



# TERRITORIOS Y SOCIEDADES EN UN MUNDO EN CAMBIO

*Miradas desde  
Iberoamérica*

Tomo I

Julio Guadarrama García,  
Javier Delgadillo Macías  
y Fábio Fonseca Figueiredo

*Coordinadores*

## **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Dr. José Narro Robles

*Rector*

Dr. Eduardo Bárzana García

*Secretario General*

Dra. Estela Morales Campos

*Coordinadora de Humanidades*

Dra. Margarita Velázquez Gutiérrez

*Directora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)*

### **CRIM COMITÉ EDITORIAL**

Dra. Margarita Velázquez Gutiérrez

*Presidenta*

Lic. Mercedes Gallardo Gutiérrez

*Secretaria Técnica del CRIM*

*Secretaria*

Dra. Adriana Ortiz Ortega

*Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM*

Dra. Elaine Levine Leiter

*Investigadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM*

Dra. Elsa María Cross y Anzaldúa

*Profesora de la Facultad de Filosofía y Letras, UNAM*

Dr. Carlos Javier Echarri Cánovas

*Profesor e investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México*

Dra. Maribel Ríos Everardo

*Secretaria Académica del CRIM*

*Invitada permanente*

Mtra. Yuriria Sánchez Castañeda

*Jefa del Departamento de Publicaciones del CRIM*

*Invitada permanente*

### **EL COLEGIO DE TLAXCALA, A.C.**

Dr. Alfredo Cuecuecha Mendoza

*Presidente*

Dr. Ramos Montalvo Vargas

*Director General Académico*

Dr. Juan Tregear Maldonado

*Secretario Técnico*

C.P. Angélica Morales Salazar

*Directora Administrativa*

Mtra. Gabriela Zamora Cordero

*Coordinadora de Vinculación y Extensión*

Dr. Guillermo Aragón Loranca

*Coordinador Editorial*

# TERRITORIOS Y SOCIEDADES EN UN MUNDO EN CAMBIO

*Miradas desde Iberoamérica*

**Tomo I**

Julio Guadarrama García,  
Javier Delgadillo Macías  
y Fábio Fonseca Figueiredo

*Coordinadores*

321.83      Guadarrama García, Julio; Delgadillo Macías, Javier; Fonseca Figueiredo,  
T327      Fábio, Territorios y sociedades en un mundo en cambio: Miradas desde Iberoamérica I/ Julio Guadarrama García; Javier Delgadillo Macías; Fábio Fonseca Figueiredo, [coords]: El Colegio de Tlaxcala, A.C.; Universidad Nacional Autónoma de México; CRIM. 2014  
pp., tablas, mapas, gráficas e imágenes  
ISBN UNAM: 978-607-02-6268-5  
ISBN Coltla: 978-607-7673-40-8

1. Territorialidad - - Iberoamérica
2. Territorio - - Estructura y Funcionamiento Económico
3. Territorio - - Dinámicas socioculturales
4. Territorio - - Gobernabilidad, Planificación y Gestión

Primera Edición, Diciembre de 2014  
Diseño de portada: Luciana de Castro Souza Pinto

D.R. © 2014 Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán, 04510  
México, Distrito Federal

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias  
Av. Universidad s/n, Circuito 2  
Colonia Chamilpa, 62210  
Cuernavaca, Morelos  
[www.crim.unam.mx](http://www.crim.unam.mx)  
ISBN: 978-607-02-6268-5

D.R. © 2014 El Colegio de Tlaxcala, A.C.  
Av. Melchor Ocampo No. 28  
San Pablo Apetatitlán, Tlaxcala, 90600  
[www.coltla.edu.mx](http://www.coltla.edu.mx)  
ISBN: 978-607-7673-40-8

Hecho en México/ Made in México.

Queda prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin la autorización por escrito de los titulares de los derechos patrimoniales.

## Contenido

<b>Presentación</b>	9
<b>Primera Parte. Estructuración, funcionamiento y transformación económica del territorio</b>	17
Reconfiguración territorial en México ante el proceso de liberalización económica <i>Javier Delgadillo Macías</i>	19
El Porto Digital en Recife, Brasil y el 22@ en Barcelona, España como estrategias de reestructuración territorial <i>Beatriz González y Maria de Oliveira Reynaldo</i>	57
El paisatge de l'Alt Pirineu Catalá: Entre l'abandonament del territori i la naturbanització <i>Carles Guirado González</i>	81
La segona residència a la comarca de la Cerdanya. Anàlisi de la seva dinàmica espacial i temporal (1970-2001) <i>Carlos Guàrdia Carbonell</i>	107
Os arranjos produtivos locais como instrumento das políticas de desenvolvimento local: o caso da vitivinicultura no semi-árido nordestino, Brasil <i>Danielle de Melo Rocha</i>	127
Desequilíbrios territoriais no Rio Grande do Norte, Brasil: Pontos de referencia para avaliação de políticas públicas <i>Miguel Henrique da Cunha Filho</i>	163

**Segunda Parte. Reconstrucción sociocultural del territorio** 187

- Las dinámicas socioculturales en los centros de ciudad.  
Una reflexión metodológica a partir de una investigación  
sobre el centro de Bogotá, Colombia  
*Thierry Lulle* 189
- Indígenas, vivienda y trabajo en el centro histórico  
de la ciudad de México  
*Victor Delgadillo* 219
- A gentrification não é um efeito directo da política de  
reabilitação urbana: o caso do centro histórico de Lisboa  
*Luís Filipe Mendes* 249
- Cidades fissuradas: movimento de moradia, resistência  
e territorialidades contemporâneas  
*Andréia Moassab* 271
- Procesos de integración social y económica entre las  
mujeres inmigrantes brasileñas en Lisboa, Portugal  
*Luciana Pontes Pinto* 293
- Pobreza en espacios rurales marginados: el caso de la  
población indígena en la sierra nororiente de Puebla,  
México  
*José Pedro Juárez Sánchez y Benito Ramírez Valverde* 323
- Geração de emprego e renda para comunidades carentes  
no Estado do Ceará, Brasil  
*César Borges* 345
- Transformaciones rurales y apropiación comunitaria del  
territorio en Morelos, México  
*Elsa Guzmán Gómez, María Cristina Saldaña Fernández y Nobora  
Beatriz Guzmán Ramírez* 367

Juventude pobre, violência e cidadania <i>Roseli Esquerdo Lopes, Rubens de Camargo Ferreira Adorno, Ana Paula Serrata Malfitano, Beatriz Akemi Takeiti, Carla Regina Silva, Patricia Leme de Oliveira Borba</i>	389
La territorialidad festiva en la disputa de los espacios sociales. El caso de la Fiesta Mayor de Gràcia en Barcelona <i>Ana Moyano Stamile</i>	415
<b>Tercera Parte. Gobernabilidad, planificación y gestión del territorio</b>	445
Turismo y gobernanza: reflexiones en torno a la evolución de la gestión territorial del turismo <i>Francesc López Palomeque</i>	447
Escala metropolitana e a produção de conceitos decisivos para o planejamento dos complexos urbanos metropolitanos <i>Carlos Antonio Brandão</i>	465
A construção da governança metropolitana no estado do Rio Grande Do Norte, Nordeste do Brasil: A importância do capital social na gestão territorial e na promoção do desenvolvimento sustentável <i>Gil Célio de Castro Cardoso</i>	491
Planificación y gestión de suelo urbano para vivienda de bajo cos- to. Experiencias en países de Iberoamérica y sus implicaciones para México <i>Julio Guadarrama García, Guillermo Olivera Lozano y Carla Alexandra Filipe Narciso</i>	519
El ordenamiento territorial como herramienta para la planifica- ción y orientación del sistema de abastecimiento de alimentos de Bogotá <i>María del Pilar Leal Londoño</i>	545
Un espacio de río para el sur de Bogotá: El Tunjuelo <i>Orlando Campos Reyes</i>	565

- Ordenamento territorial urbano e controle de riscos ambientais.  
A gestão da drenagem urbana no caso do Programa  
“Viva o morro” no Recife, Brasil  
*Fabiano Rocha Diniz* 601
- Desenvolvimento territorial e governabilidade na Amazônia  
Brasileira: o caso do território da BR-163  
*Rosana Gisele Cruz Pinto da Costa, Richard Pasquis y Maira Le Moal* 643

## Presentación

### Antecedentes

Los trabajos publicados en los dos tomos que integran esta obra se presentaron en el *IV Simposio Internacional Territorios y Sociedades en un Mundo en Cambio*, que se realizó en el mes de marzo de 2008 en la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona, España. La cuarta edición del simposio y la publicación de este libro tienen como antecedente los eventos realizados en 2003, 2004 y 2005, así como las publicaciones derivadas de los mismos.

Desde su primera edición, el simposio fue una iniciativa de los estudiantes del antiguo programa de doctorado en Planificación Territorial y Desarrollo Regional que se impartía en la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona, y contó con el auspicio de dos Grupos Consolidados de Investigación: del grupo MEDAMÉRICA en 2003 y del Grupo en Análisis Territorial y Desarrollo Regional (ANTE-RRIT) en 2004, 2005 y 2008.

La organización del evento en sus tres últimas ediciones contó con financiamiento que se obtuvo mediante concurso abierto de la Agencia de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) de la Generalitat de Catalunya, al igual que las publicaciones correspondientes a 2004 y 2005. La publicación de los trabajos presentados en la edición de 2008, sin embargo, tendría que buscar otros cauces y apoyos institucionales fuera de España, pues la severa crisis económica que inició desde 2008 impidió contar con los recursos suficientes para este fin.

### La cuarta edición del simposio

El ritmo de las transformaciones que las sociedades y los territorios han experimentado en prácticamente todo el planeta se ha acelerado en las tres últimas décadas, lo que plantea un enorme desafío a la generación de conocimiento sobre su dinámica y devenir. En ese contexto, las universidades como instituciones generadoras de conocimiento por excelencia, están obligadas no sólo a plantear y debatir visiones integrales sobre esas mutaciones complejas, que permitan descifrar los orígenes,

significados e implicaciones múltiples de una gran variedad de procesos que con frecuencia se enfocan de manera fragmentada e inconexa, sino también a participar en la elaboración de alternativas de intervención pública económicamente eficientes, socialmente equitativas, políticamente representativas y legítimas, así como ambientalmente sustentables.

En razón de lo anterior, en su cuarta edición el *Símpoſio Territorios y Sociedades en un Mundo en Cambio* se propuso como objetivo general contribuir al conocimiento de los territorios y las sociedades de Iberoamérica, buscando por una parte estimular la discusión de ideas entre profesores, investigadores, expertos y doctorandos que se encuentran involucrados en el estudio del territorio; y por otra, comparar y contrastar las experiencias de varios países, conocer las investigaciones en curso, así como las metodologías y las agendas de investigación actuales.

De este objetivo general se desprendieron otras motivaciones más específicas que inspiraron el perfil y la organización del simpoſio, y que posteriormente se convirtieron en los ejes rectores de este proyecto editorial. Así, se consideró de especial relevancia adoptar una perspectiva transversal, plural e interdisciplinaria en los estudios y la planificación del territorio. También creímos que resultaba apremiante estimular el conocimiento sobre la mutabilidad de los territorios de Iberoamérica y contribuir a su difusión en las diversas lenguas pertenecientes a este ámbito geográfico. Y por último, pensamos que era estratégico en términos geopolíticos, geoeconómicos y académicos, ahondar en el conocimiento sobre la diversidad, los contrastes y las desigualdades económicas y sociales de los países que integran este ámbito geográfico, no sólo para promover su integración política y económica, sino también para potenciar la formación de redes internacionales de colaboración universitaria.

Un breve balance del IV Símpoſio y de este proyecto editorial permite sostener que se cumplieron los objetivos anteriores. En relación al evento podemos decir que la edición de 2008 propició el intercambio de ideas, reflexiones y hallazgos de investigación de diferentes países del mundo iberoamericano como lo ilustran los siguientes aspectos: el Comité Organizador estuvo integrado por ocho miembros de cinco universidades de España, México, Brasil y Colombia; se contó con seis conferencistas magistrales de los cuales dos fueron de América Latina (México y Colombia), uno de España y tres de Catalunya; de las 76 ponencias en extenso que se recibieron el 88 por ciento procedía de un país distinto a España; el lugar de procedencia de los ponentes comprendió a siete países de América Latina (Brasil, México, Colombia, Chile, Vene-

zuela, Argentina y Cuba) y a dos de Europa (España y Portugal); y las lenguas oficiales fueron Castellano, Catalán y Portugués.

El proyecto editorial se nutrió de esa diversidad geográfica y lingüística de los participantes y la complementó con el perfil temático plural e interdisciplinario que inspiraron la organización del evento. Un ejemplo de ello es la diversidad de formaciones disciplinares de los autores que participan en el libro, las cuales comprenden un amplio abanico de especialidades como planificación territorial, desarrollo regional, estudios urbanos, geografía, urbanismo, comunicación y semiótica, antropología social y cultural, estudios latinoamericanos, educación, salud pública, psicología social, arquitectura, arquitectura del paisaje, agricultura y agronomía, sociología ambiental, ciencias jurídico-políticas, ecología, economía ambiental, recursos bióticos, desarrollo sustentable, estudios del desarrollo y planeamiento y gestión participativa de recursos hídricos. En razón de lo anterior, consideramos que el libro es una contribución a la apertura de las ciencias sociales, al abordaje teórico y metodológico plural e interdisciplinario del territorio, y a la difusión de la investigación científica en lengua castellana, catalana y portuguesa.

### **Estructura del libro**

Esta obra está organizada en seis partes que se corresponden con los ejes temáticos que estructuraron las mesas de trabajo del IV Simposio. El Tomo I contiene los trabajos correspondientes a las mesas uno, dos y tres, y el Tomo II a las mesas cuatro, cinco y seis. Al inicio de cada parte aparecen las versiones corregidas y aumentadas de las conferencias magistrales que dictaron especialistas de México, Colombia, Catalunya y España en cada eje temático.

La primera parte del libro se titula *Estructuración, Funcionamiento y Transformación Económica del Territorio* y está integrada por seis trabajos sobre México, España y Brasil. El primero de ellos, elaborado por Javier Delgadillo Macías, analiza la reconfiguración territorial de México asociada al intenso proceso de liberalización económica que experimentó desde finales de los años ochenta.

En el caso de España, se presentan tres estudios: el primero es de carácter comparativo y se refiere a las estrategias de reestructuración territorial que se han basado en industrias de alta tecnología para relanzar la economía de Barcelona en España y de Recife en Brasil (Beatriz González y María Reynaldo). Los otros dos trabajos se ocupan de las áreas de montaña del Pirineo Catalán y de su transformación demográfica,

económica, social y paisajística, asociada a la urbanización difusa de la capital catalana y a la introducción de la actividad turística entre otros factores (Carles Guirado y Carlos Guardia).

Los dos trabajos sobre Brasil son de la región Nordeste y en ellos se examinan, por un lado, los arreglos productivos locales desarrollados en la vitivinicultura y su uso como instrumentos de desarrollo local en el Estado de Pernambuco (Danielle Rocha); y por otro, los desequilibrios territoriales en el Estado Rio Grande do Norte y sus implicaciones para la evaluación de políticas públicas (Miguel Filho).

La segunda parte del libro comprende diez trabajos de Colombia, Brasil, México, Portugal y España sobre *Recomposición Sociocultural del Territorio*. Tres de ellos analizan los centros de grandes metrópolis que son capitales nacionales: el primero, elaborado por Thierry Lulle, presenta una propuesta metodológica para el estudio de la dinámica sociocultural del centro de Bogotá; el segundo, escrito por Victor Delgadillo, examina las condiciones de vivienda y trabajo de las poblaciones indígenas en el centro histórico de la Ciudad de México; y el tercero, desarrollado por Luis Mendes, polemiza sobre las relaciones del proceso de gentrificación con las políticas de rehabilitación urbana en el Bairro Alto de la ciudad de Lisboa.

Por otro lado, los estudios de Andreia Moassab y de Luciana Pontes se ocupan, respectivamente, de los movimientos y la resistencia sociales asociados a la reivindicación del derecho a la vivienda en la ciudad de Sao Paulo, Brasil, y de la inserción económica y social de las mujeres inmigrantes brasileñas en la ciudad de Lisboa, Portugal. También se presentan dos trabajos cuyo objeto de estudio son las poblaciones que habitan en áreas pobres o marginadas de México y Brasil: en el primer caso en cuatro municipios de la Sierra Nororiental del estado de Puebla, México, refiriéndose específicamente a sus condiciones nutricionales (Pedro Juárez y Benito Valverde); y en el segundo en el Estado de Ceará del Nordeste Brasileño, haciendo alusión particularmente a las estrategias para la generación de empleo e ingresos (Cesar Borges). Un trabajo más versa sobre las contradicciones y los conflictos derivados de la apropiación comunitaria del territorio en las áreas rurales del estado de Morelos en México, y la creciente demanda de suelo y agua que el intenso proceso de urbanización ha detonado en toda la entidad (Elsa Guzmán, Cristina Saldaña y Nohora Guzmán).

Finalmente, los trabajos de Roseli Esquerdo y otros autores, así como el de Ana Moyano abordan dos fenómenos sociales y culturales en principio determinados por motivaciones opuestas: la violencia y la festivi-

dad. En el primer caso las autoras abordan el problema de la violencia entre las poblaciones jóvenes de la Ciudad de Aracy, localizada al interior del estado de Sao Paulo en Brasil; y en el segundo se analiza la Fiesta Mayor del Barrio de Gràcia en Barcelona, y los diferentes mecanismos de disputa por el espacio social asociados a su organización y realización.

La tercera parte está compuesta por ocho trabajos de España, Brasil, México y Colombia sobre *Gobernabilidad, Planificación y Gestión del Territorio*. El primero de ellos, escrito por Francisco López Palomeque, contiene una reflexión conceptual sobre el tema de la gobernabilidad y su relación con la gestión territorial del turismo en el contexto de España y la Unión Europea. En seguida se presenta otro documento de corte teórico-conceptual, elaborado por Carlos Brandão, cuyo objeto de estudio es la planeación metropolitana de las grandes ciudades brasileñas.

Posteriormente se expone el documento elaborado por Gil Cardoso sobre gobernanza metropolitana, capital social y desarrollo sustentable en la región metropolitana de Natal, Brasil. Luego se presenta el Trabajo escrito por Julio Guadarrama, Guillermo Olivera y Carla Narciso, quienes documentan los rezagos y limitaciones de la planificación y gestión de suelo urbano para vivienda de bajo costo en México *vis-à-vis* las experiencias de algunos países de Iberoamérica como Portugal, Brasil y Colombia.

Enseguida se presentan dos capítulos sobre la ciudad de Bogotá, Colombia, elaborados por Pilar Leal y Orlando Campos, quienes de manera respectiva, abordan el problema de la planeación del sistema de abastecimiento de alimentos, y las intervenciones urbanísticas y paisajísticas en cursos de agua para restaurar la calidad del medio ambiente urbano.

Esta parte concluye con dos trabajos más sobre Brasil, que analizan el ordenamiento urbano y el control de riesgos ambientales en la ciudad de Recife (Fabiano Diniz), así como la gobernabilidad y el desarrollo territorial en la región BR-163 del estado de Pará, en la Amazonía Brasileña (Rosana Costa, Richard Pasquis y Maira Le Moal).

La cuarta parte reúne nueve trabajos de España, El Salvador, Portugal, Brasil y México sobre *Problemática Ambiental, Amenazas Naturales y Sociedad del Riesgo*. El primero de ellos, escrito por Maria Àngels Alió, es una reflexión sobre el papel que actualmente desempeñan la prevención y la precaución como nuevos criterios de intervención en la política ambiental. A su vez, el documento elaborado por Jesús Vicens fija su enfoque ecológico a partir de las experiencias de recuperación y protección de cuatro ecosistemas de El Salvador: el Humedal Cerrón Grande, el Arrecife de los Cóbanos, el Municipio de Talnique y el bosque El Imposible.

En seguida se presenta el capítulo de Eduardo Bacal, quien desde una perspectiva jurídica expone el papel innovador que la constitución portuguesa concede a la acción popular en materia de derecho ambiental.

Después aparecen tres trabajos sobre Brasil, cuyo problema de estudio es la basura; el primero de ellos, elaborado por Fábio Fonseca, plantea una reflexión general sobre las basuras electrónicas y destaca la creciente importancia que este tema ha alcanzado recientemente dentro del abanico de problemas ambientales; el segundo, escrito por Fabiana Izaías, Deribaldo Santos y Ruth de Paula, examina el exorbitante crecimiento de catadores (pepenadores) de basura en la ciudad de Fortaleza, sus repercusiones mediamambientales y su relación con el poder público local; Rosa Maris Rosado y Álvaro Luis Heidrich, por su parte, realizan una lectura bourdiana de las prácticas cotidianas del reciclaje de basura en la ciudad de Porto Alegre.

Por otro lado, Eliane Ceccon, Raúl García-Barrios e Ivonne Toledo presentan un trabajo que documenta una experiencia de vinculación de la Universidad Nacional Autónoma de México con una comunidad rural del estado de Morelos, a partir de la creación de la Estación de Restauración Ambiental Barrancas del Río Tembembe, cuyo objetivo principal ha sido restaurar ecológicamente un área que pertenece a la comunidad de Cuentepec a través de proyectos de investigación y del manejo participativo de una serie de proyectos ambientales sustentables. La cuarta parte del libro cierra con dos trabajos sobre Brasil: uno elaborado por Maione Rocha que se ocupa del problema de la gestión ambiental en el semi-árido del nordeste de Brasil, y del papel que la participación social tiene para conducir la gobernanza territorial; y otro desarrollado por Lúcia Queiroz de Almeida et.al., quienes estudian los riesgos ambientales urbanos y el papel de las políticas públicas para enfrentarlos en las ciudades Santa Gertrudes y Limeira (ubicadas en el estado de Sao Paulo) y en la región metropolitana de Fortaleza (ubicada en el estado de Ceará).

La quinta parte del libro reúne seis trabajos de México, Brasil y Colombia sobre *Morfologías del Territorio*. El primero de ellos, bajo la autoría de Araceli García, estudia el proceso de reconfiguración de los tejidos consolidados en la ciudad central de Ciudad de México. En seguida se presenta el documento elaborado por Isabel Arteaga, quien analiza el proceso de construcción y transformación de la periferia consolidada en la ciudad de Bogotá. Posteriormente Amélia Reynaldo et.al. examinan las políticas de renovación urbana en la ciudad de Recife y sus impactos en la morfología de esa metrópoli. A continuación Rodolfo Montaña et.al. exponen un documento metodológico para identificar y tipificar

subcentros urbanos en periferias metropolitanas de México. Después Marcos Guimarães examina la interrelación entre edificación y territorio, a partir del estudio de caso de la Plaza de la Libertad en la ciudad de Belo Horizonte. Esta parte concluye con el trabajo elaborado por Anayansi Forlini y María Eugenia Molar, quienes comparan los patrones de movilidad de los peatones y de los vehículos en diferentes áreas urbanas de Europa y América.

La sexta y última parte del libro presenta cinco documentos sobre España, México, Venezuela y Brasil que abordan diferentes tópicos de *Educación y Cultura Territorial*. El primero, bajo la autoría de Xosé Manuel Souto, plantea el problema de la enseñanza y el aprendizaje del espacio y el territorio en las instituciones educativas de España, Portugal y de algunos países de América Latina. Posteriormente, Sergio González propone y desarrolla un enfoque integral en la formación de los estudios territoriales en América Latina y México. Después Nancy Acosta se encarga de revisar los desafíos que la diversidad cultural plantea a las instituciones de educación superior en la Amazonía venezolana. Luego Allene Lage documenta la trayectoria de lucha del Movimiento de los Sin Tierra en el Sertão de Sergipe en Brasil. Y por último, Wanderléia Brinckman y otros autores presentan una experiencia de participación social y gestión socioeconómica y ambiental liderada por la Red Mobiliza en la Cuenca Hidrográfica del Río Pardo en Brasil.

## **Agradecimientos**

Finalmente, es preciso reconocer y agradecer a las personas e instituciones que de manera directa o indirecta hicieron posible la organización del IV Simposio. En este sentido debemos mencionar a la doctora M. Ángeles del Rincón Martínez, decana de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona, quien facilitó la disponibilidad de espacios e infraestructuras para su realización. Al doctor Francisco López Palomeque, responsable del Grupo Consolidado de Investigación ANTERRIT, quien de manera incondicional respaldó nuestra iniciativa para concursar por los recursos que la AGAUR proporcionó para la organización del evento. A las entonces directoras de los Departamentos de Geografía de la misma facultad, las doctoras Montserrat Jordi y M. Àngels Alió, quienes brindaron su apoyo material para la difusión del simposio. Al resto de miembros del Comité Organizador del IV Simposio, Jeffer Chaparro Mendivelso, María del Pilar Leal Londoño, Juliana Barroso de Melo, Josep Coma Guitart y Luciana de Castro Souza

Pinto, quienes se encargaron de las tareas logísticas, administrativas y de difusión del evento.

Así mismo, es necesario agradecer a los especialistas de Brasil, Colombia, España, México y Portugal que amablemente aceptaron dedicar parte de su valioso tiempo para evaluar y seleccionar los cuarenta y cuatro trabajos aquí publicados, cuyos nombres no podemos mencionar por cuestiones de ética académica. Es importante mencionar que el proceso de dictaminación de las comunicaciones en extenso, se apejó a criterios de calidad académica, equidad de género y representación geográfica, y que dicho proceso fue largo, laborioso y a veces sinuoso, pero consideramos que fue necesario para garantizar la calidad académica del libro que ahora sometemos a consideración de los lectores.

Finalmente, nuestro agradecimiento y reconocimiento a las instituciones que en México hicieron posible la publicación de este libro, de manera particular a las autoridades de El Colegio de Tlaxcala, A.C. y del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, que valoraron de manera positiva esta propuesta editorial y auspiciaron su publicación electrónica.

### **Los Coordinadores**

Julio Guadarrama García  
(Cuernavaca, México)

Javier Delgadillo Macías  
(Cuernavaca, México)

Fábio Fonseca Figueiredo  
(Natal, Brasil)

Enero 2014

## PRIMERA PARTE

---

Estructuración, funcionamiento  
y transformación económica  
del territorio



# Reconfiguración territorial en México ante el proceso de liberalización económica

Javier Delgado Macías<sup>1</sup>

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias  
e Instituto de Investigaciones Económicas  
Universidad Nacional Autónoma de México

## Introducción

Con la globalización se produce un redimensionamiento de las relaciones entre las regiones, el Estado y la sociedad. La globalidad afecta de distintas maneras la unidad del Estado nacional y de la sociedad en su entorno regional y local, incluso se ha dicho en extremo que este proceso empuja la desaparición del Estado nacional (Ohmae, 1990). Se establecen nuevos vínculos de poder y se convoca a la competitividad como el vigoroso instrumento del “nuevo desarrollo”<sup>2</sup>; emergen conflictos y entrecruzamientos entre, por una parte, unidades y actores del mismo Estado nacional, y por otra, situaciones, procesos y espacios sociales transnacionales (Ferrer, 1996; Iani, 1999; Chomsky y Dieterich, 1999; García Canclini, 2000; Alonso Aguilar, 2002). No obstante, no se puede afirmar categóricamente la existencia generalizada de un espacio global, sino de espacios subnacionales de la economía internacional (Bervejillo, 1995; Benko y Lipietz, 2000; De Mattos, 2005). En este sentido emerge un esquema de producción mundial a través de la descentralización o externalización de procesos productivos en un gran número de países, lo cual rompe con los patrones clásicos de localización de las actividades productivas y se recrean nuevas modalidades de las *geoeconomías* mundiales, los sistemas-red y las *geografías* nacionales (Gatto, 1999; Castells, 2000; Molero, 2001; Alburquerque, 2004; Méndez, 2006).

---

<sup>1</sup>Doctor en geografía e investigador titular Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias y del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor invitado de El Colegio de Tlaxcala, A.C. y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Correo electrónico: javierdelma@gmail.com

<sup>2</sup> Incluso en el ámbito de la ciencia económica predominante y en palabras de expertos de otras disciplinas administrativas, de escuelas de negocios, empresariales, y prácticamente de todas partes, y como lo referencia Capello (2006 p. 186), “han elevado a la ‘competitividad’ a un status de ley natural de la moderna economía capitalista”. Véase también al respecto Kitson et. al., 2005.

Sin embargo, también la globalización genera efectos desiguales sobre el territorio, situación que desde el ámbito del análisis regional plantea nuevas incógnitas sobre la permanencia o coexistencia de regiones y sistemas urbanos de tipo tradicional, frente a fenómenos territoriales emergentes a partir de las nuevas relaciones internacionales. La medición y explicación de estos contrastes confronta también a los especialistas en esta materia, según lo expone Simmies (1997, citado por Boisier, 2000), ya que tienden a agruparse entre aquellos preocupados por los papeles cada vez más significativos desempeñados por las grandes corporaciones y aquellos interesados en las empresas más pequeñas, y ambos con las causas de la aglomeración espacial de las actividades económicas innovadoras; es decir, el tamaño de la globalidad infiere procesos y efectos territoriales distintos.<sup>3</sup>

Por otra parte, y en contraste con los efectos macro de la globalización, se manifiestan nuevas formas de reestructuración territorial al interior de los países y de manera más intensa en los países subdesarrollados. Como lo expresa Andreas Hildenbrand (2006), la fuerte suburbanización expandida a nivel global desde la década de los años 80 ha tenido consecuencias importantes en la reorganización de los territorios subnacionales; se ha producido una ampliación de la escala geográfica de la acción pública local (y de los actores regionales), ya que un número cada vez mayor de asuntos municipales rebasan los límites administrativos propios y tienen que ser atendidos en un marco de políticas públicas locales-regionales, tales son los ejemplos de la necesaria gobernanza metropolitana en las grandes ciudades. De estos nuevos fenómenos espaciales deriva la necesidad de la cooperación como categoría territorial propia del ámbito local-territorial.

Estos contrastes son aún más marcados en México al observar que su desarrollo regional se ha expresado históricamente en distorsiones territoriales que son producto de una excesiva concentración económica,

---

<sup>3</sup> Sergio Boisier (2000) sintetiza bien los argumentos de uno y otro lado: un lado argumentativo es sostenido por autores como Froebel, Heinrichs y Kreye, Henderson y Castells, Amin y Robins, y sugiere que ha surgido una economía global dominada por grandes corporaciones transnacionales donde las decisiones de dónde ubicar actividades tales como las productivas o de investigación y desarrollo, determinan en gran medida qué tipo de actividad económica se aglomera en qué lugar; así el territorio se transforma en una suerte de “variable dependiente” en la función de crecimiento innovador. Del otro lado del argumento (Piore y Sabel, Porter, Albuquerque, Scott y Storper, Stöhr, Vázquez Barquero, Garofoli, Cuadrado-Roura y Boisier) se señala que los lugares, territorios, comunidades y/o localidades están siendo más, y no menos importantes en su contribución a la innovación y a la tecnología.

centralidad de las decisiones políticas y desigual distribución de los beneficios (Carmona, 1999; Bassols, 1999; Messmacher, 2000; Calva, 2005; Delgadillo, 2006). Esta diferenciación espacial se hizo más evidente mediante la ubicación geográfica del aparato productivo, la inequitativa distribución regional del ingreso y la calidad de vida de la población, elementos que favorecieron a diferentes porciones del centro y el norte del país, quedando marginado el sur y el sureste. Pareciera entonces que el fenómeno histórico de polarización se acentúa con la apertura comercial (como expresión de la globalización), que se expresa progresivamente a partir del año 1984 y con gran intensidad hasta nuestros días, y produce además en los ámbitos locales fragmentaciones entre grupos sociales y espacios geográficos determinados, como son las zonas rurales del país y los cinturones de pobreza urbana cada vez más extendidos en las grandes ciudades.

## 1. Antecedentes

Desde mediados del siglo XX la dinámica de la economía mexicana ya manifestaba una clara relación en términos de los intereses de Estados Unidos al interior del país, tales como los procesos de inversión en la agricultura, la minería y el comercio binacional. Durante la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de los años sesenta se establecieron acuerdos migratorios que permitían la incorporación de trabajadores mexicanos al campo y la industria estadounidense. Más recientemente, el desarrollo de plantas maquiladoras, la ampliación de los intercambios comerciales y la aplicación de distintos programas de cooperación habían intensificado las relaciones binacionales y transfronterizas. Se puede constatar que incluso varios años antes del inicio formal del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que signaron México, Canadá y Estados Unidos (TLCAN)<sup>4</sup>, había iniciado un proceso de apertura de la economía y, con ello, se lograron intensificar las relaciones económicas

---

<sup>4</sup> El TLCAN, también conocido como NAFTA por sus siglas en inglés, es un acuerdo regional entre los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos firmado en enero de 1994, con la finalidad de crear una amplia zona de libre comercio; la implementación de este tratado promueve la apertura de sus fronteras de manera paulatina (y con mayor afectación para México en su sector agropecuario, a partir del año 2005). Entre otros, “sus objetivos se centran en eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios, respetar la competencia leal, aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión y proteger y hacer valer los derechos de propiedad intelectual”. Cfr.: NAFTA Secretariat: *North American Free Trade Agreement* (Legal Text), [http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index\\_e.aspx](http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index_e.aspx)

particularmente con los Estados Unidos: en 1986 México se incorpora al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), fecha con la que se registra una progresiva disminución de sus cuotas arancelarias y la operación sistemática de procesos de desregulación financiera, energética, y especialmente en el renglón de inversiones foráneas; en 1993 ingresa al grupo de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) y con ello se reafirma la decidida determinación del libre comercio global y sería éste el preámbulo a la firma del más importante acuerdo comercial, el TLCAN. Previo a este tratado México ya había suscrito en 1992 un acuerdo comercial con Chile y en 1994 consolida su posición internacional al ser aceptado dentro del selecto grupo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. Al año 2007 son 26 los acuerdos pactados con diversos países y regiones del mundo (Secretaría de Economía, 2007).

Una década antes de iniciado el TLCAN se opta por una clara adopción de un modelo económico de rasgos exógenos que significó a la larga un cambio cualitativo en los procesos y espacios de acumulación de capital. Esto se constata a partir de la reorientación de los circuitos de inversión y los procesos de reestructuración industrial que se implementaron en prácticamente todas las ciudades del país (Wong, 1997; Delgadillo, 2001; Villarreal, 2002). La transición de un modelo territorial incipientemente endógeno a uno de características transnacionales derivó en la revaloración de algunos espacios no tradicionales y la emergencia de nuevas regiones y ciudades. En este nuevo esquema los puertos marítimos, las regiones fronterizas del norte mexicano y diversas ciudades de rango medio en el centro y norte del país se volvieron atractivas a las nuevas estrategias de expansión de los capitales foráneos en territorio nacional. Esta reactivación de regiones y ciudades, diferentes a los centros tradicionales, era posible porque representaban lugares donde se podrían implantar estrategias productivas compartidas con las empresas matrices en Estados Unidos o se utilizarían como espacios alternativos para establecer y/o ampliar las plataformas productivo-exportadoras. Este ha sido el caso de las ensambladoras automotrices, los distritos industriales de autopartes y los nuevos parques maquiladores de la electrónica, entre otros, procesos que a través de los acuerdos comerciales han sido comunes a diversos países latinoamericanos (CAF, 2005).

Ante esta dinámica de reestructuración económica y territorial, un tema discutido previamente a la entrada en vigor del TLCAN fue el del posible impacto que tendría este acuerdo comercial en las condiciones sociales, los efectos ambientales, y de manera particular, en los

ámbitos urbano-regionales. A la luz de ello, se discutieron también las dimensiones sectoriales y de las actividades abiertas a la integración, surgieron controversias (Leycegui, 2000) y se elaboraron escenarios sobre el impacto diferenciado de este acuerdo comercial en las distintas regiones y ciudades mexicanas (Federal Reserve Bank of Dallas, 2005). Más adelante se formularon modelos de impacto, análisis de competitividad regional y otros estudios específicos sobre tendencias locacionales de sectores productivos (Gruben, 2001; Gereffi, 2002); se llevaron a cabo ejercicios para determinar el grado de convergencia y polarización (Carrillo, 2001; Pose, 2002; Ornelas, 2004; Aguayo, 2006). Todo ello con la finalidad de conocer las debilidades y fortalezas de las entidades federativas y las ciudades mexicanas, así como para documentar, en términos de previsión, los posibles procesos de reestructuración urbano-regional bajo un contexto de mayor apertura económica. Desde entonces diversos investigadores, centros e instituciones abordaron el debate sobre las regiones y sectores “ganadores” y “perdedores” (Dussel, 2003; Ruiz Durán, 2004; Federal Reserve Bank of Dallas, 2005).

A la luz de los resultados ampliamente documentados y una vez que México se apresta en 2007 a enfrentar con mayor crudeza la apertura total de su sector agrícola, en el presente texto se plantean las siguientes hipótesis: *a)* la primera fase del TLCAN ha generado al interior del país un incremento de las asimetrías económicas entre entidades federativas tradicionalmente rezagadas, respecto de aquellas que ya mostraban cierta consolidación en el marco de la integración regional mexicana; *b)* junto a ello, se mantiene, y en algunas regiones se incrementa, la polarización territorial medida en términos de población y desigualdad social; *c)* y se produce una acentuación del proceso de divergencia regional ya presente desde inicios de los años ochenta.

## **2. Apertura comercial e indicadores económicos**

Se reconoce que el TLCAN es el tratado más importante en materia de comercio en la historia de los tres países que lo integran (Ortiz et. al., 1998). Su operación se enmarca dentro de las excepciones que establece el GATT, que permite a dos o más Estados otorgarse recíprocas concesiones comerciales sin tener que hacerlas extensivas al resto de los países parte. En ese sentido, el TLCAN crea una zona de libre comercio, primer paso dentro de los niveles de integración económica, aunque en realidad, en el TLCAN se incorporan algunos elementos o características propias de niveles de integración más avanzados, como son, de acuerdo

con Patiño (1993), la eliminación de restricciones a la libre circulación de factores productivos diversos a las mercancías tales como el comercio de servicios, de capitales y la tecnología, la armonización de ciertas políticas económicas y la solución de controversias con decisiones obligatorias para los miembros.

Antes y después de su aplicación se han manifestado opiniones críticas sobre los efectos que dicho acuerdo traería en sectores económicos, en factores sociales del desarrollo y en temas ambientales. Si bien la adopción de este Tratado como propuesta de reactivación de la economía mexicana y la adaptación de ésta a los procesos de cambio económico mundial no contemplaron como objetivo un mejoramiento específico de los desequilibrios regionales internos, si consideraron, como contraparte, un proceso dinámico de las actividades económicas que, de acuerdo con su inercia, generaría impactos territoriales en aquellas regiones que el modelo de economía protegida había marginado del desarrollo por fallas en la planeación y en la canalización de las inversiones gubernamentales. Se adoptó a la inversión extranjera directa (IED) como el instrumento de reactivación pero sus efectos positivos habría que buscarlos, hasta ahora, en el nivel sectorial y no en el regional, aunque algunos estados del país presentan una relativa mejoría debido a la incorporación de determinados nichos territoriales a esta nueva dinámica de economía abierta.

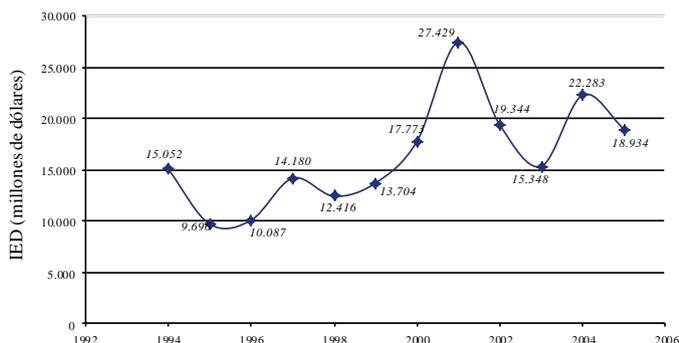
Al momento actual el tamaño de la economía mexicana, medida en términos del Producto Interno Bruto (PIB), es equivalente a la de países como España, Corea del Sur o Canadá. De acuerdo con información oficial para el año 2005 alcanzó la cifra de 814 mil 860 millones de dólares internacionales a precios corrientes, mientras que la IED para el mismo año registró un valor de 18 mil 934 millones de dólares (equivalente al 2.3% del valor del PIB nacional). Su contribución a la economía mexicana ha sido compleja y ambigua (Dussel, 2000); se presenta como un factor importante para alcanzar una relativa estabilidad en algunas variables macroeconómicas y también como soporte a las estrategias de desarrollo iniciadas en 1988. En otro sentido favorece la modernización de la economía por la vía de las empresas extranjeras asentadas en territorio nacional que han realizado asociaciones y fusiones con capital nacional. Sin embargo la IED no ha logrado resolver los principales retos de la economía mexicana: encadenamientos e integración productiva regional, empleo, financiamiento y sustentabilidad económica a mediano y largo plazos.

Desde una perspectiva macroeconómica, la IED es la principal fuente de financiamiento de la nueva estrategia de desarrollo y se ha convertido en uno de los más importantes factores que permiten la modernización económica y la orientación exportadora de un segmento del sector manufacturero. Debido a que constituye uno de los factores para financiar el desarrollo de la economía mexicana y adecuarla a los niveles de competitividad que requiere la dinámica de una economía abierta, a partir del TLCAN el gobierno se convirtió en el principal promotor para des-regular la inversión extranjera a nivel internacional y vincularla con el comercio. Lo anterior implica un alto grado de fragilidad para la economía mexicana, en la medida que se ve sujeta a las oscilaciones de la economía internacional y a un alto grado de dependencia de las crisis financieras de los países, o al nerviosismo de los capitales que tienen repercusiones inmediatas en los ámbitos locales.

