. USP, 1997.
- BREWER-CARÍAS, A. *La Ciudad Ordenada*: estudio sobre “el orden que se ha de tener en descubrir y poblar” o sobre el trazado regular de la ciudad hispanoamericana, en particular, de las ciudades de Venezuela. Madrid: Ediciones Pascual Mandoz – Universidad Carlos III de Madrid, 1997.
- CASAS, B. de las. *Brevísima relación de la destrucción de las indias*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1982.
- CATANEO, P. *I quattro libri di architettura*. Venecia: Aldus, 1554.
- COLMENARES, G. *La provincia de Tunja en el Nuevo Reino de Granada*. Tunja: Publicaciones Academia Boyacense de Historia, 1984.
- CORRADINE, A. Urbanismo español en Colombia. In: GUTIERREZ, R (Org.). *Pueblos de indios*: otro urbanismo en la región andina. Quito: Abya Yala, 1993. p. 157-178.
- CORREA, F. *El Sol del poder*: Simbología y política entre los muisca del norte de los Andes. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2005.
- DEFFONTAINES, P. Como se constitui no Brasil a rede de cidades, *Boletim Geográfico*. n. 15, p. 298-308, 1944.
- EIXIMENIS, F. *Dotze del Crestià*. Valencia: Lambert Palmart, 1484.
- FALCHETTI, A. M.; PLAZAS, C. El territorio de los muisca a la llegada de los españoles. *Cuadernos de Antropología*, Bogotá, n. 1, p. 39-65, 1973.
- FALS-BORDA, O. Indian Congregations in the New Kingdom of Granada: land tenure aspects, 1595-1850. *The Americas*, v. 13, n. 4, p. 331-351, 1957.
- FILARETE. *Trattato di architettura*. Il Polifilo: Milano, 1464.
- FRANCIS, M. Descripción del Nuevo Reino de Granada (1598) de Alonso de Medrano. *Anuario Colombiano de Historia Social y Cultural*, n. 30, p. 341-360, 2003.
- FRIEDE, J. Los Franciscanos en el Nuevo Reino de Granada y el movimiento indigenista del siglo XVI. *Bulletin Hispanique*, t. 60, n. 1, p. 5-29, 1958.
- _____. *Documentos inéditos para la historia de Colombia, v. IX-X (1547-1550)*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1960.
- GONZÁLEZ, D. *Examen de fortificación*. Madrid: Imprenta del Licenciado Varez de Castro, 1599.
- GUARDA, G. Santo Tomás de Aquino y las fuentes del urbanismo indiano. *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, n. 72, p. 5-50, 1965.
- GUTIERREZ, R. Las reducciones indígenas en el urbanismo colonial: integración cultural y persistencias. In: _____ (Org.). *Pueblos de indios*: otro urbanismo en la región andina. Quito: Abya Yala, 1993. p. 11-63.
- HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympo, 1986.
- ISAC, A. La ciudad militar en los tratados de fortificaciones del siglo XVI. *En la España Medieval*, v. 6, p. 51-63, 1985.
- IZQUIERDO, S. Felipe II y el urbanismo moderno. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, n. 13, p. 81-107, 1993.
- JARAMILLO, J. La población indígena de Colombia en el momento de la conquista y sus transformaciones posteriores. *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, v. 2, 1964.
- LAFAYE, J. *Sangrientas fiestas del renacimiento*: la era de Carlos V, Francisco I y Solimán (1500-1557). México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- LEE, A.; ROMERO, M. G. *Primer catecismo en Santa Fe de Bogotá*: Manual de pastoral diocesana del siglo XVI. Bogotá: Concejo Episcopal Latinoamericano, 1988.
- LONDOÑO, E. El lugar de la religión en la organización social muisca. *Boletín del Museo del Oro*, n. 40, p. 63-87, 1996.

- LOZANO, F. *Los diez libros de architectura de Leon Baptista Alberto traduzidos de latin en romance*. Madrid: Alonso Gómez impresor, 1582.
- MINISTERIO DE VIVIENDA. *Transcripción de las Ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación de las Indias dadas por Felipe II, el 13 de julio de 1573, en el bosque de Segovia según el original que se conserva en el Archivo General de Indias de Sevilla*. Madrid: Ministerio de Vivienda, 1976.
- MORSE, R. A prolegomenon to Latin America urban history. *The Hispanic American Historical Review*, v. 52, n. 3, p. 359-394, 1972.
- _____. A evolução das cidades latino-americanas. *Cadernos CEBRAP*, n. 22, 1975.
- MUJICA, J. *Relación de visitas coloniales: Pueblos, repartimientos y parcialidades indígenas de la provincia de Tunja y de los partidos de La Palma, Muzo, Vélez y Pamplona*. Tunja: Publicaciones Academia Boyacense de Historia, 1948.
- NAVARRO, M. I. Las fundaciones de ciudades y el pensamiento urbanístico hispánico en la era del descubrimiento. *Scripta Nova*, v. 10, n. 218, 2006.
- ORTEGA, E. (Org.). *Libro de Acuerdos de la Real Audiencia del Nuevo Reino de Granada 1557-1567*. Bogotá: Archivo Nacional, 1947.
- PACHECO, J. M. *La evangelización del Nuevo Reino siglo XVII*. Bogotá: Lerner - Academia Colombiana de Historia, 1971. (Historia extensa de Colombia, v. 13, t. 2).
- PACHÓN, X. Los pueblos y los cabildos indígenas: la hispanización de las culturas americanas. *Revista Colombiana de Antropología*, n. 23, p. 298-326, 1980-81.
- PAREDES, J. *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias*. Madrid: [s.n.], 1681.
- PIQUERA, R. Antonio de Berrio y las Ordenanzas de 1573. *Boletín de Americanistas*, n. 49, p. 233-243, 1999.
- RAMA, A. *A Cidade das Letras*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- RAMÍREZ, M. C.; SOTOMAYOR, M. L. Subregionalización del Altiplano Cundiboyacense: reflexiones metodológicas. *Revista Colombiana de Antropología*, v. 26, p. 174-201, 1986-88.
- REINA, S. *Traza urbana y arquitectura en los pueblos de indios del altiplano cundiboyacense. Siglo XVI a XVIII: el caso de Cucaita, Suta, Tausa y Bojacá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes, 2008.
- ROJAS, C. *Teoría y práctica de fortificación conforme las medidas y defensas destes tiempos*. Madrid: Luis Sánchez, 1598.
- ROMERO, G. *Los pueblos de indios en Nueva Granada: trazas urbanas e iglesias doctrineras*. 3.587 f. Tesis (Doctorado en Historia del Arte), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Granada, Granada. 2008.
- ROMERO, J. L. *América Latina, as cidades e as ideias*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2009.
- ROMERO, M. G. *Fray Juan de los Barrios y la evangelización del Nuevo Reino de Granada*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1960.
- SALCEDO, J. Los pueblos de indios en el Nuevo Reino de Granada y Popayán. In: GUTIERREZ, R. (Org.). *Pueblos de indios: otro urbanismo en la región andina*. Quito: Abya Yala, 1993. p. 179-203.
- _____. *Urbanismo Hispano-Americano siglos XVI, XVII y XVIII: El modelo urbano aplicado a la América española, su génesis y su desarrollo teórico y práctico*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, 1994.
- SÁNCHEZ DE AREVALO, R. *Suma de la política*. Manuscrito Biblioteca Nacional de España, [1500?].
- SANTOS, P. *Formação de cidades no Brasil colonial*. V Colóquio Internacional de Estudos Luso-brasileiros. Coimbra, 1968.
- SERRANO Y SANZ, M. *Orígenes de la dominación española en América, t. I*. Madrid: Casa editorial Bailly & Bailliere, 1918. (Nueva Biblioteca de Autores Españoles, v. 25).

- SIMÓN, P. *Noticias historiales de las conquistas de tierra firme en las indias occidentales*: Segunda parte. Bogotá: Casa Editorial de Medardo Rivas, 1891.
- SUÁREZ, C. *Destruir a relva ruim para plantar o jardim celeste*: O projeto urbano espanhol no território da Província de Tunja do Novo Reino de Granada, século XVI. 250 f. Disertación (maestría en Planeación Urbana y Regional), Centro de Ciencias Jurídicas y Económicas, Universidad Federal de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- VILA, S. *La ciudad de Eiximenis*: Un proyecto teórico de Urbanismo en el siglo XIV. Valencia: Diputación Provincial de Valencia, 1984.
- WYROBISZ, A. La ordenanza de Felipe II del año 1573 y la construcción de ciudades coloniales españolas en la América. *Estudios Latinoamericanos*, n. 7, p. 11-34, 1980.

ABSTRACT : *In this article I present the urban genealogy of the pueblos de indios built to concentrate and catechize the indigenous people in the New Kingdom of Granada. This study is rooted in the most important treatise writers and humanists such as Francesc Eiximenis, Rodrigo Sánchez de Arévalo, León Bautista Alberti, and Pietro Cataneo; they considered the city as the place to express specific behaviors, and as pedagogic space to congregate an emotional community. The construction of pueblos de indios in America followed the rules of Felipe II's Ordenanzas of 1573, which specified the criteria of this European tradition. These towns would be constituted as new spaces to control the indigenous people in America.*

KEYWORDS : *ideal cities; moral communities; urban genealogy; pueblos de indios.*

A “LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR” NA INDÚSTRIA DA MINERAÇÃO:

UMA APROXIMAÇÃO A SUAS APROPRIAÇÕES E SENTIDOS¹

EDWIN MUÑOZ GAVIRIA

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

¹ O presente trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasil.