De 1994 al 2005, el comportamiento de la IED no es equilibrado y muestra oscilaciones que son profundas en algunos años como resultado de la crisis de 1994-1995 y la posterior incertidumbre internacional en torno a la crisis de Asia, Brasil y Rusia que presentaron efectos negativos para México. Repunta significativamente en 1994 con 15 mil 052 millones de dólares pero cae a menos de 10 mil millones de dólares un año después; se recupera en 1997 y cae nuevamente en 1998 como consecuencia de las crisis internacionales. A partir de 1999 y hasta 2001 mantiene un crecimiento importante hasta alcanzar su máximo histórico con un valor de 27 mil 429 millones de dólares, para volver a caer en 2003 (15 mil 348 millones de dólares), sube en 2004 (22 mil 283 millones de dólares) y, finalmente, pierde nuevamente participación en el año 2005 (18 mil 934 millones de dólares) (Figura 1). En todo el periodo 1994-2005 presenta un decremento anualizado de -7.1%.

Junto al factor de inestabilidad participativa que ha mostrado, la IED continúa fuera de los márgenes de regulación estatal en cuanto a su destino regional. La participación de la IED en industria manufacturera califica a este subsector como el más importante con una participación del 60% en el año 2005, en tanto las actividades de maquila como las reinversiones por concepto de utilidades se han convertido en el segmento más dinámico ya que en este año representaron más del 38% de la IED. Por sí sola, la industria maquiladora ha generado el dinamismo del sector manufacturero, aumentando su participación de un 8.5% del total en 1994 a 29.5% en 1998, aunque posteriormente manifiesta una reducción sistemática hasta llegar a 14% en el acumulado al 2005 (Tabla 1 y Figura 2).

**Figura 1. México. Inversión Extranjera Directa (millones de dólares), 1994-2005**



Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera, 2006.

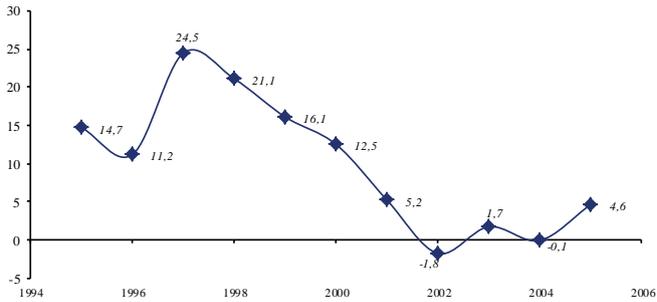
**Tabla 1. México. Inversión Extranjera Directa Realizada por sector económico, 1994-2006 (millones de dólares)**

Sectores	1994	2000	2005	Acum. 1994-2006	
				Valor	Part. %
TOTAL	10,646.6	17,772.6	18,933.8	193,065.7	100.0
Agropecuario	10.8	91.6	2.9	456.5	0.2
Extractivo	97.8	198.9	24.2	1,365.6	0.7
Industria Manufacturera	6,191.9	9,911.9	11,362.7	99,510.4	51.5
Electricidad y agua	15.2	134.0	191.9	1,683.4	0.9
Construcción	259.6	172.1	277.4	2,188.1	1.1
Comercio	1,251.5	2,437.0	2,647.5	19,201.5	9.9
Transp. y Comunicaciones	719.3	-2,081.6	1,172.6	9,402.1	4.9
Servicios Financieros	941.7	4,857.4	943.7	41,582.3	21.5
Otros Servicios	1,158.8	2,051.3	2,310.9	17,675.8	9.2

Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera, 2006.

Entre las principales ramas de mayor participación de la IED, seis se relacionan con el sector manufacturero y cuatro con servicios; el sector automotriz resulta el de mayor participación. La IED se ubica en un número relativamente pequeño de ramas, diez de ellas concentraron durante el periodo 1994-2005 el 53%.

**Figura 2. México. Valor agregado de la IED 1994-2005  
(variación porcentual anual)**



Fuente: Tabla 1.

Por entidad federativa, se observa que la IED continúa la misma tendencia de concentración en los estados más ricos, que hacia un relativo re-direccionamiento hacia otras entidades. En el caso del Distrito Federal si bien disminuye de 7 mil 603 millones de dólares en 1994 a 4 mil millones de dólares en 1998, crece significativamente hasta 19 mil 800 millones en el año 2005 producto del ciclo expansivo del TLCAN<sup>5</sup>. A nivel de las entidades federativas ganadoras, Nuevo León, Chihuahua, Baja California y el Estado de México se benefician de este proceso desde 1994 a través de la presencia de empresas maquiladoras, pero además se ha incorporado Jalisco dentro de una estrategia similar.

La mayoría de los estudios revisados sobre inversión sectorizada, pero que se abocan a ubicar sus principales impactos territoriales, concluyen que éstas se dirigen a entidades que ofrecen la mayor rentabilidad y son ejecutadas a través de empresas con recursos suficientes para competir. Bajo tal supuesto, tenderán a localizarse y relocalizarse, según las condiciones de ajuste dadas por la creciente integración al mercado internacional. Esta cuestión puede ser oscilante en términos ascendentes o descendentes, pero mantiene una inercia positiva en cuanto a preferencia por los espacios de inversión regional ya prefigurados desde el ciclo de economía protegida. Por ejemplo, el Distrito Federal ha continuado

<sup>5</sup> Habrá de observarse sin embargo, que en términos relativos, la participación del Distrito Federal ha ido decreciendo pasando del 78.6% de la IED total realizada en 1994, al 66.4% para el periodo 1994-1998, cayendo al 57.5% en el periodo 1994-2005 (tasas de crecimiento anualizadas y acumuladas). Esta pérdida relativa es ganada por las otras entidades con mayor IED registrada.

como el principal destino de la IED, le siguen los estados del Norte y Noreste, gracias a su mejor ubicación geográfica con respecto a los Estados Unidos, y las regiones del Noroeste y del Centro Occidente (debido a la presencia de Sonora, Sinaloa y Jalisco). En el año 2000 más de una cuarta parte de las empresas maquiladoras se localizaban ya en el interior del país, con una fuerte presencia en Yucatán, Guanajuato, mientras el Distrito Federal perdió participación, lo cual permite inferir un cambio en los patrones regionales de producción y empleo a partir del TLCAN. Para el 2005 la participación de la industria maquiladora de exportación mantiene su presencia tanto al interior del país como en las tradicionales ciudades fronterizas.

Otro indicador representativo del impacto social que ha tenido el TLCAN lo representa la migración de la población mexicana a ciudades de Estados Unidos. Si bien al momento actual este fenómeno está centrado en la disputa por una nueva regulación de la movilidad poblacional, ahora indocumentada, y es sin duda un proceso acumulativo y derivado de diversas circunstancias históricas de la población mexicana, cabe resaltar su agudización a lo largo de los últimos 20 años. Las promesas que ofrecían al inicio del TLCAN un crecimiento de la economía, la productividad y el empleo en México que, de acuerdo con la hipótesis de convergencia, superarían a los de los dos socios comerciales y, así, frenarían al flujo migratorio sur-norte, simplemente no han hecho acto de aparición en los más de diez años de operación de ese instrumento, de forma tal que el movimiento migratorio se ha incrementado exponencialmente; el producto mexicano ha crecido muy poco, sin que su distribución adquiera mayor progresividad, y la recurrencia del ciclo económico, de cañón nacional o importado, es totalmente visible, arrojando el triple efecto del desempleo, el subempleo y el empleo precario (Novelo, 2006).

El antecedente de los acuerdos migratorios data del llamado programa bracero, instaurado por acuerdo binacional entre Estados Unidos y México después de la segunda guerra mundial y suprimido en 1964. La consecuencia de esta desregulación ha sido la historia acumulada de la “indocumentación” de los migrantes. Francisco Alba (2002) señala al respecto que, después del término de este programa bracero:

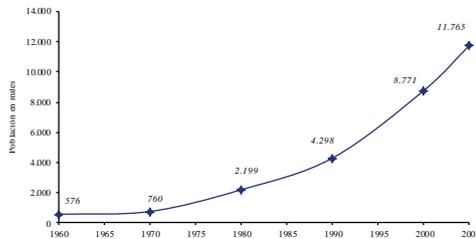
“...el número de detenciones de ciudadanos mexicanos a lo largo de la frontera entre México y los Estados Unidos comenzó a aumentar, alcanzando un máximo de un millón setecientos mil al año a mediados de los años 80. Luego de un periodo de relativa calma, coincidente con los

programas de legalización estadounidenses de fines de esa misma década, el total de detenciones volvió a subir, situándose entre un millón y un millón setecientos mil personas por año hasta el 2000. El número de mexicanos que cambiaron su residencia de México a los Estados Unidos (con o sin autorización) ha registrado también un aumento constante desde la década de los 60, correspondiendo el incremento más pronunciado a las dos últimas décadas, cuando pasó de unos 200 mil al año en los años 80 a 300 mil en los 90.”

Ya en el 2005 el número de migrantes mexicanos que residen en los Estados Unidos asciende a casi 12 millones (Figura 3), que sumados a los descendientes de segunda y tercera generación alcanzan una cifra de 31 millones de personas con fuertes lazos sociales, económicos y culturales con prácticamente todas las regiones y municipios de México. Este flujo indocumentado está integrado por población en edad laboral y es predominantemente masculino, situación que se ha acentuado en el periodo del TLCAN alcanzando flujos promedio anuales de casi 400 mil migrantes temporales mexicanos. Entre el año 2000 y 2005 el 78 por ciento no disponía de autorización para cruzar la frontera, lo que contrasta con la cifra registrada en el periodo 1993-1997 que fue cercana a 48 por ciento.

El otro tema que deriva del fenómeno migratorio tiene que ver con las remesas que los migrantes envían al interior de la república, representando hoy recursos monetarios de cuantía equivalente a las aportaciones que realizan el sector turístico o el energético. El modelo económico actual soporta parte de sus previsiones de mediano plazo en la sostenibilidad de estas remesas, lo cual agrega un elemento más de incertidumbre a la economía mexicana, frente a las decisiones que en el país vecino se vayan decantando.

**Figura 3. Mexicanos radicados en Estados Unidos, 1960-2005**



Fuente: U.S. Bureau of Census.

Por lo pronto, el endurecimiento de la política migratoria ha llevado entre otras medidas a la aprobación de la construcción de un muro antimigrante a lo largo de porciones extensas de la línea fronteriza y, la tendencia republicana que ha gobernado a ese país, se caracterizó por el endurecimiento de las medidas antimigratorias hasta el punto en que en los últimos seis años se incrementó en 135 por ciento el número de agentes fronterizos, se desplegaron seis mil elementos de la Guardia Nacional, se fortaleció el uso de la tecnología para conformar un muro virtual, y se aprobó la construcción de varios tramos de barda con una extensión total de 1,126 kilómetros. Estas medidas, soportadas e impulsadas por una política de contención y rechazo a los migrantes, además de haber probado ya su ineficacia, han causado la muerte de más de 3,500 mexicanos.

En los últimos 25 años el dinero enviado por la población migrante ha representado para muchas regiones mexicanas un factor de sobrevivencia e incluso de dinamismo económico de varios municipios del centro del país; su incremento en el periodo ha sido sorprendente, pasando de 2 mil 494 millones de dólares en 1990, a más de 20 mil millones de dólares en el 2005 (Tabla 2 y Figura 4).

**Tabla 2. Dinero enviado por migrantes mexicanos desde Estados Unidos, 1990-2005**

AÑO	REMESAS FAMILIARES (millones de dólares)	AÑO	REMESAS FAMILIARES (millones de dólares)
1990	2,494	1998	5,627
1991	2,660	1999	5,910
1992	3,070	2000	6,572
1993	3,333	2001	8,895
1994	3,474	2002	9,814
1995	3,673	2003	13,396
1996	4,224	2004	16,613
1997	4,865	2005	20,035

Fuente: Banco de México e INEGI, 2006.

Sin embargo, no se puede apostar a esta fuente monetaria mayores impactos favorables a los hasta ahora alcanzados, sobre todo porque la curva de incremento que aún se mantiene, al parecer y de acuerdo con especialistas, tenderá a reducirse en los próximos años.

Los impactos territoriales y la sociología de las remesas llevan a apuntar algunas hipótesis como las que señalan Cortina et. al. (2005):

- Es probable que el flujo de remesas a México decrezca durante la década. Fenómenos como la reunificación familiar, la posible aprobación de iniciativas en el Congreso estadounidense a favor de los derechos laborales y políticos de los inmigrantes en Estados Unidos, y cambios en el número y/o las características de los emigrantes, reducirán en primera instancia la tasa de crecimiento de las remesas y, finalmente, su monto general.
- Sólo una pequeña proporción de las remesas se envía a instituciones para proyectos de inversión en la comunidad o microfinanciamiento particular. En su gran mayoría, los remitentes envían el dinero directamente a sus familias, en especial para consumo primario.
- La distribución de las remesas no es uniforme en el territorio nacional: los estados con menor ingreso per cápita no son los que necesariamente reciben más. Diez estados de la República reciben 70% del monto total de las remesas, mientras que el restante 30% se distribuye en 23 estados. De hecho, cinco de los 10 estados con los niveles más bajos de ingreso per cápita, educación y salud en México son receptores minoritarios de remesas.

**Figura 4. Distribución geográfica de las remesas enviadas de Estados Unidos a México, 2005**



Fuente: elaboración propia a partir de información del Banco de México (2006) y del Consejo Nacional de Población (2006).

El ranking de las remesas por entidad federativa en 2005 se ubicó de la siguiente manera: Michoacán con dos mil 594.7 millones de dólares; Guanajuato con mil 714.5; Jalisco con mil 693.1; Estado de México con mil 675.2; Distrito Federal con mil 452.1; Puebla con mil 173.9; Veracruz con mil 154.7; Oaxaca con mil; Guerrero con 957.4; e Hidalgo con 718.4 millones de dólares.

### **3. Efecto dispersor del TLCAN**

Durante la vigencia del modelo de economía protegida que provocó una inercia concentradora de la actividad económica en el centro del país, ahora, con la apertura económica los patrones de localización se modificaron. En ello también influyó la caída del mercado interno a causa de la crisis de la economía, el impulso al cambio estructural a partir de una mayor competencia, el repliegue del estado en la economía, la desregulación de varios sectores, así como el incremento de inversiones externas y la reacción de grupos nacionales de empresarios que invirtieron para competir en el exterior. Todos estos factores disminuyeron el efecto que antes tenía la cercanía con los mercados locales nacionales como criterio de localización de las empresas y llevaron a una reorganización de los procesos en condiciones de competitividad internacional, sin embargo esto no cambió las distorsiones regionales y la permanencia de la brecha entre regiones más desarrolladas y menos desarrolladas.

Un estudio realizado con información del periodo comprendido entre 1980 y 1999, concluye que en cuanto a concentración de la actividad económica el Distrito Federal registró la más alta en todos estos años, si bien no se mantuvo constante. Le siguieron el Estado de México, Nuevo León y Jalisco. Estas últimas entidades incluso incrementaron su participación según el criterio de venta de las empresas más grandes. A partir de 1986 y hasta 1990 aumentaron su participación Coahuila, Chihuahua, Sonora, Tamaulipas, y Baja California; en el centro lo hicieron Guanajuato, San Luis Potosí y Tlaxcala, pero lo pierden Querétaro y Puebla; Veracruz y Sinaloa se mantienen sin variación. Ese comportamiento se presenta de igual manera entre 1991 y 1999 y se identifica con un patrón de desconcentración que coincide con la más baja participación del Distrito Federal. Sin embargo, en 1994 el Distrito Federal aumentó su participación junto con Nuevo León y Jalisco en detrimento del Estado de México; la participación de Nuevo León comenzó a ser mejor que la del Estado de México y la de Jalisco estaba muy cerca de alcanzarlo (Corona, 2003).

Un efecto adicional está relacionado con el patrón de distribución espacial de las actividades económicas. Considerando a las empresas más grandes de México, éste presentó una desconcentración a partir de 1980 como consecuencia de la apertura de la economía y del menor dinamismo del mercado interno. Con la globalización se ha formado un conjunto de nodos, en especial de ciudades que responden a las exigencias del proceso de acumulación a escala mundial. Pero esto no supone eliminar el problema de las desigualdades regionales, aunque se observa una relativa reconfiguración del territorio, dada por una presencia más dispersa de las empresas en función de las ventajas que han ofrecido algunos gobiernos estatales que, ante la falta de claridad de destino de las políticas económicas nacionales y su direccionamiento regional, fincan sus expectativas de mejoramiento económico en las oportunidades de inversión y desarrollo que podría ofrecer el TLCAN y otros países fuera de esta área de influencia (Corona, op. cit.).

Otro estudio que considera el comportamiento registrado por el PIB per cápita en el periodo 1993-1999 (Messmacher, 2000), igualmente muestra un aumento en la desigualdad regional absoluta a partir de 1993, aunque la dispersión relativa no aumentó. Según este análisis los cambios estructurales en la economía parecen haber tenido dos efectos: a) en el sectorial, la tasa de crecimiento del sector manufacturero se ha incrementado sustancialmente a partir de 1993 y se expandió más que cualquier otro sector a excepción del transporte, almacenaje y comunicaciones. Por este efecto crecieron a mayores tasas los estados donde la manufactura representa una elevada proporción de la producción; b) en lo regional, los estados del norte han tenido un desempeño mejor al esperado, dada la estructura de su producción. Lo anterior solo expresa las tendencias históricas del desequilibrio, junto con las limitaciones estructurales para frenarlo.

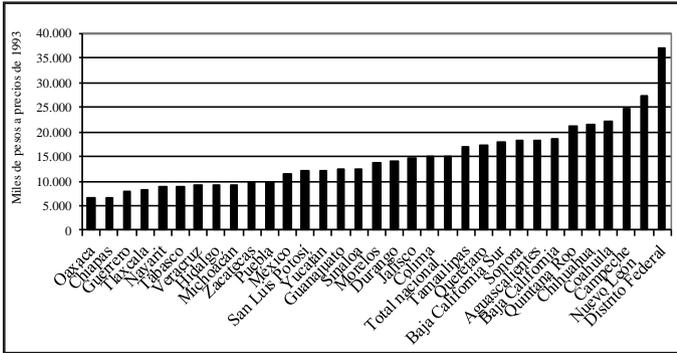
La conclusión en ambos estudios es coincidente en resaltar la pervivencia de la desigualdad e incremento de las históricas asimetrías regionales.

Por nuestra parte, los datos analizados muestran que para el año 2006 el PIB per cápita del Distrito Federal es seis veces superior al de los estados más pobres (por ejemplo Oaxaca o Chiapas) y dos veces más que el promedio nacional (Figura 5)<sup>6</sup>. Los estados más pobres se ubican en la región Sur y Este.

---

<sup>6</sup> Para el año 2006, la información sobre el PIB per cápita por Entidad Federativa se obtuvo a partir de cálculos proyectados sobre la base del último año disponi-

Figura 5. PIB Per Cápita por Entidad Federativa, 2006



Fuente: elaboración propia.

Aunque no hay evidencias contundentes de que las reformas a la economía realizadas por el Estado mexicano, junto con el TLCAN, hallan llevado a una dispersión sustantivamente mayor que la observada en los últimos 30 años, el hecho es que no se han reducido las diferencias regionales, según los indicadores positivos o de impacto que se utilicen como parámetro. El análisis de la evolución de las determinantes de largo plazo sugiere la posibilidad de un incremento en la desigualdad contrario a lo que las reformas estructurales perciben. Los estados del norte presentan mejor desempeño, constituyendo una evidencia de los efectos regionales diferenciados, aunque esto no constituye una novedad, ni antes ni después de la aplicación del TLCAN (Messmacher, op. cit.).

El criterio de la inversión como factor de desarrollo y competitividad de la economía mexicana en el contexto del TLCAN parte del supuesto de que las economías que basan su crecimiento en la inversión tienen más oportunidades de desarrollo en el largo plazo. Al producir excedentes existe la posibilidad de generar ahorro interno y externo, pero también supone inversiones en la innovación, en la medida en que no existe país que halla logrado un alto desarrollo económico y social sin una estrategia basada en inversión previa en innovación y desarrollo tecnológico y son, sin duda, estos factores los determinantes en la competitividad en un mercado abierto. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 planteaba lograr el crecimiento con calidad con base en tres objetivos: a) promover una inserción ventajosa del país en

---

ble (2004) en el Sistema de Cuentas Nacionales de México.

el entorno internacional; b) promover mayores flujos de inversión extranjera directa; y c) fortalecer el mercado interno, sin embargo, estos objetivos se vieron incumplidos debido, principalmente, a una situación de alta competencia regional y mundial que se mueve más allá de la simple aplicación de un esquema sustitutivo o de privilegio a la inversión extranjera especulativa (Ruiz, 2002).

Aquí es importante cuestionar cómo satisfacer los requerimientos de la competencia externa que favorezca revertir la fase de región rezagada en el escenario mundial, impulsando a la vez una conciliación mínima de los indicadores de crecimiento intrarregionales para aprovechar de mejor manera las ventajas internas y evitar los costos futuros de un mayor desequilibrio, sobre todo si reconocemos que la débil competencia en México es resultado del poder excesivo de ciertos actores y de un arreglo institucional diseñado para otro entorno político y económico. Esto tiene efectos negativos en materia de productividad y crecimiento (Elizondo, 2006).

Una primera aproximación es el conocimiento de los factores de distribución y su comportamiento y efectos más recientes. Al respecto, el Banco Mundial establece en sus balances sobre el desempeño de México aspectos relativos a las disparidades que se mantienen aún con la liberalización económica (en particular véase: *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings, 2003*):

El TLCAN ha tenido efectos positivos en México pero éstos podrían haber sido mejores... si bien ofrece nuevas oportunidades económicas, las lecciones para otros países que negocian con Estados Unidos apuntan a que el libre comercio por sí solo no es suficiente sin una reforma significativa de las políticas e instituciones. El TLCAN no basta. Las esperanzas de que México daría pasos agigantados para alcanzar a Estados Unidos se vieron reducidas por la insuficiente inversión en educación, innovación e infraestructura, así como la baja calidad institucional, un término que abarca la rendición de cuentas, la eficacia regulatoria, el control de la corrupción y temas afines. Más aún, los beneficios del TLCAN y del comercio en general, han sido desiguales entre las regiones y sectores.

El tratado definitivamente conectó aún más a México con la economía más dinámica del mundo, pero el desarrollo del país en el transcurso de la década de los noventa, incluyendo el periodo del TLCAN, fue disparaje. Las regiones y los sectores más desarrollados y competitivos se han beneficiado de la liberalización comercial, mientras que aquellos

rezagados no lo han hecho. El desafío sigue siendo ampliar los beneficios a toda la sociedad.

Algunos de los efectos desiguales son los siguientes: El aumento de los salarios de los trabajadores con niveles más altos de educación en relación con aquellos con niveles más bajos, que comenzó con la liberalización unilateral de la década de los ochenta, en gran parte se mantuvo con el TLCAN. Los estados del norte y del centro crecieron con más rapidez en los años noventa, reduciendo modestamente la brecha de ingresos con los del Distrito Federal, pero los estados más pobres del sur crecieron menos debido a los bajos niveles de educación, infraestructura y calidad de las instituciones locales. Las grandes firmas mexicanas aumentaron su acceso a los mercados de capital del norte ante la restricción del financiamiento interno tras la crisis del tequila, mientras que el crédito se mantuvo restringido para las pequeñas y medianas empresas. En el campo aumentó ligeramente la productividad de las tierras irrigadas, pero no se benefició la agricultura no exportadora, sin sistema de riego (Banco Mundial, 2003).

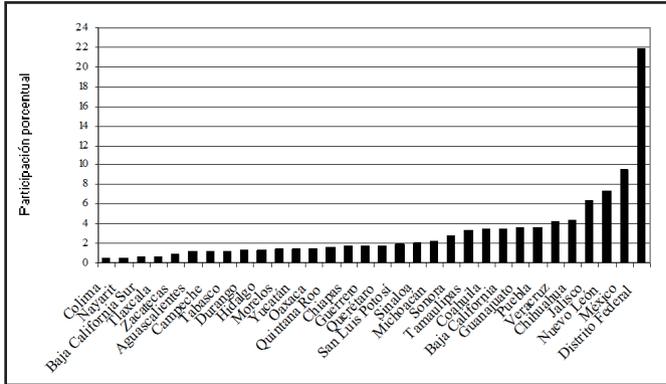
#### **4. Reconfiguración territorial y asimetrías regionales**

Un análisis de los datos hasta ahora expuestos muestran que hay elementos favorables de desempeño: aumentan las exportaciones manufactureras y petroleras, aumenta la IED, y continúa consolidándose el esquema de regiones favorecidas respecto de otras estancadas, quizá con algunas ligeras variaciones. Como contraparte, también se presenta una fase de ascenso de las contradicciones, desigualdad regional, inequidad social y conflictos sociales.

En cuanto a los valores de participación general ajustados a precios de 1993, las Entidades Federativas que aportan mayor proporción al PIB nacional se localizan en el Centro y Occidente del país (Distrito Federal, Estado de México y Jalisco) y en el Norte (Nuevo León, Chihuahua, Baja California y Coahuila) superando cada uno valores del 4%; el sector que más contribuyó a esta dinámica fue la industria manufacturera a lo cual se agregó, por la inercia derivada del crecimiento, el de los servicios; otros como el agropecuario y la construcción mantuvieron una contribución poco significativa. Los estados de menor aportación corresponden a una distribución geográfica dispersa por el territorio nacional, destacando entidades ubicadas en las costas y centro del país (Figura 6).

Las tasas de crecimiento del PIB ubicaron al Norte ya con una clara ventaja consolidando su dinámica ganadora; los comportamientos positivos en algunos estados fuera de esta región, no fueron suficientes para revertir esa tendencia, ni para reposicionar a las regiones perdedoras en los indicadores positivos de la apertura.

**Figura 6. PIB general por entidad federativa, 2006**



Fuente: elaboración propia.

En la misma dinámica de periodos anteriores al TLCAN, estados del Centro mantienen relativa ventaja, aunque con ligeras variaciones intrarregionales; Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro presentan valores equivalentes a los del norte del país, mientras que el Distrito Federal observó una tendencia declinante al registrar una tasa de crecimiento de apenas 1.46%.

En el Sur destacan dos estados que lograron un repunte con respecto a las condiciones que mantenían anteriormente: Quintana Roo creció a una tasa de 4.49% y Yucatán al 3.54%, valores que resultan incluso superiores a algunos de los estados del Norte del país; por un lado se debe a una fuerte presencia de empresas maquiladoras que se desplazaron del centro del país y que incluso han entrado ya a una nueva fase de movilidad; y en el otro, al renglón del turismo que no irradia beneficios e incluso puede ser volátil e influir más en distorsiones regionales que en un mejoramiento sustentable a lo largo del tiempo.

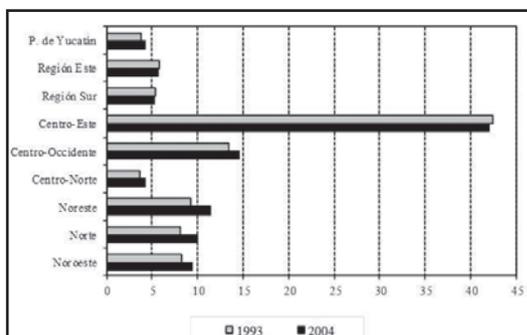
Una primera conclusión señala que las entidades del Sur, junto con otros estados del Centro y el Este que históricamente han presentado condiciones de atraso, manifiestan signos de empeoramiento. En esta

condición encontramos los casos de Chiapas, Hidalgo, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, cuya tasa de crecimiento del PIB se ubicó en valores menores al 2%, incluso en algunos años del periodo mostró un comportamiento negativo y en determinados sectores este comportamiento fue permanente (Figura 7 y 13).

A pesar de su declinación relativa en el crecimiento, con aproximadamente el 23% de participación, el Distrito Federal sigue generando casi la cuarta parte de la riqueza del país, en detrimento de otras entidades que al no incentivar sus factores de impulso continúan en el atraso y como expulsoras permanentes de población.

El Distrito Federal junto con los Estados de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz y Puebla, concentraron más del 50% del PIB nacional. Si sumamos a las regiones centrales, y se excluye de ellas al Distrito Federal, Puebla y el Estado de México, quedan en una condición de debilidad y sólo presentarían su atractivo de amplio mercado de consumo; por esta razón y de seguir la tendencia, es muy probable que aumente las distorsiones regionales y un mayor desequilibrio funcional, entre una ciudad central poderosa y otros espacios circundantes en condición de mayor atraso. Esta misma situación ocurre en el Norte, con Nuevo León y la zona metropolitana de Monterrey, aunque por el peso específico que presenta cada estado dentro de la región en su conjunto ayuda a una estructura intra-regional más equilibrada.

**Figura 7. México. Producto Interno Bruto Regional, 1993-2004 (porcentajes)**



Fuente: elaboración propia.

El resto de las entidades presentan todavía un nivel de participación poco significativo. Por ejemplo Aguascalientes con un fuerte crecimen-

to en el periodo (5.1%), apenas si participa con el 0.97% de la riqueza nacional, Guanajuato con el 3.36%, Puebla con el 3.23% y Querétaro con el 1.4%, o sea, con todo y su dinamismo no genera ni la mitad de la riqueza que aporta el Distrito Federal. Las demás entidades del Sur, Este y Península de Yucatán, ubicadas en condiciones de atraso, no igualaron juntas el valor generado por el Distrito Federal y el Estado de México.

En los trece años transcurridos del TLCAN, la IED ha sido determinante tanto para afianzar el avance del proyecto, como para reforzar el rango ganador, perdedor o emergente de las regiones. En este periodo se registró un flujo acumulado superior a 123 mil millones de dólares, sin embargo su distribución muestra de nuevo las inequidades regionales y determina ahora de manera más clara la tendencia estructural al desequilibrio (Tabla 3, Figuras 8 y 9).

Con todo y que presentó una abrupta declinación en los años posteriores inmediatos a la crisis de 1994, el Distrito Federal continúa como el principal receptor en este rubro; de un poco más de 7 mil 600 millones de dólares que recibió en 1994, en 1995 y 1996 disminuyó a menos de 5 mil millones de dólares, se recupera en 1997, cae de nuevo en 1998 y 1999 y en el 2001 capta una cifra récord de cerca de 19 mil 500 millones de dólares que correspondió a cerca del 80% de lo captado a nivel nacional.

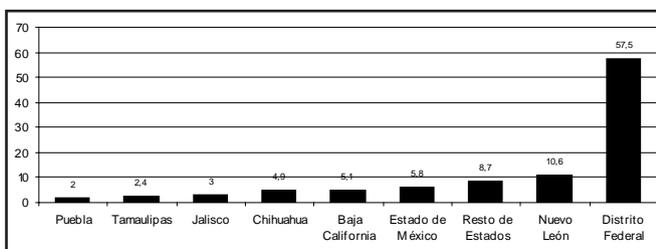
**Tabla 3. México. Inversión Extranjera Directa Realizada por Entidad Federativa, 1994-2005 (millones de dólares)**

ESTADOS	1994	2000	2005	Acum. 1994-2005	
				Valor	Part. %
T O T A L	10,646.60	17,772.60	18,933.80	193,065.70	100
Aguascalientes	28.5	81.9	68.9	828.2	0.4
Baja California	227.1	981.6	1,008.50	9,916.50	5.1
Baja California Sur	8.2	80.6	294.1	1,366.90	0.7
Campeche	2.1	11.4	10.7	149.5	0.1
Coahuila	102.3	307.5	149.1	2,184.00	1.1
Colima	102.9	9.5	11.2	220.5	0.1
Chiapas	0.4	2.2	1.4	25.2	0
Chihuahua	308.4	1,080.70	1,383.30	9,439.30	4.9
Distrito Federal	7,603.00	8,746.00	8,070.70	111,045.20	57.5
Durango	21.5	38	-145	288.6	0.1
Guanajuato	27.4	74.4	287.9	1,343.30	0.7
Guerrero	7.1	10.7	22.7	270.1	0.1
Hidalgo	0.1	-8.4	-3.7	191.3	0.1
Jalisco	64	1,195.80	855.8	5,697.60	3
Estado de México	340.5	469.8	741.5	11,173.70	5.8
Michoacán	8.5	29.1	-5.1	302.2	0.2
Morelos	19.4	67.4	-64.4	783.9	0.4
Nayarit	5.6	44.8	104.2	478.6	0.2
Nuevo León	937.4	2,400.50	4,545.00	20,452.60	10.6
Oaxaca	0.1	-1.7	4.5	15.9	0
Puebla	29.9	549.1	380.1	3,879.40	2
Querétaro	141.1	161.7	41.4	1,490.70	0.8
Quintana Roo	38.6	97.1	121.7	926.7	0.5
San Luis Potosí	14.8	290	116	1,161.50	0.6
Sinaloa	46.2	12.2	0.9	416.3	0.2
Sonora	107.1	416.6	231.2	2,464.40	1.3
Tabasco	0.6	38.9	33.5	440.7	0.2
Tamaulipas	362.4	488.7	382.1	4,629.70	2.4
Thascalá	19.3	4.4	-46.4	247	0.1
Veracruz	10.2	24.3	238.8	661.2	0.3
Yucatán	48.1	55.5	-3.3	462.6	0.2
Zacatecas	13.8	12.3	3.7	111.4	0.1

Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera, 2006.

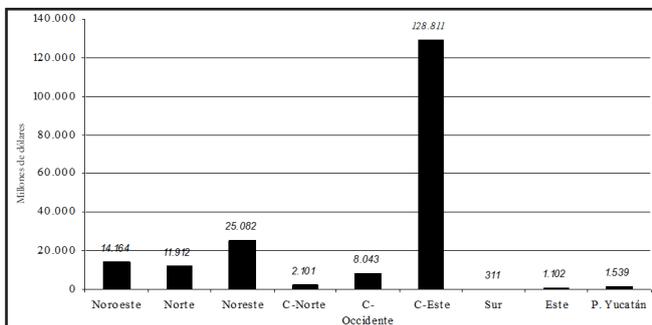
También el Distrito Federal mantiene una amplia jerarquía en cuanto al destino de la IED, que si bien canalizada en buena parte a ciertas actividades volátiles, de todas maneras genera una elevada distorsión e inhibe las perspectivas de atracción de otras entidades y regiones del país. Tan solo en 1999 que registra el nivel más bajo el Distrito Federal captó el 46.02% de toda la IED que ingresó al país, en el 2001 repuntó al 76.89% y en el 2002 bajó al 57%. Aún así, el Distrito Federal prácticamente no bajó de un nivel de captación menor al 50% respecto al total nacional.

**Figura 8. México. Distribución de la IED por Entidad Federativa, 1994-2005 (promedio anual acumulado)**



Fuente: elaboración propia.

**Figura 9. México. Distribución de la IED por Regiones Económicas, 1994-2005 (Acumulado)**



Fuente: elaboración propia.

El comportamiento de flujo regional de la IED se corresponde con el efecto al desequilibrio que inducen otros indicadores y que parecen agudizarse a partir del TLCAN, en tanto las estrategias de inversión de-

rivadas están dirigidas hacia los servicios para mercados de consumo masivos y concentrados, o bien a sectores de la producción con un elevado componente tecnológico como el automotriz y algunas ramas manufactureras, los cuales ya tienen una localización bien definida con base a ventajas de infraestructura acumulada y afinada a lo largo del tiempo.

En esa condición aparece el Estado de México que por efecto de sus municipios concentrados en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y aún resintiendo los efectos declinantes del Distrito Federal, de todas maneras participa entre el 3 y el 9% del total de las captaciones a nivel nacional, registrando 5.8% de crecimiento en el periodo 1994-2006. En tanto el Distrito Federal con todo y su declinación relativa, mostró una captación del 42.6% de la IED en 2005. Las regiones del Norte muestran un comportamiento más compacto ya que los estados que la conforman registran proporciones relevantes de IED: Nuevo León registró en el 2005 el 24% del total nacional en este rubro, mientras que Chihuahua alcanzó el 7.3%, Baja California el 5.3% y Tamaulipas el 2%.

Otras entidades presentan condiciones ventajosas: Guanajuato que en 1994 apenas si captó el 0.26% de la IED total nacional, en el 2005 el 1.5%; en la misma condición encontramos a Jalisco que de un 0.6% captado en 1994, alcanzó el 4.5% en el 2005, una participación altamente significativa en la dinámica del TLCAN. Para el resto de las entidades, la captación de IED resultó, además de comparativamente baja, muy errática.

El análisis de las tasas de crecimiento nos permite augurar que de no tomarse otras medidas de atracción y de mejoramiento de infraestructura, es difícil que pueda resolverse el problema del crecimiento y de los desequilibrios territoriales acumulados por esta vía. Excepto Baja California, Chihuahua, Puebla, Sonora, Tabasco, Chiapas, Campeche, Jalisco y Nayarit que registraron tasas positivas en diferentes proporciones, en el resto, incluyendo el Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León el saldo fue más bien negativo. Si bien es cierto que en mucho influyó la recesión de la economía norteamericana y sus efectos de arrastre sobre la economía mexicana, esta situación también es reflejo de la falta de competitividad total que ante el deterioro acumulado presenta ya una buena parte del territorio nacional, en la medida que una buena parte de los capitales se reorientaron hacia otras regiones mundiales como China, el Sureste asiático y algunos países centroamericanos que ofrecen mejores atractivos fiscales y disminución de los costos de producción por la vía de menores salarios.

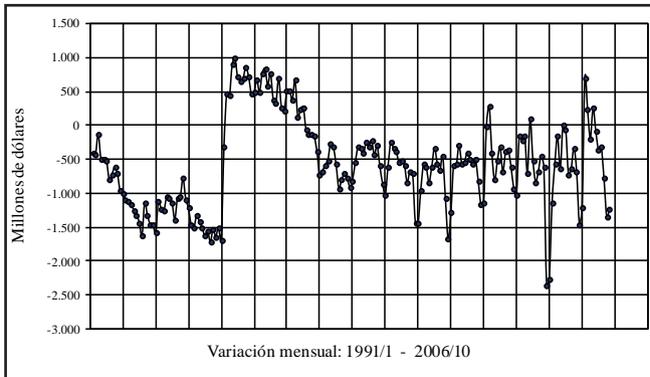
Un riesgo adicional es el origen mismo de la IED. A pesar que desde 1984 inicia el proceso de apertura formal de la economía mexicana, y el posterior TLCAN, hacía suponer que generaría un proceso de diversificación de nuestras fuentes de financiamiento, en la práctica se han reforzado los lazos de dependencia con Estados Unidos en este rubro. Si bien es cierto que se han firmado múltiples acuerdos comerciales con otros países, el incremento y participación proporcional de Estados Unidos, independientemente de la recesión que tuvo, es notoria. En 1994 el 46.6% de la IED provenía de ese país, 7.0% de Canadá, 5.6% del Reino Unido, 5.9% del Japón y 2.9% de Alemania; para el año 2001 este esquema se había modificado radicalmente ya que Estados Unidos aportó el 77.9% de la IED, la cifra de mayor concentración a lo largo del periodo TLCAN a favor de ese país, para volver a perder participación en 2005, año en que alcanzó sólo el 51.2% de la IED.

Parece poco discutible que el TLCAN haya generado un incremento relativo en el volumen de los flujos comerciales, en el volumen monetario de la IED y en el mejoramiento de los niveles de competitividad debido a la presencia de empresas con inversiones sectoriales que requieren tecnología de punta, sin embargo ello no ha significado una relación favorable en los términos reales de intercambio comercial. El balance del periodo expresa las siguientes conclusiones: la balanza comercial registró un saldo negativo de -8.7% (Figura 10); las regiones ganadoras avanzaron en su proceso de consolidación como tales; las medidas compensatorias vigentes han resultado ineficaces para resolver el problema de los desequilibrios regionales que se siguen reflejando en el incremento de la pobreza, el deterioro ambiental y la descapitalización permanente, tanto de su capital natural como humano, sin nuevas opciones internas que lo reviertan, más allá del planteamiento de recuperar las dinámicas anteriores del mercado interno.

Otra conclusión nos lleva a señalar que más que una apertura y diversificación de la economía mexicana por la vía del financiamiento, se trata de una integración a la economía de los Estados Unidos con efectos internos muy desfavorables para la estructura regional de México, en la medida que los mayores flujos de inversión se dirigen mayoritariamente a la Ciudad de México y su zona metropolitana, o a las entidades consolidadas del Norte del país, agudizando la polarización. Esta situación también la reproducen otros países como España, Francia y Suiza, que direccionan inversiones hacia nuestro país, prefiriendo invertir en los centros consolidados.

Por otra parte, hay que destacar también la escasa diversificación que mantiene la estructura económica nacional y la alta dependencia en el intercambio comercial con Estados Unidos. Si bien las exportaciones registraron durante el periodo analizado una tasa de crecimiento del 10.2% y el de las importaciones de 9.8%, México sigue dependiendo principalmente de las actividades petroleras y de algunas manufactureras sustentadas en empresas maquiladoras de alta volatilidad; tampoco se vislumbran posibilidades de que los Estados Unidos disminuya los niveles de participación como nuestro principal mercado de origen y destino.

**Figura 10. México. Balanza Comercial, 1991-2006**  
(saldo exportaciones/importaciones)



Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México. Serie estadística 1991-2006.

## 5. Medición de la desigualdad<sup>7</sup>

La mayoría de los estudios referenciados a lo largo del texto señalan la evidencia de un periodo de convergencia económica sostenida hasta finales de la década de los años setenta del siglo pasado, y un proceso de divergencia a partir de la instauración del modelo de apertura iniciado en el primer quinquenio de la década de los ochenta (véase también Esquivel, 1999). Para el periodo que comprende el TLC, el análisis que se

<sup>7</sup>El desarrollo del modelo y los cálculos para medir la desigualdad fueron realizados por Marcos Valdivia, a quien se agradece su colaboración.

realizó refuerza estas evidencias y nos permite hablar de entidades federativas que continuaron un proceso favorable y otras que han registrado efectos desfavorables.

El índice de autocorrelación espacial de Moran que se utilizó para confirmar la hipótesis del trabajo, tiene como característica el poder evaluar con significancia estadística, si la actividad económica de una entidad federativa está o no correlacionada con la actividad económica de los estados que le son físicamente cercanas. Si no existiera autocorrelación espacial del PIB per cápita a nivel estatal, se esperaría que la distribución del PIB fuera aleatoria. Por el contrario, si existiera autocorrelación espacial del PIB per cápita, se esperarían aglomeraciones de estados con niveles similares en su PIB. En este sentido, el índice de Moran puede verse como una aproximación al grado de “dependencia regional” que puede tener la actividad económica en una región o un conjunto de regiones.

Formalmente el índice de Moran es calculado a través de la siguiente expresión:

$$I = \frac{n}{s} \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} z_i z_j}{\sum_{i=1}^n z_i^2} \quad (1)$$

Donde  $n$  es el número de estados del país analizados,  $w_{ij}$  son los elementos de una matriz binaria de contigüidad,  $s$  es la suma de todos los elementos de la matriz  $W$  y,  $z_i$  y  $z_j$  son valores estandarizados del logaritmo natural del PIB per cápita del estado  $i$  y  $j$ . El Moran puede interpretarse como una medición estandarizada de la autocovarianza de una variable una vez que se impone una matriz de distancia.

El índice de Moran tiene un valor esperado de no autocorrelación que está dado por la siguiente expresión:

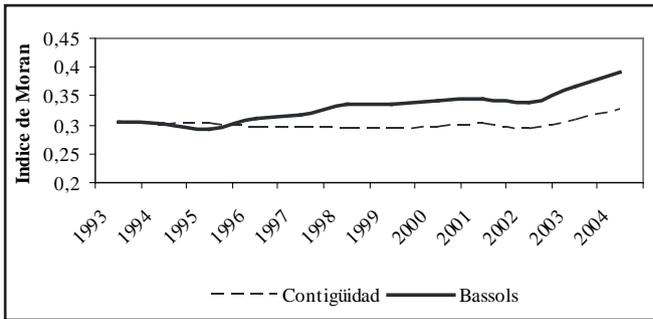
$$E(I) = \frac{-1}{n-1}$$

Pruebas de inferencia estadística basadas en supuestos de normalidad o en distribuciones experimentales pueden ser utilizadas para aceptar o rechazar la hipótesis nula de no autocorrelación espacial.

El resultado que se resume en la Figura 11, muestra la evolución y la distribución del índice de Moran del PIB per cápita a nivel estatal. En su construcción se utilizaron dos criterios de interacción espacial entre los estados para medir la autocorrelación espacial del PIB per cápita. El primero es un criterio de contigüidad de primer orden (estados vecinos), y el segundo se basa en la regionalización de Bassols (1999). Los resulta-

dos muestran que el PIB per cápita a nivel estatal despliega autocorrelación espacial global estadísticamente significativa y es importante señalar que esta autocorrelación espacial ha venido en ascenso desde el proceso de apertura comercial. Este patrón es consistente con cualquiera de los dos criterios de interacción espacial utilizados; en particular se destaca que el criterio de Bassols acentúa el nivel de autocorrelación espacial.

**Figura 11. Autocorrelación Espacial del PIB per cápita estatal**



Fuente: elaboración propia.

La matriz de interacción de Bassols involucra, además de la distancia física, otros elementos que están asociados a factores institucionales e históricos que influyen en la formación de una región. De esta manera, este patrón de comportamiento espacial observado que ha tenido el PIB per cápita en la última década fortalece la hipótesis sobre el incremento en la desigualdad territorial que ha traído consigo la implementación del TLCAN. El incremento de la autocorrelación del PIB per cápita a nivel estatal también se ha documentado en otros trabajos (véase Aroca, Bosch y Maloney 2005).

El paso siguiente consistió en la aplicación de un modelo de convergencia condicional propuesto por Valdivia (2007), desagregado a nivel estatal para el periodo 1994-2005. El modelo considera las principales asociaciones entre pares de variables, que para nuestro caso fueron PIB per cápita por estado/remesas y PIB per cápita por estado/IED. La ecuación de convergencia estudiada es la siguiente:

$$\ln\left(\frac{x_{2004}}{x_{1994}}\right) = \alpha + \beta x_{1994} + REM / PIB + IED / PIB_{1994} + CH_{1995} + \varepsilon \quad (2)$$

Donde x es un vector del PIB per cápita por estado, REM/PIB es un vector del crecimiento anual promedio de la participación de las remesas respecto al PIB por estado para los años 1995, 2000, 2003 y 2004, IED/PIB1995 es un vector que denota la condicional inicial de la participación de la IED respecto al PIB por estado (año 1994) y CH es un vector proxy del capital humano construido por medio del porcentaje de la población mayor de 5 años que se encontraba estudiando en 1995.

**Tabla 4. Modelos de convergencia condicional, 1994-2004**

	OLS		Errores Robustos		Modelo espacial			
	valor	valor p	valor	valor p	valor	valor p		
Rho (lag espacial)					0.412 5	0.019 5		
Lambda (error espacial)					0.176 6		0.425 0.02	0.184
Constante	0.5314 0.004		0.00 9		0.391 8	0.010 8	0.01 5	0.370 0.01
PIBc 1994	-0.09 0.076		0.10 4		0.074 7	0.076 3	0.19 3	-0.049 0.25
CH 95	0.452 0.236		0.23 8		0.204 9	0.534 3	0.74 5	-0.033 0.92
IED/PIB 94	0.3733 0.089		0.375 1		0.329 6	0.060 2	0.14 6	0.336
Crec. prom. RemPIB	0.0185 0.007		0.01 3		0.017 3	0.009	0.259 6	0.012 0.14
Velocidad de converg	0.0105		0.007		0.009		0.008	0.008
R <sup>2</sup>	0.2234				0.348 2		0.329 2	0.425
Log Likelihood	34.89				36.89 8		37.23 5	38.86 2
Jarque-Berra normality	0.7294 4	0.694					1.669 4	0.434
Breusch-Pagan	1.292 3	0.731					1.159 8	0.884
Breusch-Pagan Espacial	2.0331 6	0.565					2.501 8	0.644
Likelihood Ratio Test					0.676 2	0.878 8		2.322 0.68
Indice de Moran	2.0284 5	0.042			4.014 6	0.045 1		3.255 0.07
LM-L	3.8657 3	0.049					2.357 6	0.018
R-LM-L	3.0568 4	0.080					0.106 3	
LM-E	2.0677 5	0.261					2.609 3	0.043
R-LM-E	1.2588 9	0.077					0.834 6	0.834
LM-SARMA	5.1245 1						2.813 6	0.093
							0.248 1	0.618
							2.857 2	0.259
							0.049 5	-0.197 0.01
							0.090 4	0.081

Nota: Los modelos espaciales utilizaron una matriz de contigüidad de primer orden.

**Tabla 5. Modelos de convergencia condicional, 1994-2004**  
(Se excluyen Campeche y Tabasco)

	OLS		Errores Robustos		Modelo espacial		OLS		Errores Robustos		Modelo espacial	
	valor	valor p	valor	valor p	valor	valor p	valor	valor p	valor	valor p	valor	valor p
Rho (lag espacial)					0.3505	0.0608						
Lambda (error espacial)					0.1869						0.431	0.02
Constante	0.597	0.007		0.019	0.531	0.0034	0.5228	0.016	0.011	0.515	0.00	
	0.2059		0.2382		0.1811		0.2013	0.1915		0.166		
PIBc 1994	-0.1107	0.07		0.108	-0.112	0.0269	-0.0887	0.134	0.103	-0.091	0.05	
	0.0585		0.0664		0.0506		0.0573	0.0524		0.047		
CH 95	0.4977	0.206		0.229	0.3187	0.345	0.217	0.591	0.656	0.070	0.84	
	0.384		0.4043		0.3375		0.3984	0.4809		0.350		
IED/PIB 94	0.0197	0.106		0.018	0.0208	0.0414	0.0157	0.184	0.066	0.017	0.04	
	0.0118		0.0078		0.0102		0.0115	0.0082		0.009		
Crec. prom Remo PIB							-0.1773	0.079	0.119	-0.174	0.04	
							0.0968	0.1098		0.086		
Velocidad de converg	0.012				0.012		0.0093			0.010		
R <sup>2</sup>	0.1996				0.3101		0.2942			0.409		
Log Likelihood	32.588				34.231		34.476			36.223		
Jarque-Berra normality	0.8359	0.6584					1.8018	0.4062				
Breusch-Pagan	1.6031	0.6587					0.7127	0.9498				
Koenker-Bassett Breusch-Pagan Espacial Likelihood Ratio Test	2.3781	0.4977			1.1236	0.7714	1.497	0.8272		1.295	0.86	
					3.2843	0.0699				3.494	0.06	
Indice de Moran	2.2831	0.0224					2.2842	0.0224				
LM-L	3.7017	0.0544					2.6932	0.1008				
R-LM-L	0.6879	0.4069					0.0532	0.8176				
LM-E	3.1053	0.078					2.8806	0.0897				
R-LM-E	0.0916	0.7622					0.2407	0.6237				
LM-SARMA	3.7932	0.1501					2.9338	0.2306				

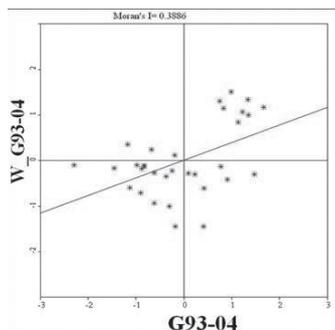
Nota: Los modelos espaciales utilizaron una matriz de contigüidad de primer orden.

La Tabla 4 muestra las estimaciones de la ecuación (2) por medio de mínimos cuadrados ordinarios y las estimaciones de la ecuación omitiendo la variable de remesas. Los resultados indican que cuando la ecuación (2) sólo contiene la condición inicial de la IED (1994) y el capital humano de 1995, se obtiene convergencia condicional en el PIB per cápita. Este resultado es consistente ya sea considerando a todos los estados como también excluyendo a los estados petroleros (Campeche y Tabasco) (Tabla 5). De los resultados obtenidos se observa que la IED/PIB inicial tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre el creci-

miento del PIB per cápita.<sup>8</sup> Cuando se estima la ecuación completa (2), la evidencia de convergencia ya no es tan contundente pues desaparece para los 32 estados del país pero prevalece para el caso de los 30 estados que excluyen a los petroleros. Si este último caso fuera el más apropiado, entonces no sólo encontraríamos que la IED inicial contribuye al proceso de convergencia sino también la tasa de crecimiento de las remesas pero de forma negativa (véase Tabla 5 columna con estimación robusta). Este último resultado tiene implicaciones interesantes pues arroja un resultado anticíclico (a nivel regional) del papel de las remesas, es decir, los estados que tienen un desempeño pobre (región central y sur del país) están siendo compensados por los nuevos flujos de remesas.

Se finalizó la validación estableciendo una clasificación ajustada a los resultados del análisis de Moran y de convergencia condicional de las Entidades Federativas y representados en la Figura 12.

**Figura 12. Crecimiento del PIB per cápita (1993-2004)**



Fuente: elaboración propia.

La gráfica muestra la ubicación de las entidades federativas de acuerdo al PIB per cápita 1993-2004, donde el eje de las Y's corresponde al PIB per cápita de los estados (vecinos) que integran la región correspondiente y el eje de las X's al PIB per cápita del estado. Los estados ubicados en el cuadrante superior derecho son considerados como entidades favorecidas de acuerdo a nuestra clasificación; a las que se ubicaron en el

<sup>8</sup> Varios modelos de regresión realizados indican que la significancia de la IED-PIB sólo se observa como condicional inicial y no como promedio durante el periodo. Esto es consistente con los resultados obtenidos en la sección 3.3 donde se muestra una pérdida de la relevancia regional del IED, a nivel estatal, durante el periodo de estudio.

cuadrante superior izquierdo e inferior derecho se les señala como entidades poco favorecidas y, por último, aquéllas ubicadas en el cuadrante inferior derecho se les cataloga como Entidades Federativas estancadas (Tabla 6).

**Tabla 6. Clasificación de entidades federativas de acuerdo a impactos del TLCAN**

<b>I FAVORECIDAS</b>	<b>II POCO FAVORECIDAS</b>	<b>III ESTANCADAS</b>
Chihuahua	Sonora	Baja California
Coahuila	Nayarit	Baja California Sur
Nuevo León	Jalisco	Sinaloa
Tamaulipas	Colima	Estado de México
Durango	Michoacán	Distrito Federal
Zacatecas	Guanajuato	Hidalgo
San Luis Potosí	Querétaro	Morelos
Aguascalientes	Puebla	Guerrero
	Tlaxcala	Oaxaca
	Yucatán	Chiapas
		Veracruz
		Tabasco
		Campeche
		Quintana Roo

Fuente: elaboración propia.

Las Entidades Federativas del grupo I corresponden a aquéllas que presentan un crecimiento en base a un mayor dinamismo de los sectores secundarios y terciarios y un aprovechamiento de ventajas asociadas a sectores primarios junto con el desarrollo de industrias manufactureras. El segundo grupo se caracteriza por presentar entidades con un estancamiento o bajo crecimiento de sus actividades industriales y terciarias y permanencia de actividades primarias de baja productividad (agricultura tradicional o explotación minera en decadencia); en este grupo algunos estados se caracterizan por fuertes procesos de des-industrialización como efecto de la baja competitividad de viejas actividades manufactureras; en este grupo destaca Jalisco donde, no obstante contener a la segunda metrópoli de importancia para el país por el número de población, el peso del sector secundario ha decaído sin reponer actividades nuevas que deberían aprovechar las ventajas del importante sector agroindustrial. El tercer grupo se caracteriza por incluir entidades con

una fuerte incidencia de sectores primarios de lento crecimiento o francamente en contracción, otras con pérdida de dinamismo de sectores industriales y/o de algunos sectores terciarios y un lento crecimiento en su PIB per cápita derivado de niveles altos de emigración acentuada en los últimos años y una baja expansión de las actividades económicas; el caso de la presencia del Distrito Federal en este grupo se debe básicamente al proceso de desindustrialización que viene experimentado desde antes del TLCAN.

Al observar la Figura 13 se reafirma la idea principal del presente artículo que señala que con el TLCAN y la acentuación de la apertura comercial, en México se mantiene una polarización territorial y se incrementan asimetrías regionales entre el norte y el sur del país.

**Figura 13. Crecimiento del PIB per cápita (1993-2004)**



Fuente: elaboración propia con base en los resultados del Índice de Moran y el modelo de convergencia condicional aplicados en el estudio.

## **Consideraciones finales**

Los desequilibrios regionales que se presentan al interior de México son resultado de procesos acumulados a lo largo del tiempo, mismos que se han acentuado a partir del modelo de apertura comercial y la puesta en operación del TLCAN. Estos desequilibrios son producto tanto de decisiones endógenas como exógenas que afectan en sentido positivo o negativo al territorio, las cuales finalmente expresan los procesos derivados de la política económica interna.

En el primer caso, durante el largo periodo conocido como desarrollo estabilizador, la inversión controlada por una economía estatizada se concentró en las principales ciudades, o bien se canalizó hacia macroproyectos sectoriales de infraestructura que generaron limitados procesos de crecimiento sostenido del entorno territorial y poca capacidad de traducir ese crecimiento en bienestar social. Se favoreció la concentración territorial en pocos lugares y se acentuó el desequilibrio entre regiones, estados y ciudades. Se hicieron notorios problemas sociales como la pobreza y comenzó el abandono de zonas rurales antes productivas. Los programas de impulso industrial indujeron en las ciudades mecanismos de atracción que operaron en el mismo sentido: se concentró la inversión y población y se desalentó el crecimiento de las regiones más pobres; la macrocefalia urbana se hizo presente y se manifestó la crisis del sector agropecuario medida como desbalance notable respecto de los otros sectores productivos.

Las decisiones de inversión vinculadas a la política económica interna consolidaron las regiones que ya presentaban ventajas en términos de dotación inicial de capital, y se les complementó con obras de infraestructura que les hizo ganar una clara delantera con respecto al resto de las regiones. Las regiones del Sur apenas si jugaron un papel marginal como proveedoras de materias primas. El Centro y el Norte se industrializaron, desarrollaron infraestructura para la atracción de capital productivo, principalmente mediante la inversión extranjera directa y con alto componente tecnológico, y sentaron las bases de los nuevos procesos que posteriormente vendrían con la apertura comercial.

La globalización y el TLCAN fueron coincidentes con la implementación del modelo neoliberal; se acentuó la desigual estructura regional que ya persistía y creció la polarización social. Se define un claro esquema de regiones que avanzan a ritmos y condiciones propias de los tiempos actuales, y otras estancadas o en pleno retroceso derivado del desfase tecnológico, del declive de su planta productiva y de la ausencia de políticas adecuadas de incentivación de sistemas productivos locales y cadenas de valor. También se reconoce que con el TLCAN las exportaciones mexicanas crecieron de manera relevante, pero los efectos benéficos de equilibrar crecimiento con desarrollo social y generación de mayor empleo no llegaron. Las asimetrías regionales entre los estados del Norte y Centro respecto de los ubicados en el Sur también se acentuaron. En el nivel metropolitano, las ciudades ensancharon las diferencias de concentración entre aquellas zonas urbanas que históricamente han sido los ejes del crecimiento económico regional (Ciudad

de México, Monterrey y Guadalajara); se consolidaron otras ciudades de segundo nivel en la franja fronteriza y el altiplano mexicano; las ciudades medias y pequeñas se duplicaron en número en los últimos 25 años. Sin embargo, se acentuó la polarización dentro del sistema urbano nacional y se despobló el México rural.

El México de hoy se divide en tres porciones: 8 estados favorecidos durante el periodo del TLCAN; 10 poco favorecidos; 14 estados en condiciones de estancamiento. Sus dinámicas económicas son excluyentes y contrapuestas en términos de intereses regionales.

Finalmente, una conclusión del trabajo nos lleva a considerar que la estrategia de desarrollo regional del país debe ser contemplada en dos dimensiones posiblemente convergentes: las dinámicas mundiales y el desarrollo regional. El reto consiste en impulsar mecanismos de complementariedad territorial sobre una base prominentemente de desarrollo endógeno, para lo cual se propone incorporar procesos que reanimen las ventajas locales de las regiones desfavorecidas; se impulsen acciones de política regional competitiva; se incorporen prácticas de compensación económica y asociatividad productiva; se prioricen actividades de capacitación y se estimule la inducción local de inversiones en ciencia y tecnología; y, sobre todo, se promuevan políticas decididas que contrarresten la declinación progresiva de las regiones.

## Bibliografía

- Aguayo, S. (2006). Income divergence between Mexican States in the 1990s: The role of skill premium. En T. R. Leinbach (2006), *Growth and Change, a Journal of Urban and Regional Policy*, 37.
- Aguilar, A. (2002). *Globalización y capitalismo*. México: Plaza y Janés.
- Alba, F. (2002). *México: un difícil cruce de caminos* [consulta: 21 de noviembre de 2007] Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=204>>.
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 82.
- Aroca, Patricio & Bosch, Mariano y Maloney, William F., (2005). Spatial dimensions of trade liberalization and economic convergence: Mexico 1985-2002, *Policy Research Working Paper Series*, 3744, The World Bank.
- Banco Mundial (2003). *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings*, Washington D.C., EE. UU.: Autor.

- Bassols, Á. (1999). Investigaciones urbanas y regionales de México: ¿Para conocer o transformar una realidad?. En H. Muñoz (coord.), *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*. México: Miguel Ángel Porrúa-Coordinación de Humanidades, UNAM.
- Benko, G. y Lipietz, A. (eds.) (2000). *La richesse des régions: la nouvelle géographie socio-économique*. París: Presses Universitaires de France.
- Bervejillo, F. (1995). Territorios de la globalización. Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. *Revista Prisma*, (4).
- Boisier, S. (2000). *Conversaciones sociales y desarrollo regional. Potenciación del capital sinérgico y creación de sinergia cognitiva en una región*. Chile: Universidad de Talca.
- Corporación Andina de Fomento (2005). *América Latina en el comercio global: ganando mercados*. Caracas, Venezuela: Autor
- Calva, J. L. (2005). México: la estrategia macroeconómica 2001-2006. Promesas, resultados y perspectivas. *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, 36 (143).
- Capello, R. (2006). La economía regional tras cincuenta años: Desarrollos teóricos recientes y desafíos futuros. *Investigaciones Regionales*, (9), 171-194.
- Carmona, F. (1999). En busca de alternativas para México en la Globalización. *Revista Aportes*, (12).
- Carrillo, M. (2001). La teoría neoclásica de la convergencia y la realidad del desarrollo regional en México. *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, 32 (27).
- Castells, M. (2000). *La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chomsky, N. y Dieterich, H. (1999). *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*. México: Joaquín Mortiz-Planeta Mexicana.
- Corona, M. Á. (2003). Efectos de la globalización en la distribución espacial de las actividades económicas. *Comercio Exterior*, 53 (1).
- Cortina, J., De la Garza, R. y Ochoa, E. (2005). Remesas: límites al optimismo. *Foreign Affairs en Español*, 5 (3).
- De Mattos, C., Figueroa, O., Jiménez, R., Orellana, A. y Yáñez G. (Eds.) (2005). *Gobernanza, competitividad y redes*. Santiago, Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Delgadillo, J., Torres, F. y Gasca, J. (2001). *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*. México: Miguel Ángel Porrúa-IIEC-UNAM.

- Delgadillo, J. y Torres, F. (2006). México. Más liberalismo, menos territorio: Transformaciones regionales a la luz de la globalización. *Cadernos PROLAM/USP-Brazilian Journal of Latin American Studies*, 1 (8) año 5.
- Dussel, E. (2000). La inversión extranjera en México. *Revista de la CEPAL-ECLAC*, (Serie Desarrollo Productivo), (80).
- Dussel, E., Galindo L. M. y Lona E. (Coord.) (2003). *Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y del proceso de integración regional en México durante los noventa. Una perspectiva macro, meso y micro*. México: Facultad de Economía-UNAM, BID-INTAL y Plaza y Valdés.
- Elizondo, C. (2006, noviembre). *Instituciones, competencia y desigualdad: tres caras de un mismo problema*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Equidad y Competencia para un Alto Crecimiento en México. Ciudad de Mexico: Banco Mundial y Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard.
- Esquivel, G. (1999). Convergencia regional en México. *El Trimestre Económico*, LXVI.
- Federal Reserve Bank of Dallas (2005). *Diferencias cíclicas surgen en las economías de las ciudades fronterizas* [consulta: 8 de diciembre de 2007] Disponible en: [http://www.dallasfed.org/entrada/articulos/2005/sp\\_cross0501b.html](http://www.dallasfed.org/entrada/articulos/2005/sp_cross0501b.html).
- Ferrer, A. (1996). *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*. México: Fondo de Cultura Económica.
- García Canclini, N. (2000). *La globalización imaginada*. México: Paidós.
- Gatto, F. (1999). Globalización y regiones. La construcción de ventajas competitivas localmente específicas. En Centro Latinoamericano de Economía Humana (Ed.), *Desarrollo local en la globalización*. Montevideo: CLAEH.
- Gereffi, D. & Bair, J. (2002). *Free Trade and Uneven Development: The North American Apparel Industry after NAFTA*. Philadelphia: Temple University Press.
- González, C. (1995). Los senderos de la integración: experiencias de España y México. *Comercio Exterior*, 45 (2).
- Gruben, W.C. (2001). *Was NAFTA Behind Mexico's High Maquiladora Growth?*. (Economic and Financial Review, Federal Reserve Bank of Dallas, Texas) [consulta: 11 de noviembre de 2007]

- Disponible en: <http://www.dallasfed.org/research/efr/index.html>>.
- Hildenbrand, A. (2006). Las redes de cooperación entre ciudades: la experiencia europea. En Alex Tarroja y Roberto Camagni (coords.), *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Iani, O. (1999). *La era del globalismo*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Kitson, M., Martín, R. y Tayler, P. (2005). The regional competitiveness debate. mimeo, Cambridge, UK.
- Leycegui, B. (2000). Acordar para disentir: la solución de controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En Beatriz Leycegui y Rafael Fernández (Coords.), *¿Socios Naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México: ITAM-Miguel Angel Porrúa.
- Méndez, R. (2006, octubre). Difusión de innovaciones en sistemas productivos locales y desarrollo territorial. Ponencia Invitada en el Tercer Congreso Internacional de la Red SIAL Alimentación y Territorio, Baeza, España.
- Messmacher, M. (2000). *Desigualdad Regional en México. El efecto del TLCAN y otras reformas estructurales* [consulta: 28 de octubre de 2007] Disponible en: [http://www.nobe-ref.org/pdf/Conferencias/2001/PANELII\\_MMESSMACHER.PDF](http://www.nobe-ref.org/pdf/Conferencias/2001/PANELII_MMESSMACHER.PDF)>.
- Molero, J. (2001). *Innovación tecnológica y competitividad en Europa*. Madrid: Ed. Síntesis.
- NAFTA Secretariat (2006). *North American Free Trade Agreement (Legal Text)* [consulta: 7 de noviembre de 2007] Disponible en: [http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index\\_e.aspx](http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index_e.aspx)>.
- Novelo, F. (2006). *Situación actual y perspectivas de la migración México-Estados Unidos*. (Observatorio de la Economía Latinoamericana, Revista Académica de Economía) [consulta: 10 de diciembre de 2007] Disponible en: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/>>.
- Ohmae, K. (1990). *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked World*. Londres: Harper & Collins.
- Ornelas, J. (2004). Impacto de la globalización económica neoliberal en el ordenamiento urbano y territorial. *Papeles de Población*, 41.

- Ortiz, L., Vázquez, F. A. y Díaz, L. M. (1998). *Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus acuerdos paralelos*. (2a. ed.). México: Themis, Colección Ensayos Jurídicos.
- Patiño, R. (1993). Acceso a mercados. En Witker, J. (Coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Pose, A. (2002). The impact of trade liberalization on regional disparities in Mexico. *Growth and Change, a Journal of Urban and Regional Policy*, 33.
- Ruiz, C. (2004). *Dimensión territorial del desarrollo económico de México*. México: Facultad de Economía, UNAM.
- Ruiz, R. (2002). Política económica de la competitividad. *El Mercado de Valores*. 12, año LXII.
- Secretaría de Economía (2007). *Acuerdos y negociaciones comerciales de México con el Mundo*. (Información al mes de enero de 2007). México: Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales.
- Simmons, J. (1997). Innovation, networks and learning regions?. *Regional Policy and Development* 18, Regional Studies Association, J. Kingsley Publishers, Ltd. London.
- Valdivia, M. (2007). "Análisis de convergencia espacial en México a partir de remesas internacionales e inversión extranjera directa". Documento de Trabajo, Programa de Estudios Regionales, CRIM/UNAM, México.
- Villarreal, R. y Ramos, R. (2002). *México Competitivo 2020. Un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo*. México: Editorial Océano.
- Wong, P. (1997). *Integración de América del Norte: implicaciones para la competitividad y competencia internacional de las regiones*, Cuadernos de la CEPAL-ILPES (Dirección de Políticas y Planificación Regionales), 97 (17).

# El Porto Digital en Recife, Brasil y el 22@ en Barcelona, España como estrategias de reestructuración territorial

*Beatriz González<sup>1</sup>*

Universitat Politècnica de Catalunya, España

*Maria de Oliveira Reynaldo<sup>2</sup>*

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

## Introducción

Barcelona, capital tecnológica de España, llegó a la conclusión de que su futuro económico dependería, en gran medida, de la capacidad de integrar, en su territorio físico, nuevas tecnologías, y de intensificar las actividades terciarias-industriales densas en conocimiento. Con ese sentido, impulsa la transformación del Poblenou, una de las principales implantaciones industriales de la España del siglo XIX, en una plataforma económica de base tecnológica para el siglo XXI (Ajuntament de Barcelona, 2000: 14). Este es el objetivo del 22@Barcelona, proyecto que se propone, también, como instrumento de transformación urbana de un tejido consolidado de construcciones subutilizadas e infraestructuras obsoletas.

En Brasil, el proyecto del Porto Digital introduce en la economía Pernambucana, esta tendencia mundial, y mantiene una estrecha semejanza con los objetivos y características territoriales del 22@Barcelona, considerando sus respectivos contextos históricos y económicos. El Porto Digital también pretende proyectar Pernambuco como uno de los protagonistas del sector de las TIC a escala internacional, así como a ser el instrumento de reforma urbana del centro antiguo de su capital, Recife, sin que en este caso se perciba una clara consolidación de la ordenación territorial concebida por el proyecto, siendo este el desafío para que un

---

<sup>1</sup> Maestra en Estudios Urbanísticos y Territoriales por la Escuela de Administración Pública de Catalunya, España. Correo electrónico: beagonzalez10@hotmail.com

<sup>2</sup> Maestra en Desarrollo Urbanístico por la Universidade Federal de Pernambuco, Brasil. Becaria del PEP - Programa de Especialização em Patrimônio de la Fundarpe - Fundação de Preservação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco y Analista en Desarrollo Urbanístico del Ayuntamiento de Recife (Brasil). Correo electrónico: mariareynaldo@hotmail.com

estudio comparativo entre ambos proyectos apunte hacia nuevas perspectivas concernientes a la expectativa brasileña.

## **1. La comparación entre el 22@Barcelona y el Porto Digital**

Barcelona, capital tecnológica de España, llegó a la conclusión de que su futuro económico dependería, en gran medida, de la capacidad de integrar, en su territorio físico, nuevas tecnologías, y de intensificar las actividades terciarias-industriales densas en conocimiento. Así, la base económica de la ciudad, que otrora fuera comercial y/o industrial pasó a objetivar y consolidarse como la economía del conocimiento. Con ese sentido, impulsa la transformación del Poblenou, una de las principales implantaciones industriales de la España del siglo XIX, en una plataforma económica de base tecnológica para el siglo XXI (Ajuntament de Barcelona, 2000: 14). Este es el objetivo del 22@Barcelona, proyecto que se propone, también, como instrumento de transformación urbana de un tejido consolidado del ensanche de Cerdà, caracterizado por unas construcciones subutilizadas e infraestructuras obsoletas.

La política urbanística de la ciudad, que en los últimos 28 años planeó la mejora de las condiciones urbanas de sus distritos, en especial de la periferia, tuvo, con el advenimiento de las Olimpiadas de 1992, la idea de extender dicha mejora a todos los ámbitos de la ciudad, facilitando la conectividad entre los distritos y los barrios. Fue en aquel momento cuando surgió la oportunidad de recalificar las antiguas zonas industriales para albergar actividades productivas emergentes, haciendo posible, también, la implantación de nuevos servicios avanzados y nuevos tejidos residenciales (Ajuntament de Barcelona, 2000: 14).

La nueva economía a implantar no se basa únicamente al sector de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), sino también en las actividades relacionadas con la investigación, el diseño, la edición, la cultura, la actividad multimedia, la gestión de las bases de datos y del conocimiento..., es decir, todas aquellas que utilizan la información como materia prima y que tienen como producto el conocimiento. Es interesante pensar que la cultura del átomo va siendo, en los últimos 20 años, paulatinamente sustituida por la cultura del *bit*. Para la sociedad, esto significa, en términos económicos, una reducción de los precios de los productos en general, gracias a una racionalización de la mano de obra y del consumo de energía en el proceso productivo, y el aumento de la capacidad de procesar y difundir información a un coste cada vez menor. El conocimiento adquiere un valor estratégico y el modelo de

organización tiende a la flexibilización, a la descentralización y a la potenciación de la autonomía de los individuos, así como a una sociedad más competitiva, en términos globales (Ajuntament de Barcelona, 2000: 15-16; Barceló y Oliva, 2002: 63-64).

Este proceso urbano de implantación de las TIC despunta como tendencia mundial desde la década de los 80. Los pioneros fueron los Parques Tecnológicos, que se caracterizaron como intervenciones totalmente nuevas en espacios todavía no edificados, con buena comunicación e infraestructuras potentes y con sus actividades bastante vinculadas a las TIC. Esto vino sucediendo hasta la década de los 90, cuando se incorpora el sector de los *new media* (más vinculados a Internet y a la industria multimedia) y se introduce una nueva filosofía urbana, que incorpora, a los Parques Tecnológicos, la calidad ambiental y la calidad de vida como factores decisivos de producción. Esta nueva variable incide, directamente, en la funcionalidad urbanística del territorio de intervención (Ajuntament de Barcelona, 2000: 16).

En ese momento surge una nueva tendencia, especialmente en Europa: la reconversión de antiguos espacios urbanos, que perdieron gran parte de sus funciones productivas, en barrios especializados en industrias de las TIC. Como factores determinantes del éxito, están: la existencia de infraestructuras, la flexibilidad de los espacios y un elevado nivel de calidad de vida. Además del proyecto 22@Barcelona, existen otros proyectos con ese mismo carácter distribuidos en diversas ciudades de los EUA, India, Taiwan, Malasia, Corea, Japón, Israel, Alemania, Finlandia, Italia, Reino Unido, y Suecia (Ajuntament de Barcelona, 2000: 17; Barceló y Oliva, 2002: 11).

En Brasil, el proyecto del Porto Digital introduce en la economía pernambucana, esta tendencia mundial, y mantiene una estrecha semejanza con los objetivos y características territoriales del 22@Barcelona, considerando sus respectivos contextos históricos y económicos. El Porto Digital también pretende proyectar Pernambuco como uno de los protagonistas en el sector de las TIC a escala internacional, así como a ser instrumento de reforma urbana del centro antiguo de su capital, Recife, ya que el antiguo barrio portuario, que concentraba gran parte de las inversiones, que eran la base económica de Pernambuco, fue perdiendo su protagonismo frente a las actividades del Puerto de Suape y a la emergencia de nuevas actividades económicas del sector terciario, como las basadas en las TIC. Por otro lado, en el caso de Recife, no se percibe una clara consolidación de la ordenación territorial concebida por el proyecto del Porto Digital, siendo este el desafío para que un estudio

comparativo entre los dos proyectos apunte hacia nuevas perspectivas concernientes a la expectativa brasileña. En este sentido, será a través de la perspectiva de las acciones del 22@Barcelona, que deberán ser analizadas las acciones del Porto Digital, de modo que los aspectos positivos de la primera experiencia puedan contribuir para el enriquecimiento del desarrollo de la segunda.

## **2. Las peculiaridades contextuales del 22@Barcelona y del Porto Digital**

### 2.1. Ciudades estratégicas

Barcelona, capital de Cataluña, España, es una de las ciudades más dinámicas del contexto europeo actual (figura 1). Debido esto a que ostenta la mejor relación calidad-precio en suelo de oficinas, es la primera en calidad de vida y, junto con Dublín, es la ciudad de Europa que mejor se promociona, internacionalmente, como centro de negocios. Así, “Barcelona [ha sido considerada] una de las metrópolis europeas mejor calificadas como entorno atractivo para los negocios. Según la [...] publicación del *‘European citiesmonitor 2002’*, estudio elaborado por la consultora inmobiliaria *Cushman & Wakefield Healey & Baker*, ocupa el sexto puesto entre las ciudades para emplazar un negocio, y sólo es superada por Londres, París, Frankfurt, Bruselas y Amsterdam” (Nov@tec. Las Nuevas Tecnologías, 2002: 20). En este sentido, es necesario dar un impulso al sector productivo, concentrado en el Poblenou, que destaca como tal desde el siglo XVIII en el contexto del país. Así como, a la actividad productiva terciario-industrial, que emerge actualmente con gran ímpetu, sobretodo a través de actuaciones económico-urbanísticas, tales como las de las Olimpiadas de 1992, las del Fórum 2004 de las Culturas y las del 22@Barcelona.

La ciudad de Recife es la capital de Pernambuco y hoy constituye una de las más desarrolladas de la región nordeste del país (figura 2). Tiene aproximadamente 1 millón y medio de habitantes y 3 millones, si se considera su región metropolitana, números bastantes similares a los que tiene Barcelona. La ciudad, que nació como puerto de la capitania de Pernambuco en el siglo XVI se desarrolló a partir del antiguo istmo donde actualmente se encuentra consolidado el barrio de Recife, epicentro de la implantación del proyecto del Porto Digital. En este sentido, vale la pena resaltar que sus actividades portuarias potenciaron gran parte del

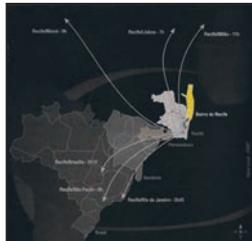
desarrollo económico de la ciudad, funcionando como territorio catalizador de la exportación de materia prima brasileña, como la caña de azúcar. A principios del siglo XIX, la apertura de los puertos brasileños a las naciones amigas indujo a un apogeo de la ciudad, centralizado en aquel barrio, donde también estaba situada la aduana. A principios del siglo XX el barrio se remodela según las obras de mejora del puerto, pasando a albergar, suntuosos ejemplares de arquitectura ecléctica y a dar paso a las grandes avenidas, tales como las abiertas por Haussman en París o las del ensanche de Cerdà para Barcelona. Sin embargo, la decadencia de las actividades portuarias, con las sucesivas inversiones en el puerto de Suape, situado al sur de Pernambuco, provocó la subutilización del barrio, que pasó a ser objeto de numerosas tentativas de recalificación, la mayoría de las cuales fracasó. Es, con las actuaciones del Porto Digital, que una serie de inmuebles del barrio está siendo reconvertida para uso de las TIC, despuntando, la iniciativa, como una de las grandes apuestas de revitalización urbana y económica para la antigua centralidad de Recife.

**Figura 1. Barcelona en el contexto europeo**



Fuente: elaborada por las autoras.

**Figura 2. Recife en el contexto brasileño**



Fuente: Porto Digital, s.f: 1.

## 2.2. Metrópolis estratégicas

La implantación del 22@Barcelona en 200 hectáreas del barrio del Poblenou debe ser enmarcada dentro de una estrategia de “hacer ciudad”, que articula, en una geografía territorial triangular, las inversiones que aspiran a transformar el sector Levante de la ciudad en un sector dinámico de la economía urbana de Barcelona (figura 3), ya que, tras haberse trabajado en la mejora de las condiciones urbanas de sus distritos y barrios periféricos, y haberse recalificado el frente marítimo de la Vila Olímpica, con el advenimiento de las Olimpiadas de 1992, tocaba extender tales mejoras hacia otros puntos de la ciudad. En ese sentido, el barrio del Poblenou se sitúa en uno de los vértices del triángulo, que ancla, en sus dos otros vértices, el barrio de Sant Andreu-Sagrera, limitado al norte por el proyecto de la nueva estación intermodal de la Sagrera, donde se prevé la llegada del Tren de Alta Velocidad (AVE), y las infraestructuras asociadas al Fórum Universal de las Culturas 2004. De esta manera, esta estrategia territorial de “hacer ciudad” pretende transformar este sector de Barcelona en un potente nodo de centralidad de su red Metropolitana, caracterizándola como la Ciudad del Conocimiento (Ajuntament de Barcelona, 2003).

**Figura 3. El 22@Barcelona como estrategia territorial**



Fuente: elaborada por las autoras sobre el plano de Barcelona (Ajuntament de Barcelona, 2002: 14).

En el caso de Recife, el ámbito de implantación del Porto Digital abarca cerca de 100 hectáreas de su centro antiguo, funcionando como punto focal de irradiación de tentáculos viarios que dirigen hacia el norte toda la movilidad urbana de la ciudad (figura 4). Además, el emplazamiento tiene una fuerte componente territorial estratégica, ya que se sitúa en el antiguo istmo que conectaba Olinda a Recife - actualmente, una isla, ya

que éste se escindió a inicios del siglo XX - que, además del atractivo de sus valores naturales, concentra gran parte del acervo edificado de valor simbólico, paisajístico, histórico y cultural de Recife. En este caso, su superficie edificada corresponde al 28% de la superficie total de la isla (Gonçalves y Reynaldo, 2001: 10), que cuenta con numerosos espacios públicos de calidad para el peatón, y es servida por una infraestructura básica que usufructúa, aproximadamente, cerca del 33% de toda la ciudad. La potencialidad del lugar frente al todo urbano de Recife, se incrementa, sobretodo, ante la posibilidad de irradiación de la implantación del proyecto a través de las grandes vías territoriales, ya que, tal como se expandió la ciudad, sus tentáculos de movilidad urbana son vitales para la expansión de las nuevas mejoras, en circunstancias donde acciones puntualmente estratégicas son fundamentales para revitalizar la economía urbana de esta capital brasileña.

**Figura 4. El Porto Digital como estrategia territorial**



Fuente: Gonçalves y Reynaldo, 2001: 6.

### 2.3. Distrito industrial y puerto marítimo estratégicos

“*Poblenou: la fàbrica de Barcelona*” (Ajuntament de Barcelona, s.f.b), así queda reflejado el papel que ha ejercido el barrio del Poblenou para la ciudad de Barcelona (figura 5). Por ello, el barrio fue bautizado como el “*Manchester catalán*”, por su carácter fabril y mercantil, que lo coronó, desde el inicio de la industrialización española, como uno de los primeros centros de negocios del país. El proceso de industrialización de Barcelona tuvo inicio en el siglo XVIII y se centró, sobretodo, en el Poblenou. A partir

de entonces, las transformaciones llevadas a cabo, con la paulatina sucesión histórica de cambios sociales, económicos y urbanos, sometió su patrimonio construido a una serie de cambios estructurales que, si hasta 1939 seguía una dinámica de apogeo, a partir de entonces empezó a declinar, hasta que a partir de 1965 se inició su proceso de desindustrialización, que culminó en la crisis de 1973, cuando se desestructuró el tejido industrial creado durante el siglo XIX. A partir de entonces, surge la estrategia de la implantación del distrito de actividades 22@, de modo que el área considerada obsoleta fuera nuevamente aprovechada, dando continuidad al escenario de vanguardia que había protagonizado el barrio del Poblenou desde el inicio de su ocupación (Ajuntament de Barcelona, s.f.b: 9-23). Vale la pena resaltar, que la propia terminología de las actividades 22@ refleja tal cambio, en la medida que sustituye la nomenclatura de las actividades industriales registradas con la clave “22a” en el PGM - Plan General Metropolitano. En este sentido, el término 22@ justifica y se hace justificar por modificaciones también legislativas, apareciendo en la MPGM - Modificación del PGM para la renovación de las zonas industriales del Poblenou (Ajuntament de Barcelona, 2000) como parte de la estrategia de recalificación del antiguo barrio industrial.