R E S U M O : *O artigo discute a noção emergente de “licença social para operar” na indústria da mineração. Surgida nos últimos anos dos conflitos provocados pela expansão do capitalismo extrativo, ela se soma à linguagem empresarial contemporânea para enunciar as formas de gestão do descontentamento social. Atendendo ao fato de sua difusão, do problemático que são sua conceituação e operacionalização e de sua relevância política, pretendemos identificar alguns elementos centrais da sua emergência no campo da mineração industrial e também as características mais marcantes de suas apropriações e sentidos no nível internacional. Destacamos a relevância da produção e difusão do conhecimento perito veiculado por novos especialistas sociais ao serviço das empresas, assim como alguns traços distintivos das apropriações práticas dessa noção que advogam pela aplicação do chamado enfoque de “engajamento de stakeholders”. Metodologicamente, realizamos a revisão de um conjunto de textos, selecionados com base na relevância deles para o debate internacional atual.*

P A L A V R A S - C H A V E : *licença social para operar; mineração; consultores; não-mercado; responsabilidade social empresarial.*

INTRODUÇÃO

A expressão “licença social para operar” tem irrompido, na última década, como objeto dos discursos de *marketing* e relações públicas das empresas mineradoras, das empresas de consultoria, as quais a põem como um novo serviço a prestar, bem como da mídia dos negócios, que ressalta seu caráter inovador no relacionamento das empresas com a sociedade. Tal expressão parece, certamente, insólita, se se considera que ela não faz parte dos mecanismos formalmente reconhecidos para regular a atividade mineradora na legislação contemporânea. Em entrevista à mídia brasileira, o pesquisador e consultor canadense Ian Thomson – visto, por vezes, como sendo, atualmente, a figura mais representativa nessa matéria – diz que a “licença social para operar” é “uma espécie de aprovação da comunidade em relação às operações de uma determinada empresa” (THOMSON, 2014, n.p.). De fato, tal noção remete ao campo de problemáticas e atores envolvidos nos processos de implantação e operação dos empreendimentos mineradores. Ante a expansão da mineração nos últimos anos, as tensões provocadas pela imposição de danos às populações atingidas pelos projetos têm posto os conflitos entre empresas e populações como o maior foco de atenção

da indústria da mineração (IIED; WBCSD, 2002) e das entidades financiadoras do setor (WORLD BANK; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, 2002; SALIM, 2003). As condições econômicas favoráveis à expansão dos processos de acumulação capitalista de base mineradora têm levado ao aumento de fricções com as populações locais, que, por vezes, defendem seus direitos e reclamam maior poder sobre seus territórios. É nesse contexto geral que a “aprovação” das comunidades se tornou de importância para as empresas.

As formas convencionais de regulação da atividade mineradora compreendem, principalmente, a concessão dos direitos de acesso às terras para prospecção e exploração do minério – regida pelas constituições dos Estados e seus códigos de mineração –, o mecanismo de licenciamento ambiental para regular a apropriação dos espaços e bens comuns e a garantia de não transferência dos custos socioambientais dos projetos para as populações dos territórios explorados. Entretanto, a “licença social” se desenvolve como uma prática de caráter informal, embora não seja desarticulada das regulações formais (SZABLOWSKI, 2007). Ela emerge no contexto de difusão do discurso da “governança”, que procura redefinir a distribuição das relações de poder, sem mediar uma esfera política em que possam se discutir, de forma democrática, os diversos critérios e projetos de apropriação e uso dos recursos. Nesse sentido, os movimentos que rejeitam a mineração como projeto de desenvolvimento evidenciam a importância de se abrirem maiores possibilidades para o debate democrático. Vale assinalar, ainda, que, não por acaso, a noção de “licença social para operar”, tal como a de “governança”, emergiu no âmbito de influência do Banco Mundial, cujas indicações são tão bem recebidas pelo setor minerador.

O fato de colocar a questão como uma “espécie de aprovação” (THOMSON, 2014) não nos parece muito aleatório. A “licença social para operar”, conforme a expressão de Thomson, não funciona como um tipo de processo deliberativo e soberano de sujeitos políticos nem deriva de uma disposição legal sobre a preservação de direitos; ela atua, sim, como uma aprovação produzida empresarialmente. Como mencionado pelo referido consultor, é também uma “ferramenta de gestão” empresarial, um mecanismo gerencial para a procura de consentimento das populações, visando à permanência dos empreendimentos e às afetações por eles ocasionadas. De acordo com a forma que ela é racionalizada por Thomson e outros consultores, a “licença social para operar” é uma ferramenta “baseada no entendimento entre as partes interessadas que permite acompanhar o risco sociopolítico da empresa”. Desse modo, consideramos que sua intencionalidade estratégica aparece mais claramente: a “licença social” se coloca como algo “essencial para reduzir os riscos de a corporação se tornar objeto de crítica pública, de conflitos sociais e, em geral, de sofrer danos na sua reputação” (THOMSON, 2014).

No Brasil, a “licença social” vem sendo incorporada pela retórica de institutos, fundações e empresas, juntamente de um conjunto de práticas a ela associadas. Observamos o crescente número de empresas mineradoras que a associam a suas construções discursivas relativas às políticas e aos programas sociais ou de relacionamento comunitário, isto é, ao universo vocabular mais conhecido por “responsabilidade social”, “investimento social privado” e “sustentabilidade”. De forma conexas, ela também tem sido abraçada por instituições que servem de apoio à idealização de ações sociais das empresas, como o GIFE (Grupo de Institutos Fundações de Empresas) e o Instituto Ethos, e por um crescente número de organizações e profis-

2 Diretor da firma consultora *On Common Ground Consultants Inc.*, sediada no Canadá, e que presta serviços em questões de desenvolvimento sustentável, meio ambiente e direitos humanos.

sionais dedicados à consultoria. Prova da receptividade crescente do tema no Brasil foi a participação, em 2013, do pesquisador e consultor canadense Ian Thomson² no Fórum Governança e Sustentabilidade, realizado em Curitiba (PR), e sua palestra no lançamento do Censo GIFE, em São Paulo, quando falou das relações entre “licença social” e desenvolvimento local (DELMANTO, 2013; GIFE, 2013). A respeito do avanço da apropriação da noção de “licença social” no país, Thomson afirmou que ainda haveria um caminho a percorrer, pontuando que, apesar de “as empresas brasileiras já possu[írem] interessantes casos de engajamento em programas de desenvolvimento comunitário e investimento social”, o desafio “[era] conectar esse esforço ao *core business* das organizações” (THOMSON, 2014, n.p.). Certamente, esse vem sendo o propósito dos institutos, fundações e consultores que trabalham no aprimoramento das estratégias empresariais.

Ainda que não sejam abundantes os desenvolvimentos teóricos e analíticos sobre o tema, mesmo nas ciências empresariais, é reconhecível seu crescente interesse pela indústria mineradora e por alguns círculos profissionais e acadêmicos (PRNO; SLOCOMBE, 2012). Atendendo ao fato de se tratar de uma noção recente, surgida da invenção empresarial, mas também tão problemática na sua concepção e operacionalização, quanto relevante do ponto de vista político, no presente texto pretendemos identificar algumas coordenadas da sua emergência no campo da mineração industrial, bem como as características mais marcantes de suas apropriações no nível internacional. Interessa-nos discutir seu sentido no contexto das estratégias acionadas pelas empresas mineradoras para gerir os espaços sociais dos territórios explorados. Destacamos a relevância da produção e difusão do conhecimento perito veiculado por novos especialistas sociais a serviço das empresas e também alguns traços distintivos das apropriações práticas da “licença social” baseadas no chamado enfoque de “engajamento de *stakeholders*”. Metodologicamente, partimos da revisão de um conjunto de textos, selecionados pela relevância deles para o debate.

A NOÇÃO DE “LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR”

A noção de “licença social” surgiu nos debates sobre os conflitos sociais associados à expansão da indústria mineradora no Canadá, enquanto grande parte de sua difusão deve-se à ressonância que agências supranacionais, como o Banco Mundial, têm feito dela. Sua divulgação deve-se também a uma crescente produção teórica e normativa por parte de profissionais e organizações dedicados à consultoria para a indústria, principalmente no Canadá e nos Estados Unidos. Sua utilização inicial é atribuída, usualmente, a Jim Cooney – na época, diretor de Assuntos Internacionais e Públicos da mineradora canadense *Placer Dome* –, que, em 1997, usou essa expressão em uma reunião do setor apoiada pelo Banco Mundial, em Washington. Naquele evento, Cooney propôs que a “indústria teria de atuar de forma positiva para recuperar sua reputação e obter uma ‘licença social para operar’ através de um processo que, começando no âmbito das minas e projetos individuais, criaria, ao longo do tempo, uma cultura e perfil públicos para a indústria mineradora” (THOMSON; BOUTILIER, 2011, p.1). Nesse mesmo ano, tal noção foi mencionada na conferência sobre “Mineração e a Comunidade”, em Quito, Equador, promovida também

pelo Banco Mundial (THOMSON; BOUTILIER, 2011). Alguns autores atribuem sua primeira menção escrita ao texto *Large Mines and the Community: Socioeconomic and Environmental Effects in Latin America, Canada and Spain*, publicado em inglês em 2001 e, em 2003, em espanhol, pelo Centro Internacional para o Desenvolvimento da Pesquisa e o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento – Banco Mundial. Esse texto concluía que a concessão ou as licenças minerárias legais não eram suficientes e que “as empresas deve[riam] obter uma licença social, a qual depende[ria] de processos de consulta, participação local e – cada vez mais – de um sólido diálogo tripartite” entre comunidade, empresa e governos (MCMAHON; REMY, 2003, p. 33).

Não é por acaso que o próprio Banco Mundial esteja presente no surgimento da noção de “licença social”: dada sua influência como agência financiadora, seu aval é valorizado pela indústria da mineração e seus modelos e instrumentos, tanto obrigatórios quanto voluntários, são tomados como pontos de referência (SZABLOWSKI, 2007). É evidente que a noção de “licença social” surge relacionada com a de “governança” (WORLD BANK, 1992), como pode ser apreciado em um texto de 2002, intitulado *Global Mining*, no qual o Banco Mundial, a respeito da “licença social”, afirmava que “as empresas de mineração precisa[va]m, tanto quanto sua licença legal, de uma ‘licença social’ para operar. Essa licença social seria o resultado do trabalho empreendido no processo de consulta, participação e, crescentemente, de um forte diálogo trilateral entre a companhia mineradora, a comunidade local e o governo em nível local, regional ou nacional” (WORLD BANK; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, 2002, p. iv-v). Podemos afirmar, portanto, que tal linhagem institucional esclarece as proximidades da “licença social” com as formas transnacionais de regulação da atividade mineradora que predominam na atualidade (SZABLOWSKI, 2007). É dentro dessas fórmulas de regulação próprias da “governança” que se pode falar de uma licença concedida a partir do espaço reconstituído da sociedade local.

Entretanto, especialistas que oferecem serviços de consultoria para a indústria são os que têm dado maior conteúdo, conceituação e operacionalização à “licença social”. Eles defendem o caráter de relação intangível e informal que tais licenças apresentam. Como define Ian Thomson (2014, n.p.), “a licença social para operar é uma espécie de aprovação da comunidade em relação às operações de uma determinada empresa”, mas tal aprovação é reconhecida como uma prática de caráter informal não contida em um documento ou requisito escrito. Trata-se de um tipo de pacto de legitimidade e credibilidade construído na relação dita como “real” ou “atual” entre as empresas e suas “partes interessadas” (*stakeholders*)³, em contraposição ao caráter distante de uma relação estritamente formal que traz como resultado a aceitação das empresas e seus projetos (MINING FACTS, 2014). Dessa forma, diferentemente do consentimento prévio, livre e informado que se apresenta anteriormente à instalação do projeto, a “licença social” é considerada um processo dinâmico, produzido ainda depois de sua aprovação, com graus que variam ao longo do ciclo de vida de um empreendimento (THOMSON; BOUTILIER, 2011; PRNO; SLOCOMBE, 2012), como será detalhado posteriormente.

Embora o sujeito de tal consentimento possa ser a sociedade em seu conjunto – seja nacional, seja internacional, incluindo governos, comunidades, público em geral e mídia – pelo fato de realizar verificação externa sobre as atividades e demandas

³ Grupo ou indivíduo que pode afetar ou ver-se afetado pelas atividades da empresa (FREEMAN, 1984).

de cumprimento de padrões sociais, econômicos e ambientais das empresas mineradoras, são as comunidades locais afetadas diretamente pelos empreendimentos sobre quem tal consentimento deve se iniciar e estar firmemente fundado (JOYCE; THOMSON, 2000; PIKE, 2012; MINING FACTS, 2014). Elas se constituem em “árbitros chaves” no processo por conta da sua proximidade aos projetos, sensibilidade aos seus efeitos e capacidade de afetar seus resultados (PRNO; SLOCOMBE, 2012). Tal singularidade exprime o caráter complexo da procura da “licença social”, sendo necessário considerar a especificidade temporal e geográfica, produto de condições sociais, econômicas e ambientais locais, o que inclui as prioridades, capacidades e expectativas das comunidades, que variam segundo o contexto (PRNO; SLOCOMBE, 2012). Enquanto algumas definições focam-se nela como meio para obter entendimento entre as partes (THOMSON, 2014), outras são mais pragmáticas e diretas ao considerar a “licença social” como a aceitação da sociedade de atividades ou operações sem oposição social ou protesto (PROSPECTORS E DEVELOPERS ASSOCIATION OF CANADA, 2009).

Porém, sua característica mais distintiva – na expressão de Thomson – é que se trata de uma “espécie” de aprovação que não é do tipo de um processo deliberativo e soberano de sujeitos políticos ou do tipo derivado de uma disposição legal sobre a preservação de direitos, e, sim, uma aprovação produzida empresarialmente. Como mencionado pelo referido pesquisador e consultor, ela é uma “ferramenta de gestão” empresarial, embora tenha o propósito político de procurar o consentimento das populações atingidas ante o risco de sua real ou potencial capacidade de rejeição.

MECANISMOS POLÍTICOS DE TERRITORIALIZAÇÃO DAS EMPRESAS MINERADORAS

A “licença social” torna-se uma necessidade para a mineração industrial como consequência das formas contemporâneas de implantação territorial desse tipo de atividade. O fato de o minério se encontrar em alguns lugares determinados e não em outros faz com que as empresas se submetam a uma rigidez locacional que as torna relativamente dependentes de questões associadas ao acesso às terras, às regulações estabelecidas e às exigências de tempo e custo (SZABLOWSKI, 2007). Toda vez que as empresas com maior flexibilidade locacional conseguem acondicionar o terreno político através da estratégia política da ‘chantagem locacional’ (ACSELRAD; BEZERRA, 2010, p.4), exercendo pressão por maiores níveis de desregulação social, ambiental e fiscal, as empresas mineradoras, com sua rigidez de localização, restringem as possibilidades de escolha por condições sociopolíticas ótimas antes de instalar-se (JOYCE; THOMSON, 2000). Em consequência, devem recorrer a mecanismos de intervenção social e política que não correspondem a práticas estritamente de mercado. É nesse espaço que a “licença social” adquire seu principal sentido.

Dadas suas características, ela se localiza em um espaço que não corresponde, diretamente, às práticas empresariais de mercado próprias da concorrência entre firmas, tampouco ocupa o espaço das disposições legais sujeitas à regulação estatal. Responde mais ao espaço de interação que tem sido designado, na literatura empresarial, como “não-mercado” (BODDEWYN, 2003), no qual são acionadas estratégias

requeridas pelas empresas para gerir suas interações institucionais, políticas e sociais como forma de aumentar sua capacidade de criar e captar valor (RUFIN; PARADA; SERRA, 2008). A “licença social” é, em consequência, uma estratégia empresarial de intervenção política orientada à consecução do consentimento, quando considerado relevante para fazer mais eficiente a atividade extrativa ou mesmo para garantir sua continuidade.

As condições para a configuração desse espaço de não-mercado derivam-se das mesmas características que assumem as formas de regulação da atividade mineradora, principalmente em termos do regime de propriedade sobre o minério e a legislação ambiental. É característico da política extrativa dos países que abraçam os preceitos neoliberais que o Estado opte por uma estratégia de “ausência seletiva” (SZABLOWSKI, 2007, p. 27), regulando diretamente algumas áreas ao garantir direitos formais aos investimentos das mineradoras, enquanto o faz indiretamente para outras áreas – especialmente aquelas de caráter social –, ao redistribuir para as empresas mineradoras parte da sua autoridade e responsabilidade na regulação social dos conflitos derivados do encontro entre formas divergentes de apropriação do território. Enquanto os regimes de propriedade e contrato favorecem a lógica do mercado, espaços de mediação do conflito social encontram, em teoria, maiores possibilidades de realização na regulação ambiental com seu principal instrumento, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). O EIA, além de pretender controlar os impactos negativos que não são efetivamente regulados pelos mercados, cria, potencialmente, arenas nas quais a mediação social do desenvolvimento minerador pode tomar lugar, caso também considere os impactos sociais e assegure a participação pública na tomada de decisões (SZABLOWSKI, 2007). Porém, a frequente falta de efetividade de tais espaços de discussão pública, a lógica de elaboração do EIA e as condições de regulação governamental sobre as quais ele comumente opera atribuem uma apreciável discricionariedade às empresas para a mediação de conflitos sociais resultantes do desenvolvimento dos empreendimentos. É aí que ganha sentido a “licença social” como um instrumento de controle do risco sociopolítico para a empresa ou o empreendimento. Ela exhibe uma característica central dos atuais modelos regulatórios de ordem transnacional, que é a criação de formas de regulação específicas nas quais corporações e comunidades se encontram envolvidas através de normas que chegam a se institucionalizar estreitamente condicionadas a processos locais de interação entre ambas as partes (SZABLOWSKI, 2007). Assim, a “licença social” parece ser uma tentativa de dar forma a tais processos sociais difusos no campo das estratégias de não-mercado do setor minerador.

APROPRIAÇÕES EMPRESARIAIS DA “LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR”

A partir dos argumentos esgrimidos pelos agentes encarregados de mobilizar o tema na literatura acadêmica e profissional empresarial, é possível diferenciar dois conjuntos de argumentos, que se invocam em forma de explicações ou justificativas, sobre o porquê da necessidade da “licença social”. Um deles está associado ao discurso da competitividade e da inserção territorial das empresas e o outro, a critérios mais pragmáticos de interação estratégica das empresas com as comunidades locais.

A “LICENÇA SOCIAL” COMO PROCURA DE “VALOR COMPARTILHADO” E COMPETITIVIDADE

Uma perspectiva que explica o sentido da “licença social” está associada ao discurso, crescentemente difundido, da inserção territorial das empresas. Nela se legitima a chamada “ancoragem territorial” (AMILHAT SZARY, 2010, p. 12) como uma participação ativa no desenvolvimento dos territórios explorados. A “licença social” relaciona-se, por um lado, ao resultado da difusão do discurso do desenvolvimento sustentável e seu caráter integrador e consensualista, para destacar a relevância da participação dos diversos atores nos processos de desenvolvimento (PRNO; SLOCOMBE, 2012). Ali, a “responsabilidade social” aparece como o campo de práticas ou ferramentas consideradas idôneas para a obtenção da “licença social”, ao pôr a ideia de que as empresas, para além de apenas produzir benefícios para seus acionistas, têm algumas responsabilidades com a sociedade. Pela via da participação das comunidades, a licença social também estaria em consonância com a difusão das chamadas formas de “governança”, a partir das quais as vozes das comunidades afetadas pelas minas chegariam a ter maior influência na tomada de decisão sobre o desenvolvimento de base mineradora e nos processos políticos (PRNO; SLOCOMBE, 2012).

A “licença social” facilitaria a “ancoragem territorial” e, em consequência, a competitividade da empresa, ao ser parte da estratégia de criação de “valor compartilhado com a sociedade” (JOYCE; THOMSON, 2000; MINING FACTS, 2014). Retomando de forma recorrente as ideias do consultor empresarial Michel Porter a respeito das conexões que existiriam entre a vantagem competitiva e as práticas de responsabilidade social corporativa das empresas, afirma-se que “para que as empresas tenham sucesso nos seus negócios, precisam de sociedades ‘saudáveis’”, o que é demonstrado pelo fato de que “não existe empresa rica em lugar pobre”, como dizia o gerente corporativo de relações públicas de uma multinacional mineradora (DELMANTO, 2013, n.p.). Entre as questões territoriais comumente associadas à competitividade, aparecem a educação, a saúde, a igualdade de oportunidades, o uso de recursos naturais, a disponibilidade de mão de obra, a infraestrutura etc. Tais temas afetam as ramificações da cadeia de valor do negócio e acabam influenciando a “habilidade de competir” da empresa. A procura da “licença social” consiste no endereçamento adequado desses temas, gerando benefícios tanto para a empresa quanto para a sociedade (DELMANTO, 2013). Produz-se, assim, um alinhamento da empresa com o que alguns chamam de “bem coletivo territorial” (AMILHAT SZARY, 2010, p. 8). Esse mesmo sentido da licença social é ressaltado por uma instituição promotora do tema em nível internacional: “uma licença social se baseia no grau em que uma corporação e suas atividades cumprem as expectativas das comunidades locais, a sociedade em seu conjunto e os diversos grupos que a compõem” (MINING FACTS, 2014, n.p.).

O caráter social, assimilado à “licença social” por parte da empresa, não está isento de oposição nos debates atuais sobre o tema. Críticas são direcionadas ao fato de que ela se constitui como uma oposição ao livre mercado, resultando em um conceito de “mata-mercado” – uma “licença social para matar o crescimento e o emprego” (CORCORAN, 2014, n.p.). Assume-se, assim, como uma tentativa de subverter ou restringir o princípio liberal da “mão invisível”, responsável pelo funcio-

namento eficiente do mercado. E mais: atribui-se à procura da “licença social” a tentativa de afirmar a ideia de que “tudo pertence ao povo” (CORCORAN, 2014), confrontando a noção de criação de “valor compartilhado”, visto que ela é considerada como parte de um viés ideológico que pretenderia reinventar o capitalismo, tirando a tomada de decisões das empresas e da iniciativa privada para impor um maior controle social a esse processo.