**Figura 5. El Poblenou como distrito industrial de Barcelona**

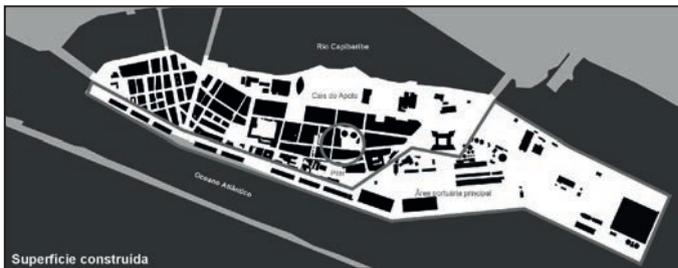


Fuente: Ajuntament de Barcelona, 2002: 193.

El Bairro do Recife, núcleo original de la ciudad de Recife, fue puerto marítimo ya en sus inicios, ya que tras la ocupación portuguesa de la capitanía de Pernambuco hacia 1530, los holandeses aprovecharon la configuración del pequeño pueblo emplazado en el puerto natural de la

capitanía para establecer una ciudad (1630-1654). Del puerto partieron, entonces, las vías de penetración rumbo al continente, articulándose, sucesivamente, por medio de puentes. Así, el barrio se sitúa en una de las tres islas que forman el centro antiguo de Recife, a partir de las cuales se estructuró la ciudad. Las actividades portuarias concentraron en el norte toda la ocupación de la isla, así como el desarrollo económico de la ciudad, que pasó, como en el caso de Barcelona, por un ciclo de apogeo y posterior decadencia, con la reducción de las actividades económicas allí desarrolladas, debido a la emergencia de nuevos polos económicos -como el puerto de Suape, al sur de Pernambuco- y nuevos sectores productivos, sobretodo del terciario. De este modo, aunque el 45% del área total del barrio sea de propiedad del Puerto de Recife -actualmente, bajo la administración del Gobierno de Pernambuco- apenas un tercio de este suelo sigue realmente acogiendo sus funciones originales. El resto se ha convertido en una reserva de suelo de ocupación obsoleta, cuyo abandono quedó reflejado en la decadencia de la isla, que funcionaba, en gran medida, a remolque de las actividades portuarias (figura 6). En este contexto, surge la iniciativa de transformar el puerto marítimo, en Puerto Digital, parafraseando la economía original desarrollada a través de la implantación de una nueva economía, la del conocimiento y del avance tecnológico. Entonces el escenario empieza a cambiar, atrayendo una serie de nuevas inversiones al barrio, sobretodo comerciales y de ocio.

**Figura 6. La ocupación del Bairro do Recife como puerto marítimo de la ciudad**



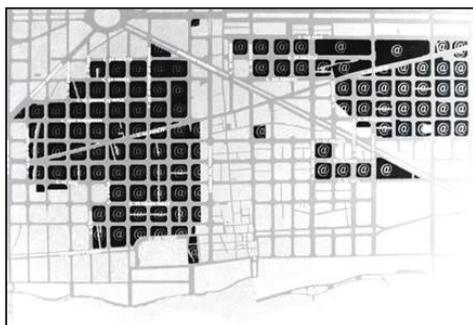
Fuente: Gonçalves y Reynaldo, 2001: 10.

#### 2.4. Escala estratégica de intervención

El proyecto urbano del 22@Barcelona abarca cerca de 200 hectáreas del suelo de la ciudad, contabilizando 115 manzanas del ensanche de

Cerdà (figura 7). En este sentido, prevé la transformación de 1.159.626 m<sup>2</sup> de suelo industrial, con un potencial total de nuevo techo, excluidos los equipamientos, de 3.500.000 m<sup>2</sup>, aproximadamente (Ajuntament de Barcelona, 2003: 6).

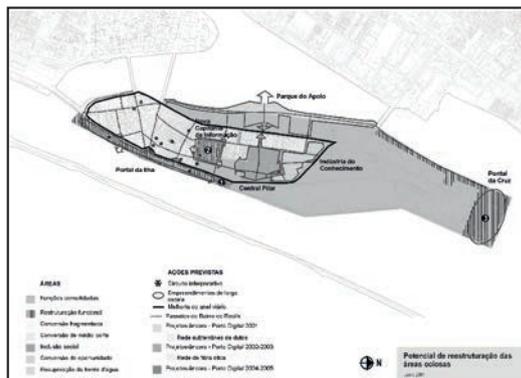
**Figura 7. Escala de implantación del 22@Barcelona**



Fuente: Ajuntament de Barcelona, S.F.A: 1.

Ya el proyecto del Porto Digital, incide sobre la mitad del área de actuación del proyecto de Barcelona, es decir, sobre aproximadamente, 100 hectáreas, contabilizando sesenta manzanas (figura 8). Apenas está edificado el 28% del sector, lo que supone la oportunidad de ampliación del área ocupada, sobretudo en la zona portuaria, de propiedad del gobierno, que cuenta con 451.446,67m<sup>2</sup> (Gonçalves y Reynaldo, 2001: 10).

**Figura 8. Escala de implantación del 22@Barcelona**



Fuente: Gonçalves y Reynaldo, 2001: 39.

### 3. Los proyectos del 22@Barcelona y del Porto Digital

#### 3.1. Mezcla de usos

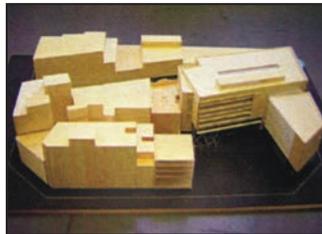
Según el PGM, la zona industrial del barrio del Poblenou quedaba calificada como zona 22a, dejando claro que aquel era el único uso posible del suelo. Al contrario de esta especialización funcional, que también estuvo vigente en las estrategias urbanísticas de la segunda mitad del siglo XX, el proyecto del 22@Barcelona propone la mezcla de usos, dentro de sus manzanas, de modo que, en conjunto, aseguren la sostenibilidad y el equilibrio de su funcionamiento urbano. Así, en el lugar de manzanas donde apenas se permitía el uso industrial 22a (PGM), pasan a convivir los usos 22@: industriales no contaminantes, tecnológicos, viviendas, oficinas, determinados usos comerciales –excepto los de grandes superficies– hoteles, viviendas de alquiler vinculadas a las empresas, equipamientos vinculados al sistema productivo y comunitario (figuras 9 a 11) (Ajuntament de Barcelona, 2003: 2).

**Figura 9. Convivencia de usos en una sola manzana**



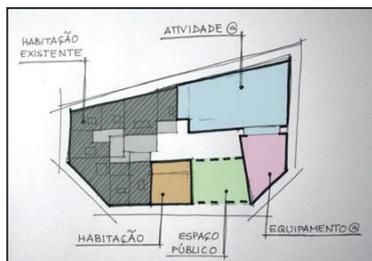
Fuente: elaborada por las autoras.

**Figura 10. Convivencia de usos en una sola manzana**



Fuente: Ajuntament de Barcelona, 2003: 4.

**Figura 11. Convivencia de usos en una sola manzana**



Fuente: elaborada por las autoras.

En el caso del Porto Digital, la iniciativa de diversificación de los usos propuestos también se vuelve una tónica del proyecto. Pues, así como en el caso de Barcelona, se comprende que de la convivencia de los usos depende la sostenibilidad y equilibrio de las actividades urbanas del barrio. Sin embargo, si se observa el Plano de Desarrollo del Porto Digital (figura 12), se distingue que los usos son distribuidos homogéneamente por manzanas, creando islas funcionales que pueden dificultar el intercambio de experiencias diversificadas a la pequeña escala, como sí sucede en las operaciones de planeamiento proyectadas por el 22@Barcelona. Así, pues, la idea de la mezcla de usos en el caso del Bairro do Recife, podría ser enriquecida a través de planes específicos de manzanas que posibilitasen la convivencia de usos entre las edificaciones de una misma manzana, tal y como sucede en el caso de Barcelona.

**Figura 12. La escala de la estrategia de implantación del Porto Digital en el Barrio de Recife**



Fuente: Gonçalves y Reynaldo, 2001:39.

### 3.2. Densificación

El proyecto del 22@Barcelona apuesta por la densificación de la ocupación industrial del Poblenou, con el objetivo de generar la masa crítica necesaria para desarrollar economías de localización, apostando por el modelo de ciudad mediterránea, compacta, híbrida y sostenible. En este sentido, propone el incremento de techo edificable, que pasa de 2 a 3 metros cuadrados por metro cuadrado de suelo edificable. Para ello, los propietarios del suelo deben cumplir con algunas obligaciones, tales como el pago de las cargas urbanísticas derivadas del PEI –Plan Especial de Infraestructuras–, la inclusión de actividades @ –vinculadas al sector de las tecnologías de las TIC, la investigación, el diseño, la edición, la cultura, la actividad multimedia, la gestión de datos y el conocimiento–, entre otras (Ajuntament de Barcelona, 2003: 3).

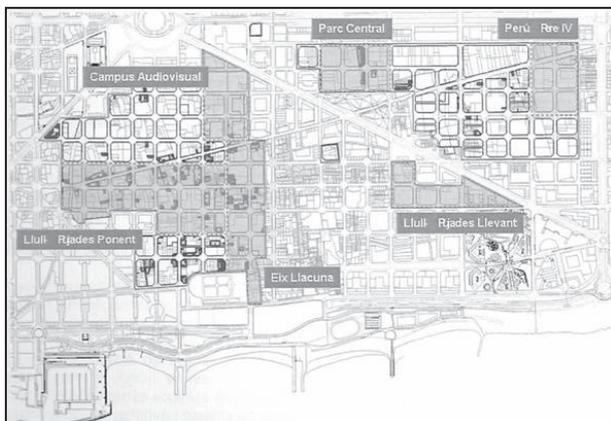
En el caso del Porto Digital, el proyecto también propone el incremento del techo edificable. Así se prevé la construcción de 337.102,18m<sup>2</sup>, distribuidos a lo largo de todo el territorio contemplado por el proyecto (Gonçalves y Reynaldo, 2001: 47). Pero en este caso, la idea es reutilizar el *stock* de edificios obsoletos y desocupados, reconvirtiendo su uso para el programa deseado. Sin embargo, no hay ningún indicativo de cambio en la legislación del suelo para que sea viable la inserción de nuevos usos en el barrio. Por otro lado, un estudio del potencial constructivo permitido por la legislación sería de gran ayuda para determinar las operaciones a realizar en la zona portuaria, incluso para analizar si vale la pena densificar edificaciones de baja altura o edificaciones un poco más altas, liberando el espacio público y enalteciendo, así, las cualidades naturales y ambientales del contexto geográfico.

### 3.3. Flexibilidad

El 22@Barcelona prevé una flexibilidad en la ejecución de sus acciones, que combina la iniciativa pública y la privada. Así, delega la concreción de las características morfológicas de las nuevas edificaciones y la posición de los suelos de cesión y privados a cada plan de mejora urbana (PMU). En este sentido, el Ayuntamiento se reserva la ejecución de la ordenación de 6 sectores (47% del suelo de intervención) que deben funcionar como motores, referenciales y condensadores urbanos, además de proveer al territorio de grandes piezas de suelo de cesión destinadas a nuevos equipamientos, zonas verdes y viviendas de protección (figura 13). A su vez, la iniciativa privada, se encargará de impulsar otros planes

especiales (PE) o de mejora urbana (PMU), posibilitando así, dinámicas de transformación diferenciadas (Ajuntament de Barcelona, 2003: 4).

### **Figura 13. Los sectores de intervención de responsabilidad de la iniciativa pública**



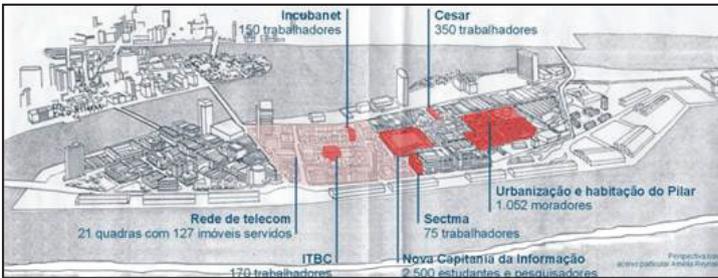
Fuente: Ajuntament de Barcelona, 2003: 4.

En el caso de Recife, el Porto Digital también se propone una estrategia de implantación de algunas acciones motoras para impulsar las iniciativas privadas. En este caso, consisten en la construcción de equipamientos polo, que albergan usos relacionados a las nuevas tecnologías, así como la urbanización de una vivienda degradada o la instalación de cables de fibra óptica (figura 14) (Gonçalves y Reynaldo, 2001: 32). Son ejemplos de edificios polo:

- La Nueva Capitanía de la Información: complejo universitario que reúne Centro de Tecnología de la información, Instituto de Innovación en Informática (I3) y Centro de Eventos;
- Incubanet: red de incubadoras del sector tecnológico de Pernambuco;
- CESAR: unidad del Centro de Estudios y Sistemas Avanzados de Recife; y
- ITBC (*Information Technology Business Centre*): centro de negocios para 30 empresas asociadas al Softex-Recife (programa federal de incentivo a la exportación de *software*).

Si en el caso de Barcelona, el Ayuntamiento se encarga de la ejecución de 47% del suelo de intervención, el Puerto Digital, a una escala más pequeña, apuesta por equipamientos polo de las actividades @, con el objetivo de impulsar la economía urbana de las TIC en el barrio.

**Figura 14. Las acciones anclas de implantación del Porto Digital**



Fuente: Gonçalves y Reynaldo, 2001: 32.

### 3.4. Actividades y equipamientos @

Las actividades @ son, según el 22@Barcelona, las actividades relacionadas al sector de las tecnologías de las TIC, la investigación, el diseño, la edición, la cultura, la actividad multimedia, la gestión de datos y el conocimiento. Son actividades eminentemente urbanas, no contaminantes, ni nocivas, que utilizan intensivamente los espacios y las tecnologías densas en conocimiento y de ocupación cualificada. Tales actividades son incentivadas por el proyecto que exige que los propietarios del suelo incluyan, en sus programas edificatorios un mínimo de 20% de actividades @. Los equipamientos @ consisten en equipamientos que albergan usos dotacionales vinculados al sistema productivo de las TIC, o sea, actividades de formación, investigación y divulgación de nuevas tecnologías. En este caso, el proyecto exige que un 10% del suelo transformable pase a ser de titularidad pública, siendo destinado a equipamientos @. De esta manera, el incentivo a la instalación de las actividades y equipamientos @ consiste en un deber a ser cumplido por los operadores de suelo del Poblenou, siendo reglado por la legislación de la MPGM - Modificación del PGM para la renovación de las zonas industriales del Poblenou (Ajuntament de Barcelona, 2003: 2-3).

En relación al Porto Digital, las actividades @ que deseen instalarse en el territorio reciben incentivos por ello, como el acceso a infraes-

estructuras del sector de las tecnologías de las TIC o la reducción de impuestos, con el fin de fomentar, indirectamente, la atracción de nuevas infraestructuras y de actividades @ (Porto Digital, s.f.). De esta manera, el proyecto territorial del Bairro do Recife depende del poder de atracción que ejerce el Porto Digital para las empresas de las TIC, que reciben el derecho del incentivo por su instalación en el local, mientras que en el caso del 22@Barcelona, son las empresas las que deben invertir en un territorio que se volverá cada vez más atractivo para los negocios de las TIC y para la ciudad como un todo. Respecto a los equipamientos @, el Porto Digital también incluyó en su propuesta la creación de equipamientos polo vinculados a la universidad, como la Nueva Capitanía de la Información, la Incubanet y el CESAR, anteriormente mencionados.

### 3.5. Vivienda

El incentivo a la vivienda en el ámbito del proyecto del 22@Barcelona se materializa en varios aspectos: el primero de ellos consiste en determinar que las más de 4.600 viviendas existentes situadas en zona industrial ("22a") sean reconocidas por la legislación urbanística vigente, de modo que puedan permanecer como tales. (figura 15). Además, otras 4.000 viviendas más deberán ser construidas bajo régimen de protección, siendo, al menos, 1.000 de ellas destinadas a vivienda de alquiler. En este sentido, el proyecto prevé que edificios existentes sean rehabilitados para albergar tal uso (Ajuntament de Barcelona, 2003: 2).

**Figura 15. Edificio de viviendas en el cruce de la calle Pallars y la Pere IV**



Fuente: Associació de veïns i veïnes del Poblenou, 2003: 5.

En el caso del Porto Digital la preocupación por la vivienda queda sintetizada en dos vertientes. La primera de ellas significa el establecimiento de un sector de concentración de uso residencial al sur de la isla, donde ya se concentran las pocas viviendas existentes en el barrio. Y la segunda de ellas consiste en la directriz de urbanización de la Comunidad del Pilar, donde se concentra una población muy decadente, en la cual deberá ejecutarse un proyecto de reurbanización (figura 16). Éste contará con la construcción de unidades de viviendas y acciones de inclusión social, con programas que prepararán la población de dicha comunidad para la demanda digital emergente en el barrio.

**Figura 16. Comunidad del Pilar**



Fuente: Gonçalves y Reynaldo, 2001: 9.

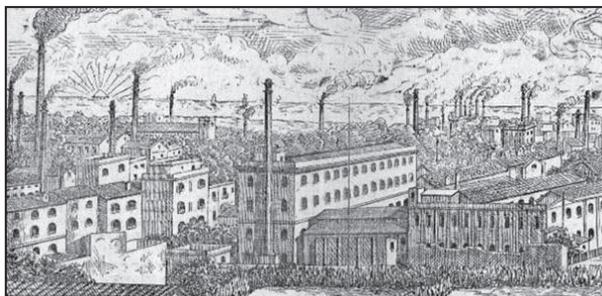
En el caso de Recife, podría ser interesante el sistema de vivienda de protección, como la solución al vínculo contractual de alquiler. Pues en diversos contextos, la mejoría de las condiciones residenciales lleva a que los residentes de las viviendas más asequibles opten por deshacerse de ellas, especulando con la operación y dificultando las opciones de futuros compradores en su condición financiera original.

### 3.6. Patrimonio arquitectónico

El 22@Barcelona parte del supuesto de que para entender el desarrollo urbano y económico del barrio industrial del Poblenou, la fábrica, por sus características físicas y funcionales, resulta idónea para explicar la trayectoria social y económica del sector, así como su renovación urbana (figura 17) (Ajuntament de Barcelona, s.f.b: 10). En este sentido, el proyecto defiende la reconversión de uso de edificios industriales existentes, de tal manera conserva, entre otros elementos, las chimeneas como marcos, del nuevo paisaje urbano que busca consolidarse a través de las

TIC (figura 18). El 22@Barcelona propone, también, en colaboración con el Instituto de Cultura de Barcelona, una serie de itinerarios industriales, que rescatan, en el escenario actual, la identidad del barrio (Tatjer y Vilanova, 2002).

**Figura 17. Patrimonio Industrial**



Fuente: Ajuntament de Barcelona, S.FB: 11.

**Figura 18. Conjunto fabril Ca l'Arañó**

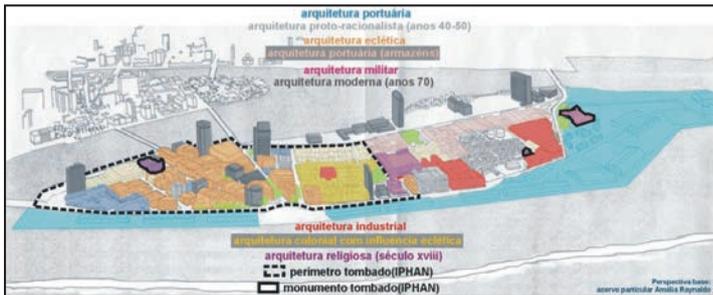


Fuente: Tatjer y Vilanova, 2002:36.

En el caso del Bairro do Recife, núcleo original de la ciudad de Recife y puerto de la Capitanía de Pernambuco, hasta la actualidad, el patrimonio edificado asume un papel fundamental para la comprensión del proceso de desarrollo urbanístico y económico de toda la ciudad. En el barrio conviven edificaciones de los más diversos valores históricos y arquitectónicos, que van desde conjuntos de arquitectura colonial, ecléctica, portuaria, moderna... (figura 19). Los edificios muchas veces son sun-

tuosos, pues el barrio también asumió el centro administrativo de Recife, instalándose allí el Ayuntamiento, el Tribunal de Justicia, aparte de una serie de centrales bancarias, Bolsa de Valores... De este modo, los ejemplares singulares de la historia de la ciudad se superponen para narrar la historia del barrio y de la ciudad. De acuerdo con esta potencialidad del barrio, el Porto Digital incentiva que los edificios existentes, muchos de ellos desocupados, sean reconvertidos para actividades @. Además, con el objetivo de remarcar la historia de la ciudad, propone que los edificios polo ocupen un ejemplar de cada tipo arquitectónico del barrio, pues la creación de itinerarios que cuenten la historia del barrio está directamente conectada a la red de espacios de visita en las plantas bajas de cada una de estas edificaciones.

**Figura 19. Las acciones anclas de implantación del Porto Digital**



Fuente: Gonçalves y Reynaldo, 2001:32.

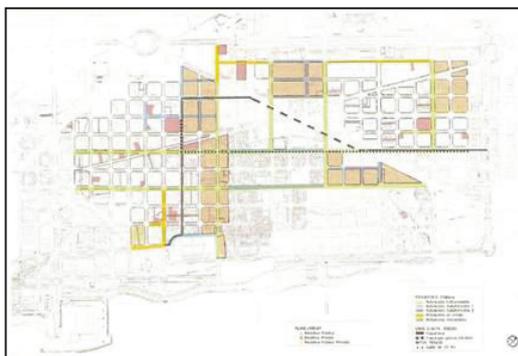
En este aspecto, las iniciativas del 22@Barcelona tienen muchísimos puntos de convergencia, en cuanto a la directriz de actuación.

### 3.7. Infraestructura

A partir del PEI - Plan Especial de Infraestructuras, el 22@Barcelona prevé la reurbanización completa de 35 kilómetros de calles del Poble Nou, diseñando infraestructuras altamente competitivas adaptadas a los requerimientos urbanísticos, económicos, sociales y medioambientales actuales. Se ha proyectado la construcción de un nuevo parque eléctrico de 220.000 *volts* y 120 *gigawats*, nuevas plazas de aparcamientos, una red vial con capacidad y servicio público que mejora la accesibilidad, itinerarios para las bicicletas y nuevos espacios de carga y descarga a los interiores de las manzanas. La implantación de tales infraestructuras res-

ponde a una lógica técnica, operativa y temporal diferente, pues se han definido acciones: estructuradoras, subordinadas y complementarias (figura 20). Las primeras se ejecutan independiente de la implantación del proyecto urbanístico, en un tiempo de aproximadamente tres años. Las subordinadas y complementarias tienen un ritmo más acompasado con el proceso de maduración inmobiliaria del sector (Ajuntament de Barcelona, 2003: 4-5,8-9).

**Figura 20. Programa de actuaciones del PEI**



Fuente: Ajuntament de Barcelona, 2003: 9.

El Plano de Infraestructuras del Poblenou se realiza bajo criterios de sostenibilidad y equilibrio medioambiental, teniendo en cuenta los objetivos de control y reducción de la contaminación acústica, dando prioridad al transporte público, a la eficiencia energética, al aprovechamiento de la energía solar y a la utilización preferente de energías renovables. La consideración del espacio público y del espacio privado como soporte de las infraestructuras - construcción de galerías y pasos en el subsuelo - y el dimensionamiento a largo plazo, evita futuras intervenciones y facilita la sostenibilidad del espacio público. En conjunto, la inversión se ha valorado en 162 millones de euros, que los financian el 60% los propietarios del suelo, el 30% los operadores de los servicios públicos y el 10% el propio Ayuntamiento (Ajuntament de Barcelona, 2003: 5).

Sobre la inversión de infraestructuras en el caso del Porto Digital, se prevé la instalación de cables de fibra óptica para 21 manzanas y 127 inmuebles del barrio (figura 14). Siendo así, el ejemplo de Barcelona tiene muchísimo a contribuir al caso brasileño, tanto en lo que se refiere al modelo de gestión y de implantación de la implementación, como a la

propia concepción de infraestructura, que en el caso del 22@Barcelona incluye todo el espacio público de las calles y sus servicios básicos, como la circulación de vehículos, bicicletas y aparcamientos.

### 3.8. Planeamiento y Gestión urbanística

El 22@Barcelona no detalla la ordenación total del territorio de intervención, sino que deriva el respectivo planeamiento a Planes Especiales (PE) y de Mejora Urbana (PMU). La MPGM delimita, inicialmente, seis áreas que serán desarrolladas por la iniciativa pública, en una estrecha colaboración entre la sociedad 22@Barcelona, s.a. y el Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona. Se pretende que tales ámbitos de actuación funcionen como motores de la transformación del barrio, actuando de forma estratégica en la creación de nuevas dinámicas del sector. La MPGM prevé diferentes tipos de planes: de manzana, de parcelas de más de 2.000m<sup>2</sup>, de edificios industriales consolidados, de edificios de interés y planes de frentes consolidados de viviendas. Las funciones del 22@Barcelona en estos casos son: impulsar la transformación de los sectores prioritarios, orientar y asistir las iniciativas privadas y a los equipos redactores durante la elaboración de los planes, suscribir los convenios urbanísticos pertinentes, tramitar los instrumentos resultantes e impulsar directamente aquellos ámbitos estratégicos donde la colaboración público-privada es imprescindible para posibilitar la transformación. El 22@Barcelona también impulsa, redacta y gestiona los instrumentos de gestión urbanística previstos por el planeamiento, y actúa con los diferentes niveles de intervención que suponen los sistemas de gestión urbanística previstos en la legislación vigente (Ajuntament de Barcelona, 2003: 6-7).

El Porto Digital tiene sus actuaciones sujetas al conjunto de leyes municipales, regionales y nacionales, sin que tenga el respaldo de la modificación de cualquier legislación específica creada para dar soporte a la intervención. De esta manera, debe someter cada una de sus actuaciones a la legislación vigente, bajo la responsabilidad de las instituciones competentes. El planeamiento urbanístico del barrio ha sido estudiado bajo la forma de un “Plan de Desarrollo del Porto Digital” (Gonçalves y Reynaldo, 2001), sin que éste pueda ser implantado sin la aprobación de las instituciones mencionadas. Finalmente, la actuación del Porto Digital se restringe al incentivo de la instalación de empresas de las TIC, a través de la reconversión de edificios existentes, mediante el incentivo fiscal y de implantación de los cables de fibra óptica. Así, el modelo de planea-

miento y de gestión del 22@Barcelona puede servir de ejemplo para que una articulación entre el Porto Digital y las instituciones públicas de Recife, que legislan el barrio, pueda contribuir para la implementación de un proyecto, de vital importancia a escala local y territorial.

## **Conclusiones: aportaciones para el modelo brasileño**

Como quedó demostrado, los proyectos del 22@Barcelona, en la capital de Cataluña y del Porto Digital en la capital de Pernambuco (Brasil) tienen muchísimos puntos de convergencia, que justifican el seguimiento de una tendencia mundial de implantación de las TIC en antiguos espacios urbanos que perdieron gran parte de sus funciones productivas. De esta manera, la comparación entre los dos proyectos se confirma como una eficaz herramienta de contribución para el enriquecimiento de ambos. En este caso, se primó la búsqueda de soluciones que contribuyeran para el caso brasileño, en la medida que aún no ha logrado concretar una estrategia de planeamiento urbano que se consolide mediante la ordenación del territorio del Bairro do Recife.

Como se ha visto, muchísimos aspectos del proyecto del 22@bcn sirven de ejemplo para el enriquecimiento de la experiencia brasileña. Algunos de ellos pueden ser destacados, como:

- La ampliación de la mezcla de usos dentro de una misma manzana, en lugar del empleo de una zonificación por manzana.
- La posibilidad del estudio de densificación del barrio, o el mantenimiento del techo edificable actual.
- La eficiencia de la articulación de los poderes público y privado en la ejecución de los planes, incluso en una escala territorial más amplia que la de la concepción de edificios polo.
- El empleo de la incentivación como motor para la atracción de actividades puede abrir paso a un sistema que revierta en el territorio las plusvalías de las operaciones, tal y como sucede en 22@Barcelona y en todos aquellos ámbitos que, por ser objeto de una transformación, se presupone un aumento de su valor. Consecuentemente, el agente privado “comparte” dicha plusvalía con el sistema público en forma de cargas urbanísticas y/o de cesión de suelo.
- Un sistema de implementación del programa de viviendas de bajo coste podría asimilar la iniciativa de viviendas de protección o de alquiler, como propone el 22@Barcelona.
- El concepto de infraestructuras podría englobar los aspectos del espacio público como las calles y sus funciones, tal y como las considera el

22@Barcelona, donde la calidad de los espacios públicos juega un papel de gran peso en las operaciones.

- El planeamiento y la gestión urbanística del Porto Digital, al buscar una interface más amplia con las normativas de la ciudad y las instituciones que participan, puede contribuir muchísimo a la implantación de un proyecto que apunta hacia una importante perspectiva de futuro para la ciudad.

Con la conservación de estos aspectos se espera que el proyecto del Porto Digital pueda absorber nuevas herramientas para dar continuidad al desarrollo urbano y económico del Bairro do Recife, de Recife y de Pernambuco. A la vez, que ofrece la posibilidad de que también pueda ser objeto de análisis para que contribuya al enriquecimiento de tantos otros proyectos que siguen tal tendencia mundial, como lo hace el 22@Barcelona.

## Bibliografía

- Ajuntament de Barcelona (2000). *Modificación del PGM para la renovación de las zonas industriales del Poblenou - Districte d'Activitats 22@bcn - Texto refundido*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Sector de Urbanisme.
- Ajuntament de Barcelona (2002). *Barcelona. La segona renovació*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona (2003). *Informe sobre l'evolució del Pla 22@*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona (s.f.a). *La Renovación urbana del Poblenou. Distrito de Actividades 22@bcn*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona (s.f.b). *Poblenou: la fàbrica de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Sector de Urbanisme.
- Associació de veïns i veïnes del Poblenou (2003). *El Poblenou. Patrimoni històric, la nostra identitat*. Barcelona: Associació de veïns i veïnes del Poblenou, núm. 31.
- Barceló, Miquel y Oliva, Antoni (2002). *La Ciudad Digital*. L'Hospitalet de Llobregt: Pacto Industrial de la Región Metropolitana de Barcelona, Beta Editorial.
- La Vanguardia (2002). *Not@tec. Las Nuevas Tecnologías*. Barcelona: La Vanguardia, 5 nov.
- Gonçalves, Paula; Reynaldo, Amélia (2001). *Plano de Desenvolvimento do Porto Digital. Proposta para discussão*. Recife: Porto Digital.

- González, Beatriz y Reynaldo, Maria (2003). *22@bcn: uma visão*. Ponencia presentada en el Porto Digital, Recife, Brasil.
- Porto Digital (s.f.). *O Ambiente de Negócios da Nova Economia*. Recife: Porto Digital.
- Tatjer, Mercè y Vilanova, Antoni (2002). *La Ciutat de les Fàbriques. Itineraris Industrials de Sant Martí*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

# El paisatge de l'Alt Pirineu Català: Entre l'abandonament del territori i la naturbanització<sup>1</sup>

Carles Guirado González<sup>2</sup>

Departament de Geografia

Universitat Autònoma de Barcelona, Espanya

## Introducció

Des de mitjan del segle XX, les àrees de muntanya europees presenten una important dualitat territorial, la qual es caracteritza per la juxtaposició d'usos del territori amb característiques, i també conseqüències, totalment contraposades. Els processos d'intensificació antròpica dels usos del sòl i l'abandonament rural són dues realitats territorials que conviuen, sovint, en un mateix espai, però que generen dinàmiques paisatgístiques diferents i una evolució antagònica del paisatge de muntanya. Aquests processos, a part de donar lloc a paisatges divergents, generen importants diferències territorials, dels quals se'n deriven conseqüències que encara no han estat suficientment estudiades.

El procés de desdoblament dels nuclis rurals de muntanya i l'abandonament de l'activitat tradicional basada en el sector primari, tot i ésser present des de la segona meitat del segle XIX, pren major intensitat a partir de la dècada del 1950-1960. L'entrada del capitalisme a les àrees de muntanya obligà a les explotacions agràries a adaptar-se als nous paràmetres de competitivitat que establia la economia de mercat, condemnant a un gran nombre d'explotacions, sobretot les menys rendibles o en les que la mecanització era més difícil, a l'abandonament o a la transformació en terres de pastura. La penetració del sistema capitalista a les àrees de muntanya de Catalunya es presenta com un dels principals factors de la desestructuració, i conseqüent desaparició, del sistema socioeconòmic tradicional (Arqué *et al.*, 1982). La crisi de l'economia tradicional de mun-

---

<sup>1</sup> Aquesta investigació s'ha desenvolupat en el marc del projecte "El desarrollo local sostenible de las zonas de montaña en el umbral entre el abandono del territorio y la naturbanización" (SEJ2006-04009/GEOG), finançat pel Ministerio de Ciencia e Innovación, del qual el Dr. Antoni F. Tulla i Pujol n'és l'investigador principal.

<sup>2</sup> Doctorand del Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona i membre del Grup de Recerca en Àrees de Muntanya i Paisatge (GRAMP). Llicenciat en Geografia per la Universitat de Barcelona (2007). Correu electrònic: carles.guirado@uab.cat

tanya va provocar una emigració massiva de la població local cap a les zones industrials en expansió, o bé cap a centres comarcals i altres àrees rurals amb major capacitat de creixement, com per exemple les zones agrícoles de la depressió central. Aquest fenomen ha deixat com herència una àmplia estela de nuclis deshabitats dels quals actualment encara se'n pot veure algun vestigi i grans extensions de territori, antigament agrícola, totalment abandonades.

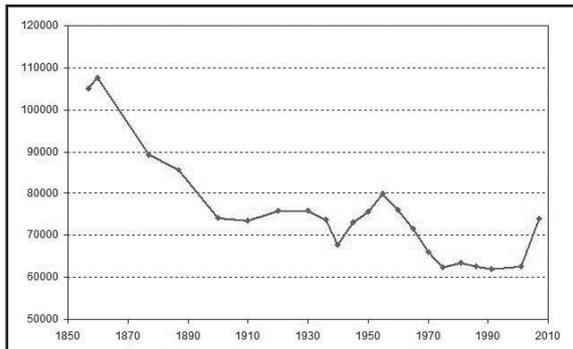
Les comarques de l'Alt Pirineu han estat les més afectades pel procés de despoblament, on aquest ha tingut les repercussions més evidents. La manca de possibilitats de desenvolupament d'un nodrit teixit industrial o d'una agricultura competent en termes de producció en relació a les característiques del medi físic (Ibarra, 2002), la gairebé inexistent dotació infraestructural (Herranz, 2002) i de serveis, les diferències en la qualitat de vida entre aquests territoris i les àrees urbanes del país, el suposat aïllament físic vers la resta del territori català, en relació a les noves formes de mobilitat, i la poca, o inexistent, atenció que prestaren les administracions davant d'aquest fenomen, són algunes de les causes que permeten explicar la intensificació del procés durant la dècada de 1960-70. Tots aquests factors, i d'altres de diversa índole que també s'haurien de tenir en compte per entendre el procés de manera global, no només provocaren l'èxode de la població local, sinó que varen contribuir a intensificar, encara més, la certa marginalitat i la situació de perifèria d'aquestes contrades<sup>3</sup>.

L'Alt Pirineu va assolir el seu màxim poblacional a mitjan del segle XIX, superant els 100.000 habitants pels volts del cens de 1857, moment en el qual es produeix el punt d'inflexió en la dinàmica evolutiva de la població a la major part d'àrees rurals de Catalunya (Vilar, 1962). D'aleshores ençà, la recessió demogràfica a l'Alt Pirineu ha estat evident, exceptuant algunes repuntades molt concretes, tant temporalment com territorial, situant-se a principis de segle XXI per sobre dels 60.000 ha-

<sup>3</sup> A partir de la segona meitat del segle XX, les àrees urbanes anaven concentrant no només progressos econòmics, sinó també socials, com millores en la sanitat, la dotació de serveis, etc. en les quals hi col·laboraven la població emigrant de les àrees rurals de muntanya. Com a contrapartida, les àrees de muntanya es quedaven immerses en un retràs econòmic i social cada vegada més profund, el qual tenia greus repercussions en la qualitat de vida dels seus habitants, generant desavantatges territorials en relació a altres àrees del país. Fernando Collantes (2005) emprà el concepte de *penalització rural*, entès com la condemna que suposa des d'una perspectiva personal, social i econòmica pertànyer a un territori rural i les limitacions que això genera en les condicions de vida de la població. En un territori rural de muntanya aquesta penalització es pot veure agreujada per la doble condició de marginalitat (muntanya+rural).

bitants (figura 1). No obstant això, si es tenen en compte les dades del padró continu de població en els primers anys de segle XXI, es veu com la evolució de la població té una important tendència al creixement, passant dels 62.662 habitants registrats al cens de població 2001 als 73.906 habitants tal com indica el padró del 2007. En només sis anys la població de l'Alt Pirineu, almenys estadísticament<sup>4</sup>, ha tingut un creixement del 17,9%, superant la taxa de creixement del conjunt de Catalunya per aquest període (13,7% entre 2001 i 2007). Aquesta xifra, però, amaga la dualitat territorial que s'exposava anteriorment. Mentre que algunes comarques, com la Vall d'Aran i la Cerdanya, es presenten com a àrees amb un important creixement demogràfic (13,8% i 18,9% respectivament entre 1996-2001), les altres, com l'Alt Urgell, l'Alta Ribagorça, el Pallars Jussà i el Pallars Sobirà, tot just sembla que hagin posat fre a l'intens procés de despoblament que les assetjava. Tanmateix, aquest creixement es produeix de manera polaritzada, ja que el gruix més important d'habitants que fan augmentar el volum demogràfic d'aquest territori es concentra sobretot als nuclis de primer i segon nivell de sistema urbà, és a dir, a les capitals de comarca i centres comarcals secundaris o "capitals de vall", mentre que als nuclis de nivells inferiors l'augment no es tan destacat en termes quantitius.

**Figura 1. Evolució demogràfica de l'Alt Pirineu (1857-2007)**



Font: IDESCAT, 2007.

<sup>4</sup> El fenomen dels *empadronaments atípics* (la dissociació entre residència real i residència nominal, és a dir, entre la que consta al cens i la "habitual") pot provocar un cert biaix estadístic que cal tenir en compte a l'hora de valorar la recuperació demogràfica a qualsevol àrea rural, sobretot si la proliferació de segones residències és tan important com a les comarques de l'Alt Pirineu.

La recuperació demogràfica es començà a percebre a la dècada de 1970 i principis de 1980, induïda pels canvis en el sistema migratori català i per les noves pautes de mobilitat residencial. Aquesta recuperació, però, no és en cap cas composable a la recessió demogràfica experimentada en dècades anteriors, encara que en termes qualitius pren una importància cabdal per l'evolució d'aquests territoris. Aquestes migracions, en un primer moment, eren protagonitzades per joves urbans, els anomenats *neorurals*, i estaven caracteritzades per un clar component utòpic, el qual era el principal motiu d'aquests fluxos (Martínez, 1987; Nogué, 1988). Més tard, la inversió dels moviments migratoris tradicionals camp-ciutat respon a processos de desconcentració urbana de les ciutats catalanes, fenomen que provocà la gènesis d'unes noves pautes de mobilitat residencial: la conquesta urbana del món rural i la expansió de la ciutat difusa.

L'atracció de les àrees rurals properes a les grans aglomeracions urbanes és molt més evident que a les àrees rurals de muntanya, però gràcies al turisme i a l'impuls del sector de la construcció, algunes contrades del Pirineu també han experimentat aquest canvi, encara que amb un cert retard temporal respecte a les primeres. El turisme i les activitats que se'n deriven (construcció, hostaleria, serveis, infraestructures, etc.) han estat el principal motor d'aquesta revalorització i renovació econòmica de la muntanya, i per tant un dels factors que han fet possible aquesta lleu recuperació demogràfica en alguns indrets de les comarques pirinenques. Així doncs, en un primer moment, les zones en les que s'han registrat els canvis més importants són aquelles en les que l'activitat turística ha estat més precoç. En l'actualitat, però, es pot començar a parlar d'un fet generalitzat, encara que territorialment heterogeni, ja que només afecta a àrees amb unes característiques socioeconòmiques específiques. Vera (2007) ha realitzat un exhaustiu anàlisi de l'espai econòmic pirinenc a partir de la creació d'Unitats Territorials Socioeconòmiques, les quals poden ser de gran ajuda a l'hora de discriminar quines són les circumstàncies socials i econòmiques que condicionen o faciliten la recuperació demogràfica de les àrees de muntanya (Vera, 2007).

La relació que tradicionalment existia entre l'espai rural i l'espai urbà també ha sofert profundes transformacions, les quals han generat nous models d'ocupació territorial i han fet més difoses, encara, les fronteres entre ambdues realitats territorials. En les darreres dècades del segle XX, Catalunya s'ha convertit en un únic sistema urbà, territorialment més integrat; un sistema en el qual la desconcentració i descentralització de les activitats econòmiques i de la població atorga un protagonisme creixent

a les àrees situades a la perifèria de les grans aglomeracions urbanes. L'extensió de les xarxes de relació territorial, la pèrdua de pes relatiu de les àrees centrals sobre el conjunt català i la reducció de les diferències entre la ciutat central i la resta del territori són els trets principals d'aquest nou sistema, i alhora els elements que permeten explicar les noves tendències d'urbanització i d'ocupació territorial a les àrees rurals (Nel·lo, 2001).

Tanmateix, les transformacions experimentades per les àrees rurals en els darrers anys són per si mateixes els factors explicatius de l'atracció que aquests territoris generen en el nou sistema de migracions. La modernització de la producció agrària destinada a la comercialització de productes de qualitat, l'activitat turística i el desenvolupament de la indústria constructora han fet possible la recuperació econòmica de les comarques del Pirineu, augmentant la qualitat de vida dels seus habitants i fent d'aquest indret un lloc "digne" per viure. Al mateix temps, l'existència d'un entorn de gran valor i d'una gran varietat de paisatges, com a un dels principals recursos d'aquest territori, són característiques a tenir en compte a l'hora de valorar l'atractiu que tenen les àrees rurals de muntanya com a llocs on ubicar el lloc de residència permanent.

En aquest context, i com a un dels fils conductors d'aquesta comunicació, apareix el concepte *naturbanització*, el qual pretén explicar l'atracció de població resident cap a municipis rurals amb presència d'espais naturals protegits (Prados, 2006)<sup>5</sup>. Es tracta d'un concepte molt ampli que engloba la dimensió, distribució i les característiques dels moviments migratoris generats per l'existència de figures de protecció del medi natural i també les conseqüències socioeconòmiques, territorials i paisatgístiques que l'arribada de nous residents pot provocar en els municipis i les àrees de recepció. Tanmateix, es tracta d'un concepte relativament recent i encara no estudiat en profunditat a Catalunya. Això fa que a l'hora d'aplicar aquest concepte a l'Alt Pirineu apareguin interrogants i dubtes, dels quals en aquesta comunicació se n'exposen alguns amb la finalitat d'anar construint una base teòrica més sòlida de cara a investigacions futures.

---

<sup>5</sup> Els estudis realitzats per M. J. Prados (2006) i el seu grup de recerca es centren sobretot en la influència i atracció que generen els Parcs Nacionals sobre l'espai rural andalús. No obstant això, nosaltres creiem que la influència del medi natural sobre les noves pautes de mobilitat residencial va més enllà de les figures de protecció, és a dir, pot afectar tan a espais naturals protegits com a territoris sense una legislació específica sobre el medi natural.

## **1. L'Alt Pirineu: marc geogràfic i processos territorials**

### **1.1. Marc geogràfic**

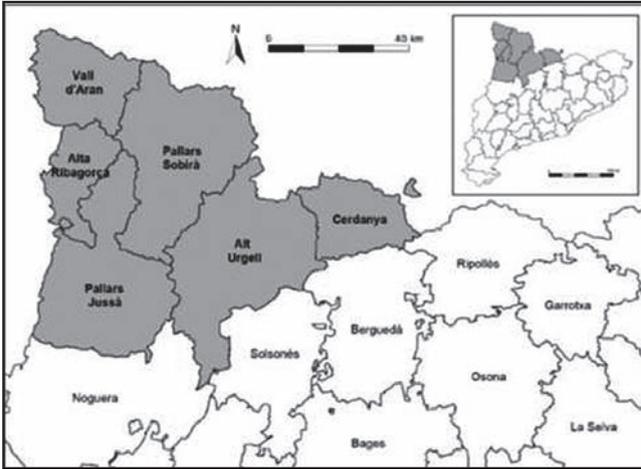
La regió de l'Alt Pirineu abasta prop d'una cinquena part del territori i alberga al voltant de l'1% de la població de Catalunya. Es la part més occidental del Pirineu català i constitueix una regió geogràfica integrada per les comarques de l'Alt Urgell, l'Alta Ribagorça, la Cerdanya, el Pallars Jussà, el Pallars Sobirà i la Vall d'Aran (Pla Territorial General de Catalunya, Llei 1/1995). Aquest àmbit territorial, clarament diferenciat de la meitat oriental de la serralada, es caracteritza globalment per un entorn geogràfic i una situació socioeconòmica pròpies de l'alta muntanya: relleu abrupte, clima rigorós, activitat agrària en recessió i impuls de nous sectors com el turisme, importants dèficits infraestructurals i d'equipaments, baixa densitat de població i existència de recursos específics com l'aigua, el bosc, la neu i un medi natural excepcional. Limita al nord amb França i el Principat d'Andorra, al sud amb les comarques de la Noguera i el Solsonès, a l'est amb el Ripollès i el Berguedà (també amb l'estat francès) i a l'oest amb l'Aragó (Sabartés, 1998).

A l'Alt Pirineu trobem, doncs, un paisatge propi de muntanya i d'alta muntanya, el qual cobreix el territori amb una notable diversitat, que va des de les serralades prepirinenques del Montsec fins als alts cims del nucli axial. La part meridional del Pallars Jussà, al voltant de la Conca de Tremp, i la vessant sud de l'Alt Urgell, a l'entorn d'Oliana, són, encara, d'àmbit prepirinenc. La resta de la comarca de l'Alt Urgell i la Cerdanya es troben en àrees d'alta muntanya, tot i que la vall excavada pel riu Segre en aquestes dues comarques suavitza el relleu, condicionant des d'antic els assentaments de població en aquesta àrea. Les altres tres comarques, l'Alta Ribagorça, el Pallars Sobirà i la Val d'Aran constitueixen íntegrament un territori d'alta muntanya, amb un relleu accidentat, irregular i amb pendents molt pronunciades (Vilagrà, 2003).

L'actual paisatge de l'Alt Pirineu és un gran compendi del diàleg entre la natura i la societat. Es tracta però d'un estadi en evolució constant, d'una fotografia en la que es dona una mutació continua generada per la suma de múltiples factors. L'alternança entre construccions, terres de conreu, bosc, pastures i prats i alguns llacs es presenta, per la seva gran bellesa, com un dels principals recursos turístics de l'Alt Pirineu català. Aquest *gran mosaic* és el resultat de la relació que des d'antany ha existit entre l'ésser humà i el medi; de la continua adaptació a l'entorn i de l'aprofitament dels recursos existents. D'aquesta manera, les activitats econòmi-

ques tradicionals com l'agricultura, la ramaderia, l'explotació forestal, el carboneig, l'aprofitament energètic dels recursos hídrics, i les més recents, com el turisme i la construcció, han estat i són els artífexs de l'actual paisatge pirinenc.

**Figura 2. Localització geogràfica i comarques de l'Alt Pirineu català**



Font: elaboració pròpia.

## 1.2. La recent transformació de l'espai rural i els factors explicatius del canvi demogràfic

La reestructuració econòmica experimentada en algunes àrees rurals europees des de mitjans de la dècada de 1980 va obrir un escenari de ràpida transformació a les comarques de l'Alt Pirineu<sup>6</sup>, moment en el que s'iniciaren profunds canvis en el paisatge. Fins al moment, tots els indicadors –demogràfics, econòmics, socials, etc.- presentaven el medi rural de muntanya com un territori marginal i submergit en una profunda crisi, caracteritzada per una important recessió demogràfica i desestructuració socioeconòmica, la qual semblava irreversible. Però aquest gir respecte a

<sup>6</sup> A aquest fet també s'ha d'afegir el creixent interès per la problemàtica específica de les àrees de muntanya, tan des del món acadèmic, amb la elaboració de treballs i organització de congressos sobre la situació de les àrees de muntanya, com des de l'administració, amb l'aprovació de la *Llei de Agricultura de Montaña* (Ley 25/1982) i la *Llei d'Alta Muntanya* (Llei 2/1983).

la tendència tradicional ha permès la revitalització de determinats nuclis del Pirineu, els quals han pogut posar fre al procés d'emigració i envelliment de la població (García i Sánchez, 2005).

No obstant, per entendre la relació entre els canvis produïts a les àrees rurals europees a partir de la meitat de la dècada de 1980 i els processos demogràfics, econòmics i territorials generats a les àrees de muntanya cal fer un anàlisi acurat. En primer lloc, es important destacar el desenvolupament o revifalla que experimenten les activitats pròpies de les àrees rurals. La modernització de la producció agrària apareix en un context d'especialització cap a productes amb un major valor comercial (productes artesanals, amb denominació d'origen o indicació geogràfica protegida, amb processos d'elaboració pròpia del lloc, etc.). Això ha permès el desenvolupament d'un important teixit d'indústries de transformació de productes agraris i l'obertura de nous mercats, sobretot a les àrees urbanes. Així doncs, la modernització i desenvolupament de l'agricultura i del sector agroalimentari, tan industrial com artesà, constitueixen, actualment, a banda del turisme, un dels principals motors del creixement econòmic de les àrees rurals.

Per altra banda, també trobem el desenvolupament de la indústria constructiva com a factor de canvi de l'espai rural. Aquest creixement del sector de la construcció es produeix tan des de la inversió de l'administració pública en infraestructures i equipaments com des de la promoció immobiliària de caràcter privat. A l'Alt Pirineu l'activitat constructiva és un dels sectors més dinàmics de l'economia, encara que excessivament dependent del sector turístic, i alhora es presenta com un clar indicador de la intensitat del procés urbanitzador d'aquestes contrades. Les comarques amb orientació més turística com la Cerdanya, l'Alta Ribagorça, el Pallars Sobirà i la Vall d'Aran tenen entre un 17% i un 22% de població ocupada en aquest sector, mentre que l'Alt Urgell i el Pallars Jussà amb un sistema urbà i una base industrial més consolidada registren nivells d'ocupació en el sector de la construcció menors, per sota del 17% (IDESCAT, 2008). L'activitat turística és el tercer factor que permet explicar els processos de transformació de les àrees rurals. El turisme es presenta com la principal causa de l'impuls experimentat per l'activitat constructiva a gran part de l'Alt Pirineu —en menor mesura a les àrees rurals properes a la Regió Metropolitana de Barcelona, ja que l'ús residencial supera amb escreix l'ús turístic dels habitatges—, així com d'altres sectors relacionats, però difícils de quantificar, com l'artesanaria, la cultura i el patrimoni, el comerç local, l'hostaleria i la restauració.

Els efectes de l'activitat turística, de la dotació d'infraestructures i serveis, de la modernització agrària i del desenvolupament de la indústria agroalimentària són els principals factors del procés de canvi de les àrees rurals, i que juntament amb l'atracció de nous residents, ajuden a entendre aquest cert "renaixement rural".

Les transformacions econòmiques i territorials del medi rural que s'han produït en les darreres dècades del segle XX i principis del segle XXI tenen importants repercussions demogràfiques i socials. L'element més important d'aquesta transformació ha estat el canvi en la direcció i intensitat dels moviments migratoris, a causa dels quals determinades àrees rurals han passat d'ésser focus d'expulsió de població a convertir-se en àrees d'atracció de nous residents (Camarero, 1993). Les àrees rurals més properes a les grans aglomeracions urbanes han estat les primeres en manifestar aquest comportament, sobretot a partir de la producció residencial de baixa densitat com a model d'ocupació territorial (Indovina, 2007). Tanmateix, aquest fenomen també es pot apreciar en àrees rurals remotes que reuneixen unes determinades característiques.

Aquest procés de revitalització demogràfica experimentat per gran part de les àrees rurals de Catalunya posa fi a dècades de despoblament, envelliment de la població i emigració, i es percep com una ruptura clara (*Clean Break*) amb la dinàmica demogràfica predominant en el passat (Camarero, 1993: 95). Els principals factors que contribueixen a aquesta recuperació de les àrees rurals es poden agrupar en quatre grans blocs (figura 3). En primer lloc, els fenòmens relacionats amb els nous processos d'urbanització, els quals es produeixen arrel dels nous models d'ocupació territorial, expliquen, en gran part, el creixement dels municipis rurals, l'expansió residencial de ciutats petites i mitjanes (*suburbanització*<sup>7</sup>), la conquesta del medi rural proper a les grans aglomeracions urbanes a causa del desenvolupament de la ciutat de baixa densitat (*rururbanització*) i la pèrdua de població en les grans ciutats (*desurbanització*<sup>8</sup>). La suma d'aquests fenòmens explica la progressiva emigració de la població de les

<sup>7</sup> Procés en el qual el creixement d'una àrea o regió metropolitana es dona a les parts més exteriors, mentre que a la ciutat central disminueix el nombre d'habitants. Aquest procés porta associat una transformació radical dels municipis perifèrics de l'àrea metropolitana, normalment de caràcter rural. La aparició de habitatges unifamiliars o aïllats i polígons d'habitatges canvia la tipologia edificatòria d'aquests nuclis (Mendizàbal, 1991: 163).

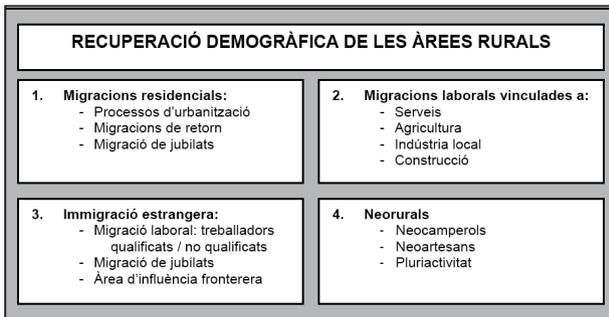
<sup>8</sup> Disminució de la població en les àrees metropolitanes originada per la degradació ambiental i social de la ciutat central i per la disminució dels llocs de treball, relacionat amb els processos de deslocalització i descentralització industrial i de serveis (Mendizàbal, 1991: 163).

zones urbanes vers les àrees rurals, revitalitzant així les ciutats mitjanes i els municipis petits propers.

Per altra banda, el desenvolupament de noves activitats, com el turisme i l'activitat constructiva, ha permès la reestructuració i el creixement econòmic de determinades àrees rurals. La existència d'un mercat laboral més ampli i amb més oportunitats ha fet que molts dels residents en aquests indrets no es vegin obligats a marxar i ha ajudat a incentivar l'arribada de nous residents procedents d'àrees molt diverses. Encara que les migracions laborals en àrees rurals es vinculin principalment al desenvolupament del sector terciari, també existeixen altres fluxos generats per la demanda de mà d'obra en el sector agrari, industrial i, actualment de manera creixent, en el sector de la construcció.

La creixent arribada de població estrangera també és un dels altres factors que expliquen el creixement demogràfic de les àrees rurals. Sota la immigració estrangera s'amaguen diferents processos que no es poden tractar com a una realitat homogènia, ja que trobem diferents perfils d'immigrant. La creació de nous llocs de treball, l'atractiu d'aquests territoris com a "resort" per establir la residència durant la jubilació i l'efecte frontera a causa de la proximitat amb França i Andorra ha provocat l'arribada d'un important volum d'immigració estrangera a l'Alt Pirineu.

**Figura 3. Moviments migratoris i factors de la recuperació demogràfica de les àrees rurals**



Font: elaboració a partir de García y Sánchez, 2005.

Un altre factor, encara que de menors repercussions en termes quantitatius, són les migracions de retorn i la població *neorural*. Malgrat la dificultat que suposa quantificar el volum de persones que realitzen aquests moviments migratoris, cal destacar la importància que han tingut per a

la supervivència de molts pobles rurals, evitant l'abandonament definitiu o recuperant-los un cop deshabitats. Aquestes migracions "utòpiques" van ésser, a la dècada de 1970, la primera mostra del punt de ruptura que a mitjan de 1980 es generalitzaria a un gran nombre d'àrees rurals del país. Les primeres migracions d'aquestes característiques es poden considerar com a singulars i amb un cert caràcter reivindicatiu, ja que es conceben com a una certa rebel·lió contra el mode de vida establert a les ciutats. No es pot parlar, doncs, d'una pauta general, però és evident que el fenomen neorural ha ajudat a fer front a determinats aspectes de la profunda crisi que patien moltes àrees rurals de muntanya. Chevalier, resumeix molt bé l'impacte d'aquest fenomen sobre els territoris rurals: "*el més important és que les xemeneies tornen a treure fum i les escoles han obert de nou les seves portes*" (Nogué, 1981). Aquesta és la veritable aportació del fenomen neorural: (re)tornar la vida a aquells pobles després d'anys de romandre completament en l'oblit.

Pel altra banda, i en aquest context d'elevada mobilitat de la població, d'urbanització dispersa i d'una dissociació territorial cada vegada més gran entre residència i lloc de treball –tan a escala local com a escala regional-, les Tecnologies de la Informació i la Comunicació, les anomenades TICs, prenen una importància cabdal en el procés de revitalització de les àrees rurals. La Revolució Tecnològica ha donat lloc a profunds canvis estructurals en la societat postindustrial, induint, entre d'altres conseqüències, a noves formes d'organització del treball i de la producció. En aquest context apareix el fenomen del *teletreball* o treball a distància com una expressió d'aquest canvi social i tecnològic. L'ús de les TICs com la principal eina de treball i la creació de xarxes com a element d'organització laboral farà canviar la geografia "habitual" del treball, descentralitzant les relacions entre les persones i els continguts i fent que la localització física dels llocs de treball s'allunyi, cada vegada més, dels centres de producció tradicionals. Aquest tipus d'organització del treball encara no està gaire estès a Catalunya, però en altres països com Estats Units o Canadà representa un important volum de la població ocupada (Blanco, 2005). Actualment a Catalunya hi ha més d'una vintena de telecentres on la població que opta per aquesta nova organització del treball pot desenvolupar la seva activitat laboral. Només quatre dels vint telecentres se situen a l'Alt Pirineu (Tremp, el Pont de Suert, Sort i la Seu d'Urgell). Aquesta nova modalitat de treball, des de qualsevol punt del territori mitjançant les noves tecnologies, representa una estratègia per al desenvolupament d'àrees rurals de muntanya.

## **2. El despoblament i les conseqüències paisatgístiques del l'abandonament del territori**

Torró en el seu llibre *Poblament i espai rural: transformacions històriques* realitza una aproximació teòrica al concepte de despoblament i a l'abandonament del territori per causes històriques diverses. Torró defineix els llocs despoblats (*lost villages, wüstungen, villages dispraus*) com “aquells indrets on antigament hi havia hagut presència humana i assentament de població lligada a uns usos i activitats sobre el territori, i que en algun moment, per causes de diversa índole, són abandonats pels seus habitants” (Torró, 1990). Les causes que determinen l'abandonament d'un poble o la emigració de part dels habitants són realment complexes ja que respon a la conjunció de diversos factors de característiques molt diferent: econòmic, social, de qualitat de vida i també psicològics o subjectius, però es poden agrupar en quatre grups segons al seva naturalesa: causes estructurals, causes conjunturals, causes ambientals i territorials (Soriano, 1994) i causes polítiques o administratives.

Les causes estructurals es refereixen al conjunt de factors o esdeveniments que han produït de manera irreversible l'abandonament d'un poble o d'un territori o la fugida d'una gran part dels seus habitants. Factors que han desencadenat unes condicions de vida desfavorables per a que la major part de població d'un indret hi continuï vivint. Per altra banda, les causes conjunturals s'atribueixen a aquells factors puntuals que han desencadenat o han afavorit el procés de despoblament o abandonament d'un poble. Es tracta de situacions o esdeveniments que per si sols no haguessin causat el fenomen, però que, davant de les condicions econòmiques i socials descrites prèviament, esdevenen factors d'especial interès. Les causes ambientals i territorials que intervenen en el procés de despoblament fan referència a les característiques del medi físic i del territori determinades per la localització. Els aspectes físics d'un territori, per si sols, no determinen directament el despoblament de les àrees de muntanya, però si que actuen com a factors que contribueixen a accelerar-lo i a fer-lo més intens. Finalment, les causes polítiques o administratives fan referència a les accions de l'estat i dels poders governamentals, les quals contribueixen de manera indirecte al procés de despoblament. En alguns casos, emperò, aquestes actuacions i decisions polítiques poden ésser el factor determinant del despoblament, abandonament o desaparició d'un poble, com per exemple la construcció d'embassaments (Herranz, 2002).

## 2.1. Conseqüències del despoblament: repercussions sobre el paisatge

Sovint, el despoblament de la muntanya catalana es percep com un abandonament total del territori i una emigració massiva de la població cap a les àrees urbanes del país. Una aproximació de caire generalista al fenomen del despoblament pot induir a entendre'l d'aquesta manera, però si s'entra en matèria i s'aprofundeix en el seu coneixement apareixen matisos i característiques del procés que s'han d'anar perfilant per arribar a copsar-lo plenament. En primer lloc cal dir que el despoblament i/o abandonament d'un poble, ja sigui total o parcial, no implica necessàriament l'abandonament del territori que ocupa ni dels usos i activitats a que l'assentament anava lligat. És a dir, es pot donar el cas que la població que hagi marxat del poble i encara es conservin les explotacions agràries i les activitats d'aprofitament dels recursos. En aquest sentit, es poden percebre repercussions sobre el medi físic i el paisatge derivades del procés de despoblament amb un grau d'incidència variable en funció de les característiques concretes del lloc en el qual es produeix.

Per una banda, es troben els pobles que han estat totalment des poblats, però en els quals encara es conserva l'ús tradicional del territori: els camps i les pastures continuen en actiu i els boscos continuen essent explotats. En aquest cas la repercussió sobre el medi físic és pràcticament nul·la, ja que el territori no es deixa d'explotar; únicament s'abandona l'hàbitat. Nogensmenys, aquesta situació té algunes conseqüències paisatgístiques a escala local, sobretot en la dimensió cultural i patrimonial<sup>9</sup>. Són llocs que, un cop s'han quedat sense habitants, han estat devastats per les severes condicions climàtiques de l'alta muntanya, assentaments completament en runes, on, si queda alguna cosa dempeus, es pot apreciar el llegat del constant diàleg entre els pobladors que des d'antany habitaven aquestes terres i el medi natural; una mostra vivia de la contínua adaptació a unes condicions de vida realment difícils. La destrucció afecta també a un gran patrimoni històric i artístic, nombroses esglésies, ermites, castells i palaus que van ésser abandonats, actualment són només munts de pedra. Aquesta és la imatge més desoladora del despoblament: sostres caiguts, cases sense gent, carrers sense vida, pobles "fantasmes", silenci total... llocs que en alguns casos han perdut el seu topònim, perquè referir-se a ells s'ha fet totalment innecessari. Pobles antigament

---

<sup>9</sup> La pèrdua de patrimoni afecta tant a béns materials com a béns immaterials, però la pèrdua o desaparició de patrimoni material, i sobretot de patrimoni arquitectònic, és la que es fa més evident i genera més canvis en el paisatge.

habitats, amb totes les cases obertes, on ara només trobem esbarzers i matolls, veient com la natura torna a l'espai que antigament va ésser seu.

Aquest grau de despoblament, que només afecta als assentaments, no genera greus conseqüències ambientals ni paisatgístiques —però sí profundes repercussions socioculturals— més enllà dels límits del nucli. Si es conserven les explotacions agràries i forestals, el paisatge de mosaic, on s'alternen terres de conreu, boscos i pastures, propi del Pirineu continua essent, almenys a grans trets, és el mateix. Però quan s'abandonen les explotacions agràries, les conseqüències ambientals tenen un abast territorial més gran i els canvis en el paisatge són més evidents. Les explotacions agrícoles, quan deixen d'ésser rentables pateixen un canvi d'ús, passant d'ús agrícola a ramader amb la finalitat de donar-li algun tipus de rendibilitat, o bé, són abandonades per complet. A llarg termini, el resultat és el mateix en tots dos casos: la instal·lació d'una superfície arbrada que acabarà convertint-se amb el temps, si les condicions ambientals ho permeten, en un bosc. La diferència entre un cas i l'altre és el temps necessari per a recuperar l'estadi forestal; molt més llarg en el primer cas a causa de l'acció del bestiar (Molina *et al*, 1997). L'avanç del bosc fa possible la recuperació d'alguns ecosistemes “naturals” del Pirineu català, però aquest procés regeneratiu del bosc pirinenc provoca una gran homogeneïtzació del paisatge i redueix significativament la biodiversitat, ja que moltes espècies tenen el seu hàbitat en zones agrícoles o en la zona d'interfase entre el bosc i els espais oberts (prats, camps, etc.).

Tanmateix, és important esmentar les particularitats que presenten el sector ramader i forestal en relació a l'evolució demogràfica i a l'abandonament dels nuclis de muntanya. Pèlach i Soriano (2002) sostenen que l'explotació forestal del Pirineu català durant el segle XX ha estat independent a la dinàmica evolutiva de la població, ja que si bé la major part de nuclis d'alta muntanya s'han despoblat i els seus habitants han abandonat les explotacions agrícoles més marginals i menys productives, l'explotació dels bens comunals s'ha mantingut estable. Segons els autors s'ha de tenir en compte que en els bens comunals el poder d'actuació de les comunitats augmenta quan són menys habitants a decidir, i és aleshores quan els recursos del comú es converteixen en la principal font d'ingressos del municipi, mentre que la resta d'activitats primàries decreixen (Pèlach i Soriano, 2002). Així doncs, els canvis paisatgístics derivats del despoblament i l'abandonament del territori afecten sobretot a l'*espai viscut*, això és a l'entorn dels assentaments i a l'espai agrícola concentrat, principalment, al fons de vall.

L'abandonament de les activitats econòmiques tradicionals fa que de manera paral·lela s'abandonin tasques d'explotació agrària i feines de conservació i control del medi físic com els marges, les sèquies, les feixes, etc. que permetia treure profit dels recursos al mateix temps que es garantia la conservació de l'entorn (Campillo i Villaró, 1988). Quan aquestes tasques de conservació del medi i adaptació a les condicions ambientals desapareixen s'inicia un procés d'erosió de la cobertura edàfica de magnituds importants, reduint la fertilitat del sòl, i per tant, les possibilitats de tornar-lo a conrear en un futur.

Així doncs, l'abandonament del territori i de les activitats econòmiques tradicionals provoquen una mutació paisatgística molt important a les àrees de muntanya. El "típic" paisatge pirinenc, caracteritzat per la combinació d'espais coberts (boscos) i espais oberts (camps de conreu i pastures), és objecte d'una gran transformació, avançant clarament cap a l'homogeneïtzació, la degradació ambiental i la pèrdua d'identitat. D'aquesta manera es posa en perill el recurs més preuat del Pirineu: el paisatge, en el qual es basa gran part de la seva economia. El turisme, principal activitat i eina per al desenvolupament local de molts pobles, es basa en oferir un paisatge atractiu (un paisatge "natural" i "cuidat", i no "salvatge", deixat i abandonat) i unes condicions ambientals favorables.

### 3. La naturbanització: els "nous" paisatges del Pirineu

En aquest context de transformació territorial, social i demogràfica les àrees rurals es veuen envaïdes per una important onada d'urbanització. La ciutat dispersa, i per extensió la conquesta de l'espai rural com una part més de la ciutat, és el resultat dels processos d'urbanització postindustrial, els quals generen moviments centrífugs des de les ciutats i regions centrals cap a la perifèria. La pèrdua d'importància de les aglomeracions urbanes, l'anomenat declivi urbà, i la elevada saturació que presenten les ciutats han desencadenat des de les darreres dècades processos de desurbanització i contraurbanització<sup>10</sup>. Aquest procés revalorava les ciutats mitjanes i les àrees rurals que les envolten, produint-se una emigració des de les àrees metropolitanes vers les àrees rurals o vers ciutats mitjanes (Mendizàbal, 1991). Així doncs, aquests fenòmens es troben associats al canvi de sentit dels moviments migratoris, a nous

---

<sup>10</sup> Disminució de la població que viu a les àrees metropolitanes originada per la degradació ambiental i social de la ciutat central i per la disminució dels llocs de treball (Mendizàbal, 1991).

models d'ocupació territorial i al fenomen conegut com a *renaixement rural* (Ferràs, 1998). L'encariment del preu del sòl a la ciutat central, la deslocalització industrial i comercial, la generalització de les TICs arreu del territori, l'accessibilitat a àrees rurals, tan les més properes com les remotes, i l'augment de la mobilitat, amb una important presència del vehicle privat, són algun dels factors que han donat impuls a aquest procés.

El concepte *contraurbanització* va ésser desenvolupat a partir d'estudis sobre els nous processos d'urbanització dels països occidentals que a la dècada de 1970 estaven apareixent als Estats Units (Berry, 1976; Fuguitt i Johansen, 1984; Beale, 1984) i a Europa (Fielding, 1982; Cloke, 1985, Champion, 1989). Segons Berry (1976) la contraurbanització consisteix en "un procés de desconcentració de la població; això implica un moviment d'un estadi de més concentració cap a un estadi de menys concentració" (Camarero, 1993), és a dir, es produeix una reducció del nombre d'habitants dels nuclis metropolitans a la vegada que les àrees menys urbanitzades, o inclús, les àrees rurals allunyades dels grans centres urbans, augmenten el seu volum demogràfic.

En aquest context apareixen conceptes com el de *naturbanització*, el qual pretén donar explicació als processos d'urbanització en relació a l'existència d'espais naturals de gran valor ambiental i paisatgístic. Es tracta de considerar la presència d'aquests espais com un factor d'atracció de nous residents cap a àrees rurals, entre altres raons, perquè la millora de l'entorn residencial, en comparació a l'existent a la ciutat i a altres àrees rurals, és el principal motiu sobre el qual es fonamenta el canvi de residència. Prados (2006) afirma que la existència d'un Parc Nacional és un indicador vàlid per a mesurar la qualitat ambiental i paisatgística d'un indret i així valorar l'atracció demogràfica que genera un entorn natural excepcional. Al mateix temps, la existència d'una figura de protecció d'aquestes característiques engendra una sèrie d'influències positives sobre les àrees rurals del seu entorn, ja que permet desenvolupar activitats econòmiques basades en el *consum* de la natura, el patrimoni cultural i els recursos propis de la zona. Això ajuda a renovar la base econòmica a partir de la posada en valor de recursos locals i potència la inversió pública per tal de millorar l'accessibilitat (renovació d'infraestructures). D'aquesta manera, els espais naturals amb alguna figura de protecció es presenten com un impuls, una oportunitat i, a vegades, com una eina per al desenvolupament endogen d'una àrea rural, ja que és tracta d'un factor d'atracció per a nous residents i per a noves activitats econòmiques (sobretot relacionades amb el turisme), generant un important dinamisme socioeconòmic.

La tesi doctoral d'Elbersen (2001) sobre la relació entre desenvolupament residencial i l'atracció de la població a diversos espais naturals protegits d'Europa (Gran Bretanya, Holanda i Espanya) es presenta com un referent en la formulació de la proposta que aquí es presenta. A l'Estat espanyol els treballs realitzats en els espais naturals d'Andalusia al Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Sevilla han estat els més destacats en aquest àmbit (Prados, 2004); mentre que a Catalunya els treballs realitzats pel Grup de recerca de Àrees de Muntanya i Paisatge del Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona al Parc Natural de l'Alt Pirineu i del Cadí-Moixeró es presenten com un punt de partida per a posteriors investigacions en aquest camp (Tulla *et al.*, 2007).

No obstant això, la manca d'un ampli nombre d'estudis sobre el tema mostra la necessitat d'aportar fonaments teòrics i metodològics consistents per analitzar el fenomen en diferents territoris i veure les similituds i les diferències que pot presentar en funció de l'àmbit on es desenvolupa. En aquest sentit, la presència d'espais naturals protegits i l'existència d'un medi natural i paisatges de gran valor, així com la proximitat a gran àrees urbanes, fan que l'Alt Pirineu es presenti com un territori òptim per a desenvolupar un estudi en profunditat sobre aquest fenomen. Ara bé, el fet que aquest concepte encara es trobi en fase embrionària fa que apareguin nombrosos interrogants sobre la seva definició i sobre les particularitats a l'hora d'aplicar-lo a l'àrea d'estudi que aquí es tracta.

Tulla (2007) parla sobre les característiques de la població que se sent atreta per les condicions ambientals i paisatgístiques del Parc Natural de l'Alt Pirineu i del Parc Natural del Cadí-Moixeró. Planteja una sèrie de situacions entorn al temps de residència els nous residents a les zones d'influència d'ambdós parcs, i conclou que les segones residències, i per extensió els "habitants temporals", haurien d'ésser exclosos de l'estudi del fenomen, ja que no són "habitants reals" (escàs temps de residència i baixa contribució al desenvolupament local). Malgrat això, la localització de segones residències en moltes àrees rurals de Catalunya, i sobretot a l'Alt Pirineu, responen als factors d'atracció que genera el medi natural, situant-se sovint als límits del espais naturals protegits. Aquesta situació d'ocupació intensiva i físicament permanent del territori de la qual només se'n fa un ús temporal té importants repercussions paisatgístiques i ambientals. Llavors, en aquest sentit, les residències secundàries s'han d'incloure dins del procés de naturbanització encara que es considerin com un aspecte negatiu del mateix (*naturbanització negativa*)? O, per contra, s'han d'excloure com a fenomen aliè a aquest procés? Aquest és

un dels nombrosos interrogants que es volen plantejar com a punt de partida per a la (re)formulació metodològica i teòrica del concepte de cara a futures recerques.

Prados (2006), exposa els beneficis que té el fenomen de naturbanització sobre les àrees rurals d'Andalusia com a mecanisme per al desenvolupament local i la revitalització demogràfica (Prados, 2006). Tulla (2007), però, va un poc més enllà i parla tan dels efectes positius com negatius que se'n deriven de la *naturbanització* (Tulla, 2007). Quan els nous residents contribueixen al desenvolupament local amb els recursos propis de la zona i participen de la gestió d'aquests espais naturals, els impactes de la *naturbanització* sobre el territori es poden considerar com a positius. Per contra, si el procés d'urbanització es basa en grans promocions immobiliàries amb fins especulatius o si les activitats dels nous residents (o residents de manera temporal associats a residències secundàries) en el lloc de destí no contribueix al desenvolupament endogen, es pot parlar de *naturbanització negativa*.

També, cal abordar el problema metodològic que presenta la avaluació de la qualitat ambiental o paisatgística d'una àrea, ja que aquesta és la principal premissa del concepte de naturbanització. Hi ha alguna manera de determinar el valor de qualitat ambiental i paisatgístic d'un indret per tal de poder estudiar l'impacte del procés en qualsevol territori? Tant en la aportació de Prados sobre la *naturbanització* a Andalusia com a la contribució de Tulla només es tenen en compte els espais naturals protegits com a territoris atractius per les seves condicions ambientals i paisatgístiques. És cert que les figures de protecció del medi natural poden ser un indicador vàlid per a determinar si una àrea pot exercir aquest factor d'atracció residencial en relació a la qualitat del seu entorn, però també hi han altres àrees sense cap figura de protecció que presenten unes condicions ambientals i paisatgístiques favorables per a produir el mateix efecte sobre les pautes de mobilitat residencial de la població i que, per contra, s'obvien a l'hora d'avaluar l'abast del procés. S'hauria de buscar una metodologia que permetés, a partir d'una sèrie d'indicadors, determinar la qualitat ambiental i paisatgística dels espais naturals, siguin o no protegits, per tal de poder comparar l'efecte de la *naturbanització* en diferents indrets, més enllà de les polítiques de conservació i protecció del medi de cada territori. Heus aquí un altre dels dubtes que presenta el concepte.

Segons el nostre parer, la naturbanització pot afectar tant a espais naturals protegits com a àrees naturals sense cap tipus de protecció, ja que el que atrau a la població no és la presència d'una legislació de pro-

tecció concreta, sinó la qualitat del medi natural. Els impactes territorials de la naturbanització poden ésser molt més severes a les àrees naturals sense protecció, a causa de la manca d'una normativa específica que marqui algunes pautes sobre el que està permès i el que no. Això fa que s'hagi d'estar especialment atent als recents processos d'urbanització en aquests espais sense protecció específica per al medi natural, ja que són els que poden degradar el paisatge de manera més severa. És important veure com els nous processos territorials que afecten a les àrees rurals, com la *naturbanització*, incideixen en la pròpia qualitat ambiental i paisatgística d'aquests indrets, i a la vegada, com es pot (re)plantejar la seva gestió per tal que aquestes àrees no perdin aquest valuós recurs.

## Conclusions

El procés de despoblament que ha afectat a les àrees de muntanya, sobretot des de mitjan de segle XX, i els actuals processos d'ocupació del territori han donat lloc a diferents escenaris, situacions de canvi, diversos paisatges a l'Alt Pirineu. La dificultat que presenta la representació de la globalitat i continuïtat del territori, així com del seu dinamisme, porta, sovint, a establir classificacions estàtiques, com és el cas. No obstant, s'adverteix que el fet d'emprar aquesta categorització és només una eina per a la presentació dels diferents paisatges que apareixen com a conseqüència de l'empremta que han anat deixant els actuals processos territorials sobre els paisatges preexistents.

**Figura 4. Pèrdua de patrimoni arquitectònic i cultural  
(Tost, Alt Urgell)**

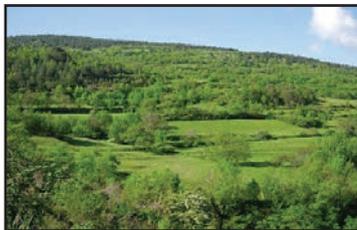


Font: GRAMP, 2007.

En primer lloc, cal destacar que el procés de despoblament, com ja s'ha comentat abans, no implica, necessàriament, un abandonament de l'ús del territori encara que aquest afecti a una part de la població d'un nucli o a la seva totalitat. Tot i que el canvi territorial no afecti a l'ús productiu del territori, aquest fenomen genera canvis en el paisatge, donant lloc a que *paisatges de l'oblit* (figura 4). Les cases i altres construccions d'un nucli que han estat deshabitades desapareixen a una velocitat vertiginosa. Quan al poble encara hi queda gent vivint aquest procés es fa més lent, però en el moment en que els darrers habitants marxen del poble, en qüestió d'una vintena d'anys s'esvaeix tot el patrimoni: les construccions, els costums, la manera de fer i de viure i la identitat d'un lloc. La recuperació d'aquests nuclis abandonats per part de neorurals va tenir especial importància cap a finals de la dècada del 1980 i 1990. Actualment, encara existeixen nuclis on viuen alguns d'aquests primers "re pobladors" del Pirineu, però, malauradament varen ésser poques les experiències que arribaren a consolidar-se.

Per altra banda, el canvi d'ús del sòl i l'abandonament de les activitats econòmiques tradicionals com l'agricultura, la ramaderia i l'explotació forestal provoca una greu *homogeneïtzació del paisatge* (figura 5). L'abandonament de les terres de conreu produeix l'avanç de la massa forestal, més intensa en les terres abandonades amb anterioritat, fent que es perdin els paisatges que "sempre" s'han associat amb l'Alt Pirineu, la bellesa dels quals resideix (encara) en l'alternança entre medi "natural" (bosc, relleu, etc) i medi antropitzat (conreus, prats, assentaments, etc.). A més, el fet de deixar de treballar la terra porta associada la desaparició de moltes costums quotidianes, tradicions, festes, eines, etc. que anaven lligades a l'aprofitament dels recursos i que també formaven part del paisatge pirinenc.

**Figura 5. Avanç del bosc i homogeneïtzació del paisatge (Arcavell, Alt Urgell)**



Font: GRAMP, 2007.

La atracció que generen actualment les àrees de muntanya pot donar lloc a situacions molt diverses. L'arribada de nous residents a les àrees remotes afectades pel despoblament poden ajudar a frenar l'homogeneïtzació paisatgística generada per l'abandonament del territori i/o rehabilitar pobles deshabitats, produint-se una certa *recuperació del paisatge perdut* (figura 6) mitjançant l'aplicació de noves tecnologies que permetin desenvolupar un renovat sector agrícola, ramader i forestal i una indústria agroalimentària innovadora que permetin diversificar la base econòmica d'aquests territoris, els quals actualment pateixen un elevadíssima dependència de l'activitat turística.

**Figura 6. Recuperació d'un nucli deshabitat  
(Farrera, Pallars Sobirà)**



Font: GRAMP, 2007.

D'altra banda, aquest mateix factor d'atracció de les àrees de muntanya pot generar l'efecte contrari, l'ocupació intensiva de territori, sobretot relacionades amb el turisme d'hivern, contribueixen a perpetuar la *degradació paisatgística* de l'Alt Pirineu. Aquest seria, segons el nostre parer, l'efecte negatiu del procés de naturbanització. El principal exponent d'aquesta "naturbanització negativa" són les grans promocions immobiliàries de segones residències i els *resorts* o complexos turístics que van començar a implantar-se al dècada de 1960 a la Vall d'Aran i a la Cerdanya, continuaren a la Vall de Boí a inicis de la dècada de 1990 i que encaren continuen vigents amb el projecte d'urbanització d'uns 7.400 llits i un camp de golf a la Vall Fosca (Pallars Jussà). Es tracta d'un model turístic obsolet, vinculat a les estacions d'esquí –sent la neu un recurs cada vegada més escàs al nostre país- i finançat amb capital forà, fet que no contribueix a la fixació del capital al territori i per tant dificulta el des-

envolupament local d'aquests municipis. Gili destaca les repercussions ambientals i paisatgístiques que implica aquest model turístic i la elevada dependència econòmica que comporta (Gili, 2003).

A tall de conclusió, i recapitulant el que s'ha comentat fins ara, es pot dir que el paisatge de l'Alt Pirineu està a mig camí entre l'abandonament i l'ocupació intensiva del territori, entre el desplaçament i la sobreexplotació territorial, entre la "naturalització" i la intensiva "humanització"; una realitat territorial dual, que almenys fins a l'actualitat, no s'ha sabut gestionar de manera efectiva. La elevada terciarització de l'economia de l'Alt Pirineu, sobretot a causa del turisme i de les activitats que se'n deriven, pot convertir aquest territori en un parc temàtic on la tradició tindria un valor merament folklòric, oblidant el paper que les activitats tradicionals tenen en la conservació del paisatge i permeten que sigui el principal recurs pel desenvolupament econòmic (Esteban i Pèlachs, 2003). El patrimoni cultural i el consum de la natura, com a modalitats turístiques, són peces claus pel futur del Pirineu, però per tal de fer front a la dualitat territorial que aquesta àrea de muntanya presenta i minimitzar l'impacte que té sobre el paisatge s'ha d'apostar per un altre model de desenvolupament. Cal dotar d'eines i instruments de gestió a les administracions locals per fer possible una renovació integral del sector agrari i incentivar la creació d'un teixit empresarial on les activitats d'alt valor afegit i les noves tecnologies tinguin un pes preponderant. Així doncs, no es tracta de tenir un paisatge estàtic, ni una visió romàntica del mateix. És evident que el paisatge ha d'evolucionar, s'ha de transformar i canviar en funció de les necessitats de la societat, però no només de la societat present, sinó també de les societats futures.