A “LICENÇA SOCIAL” COMO GESTÃO DO “RISCO SOCIAL”

Perspectivas ainda mais pragmáticas explicam que a necessidade de obter a “licença social” está diretamente vinculada ao fato de se pretender mudar a percepção nas comunidades, alegando-se que, sob certas condições para a mobilização social, o posicionamento das populações atingidas pelos empreendimentos resultaria em um fator eventualmente crítico para o desenvolvimento dos projetos. Nesse sentido, a capacidade de organização e realização de ações contrárias à empresa é apontada como um assunto a ser intervindo. Alguns especialistas consideram que as críticas estritamente ambientalistas das décadas passadas estariam dando passo às reivindicações de interesses propriamente sociais, gerando um tipo diferente de conflito, que conteria um risco relevante para a operação das empresas, resultando, inclusive, até em casos de fechamento de minas (JOYCE; THOMSON, 2000; PIKE, 2012).

Segundo dados dos consultores Boutilier e Thomson, retomados pela organização *Mining Facts* (2014), a “licença social” representa 75% do preço especulativo mais alto de um depósito de classe mundial, prévio a sua exploração e pronto para seu desenvolvimento. Ela garante que o projeto seja desenvolvido sem interrupções, evitando o incremento dos custos, incluindo as taxas de juros, e, com isso, impede o comprometimento da capacidade futura de a empresa conseguir financiamento e manter os lucros dos acionistas. Entre os fatos temidos pela ausência de consentimento, estão o aumento de processos legais, protestos, bloqueios, sabotagem, ataques armados e fechamento das minas (HUMPHREYS, 2000; JOYCE; THOMSON, 2000).

A medida da ocorrência, ou não, de tais acontecimentos é concebida como “risco social”, um fenômeno pelo qual se compromete a viabilidade dos projetos, por serem considerados socialmente inaceitáveis (JOYCE; THOMSON, 2000, p. 2). Tal tipo de risco ganhou relevância com as transformações sociais e políticas acrescentadas pelo reconhecimento de direitos humanos das populações afetadas pela mineração, especialmente dos direitos das comunidades indígenas. No caso da América Latina, isso foi acompanhado pelas novas condições democráticas que se seguiram ao final das ditaduras, assim como dos avanços tecnológicos em comunicações, que facilitaram o acesso e a divulgação de informações sobre confrontos específicos, e da capacidade de ação conjunta das organizações sociais (PIKE, 2012). Nessas condições, emergiram grupos locais de todos os tipos exercendo pressão para obter maior controle sobre o desembolso de benefícios financeiros das atividades dentro de sua localidade, mesmo nas etapas iniciais dos projetos (HUMPHREYS, 2000; JOYCE; THOMSON, 2000). Porém, como é pouco reconhecido nos discursos empresariais, é o próprio chamado “desenvolvimento de recursos” – com o qual se faz alusão à exploração industrial de uma mina –, como política de desenvolvimento e como projeto de apropriação dos territórios, que está em questão.

Dessa perspectiva, a “licença social” é concebida como uma espécie de “seguro” (MINING FACTS, 2014). Boas relações com a comunidade tendem a fornecer a base para uma efetiva e ininterrupta operação, uma garantia de eficiência (HUMPHREYS, 2000), principalmente para as grandes empresas, que procuraram aumentar a segurança presente e futura das operações (SZABLOWSKI, 2007). A relação com as comunidades é incorporada como parte da estratégia de valorização da empresa, a qual se reflete em acumulação de capital reputacional. Este último possui um efeito legitimador que, no futuro, mais do que fazer uma mera oposição hostil, pode vir a “abrir portas” ou “criar pontes” para entrar em discussão com ONGs, comunidades e outros grupos e a representar vantagens competitivas para obter acesso preferencial a potenciais áreas de exploração (HUMPHREYS, 2000; JOYCE; THOMSON, 2000).

Conforme visto, a procura da maximização do lucro parece ser a lógica predominante nas justificativas sobre a necessidade de obter uma “licença social” para operar. Como afirma Humphreys (2000), o objetivo central das empresas é a criação de riqueza para seus acionistas; porém as condições sob as quais é perseguido esse propósito estão sujeitas a constantes mudanças. Tais condições são, em grande medida, de natureza social e política. A decisão de implementar políticas comunitárias responde, portanto, à avaliação pragmática dos principais ingredientes do sucesso do negócio e dos custos e benefícios das escolhas políticas alternativas (HUMPHREYS, 2000). Aqui, as empresas se perguntariam: “qual o custo futuro de não ter feito o que era necessário?” (DELMANTO, 2013, n.p.). Entretanto, a diminuição do risco pela implementação da “licença social” pode ser incerta e difícil de medir, fato exacerbado pela falta de expertise em temáticas comunitárias dentro da empresa mineradora tradicional (SZABLOWSKI, 2007). Em resposta, os especialistas e consultores asseguram que a “licença social” é a principal ferramenta para gerir o risco social no âmbito do projeto de mineração (JOYCE; THOMSON, 2000).

Por sua parte, alguns críticos não consideram a “licença social” um conceito válido, principalmente porque as comunidades ou grupos locais não seriam, na visão deles, um ator legítimo para negar ou conceder tal consentimento. Eles teriam o direito de boicotar qualquer empresa ou produto, ou mesmo protestar de forma não violenta, mas não de transgredir o direito de as empresas operarem. Para os críticos, a atribuição de tal poder às comunidades pode prejudicar o sistema de direitos sobre os quais descansa a atividade mineradora, legitimando uma possível expansão de proibições legais sobre as empresas (NEWMAN, 2014). De forma contrária, eles afirmam que as empresas devem continuar sendo livres para operar qualquer empreendimento, desde que não violem direitos individuais de outros, incluindo os direitos à liberdade e propriedade; por sua vez, ao governo, corresponde a proteção dos direitos de todas as partes por meio da imposição de leis (WOICESHYN, 2014).

A “LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR” COMO PRÁTICA

Embora a noção de “licença social” remeta a um objetivo empresarial, ela também denota uma dimensão prática, possível de se dar pelo desenvolvimento de formas de profissionalização, nas quais se destaca a figura do perito social e sua

função de problematização e intervenção das relações empresa-comunidade, através da produção, articulação e difusão de conhecimento especializado sobre o tema.

A prática de implementação da “licença social” está interligada com a produção de campos de conhecimento e expertise profissional, associados às teorias da gestão empresarial (*management*). Pode-se afirmar que a história da produção capitalista é também a da profissionalização do *management*, do seu desenvolvimento e evolução, e do crescimento dos serviços de consultoria especializada (CHANDLER, 1977 *apud* BRYSON, 2000). A esse respeito, Olds e Thrift (2005) consideram a formação e operação de um “circuito cultural do capitalismo”, especializado em produzir e disseminar o conhecimento requerido para viabilizar os processos de acumulação. Esse circuito emerge da e compõe-se pela concentração de três diferentes instâncias: consultores, “gurus” e, especialmente, escolas de negócios – todos ressaltados pelo trabalho da mídia, que passa a fazer também parte do circuito (OLDS; THRIFT, 2005). Para Ong (2005), essa forma de institucionalização do conhecimento especializado configura uma “ecologia da expertise” que gera uma nova zona técnico-administrativa, dependente de novas combinações de conhecimento móbil e atores conectados a diversos lugares e labores.

O campo de especialistas em temas de “responsabilidade social e ambiental” das empresas parece ser um dos mais dinâmicos em crescimento (CORREA; FLYNN; AMIT, 2004; ROWE, 2005). Williams e Conley (2008) falam da conformação de uma comunidade da responsabilidade social corporativa pelos múltiplos participantes aglutinados ao redor dela, a saber: uma nova classe de profissionais encarregados desse tema dentro das empresas e agrupados num departamento responsável por “relações com a comunidade”; uma classe de profissionais *outsiders* que fazem consultoria para as companhias; advogados que assessoram as corporações no atendimento dos interesses dos “*stakeholders*”; “investidores socialmente responsáveis”; Organizações Não Governamentais; agentes do governo e suas contrapartes em agências multilaterais, como o Banco Mundial. No caso da mineração – e também das atividades extrativas em geral –, é muito relevante a presença do especialista social (SZABLOWSKI, 2007, p. 127) para a construção de modelos e esquemas de operação e avaliação, como relatórios, índices, aplicação de normas voluntárias, consultorias de auditoria social e avaliação de risco social, assim como para o treinamento de pessoal das empresas e o contato direto com as comunidades. Tais modelos de pensamento e intervenção têm sido tematizados de formas diversas, como prevenção do “risco social” (KITTLE; RUGGIE, 2005; BOUTILIER; THOMSON, 2009); “licença social para operar” (JOYCE; THOMSON, 2000; THOMSON; BOUTILIER, 2011) ou construção de capacidades das comunidades e capital social (BLACK, 2006; BOUTILIER, 2009), entre outros.

Nesses campos, a função do consultor ou profissional com expertise em temas sociais é comumente a de transferir os últimos modelos, teorias, técnicas e metodologias de gestão entre companhias e entre países. Mas, além dessa função de caráter mais evidente, eles também cumprem a tarefa de tradução (BRYSON, 2000) ou interpretação (SZABLOWSKI, 2007), na qual os problemas são redefinidos ou traduzidos em termos de soluções disponíveis no repertório dos consultores. Articulando diversos campos de saberes, eles constroem e reconstroem os limites de um problema para fazê-lo manejável e, assim, dão conteúdo concreto às estratégias empresariais.

No caso da “licença social”, aparece como central o papel que os especialistas desempenham na construção da noção de “risco social” como problema que deve

ser gerido pelas práticas que eles mesmos promovem. Conforme tal construção do problema, haveria muitos exemplos de minas que foram ameaçadas ou estão sob ameaça, devido à incapacidade de as empresas estabelecerem acordos (PIKE, 2012). Para Joyce e Thomson (2000), o “risco social” é um aspecto da indústria mineradora que deve ser calculado na avaliação dos projetos e gerenciado durante a vida do projeto: os empresários têm a necessidade de diagnosticar os riscos a fim de gerenciá-los e reduzi-los; os investidores buscam uma avaliação do risco para dimensionar a pertinência do investimento – procedimentos também necessários para os potenciais financiadores de projetos ou compradores (BOUTILIER; THOMSON, 2009; THOMSON, 2014). No entanto, perante o fato de a gestão do “risco social” estar ocorrendo em grande medida fora de qualquer quadro legislativo definido, há, para as empresas, uma considerável confusão no modo de proceder (JOYCE; THOMSON, 2000). Com a problematização focada no desenvolvimento da habilidade das empresas mineradoras para medir e reduzir os riscos sociopolíticos, a “licença social” é apresentada como ferramenta privilegiada e ponto de partida para a gestão do “risco social” (THOMSON, 2014).