### **Figura 7. Ocupació intensiva del sòl relacionada amb el turisme de neu (Baquèira, Vall d'Aran)**



Font: GRAMP, 2007.

## Bibliografía

- Acín, J.L. (2004). “La despoblación como cuestión científica y humana”. En: *Ripacurtia*, núm. 2 (Dossier: La despoblació a la Ribagorça), pp. 15-32.
- Arqué, M.; García, A.; Mateu, X. (1982). “La penetració del capitalisme a les comarques de l’Alt Pirineu”. A: *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, núm 1, pp. 9-67.
- Blanco, A. (2005). *Teletrabajo, género y territorio. Una comparación entre Cataluña, Ardèche y Québec*. Tesis Doctoral. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Geografia.
- Camarero, L. A. (1993). *Del éxodo rural i del éxodo urbano. Ocaso y nacimiento de los asentamientos rurales en España*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Serie Estudios).
- Campillo, X.; Villaró, A. (1985). *Causes i conseqüències del despoblament*. La Seu d’Urgell: MAB 6 Alt Pirineu.
- Champion, A. G. (ed.) (1989). *Counterurbanization: the changing pace and nature of population deconcentration*. London [etc.] : Edward Arnold.
- Collantes, F. (2005). “Declive demográfico y cambio económico en las áreas de montaña españolas, 1860-2000”. En: *Revista de Historia Económica*, núm. 23, pp. 515-540.
- Elbersen, B.S. (2001). *Nature on the doorstep. The relationship between protected natural areas and residential activity in the European countryside*. Wageningen: Alterra.
- Esteban, A.; Pèlachs, A. (2003). “La herència: ¿Un paisaje a conservar?”. En: ESTEBAN (coord.), A. *La humanización de las altas cuencas de la Garona y las Nogueras (4500 aC-1955 dC)*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- Ferrás, C. (1998). *La contraurbanización. Fundamentos teóricos y estudio de casos en Irlanda, España y México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara (Jalisco, México) i Xunta de Galicia.
- García, A.; Sánchez, D. (2005). “La población rural en Catalunya: entre el declive y la revitalización”. En: *Cuadernos Geográficos*, núm. 36, pp. 387-407.
- García, F.; Mateu, J. J. (2003). “Cambios y permanencias en las dinámicas sociodemográficas de los Pirineos españoles. El papel de los movimientos migratorios”. En: *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo rural*, núm. 3, pp. 29-74.

- Gili, M. (2003). "Las viviendas de segunda residencia. ¿Ocio o negocio?". En: *Scripta Nova*. Vol. VII, núm. 146(052).
- Herranz, A. (2002). "Infraestructuras y desarrollo económico en el Pirineo Central (1850-2000)". En: *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo rural*, 2, pp. 197-226.
- Indovina, F. (coord.) (2007). *La Ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- Martínez, S. (1987). "Utopia, espai i migracions utòpiques. El "retorn al camp"". En: *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, núm. 11, pp. 61-79.
- Mendizábal, E. (1991). "Les noves tendències del poblament". En: *Primer Congrés Català de Geografia* (Volum II. Ponències). Barcelona: Societat Catalana de Geografia.
- Molina, D.; Nadal, J.; Soriano, J.M. (1997). "La transformació de l'espai agrari a Catalunya". En: *Medi Ambient. Tecnologia i Cultura*, núm. 18, pp. 42-49.
- Nel-lo, O. (2001). *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*. Barcelona: Editorial Empúries.
- Nogué, J. (1988). "El fenómeno neorrural". En: *Agricultura y Sociedad*, 47, pp. 145-175. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Pèlachs, A.; Soriano, J. M. (2002). "L'aprofitament dels béns comunals. El cas de la Ribalera al segle XX.". En: *Els béns comunals i la gestió del territori al Pirineu català*. actes del seminari "Que en farem dels comunals?". Sort, maig de 2002. Barcelona: Departament de Medi Ambient. Generalitat de Catalunya.
- Prados, M.J. (2006). "Los parques naturales como factor de atracción de la población. Un estudio exploratorio sobre el fenómeno de la naturbanización en Andalucía". En: *Cuadernos Geográficos*, 38, pp. 87-110.
- Prados, M. J., Cunningham, C. (2002). "Calidad ambiental y nuevas pautas en la movilidad residencial de la población. Propuesta metodológica para el estudio de procesos de naturabnización". En: *Los espacios rurales entre el hoy y el mañana. Actas del XI Coloquio de Geografía rural* (Santander, 1 al 4 d'octubre de 2002), pp. 359-368. Santander: Universidad de Cantabria, 2002.
- Sabartés, J. M. (1998). *Població i territori a l'Alt Pirineu català. Anàlisi demogràfica de les comarques de l'Alt Urgell, Alta Ribagorça, Cerdanya, Pallars Jussà, Pallars Sobirà i Vall d'Aran*. Termp: Garsineu Edicions.

- Soriano, J. M. (1994). “El procés de despoblament a les comarques de la Cerdanya i l’Alt Urgell”. En: *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, 25, pp. 141-163.
- Soriano, J. M. (1994). *Efectes del despoblament sobre el medi físic d’un territori de muntanya (Tàixén, Parc Natural del Cadí-Moixeró): Estudi de la variació de la fertilitat del sòl en camps de conreu abandonats*. Tesis Doctoral. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Universitat Autònoma de Barcelona, Departament de Geografia.
- Torró, J. (1990). *Poblament i espai rural: transformacions històriques*. València: Alfons el Magnànim, Institució Valenciana d’Estudis i Investigació.
- Tulla, A. F.; Vera, A.; Badia, A.; Pallarès, M. (2007). “Actividades económicas y naturbanización en el entorno de los parques naturales del Cadí – Moixeró y del Alt Pirineu (Pirineo catalán)”. En: *III Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural* (Baeza, maig de 2007). Pendent de publicació.
- Vera, A. (2007). *Anàlisi de l’espai econòmic pirinenc a partir de la creació d’Unitats Territorials Socioeconòmiques*. Tesis doctoral. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès). Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Geografia.
- Vilagrà, J. (2003). “L’Alt Pirineu i Aran, entre l’eficiència econòmica i la sostenibilitat”. En: *Papers, Regió Metropolitana de Barcelona*, núm. 39, pp. 127-149.
- Vilar, P. (1962). *Catalunya dins de l’Espanya moderna : recerques sobre els fonaments econòmics de les estructures nacionals* (Volum III: Les transformacions agràries del segle XVIII català). Barcelona: Edicions 62.



# La segona residència a la comarca de la Cerdanya. Anàlisi de la seva dinàmica espacial i temporal (1970 – 2001)

*Carlos Guàrdia Carbonell<sup>1</sup>*

Departament de Geografia Física i Anàlisi Geogràfica Regional  
Universitat de Barcelona, España

## Introducció

El turisme no és un fenomen recent a les comarques del Pirineu català, ja que s'introdueix durant l'últim terç del segle XIX. Tot i aquesta precocitat, no serà fins a la dècada dels seixanta del segle passat quan aquesta activitat passarà a convertir-se en un dels motors de l'economia d'aquestes contrades.

Aquest és el cas de la Cerdanya, que ha vist com s'aturaven els processos de despoblament i ha aconseguit assolir una renda per càpita equivalent a la de les principals àrees urbanes de Catalunya. L'origen de la represa econòmica cal cercar-lo en l'explotació del recurs neu, gràcies a les estacions d'esquí de la Molina i la Masella, i que va generar una afluència progressiva de visitants cap a terres ceretanes. Aquest fet va suposar que una part d'aquest públic optés per adquirir una segona residència en propietat, degut als llargs desplaçaments que s'havien d'efectuar des de les grans àrees urbanes de Catalunya fins a l'àrea d'estudi. D'aquesta manera, la segona residència, ha estat la tipologia d'allotjament turístic que més s'ha deixat notar i la que ha transformat d'una manera més intensa el paisatge comarcal, puix que, ens els darrers trenta anys, les residències secundàries s'han desenvolupat a un ritme molt intens, comportant un seguit d'impactes econòmics, paisatgístics i socials.

En aquesta comunicació s'analiza l'evolució i localització d'una determinada tipologia d'allotjament turístic, la segona residència, des de la publicació del cens d'habitatge de l'any 1970 fins al darrer disponible, l'any 2001, presentant una visió quantitativa d'aquest fenomen.

---

<sup>1</sup> Doctorand del Departament de Geografia Física i Anàlisi Geogràfica Regional, Universitat de Barcelona. Correu electrònic: carlos10espoleta@gmail.com.

## **1. El Pirineu català com a escenari turístic**

El desplegament de l'activitat turística al Pirineu català s'inicia a finals del segle XIX i primers decennis del segle XX de manera molt localitzada (López Palomeque i Majoral, R, 1981: 303). És difícil d'assignar el paper de capdavanter o descobridor de la muntanya com a espai turístic a algú o alguna acció concreta, però es pot atribuir aquest rol a l'excursionisme i a l'activitat termal que s'estava desenvolupant en alguns punts del territori pirinenc (Aldomà, 1999: 273). En aquest sentit, cal destacar l'activitat realitzada per part d'aventurers, romàntics i científics estrangers (anglesos i sobretot francesos) que van contribuir a generar un moviment d'atracció sobre el Pirineu gràcies als seus escrits, on descriuen la singularitat i la bellesa del paisatge pirinenc. El paper que jugaren personatges com R. de Carbonnières, Herpburn Ballantine o Alfred Tonnellé des de finals del segle XVIII i al llarg del segle XIX amb les seves obres de difusió sobre les contrades pirinenques, no van tenir la seva rèplica en *versió catalana* fins a finals d'aquell mateix segle i sota l'impuls del Centre Excursionista de Catalunya, creat l'any 1891. Aquesta institució, jugà un paper clau com a difusor del Pirineu entre les societats urbanes catalanes; mostra d'això ho són les nombroses publicacions realitzades per algun dels seus membres, com Juli Soler i Santaló, Cèsar August Torras o Lluís Estasen, entre molts d'altres

La presència d'aquesta precoç activitat havia de comportar la creació d'unes infraestructures mínimes per a la seva pràctica, com els refugis de muntanya, les torres d'estiueig, els establiments hotelers o els centres termals. L'aflorament en territori pirinenc d'aquestes infraestructures es va concentrar en uns determinats nuclis: en territori ceretà s'hi va desenvolupar als voltants de l'any 1866, un barri de residències per a l'estiueig, i que significà les primeres i evidents manifestacions turístiques a la comarca. Per altra banda, les aigües termals són conegudes des de sempre al Pirineu, però fins a mitjan del segle XIX no començà la seva explotació, estimulada en part, per la millora de les comunicacions (Solé Sabarís, 1951: 236). En aquest sentit, un dels que va actuar com a pioners, va ser l'edifici dels banys de Les, construït l'any 1834; aquesta tipologia d'establiments van actuar com un factor d'atracció de nombrosos visitants al Pirineu català, tot i que presentaven un estat força deficient en comparació amb els del vessant francès, i deixant com a únic representant digne de menció, el balneari de Caldes de Boí (Aldomà, 1999: 277) Per la seva banda, els primers refugis a Catalunya es van construir a principis del segle XX, amb els d'Ulldeter (1907) i el de la Molina (1914) com a pioners.

Vinculats amb aquests últims, varen aparèixer els esports d'hivern i més concretament l'esquí, que començà a practicar-se a principis del segle XX, però amb unes finalitats completament diferents a les d'avui en dia; aquest es pretenia utilitzar com ajuda pels pobles de muntanya que a voltes quedaven incomunicats per culpa de la neu, com era el cas de la Val d'Aran (Roma, 1996: 362)

Aquesta manera d'entendre l'esquí, a la llarga, no acabà d'arrelar a casa nostra i en canvi si que ho va ser la seva vessant més esportiva.

Les primeres passes per a la pràctica de l'esquí a Catalunya anaren a càrrec d'un grup molt selecte de persones, bàsicament, membres d'alguna entitat excursionista o de la classe benestant de l'època, com era el cas de la burgesia catalana, que es desplaçava per camins de ferradura, amb carruatges o fins i tot amb matxos durant hores i hores, per arribar a passar l'estiu a la Cerdanya (Vila, 1926: 136).

El desenvolupament de les comunicacions i la millora en els transports actuaren com a factors clau per a l'evolució de l'activitat turística al Pirineu català: l'arribada del ferrocarril a Puigcerdà l'any 1922, la finalització de la carretera del Port de la Bonaigua l'any 1923, la de Ripoll a Puigcerdà l'any 1926 o l'obertura del túnel de Vielha l'any 1948 són un bon exemple de la penetració de les noves cultures i consums urbans cap a aquestes àrees (Arqué, *et al*, 1982: 27). Tot i aquest caràcter minimalista, a poc a poc es deixaren notar els efectes del turisme a través de les fondes, hotels, construcció de torres d'estiu, etc. i que van jugar un paper important com a factor de retenció de la població local en el Pirineu, evitant d'aquesta manera, l'emigració cap a les àrees industrials de principis del segle XX, com eren les valls del riu Llobregat i Ter, la ciutat de Barcelona i els seus entorns immediats.

Les activitats turístiques començaren a ser importants al Pirineu Català a partir dels anys seixanta del segle passat, quan s'inicià l'afluència massiva de gent procedent de les àrees urbanes de Catalunya. D'ençà, la pràctica del turisme s'ha convertit en un element bàsic de l'estructura econòmica d'aquestes comarques (López Palomeque i Majoral, R, 1981: 307; Vilagrassa, 2003: 132). Mostra d'aquesta mutació ho són la Cerdanya i la Val d'Aran, que al contrari que les comarques occidentals del Pirineu, trenquen el despoblament i recuperen efectius poblacionals, al mateix temps que assolixen unes rendes equiparables a les de les zones urbanes de Catalunya; mentre que l'impacte del turisme en altres comarques, tot i ser important, no va esdevenir tan decisiu (López Palomeque i Majoral, 1981: 307).

La utilització i consum del Pirineu Català com a espai d'oci a partir de la segona meitat del segle XX es deu a diversos factors: per una banda, la saturació de les zones turístiques de la costa van crear la necessitat de cercar espais alternatius, en aquest cas, la muntanya, com àrea per a l'esplai i el repòs; per l'altra, el fet que la muntanya té uns recursos per oferir des del punt de vista físic i humà que poden satisfer aquestes necessitats: el paisatge natural i cultural i la pràctica d'esports com la caça, la pesca, el piragüisme o l'esquí (Majoral, 1990: 146). Però el coneixement de la muntanya com a espai d'oci i tranquil·litat per part de les societats urbanes i que van motivar-les a desplaçar-se cap a aquestes contrades, hom te que cercar-lo en les publicacions de caràcter divulgatiu que hi havia als anys seixanta sobre el Pirineu: postals i llibres (com el de J. Bertrams, *Valle de Aran. La pequeña suiza*) on s'equiparava la bellesa dels Pirineus amb la dels Alps (Aldomà, 1999: 282). Inicialment, no van provocar una onada important de visitants cap al Pirineu, però la millora en les comunicacions i l'eclosió del vehicle privat, van empènyer *la gent de ciutat* cap a aquestes contrades.

Tot i això, el desenvolupament turístic del Pirineu no s'ha dut a terme per igual a tot el territori, ja que ha estat condicionat pels recursos que presentaven les diferents comarques (Majoral, 1990: 147). Tanmateix, les més beneficiades han estat sense dubte les que han aconseguit explotar el recurs neu, gràcies a que l'esquí aconsegueix fer rendibles les inversions portades a terme en hotels i serveis vinculats amb el turisme, degut a la doble temporada turística que l'esquí genera. Altres zones, com la muntanya mitjana, s'han tingut que conformar amb un turisme d'estiu, mentre que les zones frontereres, s'han tingut beneficiat d'un turisme de pas, relativament important almenys fins a l'entrada d'Espanya al mercat comú europeu (Majoral, 1990: 147).

Tot i que els esports d'hivern començaren a practicar-se a les primeres dècades del segle XX, és a partir de 1964 amb l'obertura de Baqueira, quan comencen adquirir una dimensió considerable, amb la construcció de la gran majoria d'estacions d'esquí (López Palomeque i Majoral, R, 1981: 309). La fase d'expansió va iniciar-se als anys setanta i des de llavors el creixement ha estat constant, fins al punt, que als anys vuitanta, l'esquí superà el caràcter exclusivament elitista de la primera època i la seva pràctica es va estendre (López Palomeque, 1994: 88). Així doncs, estacions com Llessui, Masella o Súper – Espot, obrien les seves portes a la dècada dels setanta, mentre que Port – Ainé o Boí – Taüll, ho farien en el decenni següent.

L'esquí ha esdevingut el puntal econòmic del model turístic i un dels motors de transformació de l'economia de moltes comarques del Pirineu. Els Ajuntaments són coneixedors de les repercussions que pot suposar l'esquí sobre les arques municipals, i amb això si que alguns s'han trobat amb una bona bicoca; el somni de poder acollir unes pistes d'esquí ha estat en la ment de molts consorcis municipals, i que han fet mans i mànigues per aconseguir un projecte d'estació d'esquí alpí, que és en realitat la que aporta majors beneficis. Però el negoci de la neu no rau en la pròpia estació d'esquí, sinó en les grans operacions immobiliàries que afloren a peu de pistes, i en molts casos, lluny dels nuclis tradicionals (Gili, 2003: 3). La construcció d'aquestes àrees residencials, impulsades la major part per empreses foranes, han suposat pràcticament, la principal font d'ingressos de moltes estacions d'esquí, ja que a excepció de Baqueira, degut a la seva localització a la vessant nord del Pirineu amb un clima atlàntic i un règim de nivositat abundant, la major part presenten uns dominis esquiables petits i una nivositat molt variable. Amb el temps, aquestes limitacions han passat factura a les estacions, ja que la manca de neu durant algunes temporades, sumades a la incapacitat de rentabilitzar les inversions realitzades en remuntadors i serveis associats, comportà l'inici d'un *via crucis* per a moltes estacions: les instal·lacions de Llessui o la Tuca van tancar remuntadors i pistes a final dels anys vuitanta, mentre que d'altres presentaven (i avui en dia encara presenten) un estat ben precari, com és el cas de Port del Comte, Súper Espot o Rasos de Peguera, que s'han sumat al llistat de fracassos del sector de l'esquí.

Per altra banda, i sota influència francesa, apareix en el conjunt del Pirineu un nou fenomen a final de la dècada dels vuitanta: els denominats esports d'aventura (Campillo i Font, 2004). Aquest "boom", que abraçava diferents pràctiques com l'excursionisme, barranquisme, escalada, espeleologia, BTT o piragüisme, va comportar la creació d'un gran nombre d'empreses que oferien aquests serveis. Aquestes iniciatives empresarials es van presentar com el trampolí per a la recuperació econòmica i social d'algunes contrades, que havien vist com el somni d'arribar a semblar-se a Baqueira es trencava, i el negoci de la neu tenia que tancar portes.

Les últimes manifestacions turístiques que han aterrat a les contrades pirinenques arriben de la mà del turisme rural, tot i que ja existia una certa tradició en algunes comarques, com l'Alta Ribagorça, des de la dècada dels seixanta sota la denominació de "casas de labranza" promoguda pel Ministeri d'Agricultura a través del Servei d'Extensió Agrària. En un principi, la població vinculada a l'agricultura va optar per acollir-se

a aquesta via per tal d'obtenir unes rendes complementàries, però avui en dia, els establiments de turisme rural presenten una activitat agrària, pràcticament nul·la o molt reduïda (Aldomà, 1999)

## **2. L'àrea d'estudi. Característiques generals**

L'àmbit territorial que s'ha escollit per a la realització d'aquest treball és la comarca de la Cerdanya (N.O Catalunya) tot i que amb aquest topònim es faci referència a un espai molt més extens i que abraça part del territori francès. Aquesta cèl·lula va quedar dividida en dues unitats administratives pel Tractat dels Pirineus l'any 1659 entre Espanya i França. El tractat polític va traçar la frontera al bell mig de la plana ceretana, deixant al costat francès, un bon tros de la comarca (Solé Sabarís (direc.) 1964: 212). Tanmateix, les actuacions de caràcter polític - administratiu en el territori ceretà no van finalitzar en aquest punt, ja que la part que correspon a l'Estat espanyol, va ser dividida entre les províncies de Girona i Lleida, l'any 1833. En darrer lloc, cal assenyalar també, que aquesta comarca s'inscriu dins l'àrea funcional de planificació de l'Alt Pirineu i Aran<sup>2</sup> i per tant, moltes de les dades que presenta aquesta comunicació són en relació a aquest àmbit.

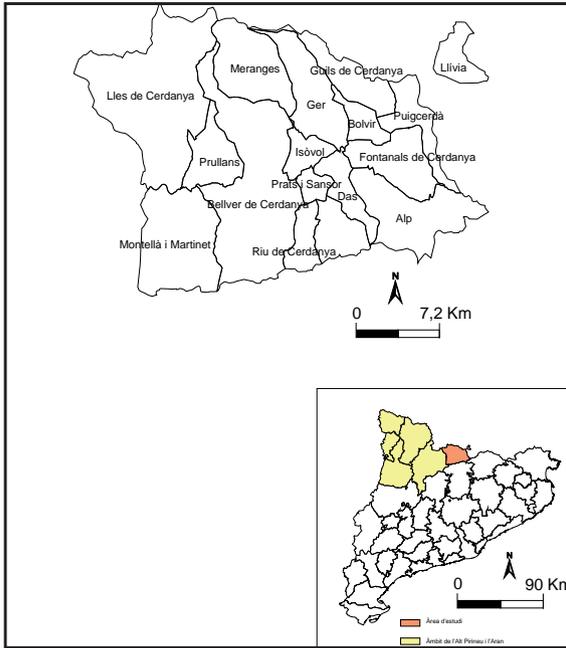
Aquesta comunicació centrarà l'estudi en el costat que es troba sota jurisdicció espanyola i que actualment està integrada per disset municipis, repartits entre les províncies de Girona (onze) i Lleida (sis), ocupant una extensió de 546.6 Km<sup>2</sup> i una població de 17744 habitants<sup>3</sup>. Actuen com a límits de l'àrea d'estudi: el Principat d'Andorra i França al nord; la comarca del Berguedà al sud; a l'est amb l'Estat francès i la comarca del Ripollès, i a l'oest amb la comarca de l'Alt Urgell (fig.1).

---

<sup>2</sup> La Llei 24/2001 de 31 de desembre estableix com a àrea funcional de planificació i aplicació dels plans territorials parcials, l'àmbit de l'Alt Pirineu i l'Aran, conformat per les comarques de l'Alt Urgell, Alta Ribagorça, Cerdanya, Pallars Jussà, Pallars Sobirà i Val d'Aran.

<sup>3</sup> Segons Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT, 2007).

**Figura 1. Localització de l'àrea d'estudi**



Font: elaboració pròpia.

### 3. La Cerdanya: del tour aristocràtic al turisme de cap de setmana

Tal com s'ha vist anteriorment, el turisme no és un fenomen recent a la comarca de la Cerdanya. Mostra de l'aparició d'aquesta activitat turística són les descripcions que feia Pau Vila l'any 1926 del territori ceretà: *“quan les condicions hi eren encara difícils, quan per arribar-hi calia fer hores i hores en carruatge, i algun tros amb matoxo, aquesta comarca era quasi inconneguda. Unes quantes famílies barceloneses hi anaven a passar l'estiu, o bé a prendre les aigües a les Escaldes i no va ser fins a 1866 que no fou construïda la primera torre d'estiuieg a Puigcerdà..”* Vila (1926: 136)

D'aquesta manera, la capital comarcal, va ser un dels llocs escollits a final del segle XIX per la burgesia barcelonina per a estiuejar-hi. Aquest fenomen fou un corrent arribat d'altres països d'Europa i que era motivat pel desig del descobriment de la natura, del contacte amb el camp, per les estades a balnearis o per les cures (Mateu (coord.), 1981: 176). En aquest sentit, el fenomen de l'estiuieg va ser la manifestació més im-

portant de l'activitat turística a la comarca fins a la dècada dels anys vint del segle passat, moment en el que es produeixen una sèrie de factors clau per al desenvolupament turístic de la comarca, com l'arribada del ferrocarril a Puigcerdà l'any 1922 (tot superant la collada de Toses) i la finalització de la carretera de Ripoll a Puigcerdà l'any 1926. La importància que se li estava començant a concedir a l'esquí es va deixar notar ràpidament amb la construcció del refugi de muntanya de la Molina l'any 1925 i que seria utilitzat per apropar els practicants de l'esquí cap a les pistes d'esquí. Durant els anys quaranta es van instal·lar els primers mitjans de tracció mecànica en aquesta estació i a poc a poc, la burgesia barcelonina començà a participar de la moda de l'esquí, centrant els seus esforços a potenciar l'estació de la Molina, ja que hi havia dificultats per a desplaçar-se a les estacions europees, més ben organitzades i completes (Mateu, 1981).

Arribats en aquest punt, es pot parlar d'un canvi de rumb en l'activitat turística existent fins aquell moment a la comarca, degut en part al turisme d'hivern i a la seva oferta complementària, deixant empremta en l'estructura socio-econòmica i generant canvis en el paisatge ceretà.

Durant els anys seixanta, els valors paisatgístics comencen a ser coneguts d'una manera bastant genèrica gràcies a la difusió de publicacions de caràcter divulgatiu de la Cerdanya. Aquesta "propaganda", que afectà de manera similar al conjunt del Pirineu, es va traduir en una progressiva aflluència de gent procedent de les àrees urbanes de Catalunya, atretes en gran part, per la febre de l'or blanc del Pirineu. Però la "peregrinació" que suposava per aquest contingent el trajecte fins a terres ceretanes (amb moltes hores de cotxe o ferrocarril, almenys fins l'obertura del túnel del Cadí l'any 1984), va produir que molts visitants es decantessin per la pernoctació en algun dels allotjaments turístics desplegats a la comarca: hotels, càmpings, refugis de muntanya o segones residències. En el cas de les últimes, motivades per part d'uns determinats grups socials, que veien amb bons ulls, la possibilitat d'adquirir una casa en propietat a la muntanya; d'aquesta manera, es pot afirmar que a partir d'aquest moment, apareix en escena el fenomen de la segona residència (en zones de muntanya) tal i com el coneixem avui en dia.

#### **4. La segona residència a les àrees de muntanya catalanes**

Les segones residències tenen un origen més recent que el xalet d'estiu de final del segle XIX i estan clarament vinculades a l'expansió i al desenvolupament del turisme de masses (López Palomeque, 1994:

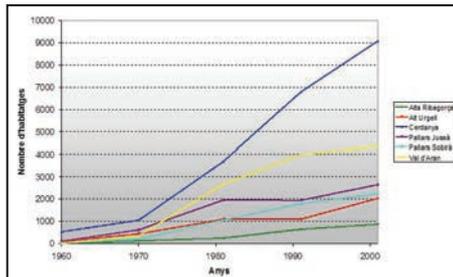
80). Aquest fenomen, sofrí un procés de mutació per a transformar-se, i d'aquesta manera, deixar de pertànyer a unes minories privilegiades des de la dècada dels cinquanta i aconseguir carta de llibertat en el decenni següent.

L'expansió d'aquesta tipologia d'allotjament turístic a les àrees de muntanya catalanes es produeix fonamentalment als anys setanta, i ve determinat, bàsicament, pel desenvolupament de la pràctica de l'esquí; així ho demostra el notable creixement dels esports d'hivern durant el darrer terç del segle XX i que es pot veure reflectit en l'augment, tant del nombre d'estacions d'esquí com de practicants d'aquest esport, actualment amb deu estacions d'esquí alpí, onze de nòrdic i un total de 1.592.560 forfets venuts<sup>4</sup>.

En aquest sentit, i tal com apunten diversos autors, el paral·lelisme existent entre les segones residències i el sector de l'esquí rau en el fet que el negoci de la neu està basat en grans operacions de tipus immobiliari<sup>5</sup>. A Catalunya no existeix actualment, cap llicència per a l'obertura d'una estació d'esquí que no vagi acompanyada d'un pla urbanístic, generalment a peu de pistes i per tant, allunyat dels nuclis de població tradicionals.

El fenomen de la segona residència, paraigües que abraça un seguit d'urbanitzacions de xalets, apartaments en règim de propietat o de lloguer, pisos i masies, constitueix un tipus d'allotjament turístic que ha anat augmentant en els darrers trenta anys a les comarques del Pirineu català, i d'una manera més accentuada, a la comarca de la Cerdanya (fig. 2).

**Figura 2. Evolució del parc de segones residències a l'àmbit de l'Alt Pirineu i l'Aran (1970 – 2001)**



Font: elaboració pròpia a partir de Campillo i Font, 2004.

<sup>4</sup> Dades extretes de <http://www.catneu.net> per a la temporada 2006-2007.

<sup>5</sup> Aldomà, (1999), Campillo i Font, (2004) i Gili, (2003).

## **5. L'estudi de la segona residència en una comarca de muntanya: la Cerdanya**

En aquest apartat de la comunicació es presenta la dinàmica espacial i temporal del parc de segones residències a l'àrea d'estudi per a diferents moments al llarg del període 1970 – 2001. Les dades disponibles corresponen als anys en que es publicà el cens d'habitatges d'Espanya per part del Instituto Nacional de Estadística (1970, 1981, 1991 i 2001) i són els únics períodes dels que es disposa informació. Tanmateix, s'ha de remarcar que la informació no ha estat extreta directament d'aquest organisme estatal, sinó que s'ha obtingut a través d'altres fonts: les dades de 1970 corresponen a les obtingudes d'una monografia comarcal editada a principi de la dècada dels vuitanta per Caixa Catalunya, mentre que les dades corresponents als anys 1981, 1991 i 2001 procedeixen de les dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya.

### 5.1. El creixement de la segona residència (1970 – 2001)

L'any 1970 el parc de segones residències era de 1060 i representava el 20,81% sobre el total d'habitatges a la comarca. Les dades corresponents en aquest mateix any per al conjunt de Catalunya mostren com l'habitatge secundari arribava a la xifra de 148.581 i representava l'11,3% sobre l'habitatge principal (taula 1).

L'expansió de les segones residències a Catalunya es produí cap a les zones costaneres, en especial les de Girona, fent perdre pes relatiu a les comarques de l'entorn de Barcelona (Campillo i Font, 2004: 90). Pel que fa al conjunt de comarques que integren la regió de l'Alt Pirineu i l'Aran, solament concentrava el 2% del parc de segones residències de Catalunya, essent la Cerdanya, la comarca amb major nombre de residències secundàries, aglutinant el 0,71% del total català.

Les dades referents a l'any 1981 indicaven un increment de les residències secundàries a la comarca del 248,3% respecte l'anterior període, fins arribar a la xifra de 3692 habitatges i que representaven el 41% sobre el total del parc immobiliari. A Catalunya, el creixement de les segones residències respecte l'any 1970 va ser del 123,56%, sumant un total de 332160 habitatges (taula 1).

L'expansió de les residències secundàries a Catalunya segueix el mateix patró que en el període anterior: el litoral de Girona i Tarragona anaven guanyant pes en detriment de l'àrea de Barcelona. Per altra banda, la Cerdanya, juntament amb la Vall d'Aran, es començaran a posicionar

com les comarques de la regió de l'Alt Pirineu i l'Aran amb més segones residències, tendència que es mantindrà fins el darrer cens.

**Taula 1. Distribució del parc d'habitatges a la Cerdanya (1970 – 1981)**

Municipis	1970			1981		
	Rp	Rs	Vc	Rp	Rs	Vc
Alp	213	281	42	240	1085	72
Bellver de Cerdanya	471	142	59	483	352	147
Bolvir	71	22	17	59	102	17
Das	54	40	19	41	96	24
Fontanals	116	35	40	93	159	15
Ger	95	30	8	86	91	56
Guils de Cerdanya	71	44	32	69	109	31
Isòvol	62	10	5	51	22	26
Lles de Cerdanya	124	19	11	89	64	43
Llívia	255	40	79	276	492	256
Meranges	24	2	20	23	24	30
Montellà i Martinet	180	71	8	164	164	58
Prats i Sansor	29	40	7	30	145	22
Prullans	79	11	12	53	64	96
Puigcerdà	1532	247	245	1711	649	902
Riu de Cerdanya	10	8	3			
Urús	22	18	0	30	74	24
Total Cerdanya	3408	1060	607	3498	3692	1819
Catalunya		148573			332160	

Font: elaboració pròpia a partir de Mateu, X (coord.), 1981 i Institut d'Estadística de Catalunya, 1981.

Les dades del cens de 1991 mostraven una expansió molt més pausada del parc de segones residències tant a l'àrea d'estudi com en el conjunt de Catalunya; mentre a la Cerdanya el creixement respecte l'anterior període havia estat del 83,53%, a Catalunya tant sols va ser del 40,87%.

En el cas de Catalunya, la distribució geogràfica de la segona residència consolidava la Costa Brava i la Costa Daurada en detriment de l'àrea de Barcelona, que continuava experimentant una pèrdua de pes relatiu, degut en part, a la conversió de segona residència i a la manca de sòl urbanitzable.

Les darreres dades disponibles, les del cens del 2001, mostren una disminució en el creixement de les segones residències respecte anteriors períodes tant pel conjunt de Catalunya com a la Cerdanya. A l'àrea d'estudi, l'increment d'aquest tipus d'habitatge va ser d'un 34,63% respecte l'any 1991, arribant a la xifra de 9123 habitatges, mentre que a Catalunya, l'augment fou del 10,04% i sumant un total de 514.943 residències secundàries (taula 2).

**Taula 2. Distribució del parc d'habitatges a la Cerdanya (1991 – 2001)**

Municipis	1991			2001		
	Rp	Rs	Vc	Rp	Rs	Vc
Alp	261	1431	6	500	2041	54
Bellver de Cerdanya	497	663	119	681	983	205
Bolvir	68	154	16	110	338	2
Das	44	117	13	56	180	17
Fontanals	92	324	42	154	811	40
Ger	91	157	92	151	164	8
Guils de Cerdanya	92	339	27	136	266	0
Isòvol	48	33	36	77	7	18
Lles de Cerdanya	95	98	42	106	149	18
Llívia	294	998	298	423	1517	135
Meranges	25	44	5	35	57	25
Montellà i Martinet	192	118	131	220	273	32
Prats i Sansor	37	244	10	81	345	6
Prullans	66	94	17	81	121	0
Puigcerdà	2106	1782	396	2661	1591	669
Riu de Cerdanya				32	42	2
Urús	42	180	1	71	238	3
Total Cerdanya	4050	6776	1251	5575	9123	1234
Catalunya		467922			514943	

Font: elaboració pròpia a partir de Institut d'Estadística de Catalunya, 1991 i 2001.

## 5.2. La localització de la segona residència (1970 – 2001)

L'any 1970, la presència de la segona residència s'havia deixat notar pràcticament a tots els municipis de l'àrea d'estudi, en menor o major mesura. El seu desplegament, a través de les seves diverses morfologies, havia estat vinculat als esports d'hivern i més concretament a l'esquí, sense oblidar els centres tradicionals d'estiuatge, herència de les primeres manifestacions turístiques la comarca durant l'últim terç del segle XIX.

En aquest sentit, els municipis d'Alp i Puigcerdà són els que registren un major nombre de residències secundàries, si es tenen en consideració les xifres absolutes, puix que comptaven amb 281 i 247 habitatges, respectivament; mentre que a l'extrem oposat, es situaven Meranges (2 habitatges censats) o Riu de Cerdanya (8 habitatges censats) (taula 1.). En xifres relatives, cal destacar els municipis on la segona residència ja superava l'habitatge principal, com era el cas de Prats i Sansor amb el 52,63% sobre el total d'habitatges al municipi, seguit d'Alp, amb un 52,42%. D'altres municipis mantenien una proporció elevada de resi-

dències secundàries respecte l'habitatge principal, però sense arribar a suposar més de la meitat del parc immobiliari de la comarca, com era el cas d'Urús o Das, amb un 35%.

Cal tenir en compte també el nombre d'habitatges vacants, ja que en alguns municipis era important, i més quan per la mateixa dinàmica dels nuclis, es pot considerar que la majoria passaran a convertir-se en segones residències, ja siguin en règim de propietat o de lloguer (Mateu (coord.), 1981: 191). En xifres absolutes cal destacar els nuclis que compten amb més efectius poblacionals i que al mateix temps són el que concentren més habitatges vacants: Puigcerdà (245), Bellver de Cerdanya (59) o Alp (42) (taula 1), mentre que en xifres relatives destaquen Meranges o Guils de Cerdanya, amb un 43,47% i un 21,76% respectivament, sobre el conjunt de l'habitatge.

Les dades de l'any 1981 mostraven com la distribució espacial de la segona residència seguia el mateix model que en el període anterior, mostrant una forta concentració als municipis que participaven de l'esquí. Això s'estenia a alguns municipis del cantó gironí: Alp, Fontanals de Cerdanya, Urús o Das, entre d'altres, a excepció de Puigcerdà, degut en part al seu paper com a capital comarcal i on l'habitatge secundari representava al voltant del 20% del parc immobiliari.

Respecte l'any 1991, cal assenyalar que el model de distribució territorial del parc de segones residències no canvià respecte l'anterior període, sinó que reforçà les pautes de localització de l'any 1981, incrementant encara més el pes de la segona residència en el conjunt de l'habitatge. En dotze dels disset municipis, la segona residència representava més del 50% del total de l'habitatge, entre els que cal destacar: Alp, Urús o Prats i Sansor, on la proporció de residències secundàries era superior al 80%; d'aquesta manera, quedava reforçada la tendència sobre la concentració de segones residències al voltant de les estacions d'esquí.

Un fet que succeí a la comarca en aquest període i que influencià en l'augment del parc de segones residències fou l'obertura del túnel del Cadí l'any 1984. Aquesta infraestructura va permetre comunicar l'àrea d'estudi i part de les comarques del Pirineu, amb el Berguedà i la Regió Metropolitana de Barcelona, recuperar efectius poblacionals, potenciar el sector terciari i canalitzar els turistes cap a les pistes d'esquí de la Cerdanya i la resta del Pirineu (Font, 1994: 40). Els efectes sobre el territori d'aquesta infraestructura quedaren reflectits en l'augment de la taca urbana que conformaven les noves construccions d'habitatges secundaris en els municipis situats a la boca nord del túnel: Riu de Cerdanya, Urús o Das, dibuixaven (i encara dibuixen) un mosaic d'urbanitzacions de nova

planta que confirmaven l'augment del sector turístic i de la construcció la comarca.

Un darrer aspecte a tenir en consideració, és el percentatge d'habitatges vacants a la comarca (9%), i que es podria atribuir a dos factors: d'una banda, la restauració i transformació de residències secundàries desocupades per a ús de segona residència, i per l'altra, l'evolució de la població comarcal.

Les darreres dades disponibles, les de l'any 2001, mostren la consolidació de l'eix format pels municipis d'Alp – Fontanals de Cerdanya – Puigcerdà – Llúvia com l'àrea amb més segones residències de tota la comarca, i on aquesta representa més del 80% del total d'habitatges. Tanmateix, s'ha de tenir en compte, que la dinàmica de creixement en aquest darrer període s'ha vist influenciada per la construcció d'un camp de golf al municipi de Fontanals de Cerdanya, i que aquest fet, pot haver actuat com a estímul per a intensificar la construcció de més habitatges secundaris. D'altra banda, el pes de l'habitatge vacant ha anat disminuint respecte l'anterior període, fins a representar solament el 7% del parc immobiliari comarcal; aquesta disminució, es pot associar a la dinàmica que s'havia registrat ja en el cens de 1991 i en el que s'apuntava que la disminució de l'habitatge vacant es podia atribuir a l'augment dels efectius poblacionals o a la conversió de les residències vacants en segones residències.

Així doncs, la irrupció d'aquest fenomen a l'àrea d'estudi, comportà un seguit de canvis en l'estructura i organització de l'espai de molts municipis, caracteritzats fins a la dècada dels seixanta per un poblament concentrat en petits nuclis i algunes cases aïllades. Les transformacions en la morfologia del territori ceretà van ser més acusades al fons de vall, on el creixement i desenvolupament urbanístic fou més intens, i també en determinades zones de la muntanya, amb l'obertura de noves carreteres, construcció d'estacions d'esquí, així com altres infraestructures. Tot i que el fenomen de la segona residència també abraça aquells habitatges que s'anaven abandonant com a conseqüència de l'èxode rural, i que han estat *reocupats* com a residències secundàries, són les construccions de nova planta les que generen un impacte territorial més localitzat, sovint relacionat amb operacions immobiliàries associades a la pràctica de l'esquí (Campillo i Font, 2004: 91) tal i com succeí amb les urbanitzacions situades al voltant de la Molina i la Masella.

## **6. Diferents visions davant d'un únic model**

La implantació territorial del turisme en aquesta comarca, vinculat a un model de desenvolupament basat en la segona residència, no està exempt de controvèrsies. Cal assenyalar, que el paisatge, recurs turístic per excel·lència (Gili, 2003:1) i sobre el que es fonamenta tota aquesta activitat, pateix un procés de mutació: per una banda, el paisatge de tipus més arquitectònic es veu modificat a causa de la construcció de segones residències de nova planta, i per l'altra, el paisatge pròpiament físic, degut a la construcció de noves infraestructures on anteriorment hi havia camps de conreu o bosc. Per tant, la implantació d'aquest model en un medi fràgil i vulnerable com és una comarca de muntanya, fa necessari determinar quins són els impactes territorials que ha provocat aquest fenomen, ja que, al costat dels sectors que ho veuen com una via per aconseguir guanys i augmentar les seves rentes, s'han aixecat veus contra la opció turisme - construcció, model econòmic en que es basa la comarca.