Um grupo importante de especialistas e consultores no tema tem indicado a perspectiva do chamado engajamento das “partes interessadas” (*stakeholders*) como base teórica e metodológica privilegiada para racionalizar a relação da empresa com as comunidades e para assinalar os procedimentos, técnicas e instrumentos para operacionalizá-la (JOYCE; THOMSON, 2000; THOMSON; BOUTILIER, 2011). Tal perspectiva, posta inicialmente por Freeman (1984), reconhece que um indivíduo ou grupo é um “*stakeholder*” quando possui atributos de poder, legitimidade e urgência de reivindicação. Já a força das relações entre a empresa e as “partes interessadas” seria determinada pelo grau de compatibilidade dos seus interesses e pela necessidade dessas relações para que a empresa realize seus objetivos (FRIEDMAN; MILES, 2002 *apud* PRNO; SLOCOMBE, 2012). Por possuírem tais atributos, as comunidades são consideradas os principais “*stakeholders*” dentro das estratégias de engajamento das empresas mineradoras.

Atualmente, as formulações dos consultores canadenses Ian Thomson e Robert Boutilier parecem ter notável influência mundial no setor da mineração preocupado em obter a “licença social”. Esse influxo se apresenta mesmo no Brasil, onde tal proposta é crescentemente abraçada por instituições de apoio às empresas, como o GIFE (2013), pela mídia e por grandes mineradoras, como parte de sua política de relacionamento com as comunidades. A importância de promover o engajamento com tais comunidades críticas é ressaltada por Thomson (2014) como elemento-chave da “licença social” como prática. Ela é “sensível às mudanças de percepção em relação à empresa e ao projeto e suscetível a influências externas e, por isso, requer acompanhamento e diálogo constante [...]. [É] conquistada a partir da construção da relação da empresa com a comunidade onde está inserida” (THOMSON, 2014, n.p.). Trata-se de uma relação dinâmica sujeita a uma construção permanente e a momentos de retrocesso. Embora o autor afirme a inexistência de uma receita passível de se generalizar para que as empresas atinjam um alto grau de engajamento, talvez ele apresente, ao lado do pesquisador e consultor Robert Boutilier⁴, o mais refinado e difundido modelo normativo para a implementação da “licença social”.

No texto *La licencia social para operar*⁵, os dois autores supracitados propõem um método para determinar o nível da “licença social” de um projeto e a estabilidade

⁴ Especialista em temas de desenvolvimento sustentável do Centro para o Desenvolvimento Comunitário Sustentável, Universidade Simon Fraser, Vancouver, Canadá.

⁵ Texto disponível em espanhol, originalmente publicado em: DARLING, Peter. *SME Mining engineering handbook*, capítulo 17.2, páginas. 1779-1796, Society for Mining, Metallurgy, and Exploration, Inc., Littleton, Colorado, EEUU.

dela em cada nível. O que leva de um nível para o outro é o processo de construção de relações com as comunidades, cujo resultado para a empresa é uma percepção de legitimidade, credibilidade e, finalmente, de confiança no empreendimento. Os níveis são definidos conforme a ocorrência desses atributos: 1) suspensão da “licença social”, quando o empreendimento é considerado ilegítimo pela comunidade; (2) aceitação da comunidade, quando o considera legítimo ao perceber que ele gera algum benefício; (3) aprovação, ao ganhar credibilidade – produto da percepção de compartilhar interesses com o empreendimento; e (4) identidade, quando há identificação plena entre a comunidade e o empreendimento.

Segundo os autores, a estabilidade da “licença social” é determinada por uma arquitetura do tipo “rede”. A rede emerge como uma matriz de inteligibilidade que objetiva a “comunidade” – sujeito da “licença social” – como uma “rede das partes interessadas”, configurada a partir do compartilhamento de interesses comuns entre seus “nós”. Thomson e Boutilier (2011) advertem que, com frequência, as comunidades já existem antes mesmo de se evidenciar nelas a existência de uma “organização em rede”. Quando tal organização está ausente, quando não existe o tipo de coesão requerida, é possível e necessária sua criação⁶. Em ambos os casos, as empresas devem se envolver na construção de um “capital social” que possibilite a existência de comunidades de interesses. Isto é denominado “construção de comunidades”, “forja de capacidades” ou “fortalecimento institucional”. Trata-se tanto de “comunidades” que poderíamos denominar de *lato sensu*, isto é, unidades de propósito de caráter contingente, criadas em função das necessidades dos empreendimentos, ou mesmo de comunidades *stricto sensu*, aquelas que são conformadas por processos históricos de identificação cultural que poderiam ser igualmente instrumentalizáveis⁷. Em qualquer caso, o propósito é obter “redes balanceadas” que combinem, de forma equilibrada, integração e flexibilidade. É com esse tipo de estrutura reticular que a confiança pode ser mantida de forma estável, momento chamado, eufemisticamente, de “copropriedade psicológica”, em que “a comunidade agora é resistente à retórica de nós-contra-eles dos grupos antimineração” (THOMSON; BOUTILIER, 2011, p.18). Esse é, sem dúvida, o melhor cenário possível para os gestores do “risco social”.

Quanto ao conteúdo do relacionamento com as comunidades, indique-se que é necessário reconhecer as “sensibilidades locais” e manejar “proativamente” suas expectativas, assim como cumprir os compromissos feitos com elas (JOYCE; THOMSON, 2000, p.7). A esse respeito, os “programas de desenvolvimento comunitário” – tão afins à retórica da “responsabilidade social empresarial” – ajudariam a empresa a “ganhar e manter uma ‘licença social para operar’, demonstrando um compromisso tangível e credível para trabalhar e melhorar a vida das pessoas locais” (PROSPECTORS E DEVELOPERS ASSOCIATION OF CANADA, 2009, p. 87). Sobre o caráter instrumental e estratégico desse tipo de programa, Thomson e Boutilier afirmam, claramente, que, “ao final das contas[,] cada grupo social tem seus próprios temas específicos, que fornecem muitas oportunidades para unir as pessoas” (2011, p.36).

6 Com relação a isso, é ilustrativa a expressão, supostamente axiomática na indústria da mineração, de que os depósitos minerais estão onde a gente os acha e que as minas são construídas – e acrescentaríamos, tanto técnica quanto socialmente (THOMSON; BOUTILIER, 2011, p.7).

7 A prescrição é para que as “comunidades” comportem certas qualidades em suas relações que as façam consentir a presença do empreendimento em suas vidas. Espera-se, como resultado da intervenção da empresa na comunidade, que ela possa “ser um sócio forte e digno de confiança para atingir qualquer objetivo que se proponha” (THOMSON; BOUTILIER, 2011, p.36).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A “licença social para operar” surge, sem dúvida, como uma ativa aposta empresarial de intervenção sociopolítica para o acondicionamento dos territórios às necessidades do capital extrativo. Ela possibilita nomear, legitimar e dar conteúdo concreto às formas de combate aos riscos que a sociedade representa para os negócios. É através de estratégias desse tipo, isto é, de gestão empresarial do consentimento, que as empresas mineradoras desenvolvem e complexificam seus mecanismos de territorialização na atualidade. Ela se apresenta como uma ferramenta de intervenção *in situ* que pretende dar inteligibilidade empresarial do risco que o social pode gerar para os negócios na ausência de relações de sintonia com a empresa; risco gerado tanto pela ausência de uma unidade de propósito – “comunidade” – quanto por unidades de propósito que perseguem fins não compatíveis com os dos interesses empresariais.

Encontramos na “licença social” a idealização de um tipo de tecnologia política (FOUCAULT, 2006) que racionaliza a consecução de objetivos a partir da aplicação de certas formas de saber e certos meios. A problematização do “engajamento” põe, de antemão, o propósito estratégico de construir relações, conexão ou empatia com as comunidades. Nas palavras de Thomson e Boutilier (2011, p. 7), o imperativo de “adaptar-se à localização do depósito e conectar-se com as pessoas que vivem ali”. Em relação à racionalidade, tal tecnologia nos remete à forma reticular que serve de modelo para sua reflexão e ação. Por uma parte, a empresa, além de se tornar membro na “rede social” intervinda – ao estilo das racionalidades militares das guerras contrainsurgentes –, requer o diagnóstico da natureza da rede oponente em um determinado conflito e assume sua ação na forma de uma rede: precisa-se de uma rede para combater outra (ARQUILLA; RONFELDT, 2001; HARDT; NEGRI, 2004). Mas é na produção da própria rede que observamos a tarefa propriamente tecnológica da configuração do espaço de socialização no entorno da empresa. Para tanto, torna-se central a produção de um saber perito, que procura se legitimar pelo monopólio da expertise e, ao mesmo tempo, modula expressões de dissenso em formas que incorporam – enredam – os sujeitos críticos, mais do que os excluem. Nesse sentido, os programas de “responsabilidade social” se apresentam às empresas como meios idôneos para blindar e despojar as populações de sua própria capacidade crítica pela via da construção da docilidade (ACSELRAD; PINTO, 2009), através da resposta limitada a suas carências, na linha do que poderia ser considerado como uma “política da resignação” (BENSON; KIRSCH, 2010). Porém, longe de promover qualquer passividade, tais estratégias favorecem um tipo de ativismo comunitário que, ao alocar responsabilidades nas comunidades, objetiva fazê-las “proprietárias” tanto das chamadas oportunidades que o empreendimento traz quanto dos danos e dos riscos.

Por fim, é necessário considerar que, nos lugares atingidos pelo extrativismo mineral, onde se concretiza o sofisticado mecanismo “despolitizador” da política da gestão empresarial do consentimento, há sempre um possível espaço para o dissenso, no qual sujeitos individuais e coletivos – centro-americanos, andinos, patagônicos ou amazônicos – não estão dispostos a consentir e reivindicam, sem pedir licença, o caráter intrinsecamente litigioso do político.

Edwin Muñoz Gaviria:
emugaia@hotmail.com.

Artigo recebido em janeiro
de 2015 e aprovado para pu-
blicação em maio de 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

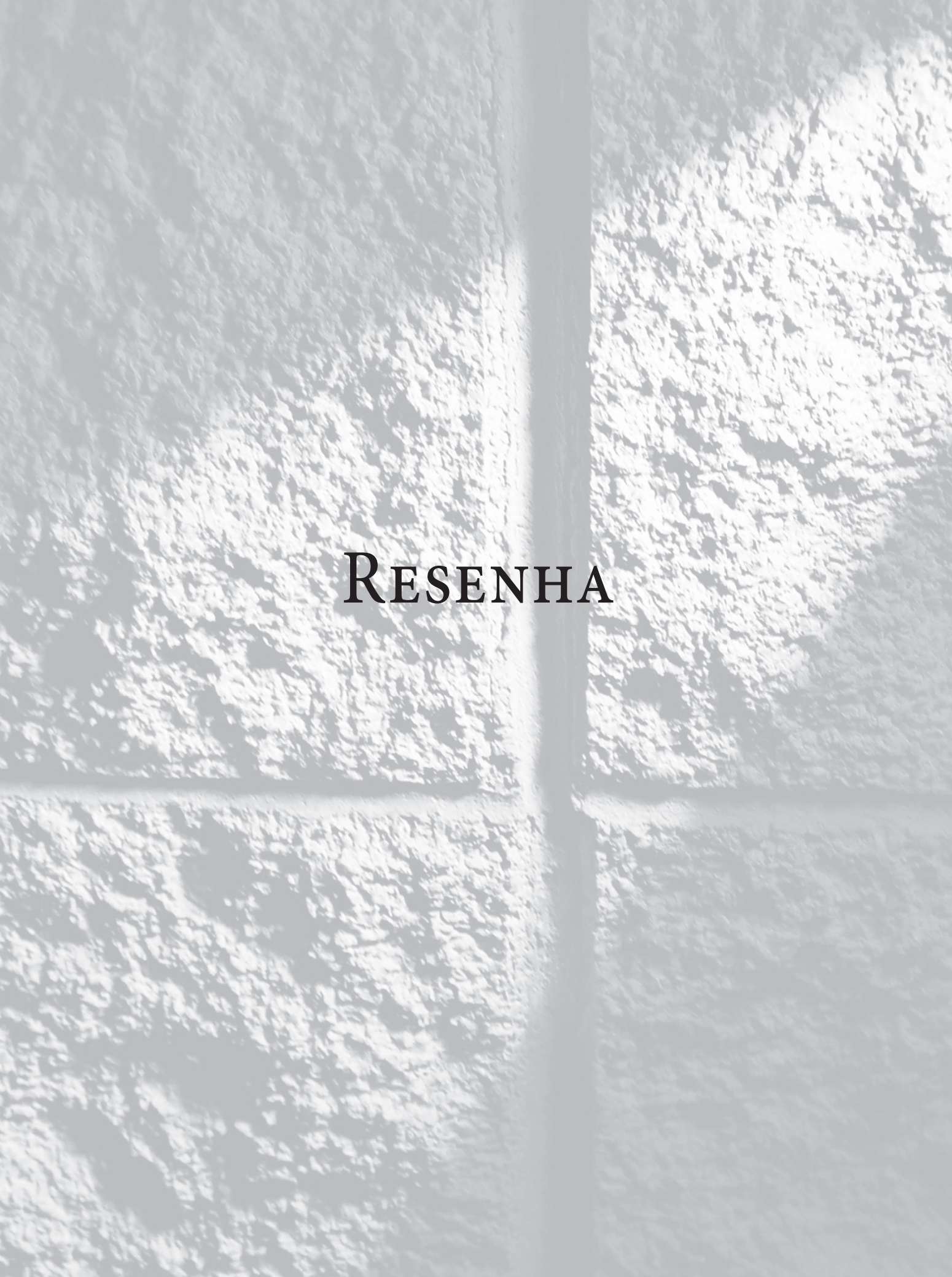
- ACSELRAD, H.; BEZERRA, G. D. N. Desregulação, deslocalização e conflito ambiental: considerações sobre o controle das demandas sociais. In: ALMEIDA, A. et al. (Org.). *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p. 179-210.
- _____.; PINTO, R. A gestão empresarial do “risco social” e a neutralização da crítica. In: SEMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 9., 2009, Rio de Janeiro. *Anais da XIV Semana de Planejamento Urbano e Regional*. Rio de Janeiro: IPPUR, 2009. 1CD-ROM.
- AMILHAT SZARY, A. La prise de position des acteurs privés dans la gouvernance territoriale: enjeux, opportunités, risques. “Territorial share-taking” en Amérique Latine. In: _____ (Coord.). *Les acteurs privés dans la gouvernance en Amérique Latine: firme et territoire en Amérique Latine*. Paris: Institut de recherche et débat sur la gouvernance, mar. 2010. p. 6-18. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/synthese/fiche-synthese-19.html>>. Acesso em: 1 dez. 2014.
- ARQUILA, J.; RONFELDT, D. *Networks and Netwars*. The future of terror, crime and militancy. [S. l.] RAND Corporation, 2001. Disponível em: <http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1382.html>. Acesso em: 1 dez. 2014.
- BENSON, P.; KIRSCH, S. Capitalism and the politics of resignation. *Current Anthropology*, v. 51, n. 4, p. 459-486, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.1086/653091?uid=3737808&uid=2&uid=4&sid=21105639364083>>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- BLACK, L. D. Corporate social responsibility as capability the case of BHP Billiton. *Journal of Corporate Citizenship*, v. 23, p. 25-38, jul. 2006. Disponível em: <<http://www.greenleaf-publishing.com/greenleaf/journaldetail.kmod?productid=2453&keycontentid=7>>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- BODDEWYN, J. Understanding and advancing the concept of “nonmarket”. *Business & Society*, v. 42, n. 3, p. 297-327, 2003. Disponível em: <<http://bas.sagepub.com/content/42/3/297.abstract>>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- BOUTILIER, R. *Stakeholders politics: social capital, sustainable development*. Stanford: Stanford University Press, 2009.
- _____.; THOMSON, I. How to measure the socio-political risk a project. In: CONVENCIÓN MINERA INTERNACIONAL, 10., 2009, Veracruz (México). *Anales de la XXVIII Convención Minera Internacional*. Veracruz: AIMMGM AC, 2009. p. 438-444. Disponível em: <http://www.stakeholder360.com/Boutilier_and_Thomson_AIMMGM_Veracruz_2009.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- BRYSON, J. Spreading the message: management consultants and the shaping of economic geographies in time and space. In: _____ et al. (Ed.) *Knowledge, Space, Economy*. New York: Routledge, 2000. p. 157-175.
- CORCORAN, T. From Northern Gateway to Keystone: the undefinable ‘social licence’ movement is in control of jobs and growth. *Business Financial Post*, Ontario, 22 abr. 2014. Disponível em: <<http://business.financialpost.com/2014/04/22/terence-corcoran-from-northern-gateway-to-keystone-the-undefinable-social-licence-movement-is-in-control-of-jobs-and-growth/>>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- CORREA, M.; FLYNN, E.; AMIT, A. *Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial*. Santiago: CEPAL, abr. 2004. (Medio Ambiente y Desarrollo, 85). Disponível em: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/responsabilidad-social-corporativa-en-america-latina-una-vision-empresarial>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

- DELMANTO, R. Sua empresa tem licença social para operar? *Revista Amanhã*, Porto Alegre, 8 oct. 2013. Disponível em: <http://www.amanha.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5522:sua-empresa-tem-licenca-social=-para-operar&catid=50:gestao-1&Itemid=86>. Acesso em: 1 dez. 2014.
- FOUCAULT, M. *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2006.
- FREEMAN, E. *Strategic management: a stakeholder approach*. Boston: Pitman, 1984.
- GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS - GIFE. Investimento social em desenvolvimento local cresce no Brasil e estimula a construção da licença social para operar. *GIFE*, 27 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.gife.org.br/artigo-investimento-social-em-desenvolvimento-local-cresce-no-brasil-e-estimula-a-construcao-da-licenca-social-para-operar-15237.asp>>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- HARDT, M.; NEGRI, A. *Multitud: guerra y democracia en la era del Imperio*. Barcelona: Debate, 2004.
- HUMPHREYS, D. A business perspective on community relations in mining. *Resources Policy*, v. 26, p. 127–131, 2000. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301420700000246>>. Acesso em: 17 jul. 2015.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENTAL AND DEVELOPMENT – IIED; WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT – WBCSD. *Abriendo brecha: Informe final del Proyecto MMSD*. Londres: Earthscan, 2002. Disponível em: <<http://www.iied.org/mining-minerals-sustainable-development>>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- JOYCE, S.; THOMSON, I. *Earning a social license to operate: social acceptability and resource development in Latin America*. Vancouver: On Common Ground Consultants Inc., 2000. Disponível em: <<http://oncommonground.ca/wp-content/downloads/license.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- KYTLE, B.; RUGGIE, J. Corporate social responsibility as risk management: a model for multinationals. *Corporate Social Responsibility Initiative*. Cambridge: Harvard University, working paper n. 10, 2005. Disponível em: <http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_10_kytyle_ruggie.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- MCMAHON, G.; REMY, F. Principales observaciones y recomendaciones: una síntesis de los estudios de caso. In: _____; _____ (Ed.). *Grandes Minas y la Comunidad. Efectos socioeconómicos en Latinoamérica, Canadá y España*. Bogotá: Banco Mundial; Centro Internacional de Pesquisas para o Desenvolvimento; Alfaomega Colombiana S.A. 2003. p. 1-38. Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2003/01/6201240/large-mines-community-socioeconomic-environmental-effects-latin-america-canada-spain-grandes-minas-y-la-comunidad-efectos-socioeconomicos-y-ambientales-en-latinoamerica-canada-y-espana>>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- MINING FACTS. ¿Qué es la licencia social para operar (LSO)? Fraser Institute, 2014. Disponível em: <<http://www.miningfacts.org/Communities/What-is-the-social-licence-to-operate/?LangType=1034>>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- NEWMAN, D. Be careful what you wish for why some versions of “social license” are unlicensed and may be anti-social. *True North Study Papers*, p. 1-9, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLICommentaryNewmansociallicence1114webready.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- OLDS, K.; THRIFT, N. Cultures on the brink: reengineering the soul of capitalism on a global scale. In: ONG, A.; COLLIER, S. *Global assemblages: technology, politics and ethics as anthropological problems*. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. p. 270-290.
- ONG, A. Ecologies of expertise: assembling flows, managing citizenship. In: _____; COLLIER, S. *Global assemblages: technology, politics and ethics as anthropological problems*. Oxford: Blackwell Publishing, 2005. p. 337-353.