Els efectes més directes de la presència de la segona residència venen de la mà de la construcció d'habitatges i per tant, és el sector que més se'n beneficia. Mentre que la reocupació d'habitatges principals com a residències secundàries ajuda a mantenir la fesomia de molts pobles al tractar-se de construccions situades dins de la trama urbana, la construcció de segones residències de nova planta tenen un cost ambiental més accentuat al ubicar-se en nous paratges, consumint gran quantitat de territori i obligant a la dispersió dels serveis com poden ser l'electricitat, l'abastament d'aigua, la xarxa de clavegueram, la recollida de residus sòlids i els carrers, el que suposa uns costos d'urbanització i manteniment més elevats (Campillo i Font, 2004: 86).

La forta demanda de sòl urbà per a construir-hi urbanitzacions de baixa densitat, ha portat als municipis a oferir terrenys i espais sense que molts dels serveis bàsics per urbanitzar estiguin a punt, com és el cas de l'abastament d'aigua urbà; la disponibilitat d'un bon aquífer en el substrat miocè ha produït que la major part dels abastaments d'aigua es realitzin a partir de pous i bombejaments individuals i amb un cert descontrol de les ubicacions i quantitats captades, almenys inicialment. És qüestió que l'ús d'aquest aquífer estigui planificat, sigui racional i no derivi en un lamentable cas de sobreexplotació o contaminació (Balasch, 2004: 7).

Òbviament, tota aquesta activitat genera llocs de treball en diversos sectors, des de la pròpia construcció, lampisteria i electricitat durant l'execució de les obres, fins a les tasques de vigilància o jardineria un cop finalitzades. Cal assenyalar que moltes de les promotores són de fora, i

que generalment, són elles les que contracten els empleats de les obres, incidint d'aquesta manera en la poca ocupació de la gent del país (Gili, 2003: 6). Un altre dels aspectes que cal matissar, és la disminució dels llocs de treball un cop finalitzades les obres, ja que a partir d'aquell moment, la feina passa únicament per tasques de manteniment o reparació.

Un altre dels avantatges, rau en la creació de llocs de treball per part de les estacions d'esquí en els subsectors de manteniment, atenció al client o serveis a les pistes. Aquestes feines són ocupades generalment per una població jove, tot i que els llocs de treball estan sotmesos, per naturalesa, a una gran estacionalitat. Per la seva banda, els Ajuntaments també es veuen beneficiats d'aquesta activitat mitjançant la recaptació dels impostos de llicències per a noves construccions, però aquests ingressos, es reben una sola vegada, de manera que a partir d'aquell moment, les corporacions municipals es veuen obligades a mantenir de per vida molts dels serveis d'aquestes urbanitzacions, la gran majoria, situades lluny dels nuclis de població (Gili, 2003: 6). Tot això comporta unes despeses molt elevades per a uns ens locals amb poca capacitat política i amb unes possibilitats econòmiques, totalment superades per la demanda dels grups adinerats de les àrees urbanes.

La darrera part del pastís se la reparteixen els antics propietaris dels terrenys i els promotors immobiliaris; els primers, veuen augmentar el seu capital amb la venda de terrenys, antany prats i pastures, a promotors de tota mena. Aquests últims, són els qui realment fan el negoci, ja que un cop adquirides les propietats multipliquen el preu del sòl per a obtenir beneficis amb la construcció de segones residències. Aquests processos d'apropiació territorial tenen conseqüències a escala generacional, ja que el mercat de l'habitatge no distingeix entre habitatge principal i secundari, de manera que afegeix un problema més al llistat de poques possibilitats que té la població autòctona en el moment de poder adquirir un habitatge degut a l'increment del preu del sòl (Gili, 2003: 6).

## **Consideracions finals**

Les primeres manifestacions turístiques a l'àrea d'estudi havien arribat de la mà d'excursionistes i científics des de mitjan del segle XIX, procedents d'Anglaterra i França, bàsicament. Els passos següents vindrien per part d'entitats excursionistes catalanes (entre les quals cal destacar el Centre Excursionista de Catalunya) així com la burgesia catalana, que col·laborà amb la descoberta de la muntanya com a espai turístic durant els primers decennis del segle XX, amb la seva implicació en la moder-

nització de l'estació de l'esquí de la Molina. A partir de la dècada dels seixanta, s'assisteix a una democratització d'aquesta activitat, de manera que deixà de pertànyer a un públic minoritari i selecte, per passar a ser un fenomen destinat a unes capes socials més àmplies; això es traduirà aviat amb una progressiva afluència de visitants procedents de les principals àrees urbanes catalanes cap a la Cerdanya, introduint-hi nous costums, però sobretot beneficis econòmics. D'aquesta manera, les societats locals, veuen com després d'anys d'oblit, el seu ha esdevingut un territori pretès per part d'una població forana amb gran poder d'apropiació territorial (Anton i Culebras, 2003: 74)

La combinació d'aquests elements (patrimoni natural i cultural per una banda, i una demanda potencial per l'altra) comportà, en molts casos, l'adequació del territori per a satisfer les necessitats d'aquest públic visitant: carreteres, hotels, restaurants i estacions d'esquí, entre d'altres; casi sempre però, impulsades des de l'exterior, ja que gran part d'aquestes infraestructures s'han dut a terme amb capital extern.

Del conjunt d'infraestructures que han aflorat a la comarca, han estat les urbanitzacions, cases unifamiliars i blocs d'apartaments, les que han comportat una mutació més intensa del paisatge ceretà. La necessitat d'efectuar llargs desplaçaments des de la ciutat de Barcelona i els seus entorns més immediats cap a la Cerdanya, per gaudir en gran part, dels esports d'hivern, oferia la possibilitat a determinats grups socials d'adquirir una segona residència a la comarca. D'aquesta manera, a partir de la dècada dels setanta, comencen a aparèixer sobre la Cerdanya, i d'una forma massiva, les segones residències atribuïdes als esports d'hivern, i més concretament al desenvolupament de les estacions de la Molina i la Masella.

El ritme de creixement de les segones residències en les darreres tres dècades ha estat un dels més elevats a les comarques del Pirineu, i això ha comportat que en alguns nuclis de la comarca, l'habitatge secundari superi de llarg, la primera residència. En municipis com Alp, Llívia, Fontanals, Urús o Bellver, el pes de la segona residència ha anat augmentant a un ritme vertiginós des del anys setanta, fins a representar, segons les dades de l'últim cens (2001) entre el 70 i el 80 % del total d'habitatges en aquests municipis.

Dit i fet. El fenomen de la segona residència com a modalitat d'allotjament turístic s'ha consolidat a la Cerdanya. La imatge que hom té avui d'aquesta contrada poc té a veure amb la de finals del segle XIX i principis del XX, caracteritzada per una situació de marginació i regressió, trets encara presents, d'una manera o altra, en alguna vall del Pirineu

català. La millora en la xarxa de comunicacions i en particular l'obertura del túnel del Cadí l'any 1984, ha contribuït a l'apropament entre les comarques de muntanya i la Regió Metropolitana de Barcelona, ajudant a la recuperació d'efectius poblacionals, a la creació de nous llocs de treball i naturalment, a la construcció de segones residències. El binomi turisme – construcció s'ha convertit en el motor de desenvolupament de la comarca i al mateix temps, en una activitat excessivament depenent, mentre d'altres subsectors, com l'activitat agrària, han anat perdent pes en l'economia comarcal.

En aquest sentit, cal assenyalar que han aparegut veus crítiques al voltant d'aquest model, ja que a curt termini presenta beneficis, però a la llarga planteja un seguit de dubtes, especialment, aquells que guarden relació amb la sostenibilitat, puix que es produeix un consum excessiu de l'espai i de primeres matèries, i també els vinculats amb els processos d'apropiació territorial per part d'una població forana, tant des del punt de vista econòmic com territorial.

Enmig d'aquesta situació ha aparegut un nou actor: el Pla Territorial Parcial de l'Alt Pirineu i l'Aran (PTAPA)<sup>6</sup>. Aquest instrument de planificació marca com un dels seus objectius principals la consolidació del turisme, però en la línia de desestacionalitzar l'oferta, integrant-la en el medi i minimitzar l'ocupació física del territori; semblaria correcte apostar per una elevada rotació de places turístiques per davant de la segona residència, de manera que es generin llocs de treball realment durables i es fixi gent resident - no estacional - en el territori (Miralles, 2003: 62). Però amb el que en realitat hom es troba, és amb un document que no és vinculant; el PTAPA aconsella, recomana i poca cosa més, de manera que no defineix d'una forma precisa com serà aquesta regulació del creixement de l'habitatge secundari.

Tanmateix, és molt difícil posar fre a unes dinàmiques de creixement residencial quan tota la societat local en viu. Ara per ara, a la Cerdanya, és difícil imaginar-se un model que no es basi en la segona residència; falta voluntat per part de la classe política, al no existir unes eines de planificació per aconseguir-ho, però també hi ha falta de voluntat per part de la societat civil, al renunciar a percebre unes rendes fàcils d'aconseguir, en el moment de vendre's les propietats rústiques, per després convertir-les en sòl urbà.

---

<sup>6</sup> Llei 24/2001. Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generalitat de Catalunya.

## Bibliografia

- Aldomà, I (1999). *La crisi de la Catalunya rural: una geografia dels desequilibris comarcals: 1960 – 1991*. Lleida: Editorial Pagès
- Aldomà, I (2000). “Vaques de ciment i passavolants”. *Àrnica*, núm. 44, pp. 61-63.
- Aldomà, I (2003). “Evolució del model econòmic de la muntanya”. *Espais*, núm. 49, pp. 63-67. Monogràfic sobre la muntanya a Catalunya. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya.
- Anton, S i Culebras, X (2003). “Turisme i muntanya. La sostenibilitat com a oportunitat”. *Espais*, núm. 49. pp. 74-80. Monogràfic sobre la muntanya a Catalunya. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya.
- Arqué, M.; García, A.; Mateu, X. (1982). “La penetració del capitalisme a les comarques de l'Alt Pirineu”. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, núm. 1, pp. 9-67. Cerdanyola del Vallès: Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Balash, J.C. ; Batalla, R.J.; Màsich, J.M.; Pascual, M.; Remacha, R (2004). *Gestió integrada de l'aigua en àrees de muntanya sota alta pressió urbanística*. Universitat d'Estiu de la Universitat de Lleida. (Dossier del curs). La Seu d'Urgell.
- Campillo, X i Font, X (2004). *Avaluació de la sostenibilitat del turisme a l'Alt Pirineu i l'Aran. Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS).
- Font, J. (1994). “El túnel del Cadí i el desenvolupament del turisme d'hivern”. Dins Servei C.T de Gestió i Evolució del Paisatge. Universitat de Barcelona. *L'eix del Llobregat i el túnel del Cadí 10 anys després*. Edició Túnel del Cadí, C.E.S.A: Barcelona.
- Gili, M. Las viviendas de segunda residencia. ¿Ocio o negocio?. (En línia). Barcelona: Universitat de Barcelona, 1 d'agost de 2003. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol VII, núm. 146 (052). <[www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(052\).html](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(052).html)>.
- López Palomeque, F y Majoral, R (1981). “Emigración y cambio económico en el Pirineo Catalán. Supervivencia de la Montaña. Actas del Coloquio Hispano-francés sobre Areas de Montaña. Ministerio de Agricultura. Madrid, Casa de Velázquez. Madrid, pp, 299-332.

- López Palomeque, F (1994). “El turisme”. Dins Autors Varis. *Geografia General dels Països Catalans*. (pp.17 – 105). Barcelona: Vol 5. Enciclopèdia Catalana.
- Majoral, R (1990). “Recursos i vies de recuperació”. Dins Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya (Ed.). *Jornades d'Estudi sobre les zones de muntanya -cultura i societat-* (pp. 133 – 161). Barcelona: Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya.
- Mateu, X. (coordinador), (1981). *La Cerdanya. Recursos econòmics i activitat productiva*. Barcelona: Caixa d'Estalvis de Catalunya. (Col. Catalunya Comarcal).
- Miralles, F. (2003). “Els plans territorials i les comarques de muntanya”. *Espais*, núm. 49, pp. 54 – 65. Monogràfic sobre la muntanya a Catalunya. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya.
- Roma, F (1996). *Història social de l'excursionisme català: dels orígens a 1936*. Vilassar de Mar: Oikos - Tau
- Solé Sabaris (1951). *Los Pirineos. El medio y el hombre*. Barcelona: Editorial Alberto Martín.
- Solé Sabaris, Ll (direc.) (1964). “La Cerdanya”. A: *Geografia de Catalunya*. Ed. Aedos. Barcelona, pp: 211-231.
- Vila, P. (1984). *La Cerdanya*. Barcelona: Ed. Empúries.
- Vilagrassa, J (direcc.) (2003). “L'Alt Pirineu i l'Aran. Entre l'eficiència econòmica i la sostenibilitat”. *Papers*, núm. 39, pp. 127-149. Barcelona: Regió Metropolitana de Barcelona.

# Os arranjos produtivos locais como instrumento das políticas de desenvolvimento local: o caso da vitivinicultura no semi-árido nordestino, Brasil

*Danielle de Melo Rocha<sup>1</sup>*

Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL)

Université Paris III, Sorbonne Nouvelle, França

## Introdução

No Brasil, desde a primeira gestão do presidente Lula da Silva (2003-2006), os Arranjos Produtivos Locais (APL) têm ocupado importante espaço nas políticas públicas de desenvolvimento. Trata-se de aglomerados de empresas de um mesmo setor e de setores correlatos, que se organizam no território a partir da construção de elos essencialmente socioeconômicos. Nas últimas décadas (marcadas pela forte liberalização da economia), o recuo do desenvolvimento regional conduziu à busca da inserção competitiva na economia regional e global, pela esfera local. Com a descentralização administrativa (pós Constituição de 1988) os municípios passam a ter mais autonomia, a participação se amplia e são enfatizadas as práticas para a boa governança e para a consolidação do capital social. Atualmente, o debate regional ressurgiu com uma nova roupagem, e o APL serve, ambigualmente, às políticas de desenvolvimento regional –que o adotam como instrumento de valorização da esfera local– e de inserção competitiva de territórios.

Se, por um lado, as políticas públicas visam ao fortalecimento desses APL para contrabalançar as desigualdades regionais, fruto de um modelo concentrador de oportunidades em algumas regiões, por outro, tais APL são territórios onde uma nova classe empresarial organizada participa ativamente do processo de desenvolvimento local. Assim, os APL configuram os “territórios da intervenção” concebidos pelas políticas e os “territórios do vivido” dos atores locais.

No Vale do rio São Francisco, a vitivinicultura, exigente em pesquisa tecnológica e de inovação, despontou em pleno Semi-árido, nos estados de Pernambuco (PE) e Bahia (BA), com o apoio das três esferas gover-

---

<sup>1</sup> Arquiteta urbanista e mestra em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Brasil. Doutoranda em Géographie, Aménagement et Urbanisme na Université Paris 3, França. Bolsista do programa Alban da União Européia. Correo electrónico: danimelorocho@gmail.com

namentais, como decorrência de intervenções públicas e de instâncias de articulações políticas para gestão de programas em torno da fruticultura. Cria-se uma zona de exceção em uma região marcada por um quadro social de extrema miséria, mas de uma notável riqueza cultural.

Esse artigo enquadra-se na pesquisa de doutoramento<sup>2</sup> na qual pretendo ressaltar as estratégias público-privadas para construção dos APL do Semi-árido pernambucano. A vitivinicultura é um desses APL que ganha especial destaque por seu caráter inovador e pelas iniciativas empreendedoras, resultantes da organização do empresariado local e fortemente respaldadas pela rede de instituições públicas. Na tese em elaboração, busco investigar se as políticas públicas de fortalecimento de APL contribuem efetivamente para o desenvolvimento local, verificando como elas reforçam identidades tradicionais “do território do vivido” e/ou criam novas identidades oriundas dos “territórios de intervenção” e como se manifestam os conflitos entre os atores em suas relações de poder e conquista de territorialidades.

No âmbito deste artigo, limito-me a caracterizar o APL da vitivinicultura em PE, a partir da compreensão das políticas públicas para o desenvolvimento do Vale de São Francisco, com o foco na fruticultura irrigada e das políticas de fortalecimento dos APL. O objetivo é tentar apreender o processo de transformação do território a partir da inserção no Semi-árido nordestino desse APL, cuja dinâmica mercadológica regula-se por movimentos globais de produção e consumo. Os diálogos entre global e local, moderno e tradicional, territórios de intervenção e territórios do vivido, se constroem permanentemente e se metamorfoseiam em busca do equilíbrio, nem sempre possível.

## **1. Das políticas públicas para o desenvolvimento do Vale do São Francisco à criação do Pólo Petrolina (PE) / Juazeiro (BA)**

### **1.1. Instituições e programas focados no desenvolvimento do Vale do rio São Francisco**

Em seus 2.700 km percorrendo os estados de Minas Gerais, Bahia, Goiás, Pernambuco, Sergipe e Alagoas, além do Distrito Federal, o rio

---

<sup>2</sup> Contribuiu para escolha do tema de doutoramento a experiência profissional vivenciada na Fundação Joaquim Nabuco, instituição vinculada ao Ministério de Educação, entre 2003 e 2005, quando ministramos cursos sobre planejamento e gestão nas regiões concernentes, aos gestores públicos dos quatro APL selecionados inicialmente como objeto empírico da tese.

São Francisco tem uma importância socioeconômica de destaque no território nacional. Nasce em Minas Gerais (Serra da Canastra) e desemboca no Oceano Atlântico – entre Sergipe e Alagoas –, sendo conhecido como “Velho Chico”, o “rio da unidade nacional”, por cruzar três regiões (Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste).

Com seus 639.219,4 km<sup>2</sup>, dos quais 62,5% na região Nordeste (NE), a bacia hidrográfica do São Francisco abrange 503 municípios (dos quais 411 são nela integralmente inseridos). Essa área representa cerca de 7,5% da área do território nacional (8.547.403,8 km<sup>2</sup>), 66,9% da área do Semi-árido (955.755,79 km<sup>2</sup>) e 58,9% da área do “Polígono das Secas” (1.084.348,2 km<sup>2</sup>)<sup>3</sup>.

Como a segunda maior reserva de água doce do Brasil, o São Francisco é um elemento de amenidade da paisagem semi-árida onde se insere, respondendo por 66,6% dos recursos hídricos da região NE. Ora, 363.396,1 km<sup>2</sup> de sua bacia (56,8%) estão incluídos no Polígono das Secas e 335.945,5 km<sup>2</sup> (52,6%) no Semi-árido, englobando, respectivamente, 270 municípios (54%) e 241 municípios (48%)<sup>4</sup>. As regiões fisiográficas – Alto, Médio, Submédio e Baixo São Francisco – compõem sua bacia hidrográfica. Interessa-nos, aqui, o Submédio São Francisco, que abrange a Bahia (Juazeiro e Paulo Afonso) e Pernambuco (Petrolina, Ouricuri e Serra Talhada), incluindo as sub-bacias dos rios Pajú, Tourão, Vargem e Moxotó. Nesta região de clima semi-árido, onde predomina a caatinga, a precipitação média anual é de 350 mm (Juazeiro/Petrolina) a 800 mm (nas serras, limite com o Ceará); a temperatura média anual de 27 °C e a evaporação da ordem de 3.000 mm anuais.

As vulnerabilidades geoambientais do Vale são freqüentemente associadas à própria identidade do NE, especialmente sua instabilidade cli-

<sup>3</sup> “O Semi-Árido (955.755,79 km<sup>2</sup>, dos quais 365.882 km<sup>2</sup> situam-se no Vale do SF) é uma das seis grandes zonas climáticas do Brasil. Abrange as terras interiores à isoietal anual de 800 mm. Compreende os estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e o Norte de Minas Gerais. Caracteriza-se basicamente pelo regime de chuvas, definido pela escassez, irregularidade e concentração das precipitações pluviométricas num curto período de cerca de três meses, durante o qual ocorrem sob a forma de fortes aguaceiros, de pequena duração; tem a Caatinga como vegetação predominante e apresenta temperaturas elevadas”. O Polígono das Secas (1.084.348,2 km<sup>2</sup>, dos quais 395.596 km<sup>2</sup> situam-se no Vale do SF), por sua vez, definido em legislação federal, abrange os mesmos estados, mas sua área é um pouco mais abrangente por levar em consideração a divisão político-administrativa (CODEVASF, 2007).

<sup>4</sup> Essas áreas não incluem a área externa dos municípios parcialmente inseridos no Vale e baseiam-se nas informações da CODEVASF (op. cit.) e da SUDENE (2007).

mática agravada pelas secas sistemáticas (a cada cinco anos). A imagem de miséria que lhe é associada foi por muito tempo simultaneamente argumento para implantação de políticas assistencialistas-emergenciais e para consolidação de “currais eleitorais” que as sustentavam (na chamada “indústria da seca”). Atualmente, o debate em torno do aproveitamento hídrico do Vale para o desenvolvimento regional e mitigação dos períodos de seca no Semi-árido pauta-se na implantação do “Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional”<sup>5</sup> (da gestão Lula) que substituiu a versão anterior denominada “Projeto de Transposição do Rio São Francisco”<sup>6</sup> desenvolvida durante a gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002).

O reconhecimento desse potencial e a decisão de aproveitá-lo remontam ao desenvolvimentismo dos anos 40, com o despertar do potencial energético hidráulico e para irrigação do Vale, resultando na criação, em 1945, da Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF). Nos anos 50 e 60, efervesciam os debates sobre desigualdades regionais e integração nacional, desenvolvimento e subdesenvolvimento. Autores, como Celso Furtado, chamavam a atenção para a “falsa” questão de subdesenvolvimento, ressaltando a necessidade de enfrentar o fosso da desigualdade entre as regiões do país, com índices extremos entre Sudeste (SE) e NE. A criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, representou um importante ambiente político-institucional de articulação das lideranças regionais junto à esfera nacional, por sua incumbência de formular, negociar e implementar ações voltadas ao desenvolvimento do NE. Em 1972, foi criado o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE),

<sup>5</sup> O “Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional” é um empreendimento do Governo Federal que visa captar águas do rio São Francisco e viabilizar o suprimento de água para cerca 12 milhões de habitantes (aproximadamente 45% da população do Polígono das Secas) nos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. Orçado em US\$ 1.972.000.000, a obra se encontra em fase de implantação e deverá ser concluída num prazo de 10 a 20 anos a partir do seu início em 2005.

<sup>6</sup> A polêmica sobre o projeto durou toda a década de 1990. As argumentações contrárias seguiam duas linhas principais: a primeira, de cunho ambientalista de defesa do rio, tinha como principais atores os movimentos populares e especialistas; a segunda, de cunho social e político, questionava os beneficiários finais do projeto, confrontando interesses dos empresários da agro-indústria e dos pequenos agricultores. Esse processo resultou numa acomodação com o projeto em implantação, no qual a mudança de denominação – o termo transposição foi substituído por integração – teve um aspecto simbólico. Além disso, em resposta aos apelos pela revitalização do Rio São Francisco, essa ação foi concebida como um projeto a ser implantado em paralelo.

focado no atendimento aos milhares de pessoas atingidas pela grande seca de 1970. Nessa mesma época, a CHESF deu início à construção da grande barragem do Sobradinho.

A Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF, criada pela Lei n.º. 6.088, de 16/07/74), vinculada ao Ministério da Integração Nacional é responsável por aproveitar o potencial do Vale do São Francisco visando à promoção do desenvolvimento regional, tendo na irrigação sua força propulsora. Nesse sentido, ela busca desenvolver estímulos “à geração de emprego e renda, à redução dos fluxos migratórios e dos efeitos econômicos e sociais decorrentes de secas e inundações e, ainda, à preservação dos recursos naturais dessas bacias hidrográficas<sup>7</sup> com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos habitantes das regiões” (CODEVASF, 2007).

Das ações da CODEVASF voltada à irrigação propriamente dita, resultaram os 26 perímetros de irrigação implantados e operados no Vale do São Francisco e os programas de reabilitação de perímetros irrigados, incluindo a construção de barragens, de adutoras, de poços tubulares e amazonas, de cisternas simplificadas. Ações como a implantação de linhas de distribuição de energia e a construção de estradas têm caráter estruturador e complementar. O modelo de implantação diversificada dos lotes de irrigação (pequenos lotes, destinados aos colonos, e médios e grandes lotes, adquiridos por empresas) objetivou favorecer a sinergia entre pequenos e grandes produtores.

Desde sua criação<sup>8</sup> a CODEVASF focou-se na dinamização da agricultura, agropecuária e agroindústria, incluindo a implantação do complexo agroindustrial da fruticultura irrigada no Pólo Petrolina/Juazeiro. Alguns importantes instrumentos de planejamento com a participação de outras instituições federais reforçaram a estratégia de atuação nesse Pólo, como o Plano Diretor para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco (PLANVASF, CODEVASF/ SUDENE/OEA, 1989), que ressaltou a necessidade de seu desenvolvimento urbano e os “Estudos sobre a Agroindústria no NE” (Banco do Nordeste do Brasil, BNB, 1990). Na proposta “Brasil em Ação” da gestão Fernando Henrique

---

<sup>7</sup> Recentemente (Lei 9.954, de 06/01/00), a CODEVASF teve sua área de atuação ampliada englobando também a bacia do rio Parnaíba (330.000 km<sup>2</sup>, parte do Piauí e Maranhão).

<sup>8</sup> A CODEVASF substituiu a Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE, Decreto-Lei n.º. 292, de 28/02/67) que por sua vez seguiu-se à Comissão do Vale do São Francisco (CVSF, Lei n.º. 541, de 15/12/48).

Cardoso, entre os 10 “Pólos de Desenvolvimento Integrado” situava-se o de Petrolina /Juazeiro<sup>9</sup>.

Como diretrizes do atual planejamento estratégico da CODEVASF, referenciando o desenvolvimento local sustentável, destacamos: a revitalização das bacias hidrográficas; o reforço aos APL; a capacitação dos atores envolvidos nos programas de desenvolvimento regional sustentável; o estímulo à produção de fontes alternativas de energia, (pólos de biocombustíveis); a promoção do saneamento ambiental; o incentivo à atração de investimentos privados e o fomento aos projetos de infra-estrutura de apoio à produção, logística, distribuição e comercialização.

## 1.2. Pólo Petrolina/Juazeiro: a criação de uma região de exceção no Semi-árido nordestino graças à fruticultura irrigada

O Pólo Petrolina/Juazeiro representa uma área de amenidade no Semi-árido, por situar-se às margens do São Francisco. Como mencionado, a presença desse importante rio foi determinante para criação deste Pólo, há pouco mais de trinta anos, com o objetivo de incrementar a produção agrícola na região através da implantação pelo poder público federal – com a parceria da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) –, de perímetros de irrigação. Nesse curto período, esta região transformou-se de entreposto comercial regional, com atividades rurais voltadas à agricultura de sequeiro e à pecuária extensiva em área referencial na fruticultura, atingindo índices significativos na produção e exportação nacional de frutas, principalmente uva e manga<sup>10</sup>, consumidas no mercado externo (pelos Estados Unidos e pela Europa Ocidental) e interno (nos centros urbanos do NE e do SE). Atualmente, a agricultura irrigada é a principal atividade econômica da região compreendendo mais de 100 mil ha e com um potencial superior a 220 mil ha. A região é dotada de parque industrial diversificado – com a presença de processadoras agrícolas e de empresas de implementos e

<sup>9</sup> Foram identificadas como vantagens competitivas do Pólo Petrolina/Juazeiro (24.385 km<sup>2</sup>, abrangendo os municípios de Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista, em PE, e Casa Nova, Curaçá, Juazeiro e Sobradinho, na BA): disponibilidade de terra e água de boa qualidade, mão-de-obra abundante, infra-estrutura de irrigação implantada em expansão, proximidade dos mercados europeu e norte-americano, ciclo produtivo mais precoce e altos níveis de produtividade (CODEVASF, 2007).

<sup>10</sup> Em 2004 foram produzidos no Vale 25.927t de uva ou 96% das exportações da fruta no Brasil, e 102.286t de manga que representam 92% das exportações da fruta no Brasil (CODEVASF, 2005).

equipamentos de irrigação – e de uma boa infra-estrutura de comercialização e serviços (PROMATA, 2006).

Aos investimentos federais para criação de infra-estrutura de irrigação e geração de energia elétrica no Vale somaram-se outros, focalizados na infra-estrutura sócio-econômica, em função dos resultados positivos da agricultura irrigada na produção de alimentos, na criação de empregos e no aumento da renda regional. O segmento empresarial organizado fez-se fortemente presente nos anos 80 e 90, exercendo pressão sobre o Governo pela ampliação da infra-estrutura, visando a melhorar a competitividade de suas empresas nos mercados internos e externos.

O dinamismo econômico da fruticultura é atribuído, sobretudo, à articulação interinstitucional, à organização dos produtores locais e à presença de fornecedores de equipamentos e insumos na própria região. Essa sinergia possibilita o desenvolvimento e difusão de avançadas tecnologias para melhorar o aproveitamento dos potenciais naturais, favorecendo o incremento da produtividade (com a obtenção de mais de uma colheita anual) e a adequação da produção às necessidades de abastecimento do mercado externo (CODEVASF, 2005).

É certo que se os investimentos realizados, em irrigação, em geração de energia e em transporte, melhoraram os indicadores econômicos no Vale do São Francisco. É importante ressaltar, no entanto, que eles não foram suficientes para gerarem um impacto positivo efetivo no conjunto dos municípios do Vale, que reproduzem ainda a mesma fragilidade social do NE como um todo, fato que corrobora para desigualdade regional do país.

Os indicadores sociais revelam as precárias condições (baixos índices de educação, de saúde e de saneamento básico) que ainda hoje colocam o NE em posição bastante inferior à média nacional, sobretudo no Semi-árido. Os perímetros irrigados, e especificamente o pólo de desenvolvimento de Petrolina/Juazeiro, constituem-se em territórios de exceção em meio a uma região ainda fortemente mergulhada, após séculos da ocupação humana, num quadro social de profunda exclusão social.

## **2. As políticas públicas de fortalecimento dos APL**

2.1. Dos Distritos Italianos (DI) aos Arranjos Produtivos Locais (APL): as aglomerações produtivas como estratégia na busca do desenvolvimento local

Os Arranjos Produtivos Locais representam uma estratégia pública em busca do desenvolvimento local. Nessa abordagem, que privilegia a dimensão econômica, os territórios não são apenas *locus* do poder onde se expressam relações sociais, mas instrumentos do planejamento. Do ponto de vista das políticas econômicas, o fortalecimento da articulação produtiva nos APL e sua maior integração aos mercados visam a tornar mais competitivos os territórios onde eles se desenvolvem.

Os APL são “territórios de intervenção”, onde se insere uma nova identidade a partir de políticas focadas na inserção competitiva das regiões no contexto de globalização da economia. Mas, são também “territórios do vivido”, de onde emerge uma identidade das atividades econômicas e das relações sociais e institucionais (fortalecidas pelo tempo de maturação de várias gerações). Na realidade, esses dois territórios não se excluem. Assim como as diversas territorialidades que nele se constituem, eles são múltiplos. Nos territórios, objeto do planejamento público e das estratégias empresariais, inscreve-se o jogo político dos atores locais. Cabe ao Estado equilibrar as oportunidades entre pequenos e grandes, propiciando a participação de pequenas e micro empresas e tendo como objetivo a inclusão social, traduzida por maior distribuição da renda e condições de acesso aos bens e serviços nos APL.

Benko e Lipietz (1992) abordam o tema dos Sistemas Produtivos sob a perspectiva do desenvolvimento regional. A questão das “regiões que ganham” associa-se intimamente à questão “dos modelos que ganham”. As “regiões que ganham” são as “regiões urbanas”, “produtoras de bens exportáveis, quais sejam, bens manufaturados ou serviços”. As transformações na organização produtiva inverteram a tendência das fábricas se instalarem em áreas rurais retornando aos distritos industriais urbanos. Na relação capital/trabalho, após a crise do *taylorismo*, a formação dos recursos humanos passou a se dar, sobretudo, fora da empresa, nos sistemas locais (na cultura local e na tradição familiar) com o retorno à profissionalização/qualificação e na organização industrial a importância das redes de empresas especializadas, resultando em um retorno à “forma normal da geografia econômica – o distrito industrial”. A hie-

rarquia das cidades e regiões urbanas mundiais resultaria da estratégia interna desses distritos: “que o melhor ganhe!”.

Originalmente os distritos industriais foram estudados por A. Marshall. Seu livro “Industry and Trade”, de 1913, utilizava o tão citado termo de “atmosfera industrial” referindo-o à noção de economias externas locais que agregavam no mesmo território produtores e consumidores, ressaltando como vantagens as economias sobre os custos de transações e a construção de relações de reciprocidade e confiança entre os parceiros. A “atmosfera industrial” buscava explicar o acúmulo de competências no Distrito Industrial (DI), a partir de um processo cultural inscrito no funcionamento do mercado de trabalho local, favorecendo o desenvolvimento do DI. O autor atribuiu às características do conjunto inseparável de três elementos – densidade populacional, infra-estrutura e “atmosfera industrial” – a causa e o efeito dos rendimentos crescentes, não se podendo encontrar as explicações da eficiência dos DI apenas em fatores como economia de escala ou pelas novas tecnologias. Sua concepção de DI adaptou-se tanto às descrições da Terceira Itália que seu pensamento foi retomado e reinterpretado por outros autores, tais como Becattini (1979, 1992), Piore e Sabel (1989), Sforzi (1990), Bag-nasco (1993) e Courlet (1994), entre outros que, comparando essa experiência italiana nos anos 60-70 aos denominados “distritos *marshallianos*”, alargaram o aporte epistemológico sobre esse tema.

Voltando a Benko e Lipietz (op. cit.), eles argumentam que, exemplificado na experiência dos distritos industriais da Terceira Itália, uma nova ortodoxia valorizava o desenvolvimento regional “endógeno”, no final dos anos 80, atribuindo o sucesso e crescimento das regiões industriais especialmente à sua dinâmica interna. Os DI seriam “entidades sócio-territoriais caracterizadas pela presença ativa de uma comunidade e de empresas num espaço geográfico e histórico dado”. A grande variedade de atividades oferecidas (do trabalho a domicílio ao trabalho assalariado, do tempo pleno ao parcial), baseava-se na ética do trabalho, segundo a qual cada um poderia buscar permanentemente o tipo de atividade profissional que melhor conviesse às suas aptidões e aspirações, possibilitando assim, a constante (re)empregabilidade dos recursos humanos, fonte da maior produtividade e competitividade nesses distritos (idem: 41).

Ainda segundo esses autores outros elementos importantes no distrito são: a concomitância entre concorrência de solidariedade, fruto da forma na qual o sistema sócio cultural infiltra e estrutura o mercado; as inovações tecnológicas garantindo a manutenção de uma posição con-

quistada no mercado; o sistema de crédito local, com a criação do banco local no distrito para garantir o acesso ao crédito às pequenas empresas, permitindo que elas superassem suas desvantagens de capital frente às grandes; o dinamismo e renovação do distrito, resultantes da permanente comparação entre os custos das atividades desenvolvida no seio do distrito ou confiada a um agente externo e por fim, o cerne da questão de pertencimento no distrito vincula-se diretamente à relação com a comunidade industrial local, como fundamento do engajamento individual e familiar (idem: 46-50).

Analisando os aspectos relacionados ao desempenho institucional dos governos democráticos, a partir da análise empírica nos resultados das políticas públicas de agricultura, habitação e saúde elaboradas e implantadas pelos governos regionais na Itália, desde sua implantação em 1970 e nas duas décadas posteriores, Putnam (2006) chega à conclusão que o sucesso de algumas regiões italianas em relação a outras se explica pelo maior envolvimento e participação da “comunidade cívica” nestas gestões. As reflexões de Putnam corroboram a idéia da imbricação cultural e histórica das relações sociais e de trabalho e sua interferência na esfera política para o desenvolvimento das regiões, uma vez que as regiões estudadas que apresentaram um maior nível de participação cívica coincidem com os distritos industriais da Terceira Itália. Sua contribuição teórica também se estende sobre a discussão conceitual de “capital social”.

Segundo Putnam (2006) os elementos que caracterizam o capital social –confiança, normas e sistemas– contribuem para a eficiência da organização social, através de ações coordenadas, e facilita a cooperação espontânea, como no caso das associações de crédito rotativo. Esses elementos multiplicam-se com o uso e esgotam-se com o desuso reforçando tanto círculos virtuosos, quanto círculos viciosos, pois ao contrário do capital convencional, o capital social é um bem público. Se a confiança estimula a cooperação, e a recíproca é verdadeira, não se trata de “uma confiança cega”, mas ela pressupõe uma resposta previsível. Nos contextos modernos e complexos, a confiança pessoal torna-se confiança social, mais impessoal ou indireta, consolidando-se com as regras de reciprocidade e com os sistemas de participação cívica, que por sua vez, desestimulam a transgressão e diminuem a incerteza por fornecerem modelos de cooperação. A confiança social é, portanto, ao mesmo tempo propriedade do sistema social e atributo social, deixando os indivíduos confiantes em razão das normas e dos sistemas em que se inserem seus atos (op. cit.: 177-186).

Sobre os mecanismos de círculos virtuosos ou viciosos que ocorrem na sociedade por causa da presença ou ausência do capital social esse autor argumenta que:

“os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Eis as características que definem a comunidade cívica. Por outro lado, a inexistência dessas características na comunidade não-cívica também tende a auto-reforçar-se. A deserção, a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação intensificam-se reciprocamente num miasma sufocante de círculos viciosos. Tal argumentação sugere que deve haver pelo menos *dois* equilíbrios gerais para os quais todas as sociedades que enfrentam os problemas da ação coletiva (ou seja, *todas* as sociedades tendem a evoluir e que, uma vez atingidos, tendem a auto-reforçar-se (idem: 187).

Referenciada por esses mesmos princípios, Raud (1996) utilizou como estudo de caso a industrialização de Santa Catarina para compreender as aglomerações produtivas no Brasil à luz das concepções sobre distritos industriais italianos. Essa autora explicita as diferenças conceituais entre distritos industriais, descentralização industrial e industrialização difusa italiana. Ela enfatiza que, nesta última, as redes de pequenas e médias empresas (PME), produtoras de um mesmo tipo de bem, respondem através das subcontratações, por diversas fases do processo produtivo, possibilitando maior flexibilidade e produtividade do mesmo e as relações do mercado baseiam-se na reciprocidade social envolvendo relações comunitárias e familiares. Enquanto os distritos industriais seriam um tipo particular da industrialização difusa, a descentralização industrial, por sua vez, poderia ser uma de suas características ou mesmo uma fase desse processo de industrialização.

Segundo Raud, as peculiaridades culturais e históricas (tradição artesanal e agrícola) sobrepuseram-se à intervenção Estatal no advento da industrialização difusa e dos distritos industriais na Terceira Itália, ambos, intimamente associados à descentralização produtiva e à emergência das PME. Essas peculiaridades contribuíram fortemente para a formação de instituições locais que apoiaram as PME, as grandes famílias italianas desempenhando suas atividades rurais sustentavam a inserção de alguns de seus membros na área urbana (através das relações de ami-

zades) como empregado de uma PME que chegavam posteriormente a abrir sua própria empresa, evidenciando-se as trocas entre atividade rurais e urbanas através das relações familiares. No caso brasileiro, Raud identifica na região sul alguma similitude com a experiência italiana na medida em que sua industrialização respalda-se no mercado local, alimentado pelo consumo de bens industrializados pelos pequenos proprietários rurais descendentes de europeus, que por sua vez também comercializam nesse mercado seus produtos agrícolas.

O sentido de ressaltarmos nesta breve introdução teórica as reflexões sobre a industrialização difusa e os distritos italianos faz-se premente porque no Brasil esses exemplos têm sido inspiradores da concepção de políticas públicas de estímulo ao desenvolvimento local e às aglomerações produtivas. Raud cita o alerta de Ganne (1992), para o qual a reprodução da experiência italiana como modelo é inapropriada em função das especificidades de cada caso e a sugestão de Courlet (1994) em adotar a noção de sistema produtivo localizado, de maior amplitude conceitual, para abranger outros exemplos.

Em todo caso, a reflexão de Marshall – e dos autores que o referenciam sobre os distritos industriais – evidencia que, apesar do aspecto setorial em sua concepção, os distritos são heterogêneos, apresentando uma ampla gama de atividades em torno da principal. As relações entre empresas podem ser verticais (envolvendo as diversas fases do processo produtivo), laterais (entre as mesmas fases da produção) e diagonais (tratando-se de serviços às indústrias do distrito) (Benko, 2001). A riqueza desta experiência deve-se à diversificada oferta de postos de trabalho, à multiplicidade de agentes produtivos envolvidos de forma sinérgica e cooperada com instituições locais e de pesquisa, à força dos aspectos culturais e aos resultados sociais e econômicos obtidos convergindo para o desenvolvimento local.

O desenvolvimento local, seja este emergente das tradições culturais e socioeconômicas da região ou induzido por políticas públicas pautadas no planejamento participativo, tem sido enaltecido no meio acadêmico e entre os gestores públicos como uma alternativa de inclusão de médios e pequenos produtores na dinâmica econômica regional. Nessas políticas busca-se aproveitar atividades tradicionais resultante do *savoir faire* transmitido por várias gerações, incrementando-as com processos modernizadores através de utilização da tecnologia e dos meios informacionais de comunicação, da inovação nos processo produtivo e nos produtos etc. As aglomerações produtivas seriam, portanto, uma estratégia para buscar o desenvolvimento local através de adoção de ações cooperadas

entre empresas de diversos portes e flexibilização do processo produtivo para conquista de novos mercados e adensamento da cadeia produtiva.

A ascensão do ideário do desenvolvimento local, em detrimento às concepções desenvolvimentistas focadas na atração do capital externo como solução para expandir a dinâmica econômica de uma região põe em evidência as iniciativas enraizadas nos saberes dos diversos atores que interagem no território. Esses saberes, construídos ao longo de diversas décadas, configuram um modelo onde os investimentos de pequeno montante alavancam o desenvolvimento pela força da aglomeração em torno de uma atividade econômica dominante e da articulação entre empresas e entre os setores público e privado.