- PIKE, R. *The relevance of social license to operate for mining companies*: social license to operate research paper. New York: Schrodgers, jul. 2012. Disponível em: <<http://www.schroder-funds.com/staticfiles/Schrodgers/Sites/Americas/US%20Institutional%202011/pdfs/Social-Licence-to-Operate.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- PRNO, J.; SLOCOMBE, D. S. Exploring the origins of ‘social license to operate’ in the mining sector: perspectives from governance and sustainability theories. *Resources Policy*, v. 37, p. 346–357, 2012. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301420712000311>>. Acesso em: 17 jul. 2015.
- PROSPECTORS E DEVELOPERS ASSOCIATION OF CANADA - PDAC. *Excellence in social responsibility*: E-toolkit (ESR) Version-01. mar. 2009. Disponível em: <<http://www.pdac.ca/docs/default-source/e3-plus---toolkits---social-responsibility/social-responsibility-in-exploration-toolkit-full-document.pdf?sfvrsn=4>>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- ROWE, J. K. Corporate social responsibility as business strategy. In: LIPSCHUTZ, R. D.; ROW, J. K. (Ed.). *Globalization, governmentality and global politics regulation for the rest of us?*. Londres: Routledge, 2005. p. 122-160.
- RUFIN, C.; PARADA, P.; SERRA, E. Paradoxo das estratégias multidomésticas em um mundo global: testemunho das estratégias de “não-mercado” nos países em desenvolvimento. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, v. 19, n. 26, p. 63-85, 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94702606>>. Acesso em: 16 jul. 2015.
- SALIM, E. *Striking a better balance*: the World Bank and extractive industries. [S. l.]: World Bank, 2003. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20306686~menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html>>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- SZABLOWSKI, D. *Transnational law and local struggles*: mining, communities and the World Bank. Portlhand: Hart Publishing, 2007.
- THOMSON, I. Pela política da boa vizinhança. *Ideia Sustentável*, São Paulo, 31 jan. 2014. Entrevista concedida a Poliana Abreu. Disponível em: <<http://www.ideiasustentavel.com.br/2014/01/pela-politica-da-boa-vizinhanca/>>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- _____; BOUTILIER, R. *La licencia social para operar*. [S. l.]: Stakeholder 360, 2011. Disponível em: <http://www.stakeholder360.com/La_Licencia_Social_SME_capitulo_2011_esp%C3%B1ol.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- WILLIAMS, C. A.; CONLEY, J. M. The corporate social responsibility movement as an ethnographic problem. In: WENNER-GREN FOUNDATION SEMINAR ON “CORPORATE LIVES”, 8, 2008, Santa Fe. *Wenner-gren foundation seminar on “corporate lives”*. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1285631>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- WOICESHYN, J. “Social license to operate” is a violation of the right to liberty and property. *Capitalism Magazine*, 29 de out. 2014. Disponível em: <<http://capitalismmagazine.com/2014/10/social-license-operate-violation-right-liberty-property/>>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington D.C., 1992.
- _____; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. *Global mining*: large mines and local communities. Forging partnerships, building sustainability. Washington: World Bank; International Finance Corporation, 2002. Disponível em: <<http://sitere-sources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/largemineslocalcommunities.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

A B S T R A C T : *This article discusses the emergent notion of “social license to operate” in the mining industry. Born in the last years from the conflicts produced by the extractive capitalism, it joins the current business language to set forth the management forms of the social malaise. In response to the fact of its spread, to its problematic conception and operationalization, as well as to its political relevance, we intend to identify some central elements of its emergence in the field of industrial mining, and the most important characteristic of its usages and meanings at an international level. We highlight the relevance of the production and diffusion of expert knowledge spread by new social specialist working for the companies, as well as some traits of the practical usages of this notion which claim the implementation of the “stakeholder engagement” approach. As a method, we use the revision of a set of texts selected due to their relevance in the current debate at the international level.*

K E Y W O R D S : *social license to operate; mining industry; consultants; non-market; corporate social responsibility.*

The background of the page is a grayscale photograph of a rough, textured wall, possibly made of stone or concrete. A prominent vertical crease or shadow runs down the center of the image, and a horizontal one crosses it near the middle, forming a cross shape. The texture is highly detailed with many small pits and bumps.

RESENHA

UM NOVO PLANEJAMENTO PARA UM NOVO BRASIL?

Ester Limonad e Edna Castro (Org.)

Rio de Janeiro: Letra Capital; ANPUR, 2014.

Cibele Saliba Rizek

Universidade de São Paulo,
Instituto de Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, SP, Brasil

Alguns momentos históricos parecem cruzar dimensões e acontecimentos que irrompem dentro do fluxo de temporalidades aparentemente aplaiadas para constituir feixes de significações e/ou inflexões que ganham visibilidade, conferindo densidade para eventos passados e, por vezes, anunciando possibilidades. Julho de 2013 parece ser um desses momentos, não só porque era impossível não discutir os acontecimentos das chamadas “jornadas de junho”, mas também porque o simpósio organizado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), nos momentos finais de uma gestão que se iniciara com a posse e, em seguida, a morte de Ana Clara Torres Ribeiro, traria a marca de suas três décadas de existência.

O livro *Um novo planejamento para um novo Brasil?* resultou de um simpósio ocorrido durante a reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) em julho de 2013, cujo tema foi *Ciência para um Novo Brasil*, realizado na Universidade Federal de Pernambuco. O tema escolhido para a reunião da SBPC inspirou o título do simpósio da ANPUR, cujos resultados foram reunidos nessa publicação, inspirada pelo calor dos acontecimentos, em sua confluência com a promessa de um “novo” país: uma economia mais vigorosa; uma trama territorial claramente urbana; novos patamares democráticos, que comportavam grandes manifestações de massa; uma discussão a respeito de um horizonte de desenvolvimento; sinais de estabilidade institucional. Já em sua capa, a partir dos dizeres de alguns cartazes que marcaram as manifestações de 2013, comparece o que seria, desde aquele momento, denominado como a voz das ruas: “se a tarifa não baixar a cidade vai parar”; “desculpe o transtorno –

estamos mudando o país”; “é tanto problema que não cabe em um cartaz”. Talvez se possa dizer que essa densidade de questões comparece e define o livro e o simpósio que lhe deu origem, com textos que apontam desde uma discussão teórica densa até debates que cobrem um conjunto de elementos que caracterizam, nacional ou regionalmente, o Brasil das primeiras décadas do século XXI e sua natureza urbana.

Na primeira parte – “Reflexões críticas e perspectivas possíveis: Estado, planejamento e as revoltas populares” –, Ana Fani Alessandri Carlos, Rainer Randolph, Carlos Antônio Brandão, Ester Limonad e Edna Castro discutem as manifestações de 2013 e aquilo que era possível vislumbrar a partir de sua força e de seu caráter, até certo ponto, surpreendente e inovador. Qual seu conteúdo de classe? Como definir suas dimensões políticas? Afinal, qual novidade se avizinhava? Qual novidade era desejável, diante do quadro de crise e agravamento das condições de vida urbana? Quais transformações eram possíveis no âmbito da produção nas margens do Estado, como aponta Castro, utilizando o vocabulário de interpretação de Veena Das e Deborah Poole?

Talvez dois anos depois desse debate, diante do novo quadro que vem marcando as manifestações de 2015, caiba apontar algumas das inquietações e questões presentes em meio aos textos e suas ênfases. Afinal, são essas questões que parecem continuar como uma espécie de motor contínuo na reflexão brasileira sobre a cidade, sobre os processos de metropolização, sobre um urbano que se espalha, colonizando e assimilando seus outros. Visitar e mapear algumas dessas inquietações pode ser, então, a melhor maneira de apontar a atualidade do texto e das discussões que nele têm lugar.

A primeira dessas inquietações desenha uma *crise urbana* de grande espectro. Essa crise urbana seria, ao mesmo tempo, como aponta Carlos, uma crise teórica, já que, referindo-se a Daniel Bensaïd, a autora aponta a necessidade de recompor os vínculos entre teoria e prática (p. 28). No coração dessa crise, como possibilidade de entrever sua superação, seria necessário revelar contradições, criticar a ação do Estado, desvendando sua lógica e suas imbricações com a acumulação do capital em suas formas e

modulações contemporâneas, indicar a impossibilidade de resolução das questões social e urbana por meio de políticas públicas, à luz da recusa crítica do existente, capaz de permitir um salto para além “da dimensão ideológica do conhecimento” (p. 29). A homogeneização e fragmentação dos lugares da cidade, indelevelmente constituída pela propriedade privada e pela forma mercadoria, a imposição do homogêneo, o esvaziamento dos espaços de sociabilidade põem os impasses entre uma teoria destituída da prática e uma prática destituída da teoria (p. 35). Essa crítica radical tem ainda como alvo uma suposição de forte conteúdo ideologizante. Os argumentos do texto se contrapõem à presença de um caráter civilizador associado ao modo capitalista de produção, enfatizando, sobretudo, que o capitalismo contemporâneo, em seu momento financeirizado, encolhe, quando não destitui direitos sociais, entre os quais o direito à cidade, que os movimentos de junho de 2013 pareciam reivindicar.

É também sobre a prática ou a práxis que o texto de Rainer Randolph se debruça. Novamente, um conjunto de temas, perguntas e questões sobre a insurreição – as possibilidades das zonas insurgentes e seu deslizamento crítico para a subversão no âmbito das dimensões espaciais, somadas à potencialidade dos espaços subterrâneos de resistência – delineia o que o autor denomina de meta-planejamento. Seu delineamento guardaria a possibilidade de subversão das relações entre planejadores e população envolvida, abrindo a possibilidade de perceber e potencializar as energias utópicas que pulsam nesses lugares recônditos, localizados abaixo das camadas mais visíveis de deterioração das condições urbanas e das condições de vida. Promessa e redenção se assentariam, então, na potência do deslizamento da insurgência à subversão.

O texto de Brandão traz no título a palavra *desafio*. Seu objeto de discussão são os desafios teóricos e analíticos: trata-se de recolocar como centro das questões teóricas as relações entre as classes e o espaço urbano regional. A identificação dos “agentes cruciais”, dos sujeitos, das classes e suas alianças e coalizões aponta para a necessidade de uma Economia Política do desenvolvimento socioespacial desigual ou mesmo de uma economia política da geografia, cujo objeto seria constituído

pelo desenvolvimento desigual do processo de acumulação do capital (p. 61). Diante da falta e das lacunas dessas conformações teóricas e analíticas, Brandão aponta ainda a necessidade de perceber e desvendar a transformação do espaço nacional em “base operativa e plataforma de simples circulação de capitais usurários e lócus de valorização dos grandes capitais ancorados na predação e degradação humana e ambiental” (p. 66). Nessas condições, “a cidade mesma se torna um negócio e há uma ‘privatização’ do planejamento urbano” (p.71). Classes, divisão do trabalho, Estado, espaço e grande capital conformariam, então, um nó central do debate em busca de requalificação, a partir de um arcabouço contra-hegemônico que permitiria entrever uma nova produção social e política do espaço (p.78).

Os dois textos que finalizam a primeira parte do livro são de suas organizadoras, não por acaso duas presidentes da ANPUR: Ester Limonad e Edna Castro. A pergunta de Limonad – “novo planejamento ou novo Estado para o Brasil?” – não poderia ser nem mais pertinente, nem mais contemporânea. A autora indica, entre muitos outros elementos, “a interesalaridade da lógica territorial do Estado e da lógica da acumulação, entrelaçadas historicamente, e a transescalaridade dos fluxos que se materializam através da financeirização do espaço social contemporâneo” (p. 88). As opacidades de todo esse processo, o caráter ilusório das formas de participação institucionalizada, a ruptura entre o “social” e o “político”, a fragilidade intelectual e dos intelectuais, isto é, a fragilidade de seu comprometimento com a transformação social, demonstram que “estamos a buscar saídas ou formas de avançar em um jogo que se assemelha cada vez mais a um jogo de cartas marcadas onde [*sic*] o oponente, além de dar as cartas, estabelece as regras do jogo, que mudam casuisticamente conforme os interesses hegemônicos [...]” (p. 97).

Castro, por sua vez, mobilizando um referencial teórico que se assenta em Veena Das e Deborah Poole¹ para pensar as margens do Estado, também problematiza os limites da interpretação e a tensão

1 Ver: DAS, Veena; POOLE, Deborah (Ed.). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press; James Currey, 2004. Ver também: DAS, Veena. Fronteiras, violência e o trabalho do tempo: alguns temas wittgensteinianos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 31-42, jun. 1999.

entre teoria e empiria, fartamente atualizada pelo caráter múltiplo e um tanto inédito dos movimentos de junho de 2013. A questão, a partir dessas referências, afirma a autora, é “o lugar de onde procuramos compreender o que de fato é o Estado, ou melhor, uma etnografia sobre as práticas sociais, os lugares e as linguagens que conformam os lugares nas margens do Estado-Nação” (p. 103). Utilizando o repertório das ciências sociais e da sociologia contemporânea, em particular, o artigo busca analisar as mobilizações insurgentes e a potencialidade de conflitos que ganharam a cena pública em 2013: aos movimentos de junho, somaram-se as mobilizações em torno das intervenções vinculadas à Copa do Mundo e seus custos, passíveis de serem mensurados em lágrimas e sofrimento (como sugeriria Veena Das). Castro ainda tece um quadro de análise desses eventos a partir de uma reflexão ancorada nos chamados estudos pós-coloniais, na perspectiva de desconstrução de imagens, representações e crenças que não questionam os parâmetros impostos pelas raízes fincadas pela colonização. Para além de uma suposta uniformidade, a autora aponta o que pulsa no “sentimento do brasileiro diante de uma ordem política, social e jurídica que [...] [o] fragiliza, invisibiliza, subtrai da existência como cidadãos de direito e sujeitos capazes de pensar sobre seus desejos, seus direitos e sua existência” (p. 117).

A segunda parte do livro dedica-se à reflexão dos espaços metropolitanos, das desigualdades e mobilidade urbana. O artigo de Jeroen Klink põe a questão da governança (ainda que necessariamente de ponta-cabeça) e o tema, inescapável, do Estado desenvolvimentista ao longo da história brasileira. Na conclusão do artigo, o autor aponta os desafios da articulação de escalas, circuitos econômicos, discursos e práticas espaciais contra-hegemônicos, assim como uma herança tecnoburocrática que teria profissionalizado o planejamento participativo, distanciando os movimentos sociais e “dissociando o debate sobre o planejamento das discussões mais amplas sobre poder, conflitos e representações hege-

mônicas sobre o espaço urbano-metropolitano” (p. 144). De outro lado, um projeto alternativo “preencheria” a governança metropolitana com outras representações, imaginários e horizontes de emancipação social, questionando relações naturalizadas entre Estado, sociedade e cidades num mundo globalizado e mercantilizado.

Outros temas e questões ainda compõem essa coletânea: a dimensão regional apresentada por Hipólita Siqueira, que destaca as desigualdades entre as regiões e o pacto federativo; o debate federativo e o caráter metropolitano da jovem capital brasileira, no artigo de Benny Schvarsberg; as questões de mobilidade urbana no âmbito metropolitano; a tensão entre fragmentação e integração nas metrópoles brasileiras; o tema do planejamento e suas relações com a dimensão participativa por meio das questões de Belo Horizonte, sistematizadas por Jupira Gomes de Mendonça, no âmbito metropolitano; por meio da discussão de Olinda, a perspectiva da conservação integrada e do que os autores Virgínia Pontual e Silvio Zanchetti identificaram como planejamento culturalmente orientado; os elementos e dimensões da questão ambiental urbana, pela ótica de Maria Lucia Refinetti Martins; e, finalmente, as “cidades da floresta” pela ótica de Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr. Os vários artigos desse livro desenham as questões de um Brasil urbano, em suas determinações e tensões com o planejamento, a participação, o Estado, as relações de classe, as desigualdades e as dimensões teóricas e políticas que se articulam em cada prisma, em cada elemento. No enovelamento e nas articulações, nas esquinas das cidades e no cruzamento dos textos, o leitor entrevê a necessidade e a urgência de ir além do que está dado, de desvendar e revelar as urdiduras que constituem o Brasil e o urbano do século XXI. Esse era o lugar que, naquele momento, o simpósio e seus resultados buscaram ocupar.

Cibele Saliba Rizak: cibelesr@uol.com.br.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

- 1) São publicados apenas textos inéditos e dentro do escopo da Revista.
- 2) Os textos não devem estar em avaliação em outros Periódicos.
- 3) Os artigos não devem conter quaisquer informações sobre os/as autores/as, nem mesmo nas referências bibliográficas, que devem evitar menções a trabalhos próprios.
- 4) Os dados dos/as autores/as devem ser encaminhados em arquivo separado.
- 5) Todos os artigos devem ser enviados por meio do Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER).
- 6) São aceitos textos em português, espanhol e inglês.
- 7) Todos os artigos recebidos são submetidos à avaliação não identificada de dois pareceristas com domínio sobre o conteúdo específico do trabalho (avaliação cega e por pares).
- 8) Em caso de discordância entre os dois pareceristas o artigo será encaminhado a um/a terceiro/a avaliador/a, também reconhecido na área específica do trabalho, para que a decisão editorial seja tomada.
- 9) Após avaliação, os artigos podem ser ACEITOS, INDICADOS A UMA NOVA SUBMISSÃO ou REJEITADOS.

NORMAS DE FORMATAÇÃO

- 1) Os textos encaminhados à seção “Artigos” devem ter de 16 (dezesseis) a 20 (vinte) páginas ou de 6.000 (seis mil) a 8.000 (oito mil) palavras, incluindo tabelas, gráficos, figuras e referências bibliográficas.
- 2) Os textos encaminhados à seção “Resenhas” devem ter, no máximo, 05 (cinco) páginas ou 2.500 (duas mil e quinhentas) palavras, incluindo referências bibliográficas quando necessário.
- 3) Os textos devem ser enviados em Word (.doc) com fonte Arial tamanho 11; espaçamento de 1,5 cm; e margens laterais, superior e inferior de 2,5 cm.
- 4) Além de inseridos no corpo do texto, as tabelas e gráficos devem ser enviados em Excel (.xml), em arquivo separado.
- 5) O título e os subtítulos devem ser numerados e ordenados da seguinte maneira:
Título: Arial, tamanho 14, normal, negrito;
Subtítulo 1: Arial, tamanho 12, normal, negrito;
Subtítulo 2: Arial, tamanho 11, itálico, negrito;
Subtítulo 3: Arial, tamanho 11, sublinhado.
- 6) Todas as figuras devem ser enviadas em grayscale (escala de cinza), em formato EPS ou TIF, com resolução de 300 dpi. Figuras coloridas devem ser readequadas a esse padrão.
- 7) As notas de rodapé devem ser utilizadas apenas para informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas, em fonte Arial tamanho 9, espaçamento simples.
- 8) As referências bibliográficas devem seguir as normas estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e colocadas no final do texto, em ordem alfabética, de acordo com os exemplos abaixo:
* **Livro:** SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- * **Artigo de periódico:** PIQUET, R. P. S.; RIBEIRO, A. C. T. Tempos, ideias e lugares: o ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n. 1, p. 49-59, mai. 2008.
- * **Capítulo de livro:** LAFER, C. O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 29-50.
- * **Trabalho publicado em Anais:** VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. *Anais do IX Encontro Nacional da Anpur*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. p. 140-151.
- * Se houver **até três autores**, todos devem ser citados; **se mais de três**, devem ser citados os coordenadores, organizadores ou editores da obra (por exemplo: LEME, M. C. (Coord.). *O urbanismo no Brasil: 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; FUPAM, 1999); ou utilizada a expressão “et al.” (por exemplo, LEME, M. C. et al. *O urbanismo no Brasil: 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; FUPAM, 1999).
- 9) As citações no decorrer do texto devem seguir a forma (Autor, data) ou (Autor, data, página), como nos exemplos: (LEME, 1999) e (SANTOS, 1996, p. 217). Se houver mais de um título do mesmo autor publicado no mesmo ano, eles devem ser diferenciados por uma letra após a data: (SANTOS, 1996a); (SANTOS, 1996b), etc.
- 10) Quando não houver informações sobre as referências, utilizar “s.n.”, “s.l.” e “s.d.” para, respectivamente, *sine nomine* (sem editora), *sine loco* (sem o local de edição) e *sine data* (sem referência de data).

ENVIO DO TEXTO

Primeiramente, faça seu cadastro no sistema ou acesse caso já seja cadastrado. Em seguida, siga rigorosamente os passos da submissão:

Passo 1. Iniciar submissão

* **Seção:** escolha uma seção da RBEUR, como “Artigos”, “Resenhas”, etc.

* **Condições de Submissão:** leia e marque todas as condições de publicação da RBEUR.

* **Declaração de Direito Autoral:** leia e concorde com os termos da Declaração de Direito Autoral da RBEUR.

Passo 2. Transferência do manuscrito

* **Transferir arquivo:** acesse os campos “Escolher Arquivo” → “Transferir”.

Passo 3. Metadados da submissão (Indexação)

* **Autores:** insira os dados dos/as autores/as, como nome, e-mail, instituição e biografia.

* **Título e resumo:** informe título e resumo do trabalho.

* **Indexação:** insira informações sobre campo de conhecimento, palavras-chave e idioma.

* **Agências de fomento:** informe as entidades financiadoras do trabalho.

* **Referências:** insira a lista de referências bibliográficas utilizadas no texto, de acordo com as normas da RBEUR.

Passo 4. Transferência de documentos suplementares

* **Transferir documentos suplementares:** passo opcional no processo de submissão, para transferência de documentos suplementares, como imagens, tabelas e outros arquivos pertinentes.

* **Nesse passo, a Comissão Editorial solicita a inserção de arquivo Word (.doc), constando das seguintes informações:**

- título do trabalho;

- nome dos/as autores/as, formação e titulação acadêmica, atividade profissional, instituição em que atua, e-mail, telefone e endereço para correspondência;

- resumo em português e abstract em inglês, contendo entre 100 (cem) e 150 (cento e cinquenta) palavras, com indicação de 5 (cinco) a 7 (sete) palavras-chave e keywords.

Passo 5. Confirmação da submissão

* **Concluir submissão:** após concluídos e verificados os passos anteriores, confirme o envio do seu trabalho à Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Um e-mail de confirmação será encaminhado em seguida. Acompanhe a situação da submissão, dentro do processo editorial da Revista, acessando o sistema como autor/a.

Esta obra foi impressa em processo digital,
na Oficina de Livros para a Letra Capital Editora.
Utilizou-se o papel offset 90g/m². Rio de Janeiro, 2015.