Lima (2006) argumenta que apesar da mudança de paradigmas na concepção de desenvolvimento ter conduzido a certa aversão ao modelo anterior, eles não podem ser considerados como incompatíveis. Na realidade, ambos os modelos seriam “alternativas não excludentes, embora a idéia do desenvolvimento com base em fatores locais esteja mais sintonizada com a “doutrina” do estado mínimo, esta sim incompatível com a idéia de atração de capitais externos a regiões menos desenvolvidas com base em incentivos diversos”. Esse autor explica que provavelmente por esta razão as correntes econômicas ortodoxas defensoras da livre intervenção do mercado (sem a presença estatal) enfatizaram o papel da pequena produção na promoção do dinamismo em regiões periféricas. A busca do desenvolvimento local é, portanto, um dos caminhos possíveis, não excludentes a outras estratégias de desenvolvimento a serem adotadas, de forma complementar, conforme as peculiaridades regionais e os objetivos a serem alcançados.

Nesse sentido, não deixando de reconhecer o papel da grande empresa no atual contexto de globalização, onde os atores globais executam suas estratégias econômicas contribuindo para inserção de algumas regiões e exclusão de outras, as PME têm contribuído para a dinamização de regiões menos desenvolvidas. Lima ressalta que em algumas condições determinadas, as PME têm possibilidades de superar as dificuldades de escala reduzida. Fugindo à escala de produção em massa, abre-se a perspectiva onde a qualidade do produto é mais importante que apenas a produtividade e onde os valores culturais da região são incorporados na produção como valor agregado. A busca de novos mercados que valorizem esse diferencial torna-se essencial.

É nesse ponto que o local dialoga com o global, e que a produção de vinho se insere, buscando refletir as características do *terroir*<sup>11</sup> como marca de sua identidade. Como forma de otimizar essas estratégias, as políticas públicas de fortalecimentos de sistemas produtivos localizados são implementadas em vários países do mundo.

No Brasil, as experiências sobre o tema estão em construção e os APL têm sido definidos como “aglomerações de empresas, de um mesmo setor ou de setores correlatos, que agem sobre um mesmo território, estabelecendo relações de cooperação e de aprendizagem entre si e com outros atores locais e instituições públicas e privadas, mesmo que num nível incipiente”<sup>12</sup>.

Descreveremos, sucintamente, a seguir as políticas públicas recentes em nível federal e no estado de Pernambuco de apoio aos APL que se articulam diretamente com a vitivinicultura do NE.

## 2.2. Territórios de intervenção: Políticas públicas do Governo Federal para fortalecimento de APL com rebatimento em Pernambuco

As políticas de APL têm o respaldo do Governo Federal que instituiu em 2006 um Grupo Interministerial e incorporou no Plano Plurianual de 2004-2007 (o PPA é um instrumento constitucional orçamentário) o Programa de Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Esse Programa abrange ações da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), envolvendo as áreas de Extensão Industrial Exportadora (PEIEX), de Promoção Comercial de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte, de Pesquisa de Mercado, de Processos de Qualidade em Empresas de Software e de Capacitação de Empresas de Produtos e Serviços de Software em Segmentos Emergentes (MDIC, 2007).

Essas medidas visavam a evitar superposição de ações entre os órgãos federais e mobilizar os APL do país. A partir do mapeamento das experiências desenvolvidas, realizou-se em 2005 o levantamento de 955

---

<sup>11</sup> Conjunto de características ambientais (composição do solo, pluviosidade, insolação etc.) e culturais que diferenciam entre si os diversos locais de produção de uvas e que conferem a essas, e à bebida com elas produzida, uma “personalidade” própria.

<sup>12</sup> Definição compilada a partir dos conceitos adotados pela Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (Rede SIST) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).



Apesar de englobarem os municípios da Vitivinicultura, esse último APL não foi considerado porque o de Fruticultura é mais consolidado. Os dois pilotos (Fruticultura e Gesso) têm potencial para exportação e presença de grandes empresas. O de Ovinocaprinocultura e o de Apicultura têm um perfil focado no mercado interno e são compostos predominantemente de pequenos produtores. O passo seguinte foi a montagem da “Estratégia de Ampliação da Atuação do GTP APL” com a participação de instituições estaduais, envolvendo lideranças locais na elaboração de “Planos de Desenvolvimento” para os APL. A metodologia proposta promovia o nivelamento do conhecimento das ações dos atores de todas as instâncias para compatibilizar as agendas institucionais voltadas a uma estratégia de atuação integrada (MDIC, 2007).

No âmbito da atuação do Ministério de Integração vale salientar o papel da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para “retomar” o planejamento regional no país cujos impactos incidem diretamente sobre o NE como um todo e a recriação da SUDENE<sup>13</sup>. Entre os instrumentos de planejamento concebidos para operacionalizar a PNDR incidem sobre o NE: o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do NE (PDNE) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semi-árido (PDSA)<sup>14</sup>, além dos Planos Mesorregionais de Desenvolvimento (das 12 mesorregiões prioritárias, seis contêm estados da região). Os Fundos de Desenvolvimento Regional<sup>15</sup> dão o respaldo financeiro para as ações previstas. As propostas do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semi-árido (PDSA) interferem em PE, potencializando seus ativos econômicos e ambientais. O plano destaca o papel da indústria e das redes de infraestrutura, sobretudo a hídrica. Os eixos propostos são: Rio São Francisco (revitalização, integração de bacias hidrográficas e hidrovia), ferrovia Transnordestina, agricultura irrigada,

---

<sup>13</sup> Segundo a intenção da gestão Lula em reabilitar a SUDENE, retoma-se em 2003 o debate sobre o planejamento regional. O novo governo coloca o desenvolvimento regional como estratégia nacional. Cria-se o Ministério de Integração Nacional (MI) e instala-se um Grupo de Trabalho Interministerial para a proposição e debate de uma “nova” SUDENE. Como desdobramento das discussões sobre desenvolvimento regional foi elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, Decreto n.º. 6.047 de 22/02/07) e a SUDENE foi recriada (Decreto 6.198 de 28/08/2007).

<sup>14</sup> Atualmente esses Planos estão em fase de consolidação, com consultas à sociedade, para serem incorporados ao PPA 2008-2011 (ADENE e MI, 2007).

<sup>15</sup> Relacionados ao NE são o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, o Fundo Constitucional de Financiamento (FNE) e o Fundo de Desenvolvimento Regional do NE.

energia alternativa (biodiesel, gás natural e outras fontes não-fósseis), mineração e refinaria da Petrobrás.

O Ministério de Integração (MI) também identifica e promove os APL, articulando parcerias no âmbito do governo federal e de outras esferas públicas e privadas, através do Programa de Apoio a Arranjos Produtivos (PROMOVER), cujo objetivo é “promover, em espaços sub-regionais com potencial dinâmico, a inserção competitiva de atividades produtivas nas economias local, regional, nacional e internacional”. No bojo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sob responsabilidade do MI, que entrou em vigor recentemente (Decreto n.º 6.047 de 22/02/07) e, focando-se Pernambuco, têm-se como territórios de articulação e intervenção a Região Integrada de Desenvolvimento – RIDE (Pólo Petrolina e Juazeiro) e as Mesorregiões, da Chapada do Araripe e de Xingó. A RIDE é considerada como um “espaço privilegiado de articulação e convergência das políticas públicas dos três níveis de governo e da sociedade civil organizada” e as mesorregiões são instâncias de articulação interestaduais, gerenciadas pelo governo federal a partir de interesses econômicos ou de necessidades de uma gestão ambiental integrada (MI, 2007).

Neste artigo, interessa-nos, particularmente, a RIDE do Pólo Petrolina/Juazeiro, como um espaço institucional onde as três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) e as instituições da sociedade civil discutem propostas para o desenvolvimento regional, abrangendo ações que beneficiam diretamente os APL da Fruticultura e da Vitivinicultura. Essa instância de intervenção do MI (Lei n.º 113, de 19/09/01 e Decreto n.º 4366, de 09/09/02) abrange municípios de Pernambuco (Petrolina, Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista e Orocó) e da Bahia (Juazeiro, Casa Nova, Sobradinho e Curaçá), perfazendo 34 mil km<sup>2</sup> com 610 mil hab (2000) (MI, 2007).

### 2.3. Territórios de intervenção: políticas públicas de APL em Pernambuco

A busca do desenvolvimento equilibrado entre as regiões do estado de Pernambuco requer um reforço significativo da base econômica em direção ao interior e a consolidação do capital social ali presente. Nesse sentido, o Programa de Centros Tecnológicos (CT) visa à inovação e à difusão tecnológica do setor produtivo, à educação profissional e ao empreendedorismo tecnológico para dinamizar os APL do estado. Entre os cinco APL beneficiados com a implantação do CT do Semi-árido figura

o da Vitivinicultura, na região do Sertão do São Francisco (figura 2). Inserido na Política de Capacitação e Formação Profissional do estado esse Programa (Decreto 25.389 de 31/12/03) tem como objetivos “instituir e gerir Centros Tecnológicos de Educação Profissional, implantar a política de educação profissional, viabilizar a oferta de cursos técnicos nas Escolas Técnicas e Agrícolas, capacitar docentes e operacionalizar o processo de avaliação de instituições e cursos das escolas públicas e privadas, por delegação do Conselho Estadual de Educação”.

O modelo de gestão dos CT pressupõe unidades de gestão locais autônomas apoiadas técnica e normativamente pelo Governo do Estado. A gestão da rede institucional dos CT foi delegada ao Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP)<sup>16</sup>. No caso do APL da vitivinicultura foi criada uma organização não-governamental (OSCIP) denominada Instituto do Vinho do Vale do São Francisco, da qual participam os produtores de uvas e de vinhos, estabelecendo uma parceria com as instituições públicas de fomento à pesquisa e de apoio ao setor. A Associação de Produtores e Exportadores de Hortigranjeiros e Derivados do Vale do São Francisco (Valexport, criada em 1988 com o objetivo de promover a exportação dos produtos da Agricultura irrigada, que reúne entre outros, 400 produtores de uva e oito indústrias de vinho) participa de todas estas iniciativas e o seu atual presidente é o mesmo do Instituto do Vinho.

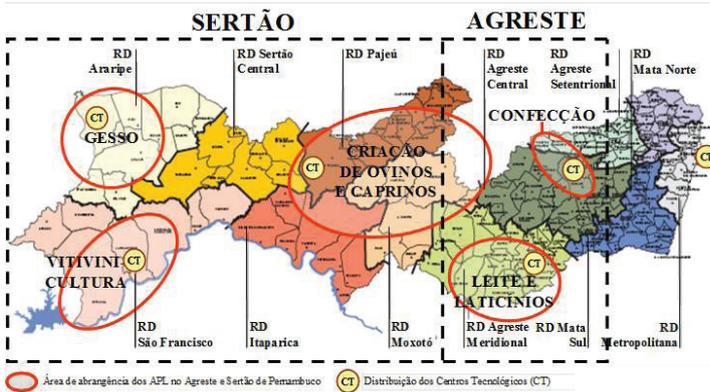
Voltado às pesquisas de vitivinificação, visando a “atestar a produção de vinhos de qualidade no Semi-árido nordestino” para favorecer a obtenção de uma denominação de origem para os vinhos do Vale, o Laboratório de Enologia instalado na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em Petrolina, foi inaugurado em fevereiro de 2006 (Embrapa, 2008). Apoiado pelo Governo de Pernambuco, tal laboratório constitui-se numa unidade piloto de vitivinicultura envolvendo o cultivo destinado à pesquisa, em três empresas do Vale, de cerca de 18 ha de uvas. Na mesma ocasião, foi inaugurado o CT Uva e Vinho, que também funcionará na Embrapa. Esse CT avança suas atividades

---

<sup>16</sup> O Governo do Estado, através de contrato de gestão entre a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA) e a Organização Social ITEP, repassa os recursos financeiros públicos vinculados ao Programa. O ITEP gerencia a aplicação desse e de recursos de outras fontes (como os obtidos por serviços prestados). As unidades locais de gestão dos CT (Associação ou Sociedade Civil) poderão receber diretamente os recursos do Governo do Estado (quando são OSCIP) ou através de Termos de Parceria ou Convênios, sendo supervisionados pelo ITEP (ABIP/II, 2007).

para as áreas de formação profissional e empreendedorismo<sup>17</sup>, ao lado das pesquisas realizadas pelo Laboratório de Enologia. Além dos cursos profissionalizantes, outras ações são desenvolvidas com os propósitos citados, como o controle da qualidade dos vinhos produzidos na região e o estímulo ao empreendedorismo, a partir da incubação de empresas de base tecnológica.

**Figura 2. Programa de CT: Arranjos Produtivos Locais do semi-árido pernambucano**



Fonte: FIDEM, Mapa base de Pernambuco com Regiões de Desenvolvimento (2007), com intervenções da autora.

Os investimentos realizados (cerca de R\$ 2 milhões no Laboratório e no CT) resultarão em pesquisa e qualificação profissional para melhoria da qualidade dos processos agrícolas e industriais, incidindo na uva e no vinho produzidos e na diversificação da produção (sucos de uvas) com o objetivo de criar uma tipicidade regional associada a esses processos e produtos (tropicais). Esses esforços visam, em última análise, à criação de uma identidade regional da vitivinicultura que conduzam à consolidação de uma identificação geográfica dos produtos do Vale do São Francisco e, conseqüentemente, possibilitem ampliar sua competi-

<sup>17</sup> O CT Uva e Vinho realiza cursos de qualificação técnica com 240h/cada (tecnologia em alimentos, viticultura e enologia) para os trabalhadores do APL da vitivinicultura. Esses cursos são coordenados pelo Governo do Estado (SECTMA) em parceria com o Centro Federal de Educação Tecnológica em Petrolina (CEFET- Petrolina).

tividade (aumentando a exportação) e a geração de emprego e renda na região (SECTMA, 2008).

Como demonstrado, os APL considerados prioritários pelo Governo Federal não coincidem integralmente com os dos Programas Estaduais. Se o MDIC considera a Fruticultura, a Ovinocaprinocultura e a Apicultura, o Governo do Estado elegeu, na mesma região, a Vitivinicultura para implantar o CT. Apesar dessa divisão setorial não estar pautada propriamente num planejamento integrado (o que seria a situação ideal), ela resulta em uma divisão política das intervenções que poderá contribuir para a complementaridade de ações das duas instâncias governamentais, no sentido de cobrir as diversidades econômicas e envolver diversos atores que atuam no mesmo território.

### **3. Produção de vinho no paralelo 8º? A vitivinicultura do Vale do São Francisco quebrando paradigmas**

#### **3.1. A produção vinho no Brasil e o mercado nacional e internacional**

O vinho carrega simbolismos que lhe conferem uma identidade cujos valores, a ele associados, mudam com o tempo (caráter religioso, importância nas festividades e para a saúde). Em sua evolução, assumem grande importância os avanços tecnológicos, tanto na agricultura quanto no processo industrial, que têm rebatimento direto na forma de produzi-lo e que reconfiguram o mapa mundial de produção e consumo no mundo. Como produto construído historicamente, o vinho incorpora a carga cultural das civilizações que o produzem e o consomem.

As regiões de clima temperado (localizadas entre os paralelos 30° e 45° de Latitude Norte e Sul) são tradicionalmente produtoras e consumidoras do vinho. O *savoir faire* secular na produção dos vinhos europeus a partir da combinação de diversos tipos de uvas (*assemblages*) e associados a um *terroir* específico, caracterizam-nos por sua identidade vinculada a uma determinada região, atribuindo-lhes uma “denominação de origem controlada”.

Por outro lado, os Estados Unidos conceberam, a partir da década de 60, os vinhos resultantes de um único tipo de uva (varietais), ampliando o mercado pelo menor preço da garrafa possibilitado pela produção em larga escala. Esse conceito foi adotado pela Austrália, África do Sul, Nova Zelândia, Argentina e Chile. Também na região vinícola do Submédio São Francisco são produzidos vinhos do tipo varietal (Cabernet Sauvignon, Merlot e Shiraz), ainda que figurem entre os objetivos dos

vinicultores locais a constituição no futuro de uma região de origem controlada (PROMATA, 2005).

A produção de vinho no Rio Grande do Sul (desde o século XIX) expandiu-se paulatinamente com organização dos produtores gaúchos e respaldados pelas restrições à importação até 1970, quando a entrada de vinícolas estrangeiras alteraria o padrão produtivo dos vinhos de garrafa, de qualidade inferior, produzidos por pequenos produtores gaúchos cooperativados que voltaram-se à produção de vinhos finos. A abertura comercial nos anos 90 ampliou as importações e consumo de vinhos finos, diminuindo a participação de vinícolas estrangeiras e aumentando a de pequenas vinícolas nacionais de vinhos de melhor qualidade (Miolo, Salton e Valduga) no Vale dos Vinhedos (RS), que se tornou área de identificação de origem controlada.

O alto custo de produção do vinho fino (condições edafoclimáticas desfavoráveis) e o aumento das importações (de 19,4% em 1993 para 48,7% em 2002)<sup>18</sup>, acirrando a competição com vinhos chilenos e argentinos, contribuíram para a queda na produção de vinhos finos no RS que passa de 56 milhões de litros em 2000 para 29,5 milhões em 2003<sup>19</sup>. Apesar do quadro desfavorável, a viticultura gaúcha concentrava 90% da produção nacional de vinho, em 2004, com características produção familiar (cerca de 2,5 ha para os vinhedos médios). No entanto, o pequeno mercado de vinho no Brasil (consumo médio inferior a 2 l/pessoa/ano, enquanto na França é de 58,7 l) representa uma potencialidade a ser explorada (CODEVASF, 2005, op. cit. Rosa e Simões, 2004).

### 3.2. O APL da vitivinicultura de Pernambuco

O APL da vitivinicultura, em Pernambuco, é constituído pelos municípios de Petrolina (268.339 hab), Santa Maria da Boa Vista (39.626 hab) e Lagoa Grande (21.125 hab). A população de Petrolina é predominantemente urbana (76% pop urbana), enquanto Santa Maria (62% pop rural) e Lagoa Grande (55% pop rural), rural (IBGE, 2000). Dos três municípios, Petrolina apresentou o maior IDH (0,748), em 2000, mais alto que o do estado (0,705), mas inferior ao do Brasil (0,766). Destaca-se o crescimento do IDH de Lagoa Grande que aumentou em 24%, no período 1991/2000 (tabela 1).

<sup>18</sup> Conforme dados da Secex/DTIC/Uvibra, adaptados de Rosa e Simões, 2004.

<sup>19</sup> Conforme dados da União Brasileira de Vitivinicultura (Uvibra) e do Instituto Brasileiro do Vinho (Ibravin), extraído de CODEVASF, 2005.

**Tabela 1. Alguns indicadores socioeconômicos dos municípios do APL Vitivinicultura (PE)**

APL Município	IDHM		Área (mil km <sup>2</sup> )	Pop. 2007 (mil hab.)	% no PIB de PE (2006)	PIB per capita R\$ (2006)	Composição setorial (% em 2006)		
	1991	2000					Agr.	Ind.	Serv.
Brasil	0,696	0,766	8.514,8	191.791	-	12.688	-	-	-
PE	0,614	0,705	98,6	8.485,3	-	6.528	5,2	21,6	73,2
Recife	0,740	0,797	217	1.533,5	33,0	12.091	0,1	17,4	82,5
Petrolina	0,668	0,748	4,7	268,3	3,37	6.814	22,8	14,0	63,2
S. M. B Vista	0,591	0,669	2,9	39,6	0,57	4.701	41,6	9,8	48,6
Lagoa Grande	0,505	0,627	1,9	21,1	0,30	6.041	48,8	7,0	44,1

Fontes: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2000). Agência CONDEPE/FIDEM (2006) e IBGE (2007).

Os indicadores econômicos demonstram a importância de Petrolina para a região, ela tem a maior participação do PIB de PE (3,19%) e o maior PIB per capita (R\$ 6.814,00) entre os três municípios. Este último indicador apesar de superar o valor de PE é quase a metade do de Recife. Em Petrolina o peso dos serviços é mais significativo (63,2%), reiterando a tendência do estado e da capital, enquanto nos outros dois municípios o peso da agropecuária se equipara ao do serviço, ambos participam em mais de 40% do PIB. Mas Petrolina tem a maior concentração industrial do APL (14%). Destaca-se a produção de uva no APL (Petrolina é o segundo maior produtor do Brasil, Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista, ocupam respectivamente a terceira e a quarta posição no NE)<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Analisando os dados da Produção Agrícola Municipal (IBGE, 2007) constatamos que o primeiro produtor brasileiro de uva é o Rio Grande do Sul (704.176 t), com 51,3% da produção nacional (1.371.555t), seguido por São Paulo (198.123 t), Pernambuco (170.325 t) e Bahia (119.610 t). No entanto, Pernambuco ganha em produtividade com um rendimento médio de 30.023 kg/hectare (contra 15.532 kg/hectare no RS e 17.829 kg/hectare em SP), em função das 2,5 safras anuais. A produção de uva em PE é mais concentrada, o que explica o fato de Petrolina (112.200t) ocupar o segundo lugar na quantidade produzida de uvas entre os municípios brasileiros, após Bento Gonçalves (121.800t), no RS, que ocupa o primeiro lugar. Vale ressaltar que estes dados referem-se não apenas às uvas viníferas, mas incluem as uvas de mesa, devendo-se levar em consideração também as diferenças de qualidade da uva destinada ao mercado interno daquela destinada ao mercado externo. Provavelmente por esta razão o valor da produção de PE (368.341 mil reais), onde boa parte da uva destina-se à exportação, é maior do que a de SP (313.175 mil reais), apesar da menor quantidade produzida no primeiro.

O aglomerado Petrolina/Juazeiro possui a maior concentração populacional do Semi-árido com 498.877 hab<sup>21</sup> (IBGE, 2007). Com 3,16 % da população estadual, Petrolina é o sexto mais populoso dos 185 municípios de Pernambuco<sup>22</sup>. Em Petrolina, pólo regional, localiza-se toda a rede institucional de apoio ao APL, além da infra-estrutura de logística e de serviços (grandes supermercados, centro de convenções, *shopping center*, bancos, escritórios de projeto e assistência técnica, consultorias especializadas, serviços de saúde, turismo etc.) e a rede de transporte para escoamento da produção (através de rodovias, ferrovias, do porto fluvial de Petrolina, e o aeroporto internacional de Petrolina, com condições de receber aviões cargueiros).

A vitivinicultura relaciona-se intimamente à fruticultura irrigada (produção da uva de mesa), sendo incorporada à sua dinâmica econômica pela iniciativa empresarial, a partir dos anos 70 e 80. A Vinícola Vale do São Francisco (PE), cujo proprietário – italiano – adotou a tecnologia da Califórnia (USA) na produção de vinhos jovens a partir de cepas européias e americanas, produz desde 1986 o Vinho Botticelli que, por sua boa aceitação no mercado nacional, estimulou a instalação de outras empresas. As oito vitivinícolas que compõem atualmente o APL apresentam origens e portes diferenciados, mas evidencia-se a expansão de investimentos no setor, através da concentração de capitais. Os movimentos de associações das empresas tendem a buscar as estratégias de melhor inserção no mercado e adaptação dos produtos (PROMATA, 2006).

A Tabela 2 demonstra que, em 2004, a área plantada com vinhas era de 458 ha, sendo produzidos quase 8 milhões de litros de vinho.

---

<sup>21</sup> A população de Juazeiro (Bahia) é de 230.538 hab (IBGE, 2007).

<sup>22</sup> Com a população fortemente concentrada na Capital e na Região Metropolitana, Recife tinha cerca de 18% da população, enquanto Caruaru, no Agreste, tinha 3,4%, segundo estimativa a partir dos dados do IBGE, 2007.

**Tabela 2. Cronologia da Instalação das Empresas Vitivinícolas no Pólo Petrolina-Juazeiro**

Estado / Município	Fazenda / Empresa(s)	Ano de instalação /Ano de produção de vinho	Marca(s) do produto	Área com uvas viníferas (ha) 2004	Produção de vinho em 2004 (mil l)
PE/ Sta. Maria da Boa Vista	Faz. Milano / Vinícola Vale do S. Francisco S/A	1970 / 1986	Botticelli	120	1.200
	Adega Bianchetti Tedesco Ltda	2000 / 2001	Bianchetti	12	150
	Faz.Garibaldina / Vinícola Lagoa Grande Ltda	1990 / 2001	Carrancas Garziera	60	600
PE/ Lagoa Grande	Faz. Planaltina(1600 ha) / Vitivinícola Sta. Maria S/A	1987 / 2004	Adega do Vale. do S. Francisco	200	1.500
	Vinibrasil	2004 / 2004	Rio Sol		
	Faz.Ducos (125 ha) / Ducos Vinícola Ltda(*)	2001 /2003	Château Ducos	18	100
	Faz.Passarinho / Bella Fruta Ltda	1990 / 2000	Vinhos do Vale	(75**)	(2.500**)
	Vinícola Vale do Sol Ltda. empresa do mesmo grupo***	2004/ 2005	Cave do Sol		
BA / Casa Nova	Faz. (Ouro Verde)700 ha / Ouro Verde Ltda.	1985/ 2002	Terra Nova Miolo	60	1.800
Total	6 Fazendas / 8 Vinícolas			458	7850

(\*) Utiliza as instalações da indústria Garziera para a produção do vinho.

(\*\*) Uvas de mesa, as de descarte são para produção de vinho comum (cerca de 2,5 milhões de litros).

(\*\*\*) Essa vinícola entrou em produção em 2005, com previsão de plantio de 30 ha de uva viníferas.

Fonte: PROMATA, 2006, apud Vital, M. Filho e F. Filho (2004).

É interessante observar a concentração de vinícolas em Lagoa Grande. Este município possui seis vinícolas, enquanto os municípios de Santa Maria e de Casa Nova (na Bahia) possuem apenas uma, cada um<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Casa Nova, por pertencer ao estado da Bahia, não se insere na delimitação do APL traçada pelo Governo de Pernambuco para efeito de políticas públicas de fortalecimento da atividade. No entanto, este município incorpora-se à vitivinicultura do São Francisco, assim como Juazeiro, que se integra à Petrolina tanto do ponto de vista de produção de uvas (fruticultura) como por sua dinâmica urbana.

Segundo informações da Embrapa, a vitivinicultura do Vale do São Francisco concentra, atualmente, cerca de 20% da produção nacional de vinhos finos empregando cerca de 30 mil pessoas na atividade, com um faturamento médio de R\$ 30 milhões anuais. O APL é a segunda região produtora do país (o Rio Grande do Sul é a primeira) com vinte tipos de vinhos jovens e alguns vinhos de guarda, envelhecidos em barricas de carvalho. Projeta-se uma produção de 25 milhões de litros de vinhos e espumantes até 2010 (Jornal do Comércio, 2008).

A ainda recente produção de vinhos no Vale e o aproveitamento de suas potencialidades, inerentes às suas características climáticas diferenciadas de outros países produtores, exigem um percurso tecnológico de amadurecimento dos processos agrícolas e industriais para a obtenção de vinhos com características locais e melhor inserção mercadológica (CODEVASF, 2005). Embora a vitivinicultura do Submédio São Francisco esteja ainda em estágio incipiente (iniciado há cerca de 25 anos e apenas 8 empresas instaladas) seu potencial é inegável, com um crescimento significativo. Sua dinamização deve-se à “forma institucionalizada de ações conjuntas envolvendo a iniciativa privada e as instituições públicas” (EMBRAPA, 2006).

Os acordos contratuais entre empresas nacionais (pernambucana, gaúcha) e européias (italiana, francesa e portuguesa) com o Governo de Pernambuco para a implantação de vinícolas estimulando a associação de capitais (nacional e europeu) e também a relação com o Rio Grande do Sul<sup>24</sup>, oportunizam alternativas de inserção no mercado interno e externo, além da troca de experiências. A expansão da produção de vinho no Vale baseia-se na expectativa, por parte dos produtores, da ampliação das exportações, mas também do aumento do consumo interno per capita anual, hoje um pouco abaixo de dois litros (CODEVASF, 2005).

Em contraposição aos aspectos positivos citados ligados às potencialidades da produção/produktividade no clima tropical, ao arranjo institucional dando o suporte tecnológico à atividade e à organização e dinamismo do empresariado local, Lima (2006) destaca, no entanto, alguns desafios a serem superados. São eles: a elevada carga tributária; o sistema de telecomunicações e transporte ainda deficiente; o elevado nível de insegurança na região; o crédito insuficiente para uva e vinho, tendo em conta os prazos de maturação dos parreirais e o período de envelheci-

---

<sup>24</sup> Diferentemente das outras empresas, a Bella Fruta Ltda. (grupo gaúcho Passarim) produz vinho comum (ou de mesa) a granel, com uvas de descarte, que é vendido para outras vinícolas da Serra Gaúcha para ser engarrafado e comercializado (CODEVASF, 2005).

mento dos vinhos; o marketing ainda incipiente e a concentração dos fornecedores de embalagens, rolhas e rótulos no Sul/Sudeste<sup>25</sup>.

Vale ressaltar que, diferentemente da estrutura produtiva da vitivinicultura no Vale dos Vinhedos (RS), no Vale do São Francisco, no atual contexto, onde ainda é necessário avançar em pesquisa e tecnologia para potencializar suas vantagens competitivas e para adequar a produção às características locais, e diante dos desafios expostos, os pequenos produtores não conseguem se inserir na produção de uvas viníferas, nem tampouco na vinificação. No entanto, a perspectivas da democratização desses avanços, da expansão da atividade e da disponibilidade de terras a serem cultivadas não limitam as possibilidades futuras, desde que a inclusão do pequeno produtor seja uma prioridade a ser incorporada pelas políticas públicas. O Instituto Nacional de Colonização e da Reforma Agrária - INCRA, por exemplo, sinalizou o interesse em experimentar a produção de uvas viníferas em alguns dos assentamentos dos sem terras sob sua responsabilidade, mas até o momento, ainda não conseguiu viabilizar a experiência<sup>26</sup>.

## **Conclusão**

Com base no quadro traçado, fica evidente a decisão política do poder público em apoiar a vitivinicultura no Semi-árido nordestino. As iniciativas que vêm desde a década de 60, com a implantação dos perímetros irrigados, encontraram forte respaldo político, resultando em investimentos consideráveis por parte do governo federal. As lideranças políticas locais desempenharam um importante papel de pressão para a continuação dos investimentos na região durante mais de 30 anos, a exemplo da família Coelho que assumiu cargos políticos importantes no âmbito dos governos federal e municipal.

A decisão do governo de Pernambuco em apoiar a vitivinicultura na região, incluindo esse APL entre os prioritários e beneficiando-o com o CT Uva e Vinho, pautou-se claramente na força da organização política e empresarial, como também nas potencialidades da rede institucional instalada para garantir o suporte tecnológico necessário ao setor. O empresariado local, mesmo em pequena representatividade numérica, apóia as iniciativas governamentais e se articula para melhoria do APL,

---

<sup>25</sup> O autor apresentou estes dados durante o Fórum do BNB, em 2006.

<sup>26</sup> Entrevista realizada pela autora com ex-superintendente do INCRA em Petrolina, Erilson Lira, em julho de 2007.

ancorando-se institucionalmente na rede da fruticultura irrigada, mais consolidada, a exemplo da influência da Valexport sobre o recém criado Instituto do Vinho e estratégia de ação integrada.

Dessa forma, parece haver uma conspiração positiva das redes institucionais e da iniciativa privada, criando uma sinergia que impulsiona a atividade. Sinergia esta pautada em um modelo que se constrói não apenas das relações sociais locais, mas, sobretudo, a partir da decisão conjunta, deliberada, expressa como diretriz nas políticas públicas e aderida pelo empresariado local, em fortalecer o capital social, através da consolidação formal dos espaços e das regras onde podem se estabelecer a cooperação a partir da confiança mútua (Putnam, 2006). Essa tomada de decisão pactuada para fortalecer o APL baseia-se na “construção” de uma identidade regional para inserção competitiva no contexto global, substituindo o estigma do “NE problemático” pelo “NE que dá certo”.

Apesar do discurso oficial das políticas públicas de APL respaldar-se na experiência de sucesso dos distritos italianos da Terceira Itália, o caso estudado não parece encontrar semelhança nesse contexto. Os DI foram surgindo e se consolidando a partir das redes sociais historicamente enraizadas por laços familiares e por vínculos de confiança, reproduzindo no ambiente profissional e na interação rural / urbano, o *savoir faire* adquirido ao longo de gerações em torno de uma atividade dominante (Raud, 1996). A “atmosfera industrial”, descrita por Marshall, possibilita a difusão do conhecimento e propicia a inovação de forma espontânea, para além dos ambientes institucionais.

No nosso exemplo, a tecnologia e a inovação, ancoradas na pesquisa, são imprescindíveis para a inserção competitiva da região no mercado mundial do vinho. A difusão das novas técnicas junto aos produtores é diretriz das políticas e essencial para ressaltar a tipicidade local, descobrir as cepas mais adaptadas a especificar o “terroir”, resultando num vinho com sabor diferenciado. Todo esse conjunto contribui para identificar intimamente o vinho à região e para sua recíproca, criando uma nova identidade regional (a identidade ligada aos tipos de vinhos, às uvas que o produzem e ao processo produtivo) para, enfim, agregar valor ao produto e o consolidá-lo no mercado de vinhos finos.

Em nível nacional, não caberia considerar concorrentes os setores vinícolas nordestino e gaúcho, pois eles se diferenciam nas características da produção. Evidentemente, no enoturismo o RS apresenta externalidades positivas insuperáveis (clima, tipicidade, inúmeras pequenas vinícolas, rede turística). No entanto, se a vitivinicultura do Semi-árido

não tem a tradição do Vale dos Vinhedos, ela não pode ser subestimada devido ao seu caráter inovador. Por sua localização numa região tropical, diferencia-se das outras posições geográficas das tradicionais zonas produtoras de vinho (entre os paralelos 30 e 45° de Latitude Norte e Sul). Além disso, desde o início, o que se pretendia com todas as políticas públicas que consolidaram uma infra-estrutura necessária ao desenvolvimento da fruticultura e em decorrência da vitivinicultura era “romper” o destino inexorável do Semi-árido, refém das condições climáticas que conduziam às secas sistemáticas. Pretendeu-se desafiar a dicotomia da “região que ganha” (Benko, 1992) em detrimento à outra que necessariamente perde, rompendo-se com a reprodução inexorável das desigualdades regionais no âmbito do país (o Sul em relação ao NE) e do estado (a Região Metropolitana do Recife em relação ao interior do estado).

A rede institucional instalada em Petrolina, com a presença de sedes institucionais importantes (CODEVASF, EMBRAPA, CEFET, SEBRAE, SENAI, SENAC, INCRA, UPE, UNIVASF etc.), propicia e alimenta a formação permanente de uma “massa crítica”. Além disto, o fato da atividade se distribuir nas duas margens do rio, abrangendo municípios de dois estados (PE e BA) remete à articulação interestadual, agregando a força política de ambos os estados, cujos desempenhos socioeconômicos e influências regionais são destacáveis frente aos outros estados nordestinos. O estabelecimento da RIDE é decorrência destas articulações estratégicas.

Soma-se a esse fato a rede urbana do conglomerado Petrolina / Juazeiro, com a gama diversificada de infra-estruturas e serviços especializados, transformando-o num território diferenciado do entorno, representando um pólo de importância regional de cidades de pequeno porte em pleno Sertão e desconcentrando o raio de influência, inclusive pela distância, e a dependência em diversos aspectos das capitais (Recife e Salvador). A presença do aeroporto de Petrolina e as possibilidades de comunicação geradas pelo desenvolvimento técnico-informacional permitem relações nacionais e internacionais e fluxos comerciais (via exportações de frutas e vinhos) diretamente da região.

Essa ilha de urbanidade e de modernidade em pleno Semi-árido nordestino convive ao lado de atividades tradicionais, como a caprino-ovicultura e a pesca artesanal, as manifestações culturais, o rico artesanato em madeira com a imagem da carranca (originalmente colocada na proa das embarcações para espantar os maus espíritos e proteger os pescadores durante as pescarias no rio São Francisco) e a culinária local (gastronomia típica à base de caprinos e ovinos e dos peixes de água

doce oriundos do rio São Francisco). Outros atores locais vêm à cena na região, como os movimentos ambientalistas, com a presença de ONG que atuam em defesa da preservação da caatinga e pela revitalização do rio São Francisco, os pequenos produtores da agricultura familiar nos assentamentos organizados pelo INCRA, as associações inseridas nos programas de convivência com a seca, organizadas na Rede de Articulação do Semi-árido (ASA), os pequenos produtores da agricultura de sequeiro (sem irrigação), as famílias mais excluídas objetos de programas sociais de combate à fome e à exclusão social.

São dois lados dos territórios que, ora se entrelaçam, ora se segregam por barreiras virtuais. As territorialidades dos atores são diversas como distintas são suas reivindicações. Os movimentos de empresários organizados reivindicam melhores condições de infra-estrutura e logísticas, pesquisas agronômicas desenvolvimento técnico e tecnológico, mais investimentos em marketing nacional e internacional para ampliar a inserção competitiva de seus produtos no mercado. Os assentados do INCRA e os pequenos produtores da agricultura de sequeiro reivindicam assistência técnica, insumos para produção, crédito para ampliar a produção. Os índices sociais ainda revelam os déficits em educação, saúde e segurança, o IDH e os outros indicadores socioeconômicos demonstram que o desenvolvimento local não se expande para a maioria da população e que a segregação social e cultural se manifesta claramente.

Pouco a pouco, as frutas produzidas na região entram no mercado local e mesmo o vinho, passa a ser consumido nos restaurantes mais conceituados pela elite local e encontrado nas lojas do aeroporto, embora sejam ainda prioritariamente destinados à exportação, a outras regiões. Esses produtos, no entanto, compõem a imagem regional do “novo”, do “global”, incorporando ao imaginário local o “progresso” através da vitória sobre os desafios que se impõem a uma parte da região historicamente castigada pela seca através da outra parte, irrigada, com uma produção crescente de frutas e vinhos, com investimentos em infra-estrutura e logística, com o aeroporto internacional. A inauguração, em 2005, da Universidade Federal do Vale de São Francisco (UNIVASF) representou um fato simbólico de reconhecimento da importância regional de Petrolina, trazendo a possibilidade de formação de qualidade para juventude se consolidar na região com os novos cursos superiores (sem a necessidade de se mudar para o Recife em busca dessa formação).

A Petrolina urbana, marcada pela arquitetura moderna dos edifícios luxuosos à margem do rio São Francisco, inspira-se na imagem da modernidade “da região que ganha” (Benko e Lipietz). A imagem cons-

truída pelas políticas públicas do pólo Petrolina / Juazeiro ancora-se nos arquétipos de suas capitais (Recife e Salvador), como ideário do progresso, do moderno. O clichê de “Califórnia Nordestina” utilizado pela mídia ao referir-se à região, assume uma conotação de progresso e desenvolvimento associados, muito mais, aos símbolos de modernidade incorporados na paisagem e na rede institucional, que às técnicas de produção do vinho similares às da Califórnia. Mais uma vez, camufla-se o “mito do desenvolvimento americano” como o ideal a ser alcançado (Rist, 1996)<sup>27</sup> que em tantos momentos têm marcado a história política e econômica do Brasil, como na gestão do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), em que sua política desenvolvimentista implantou o Plano de Metas e construiu Brasília, como símbolo do Brasil moderno.

Em contraposição, a imagem tradicional do Sertão, do sertanejo típico, da caatinga, da agricultura familiar, representa a visão dúbia do atraso, da miséria, do sofrimento com a seca e a do guerreiro que luta e vence as adversidades impostas pelo clima e pelas poucas oportunidades oferecidas. Se, por um lado, as telecomunicações, a informática, o aeroporto interconectam a região ao mundo, por outro subsistem, em uma parte da população rural, o isolamento, o abandono, a distância incomensurável da capital. Convivem intimamente, nem sempre como pares antagônicos, mas antes como duas faces da mesma moeda, o novo e o tradicional, a inclusão digital e a exclusão educacional, o urbano e o rural, o global e o local. O local contém o global e vice-versa, e esses se reconfiguram numa troca permanente e imprescindível. Os esforços para obtenção de uma indicação geográfica do Vale, com a “denominação de origem controlada” para seus produtos, significam agregar a identidade regional ao produto, mas ao mesmo tempo, pretende levar a imagem da região ao mundo. A imagem do local tradicional passa a ser a do pitoresco, da região que desafia a aridez e que vence, “apesar” de estar no Semi-árido, incorporando o crescimento econômico como símbolo do desenvolvimento e do progresso.

Refletindo sobre a idéia de progresso do conhecimento, Morin (1996) explica que a visão linear da noção de progresso numa tradução ao mesmo tempo quantitativa (associado a crescimento) e qualitativa (associada

<sup>27</sup> A construção do arquétipo americano como projeto a ser perseguido através da ajuda para o “desenvolvimento” dos “países do primeiro” mundo aos do “terceiro mundo” Gibert Rist (1996) denominou de “religião do desenvolvimento”. Essa “religião” seria caracterizada pela dependência entre países industrializados e não industrializados exercida através das políticas de cooperação entre esses blocos antagônicos sempre com o foco no crescimento econômico.

a um ideal a ser alcançado), conduz a alguns equívocos. Em primeiro lugar, quando se articula, para alcançar o progresso, a noção de crescimento econômico à de desenvolvimento social e humano. Em segundo lugar, quando se vincula a idéia de progresso à de racionalidade, ordem e organização. Contrapondo-se a esses pressupostos, o autor demonstra que o crescimento pode provocar prejuízos ao invés de bem-estar. Por outro lado, o progresso contém não apenas a ordem, mas também a desordem, realizando um duplo jogo que simultaneamente organiza e degrada, cria e destrói, pois tudo o que vive (inclusive os astros), morre. “Assim, o progresso é acompanhado por seu contrário. Isso significa que o progresso não representa a dimensão total da sua realidade, sendo um aspecto do devir, mas não o único” (p.97).

A noção de progresso e, por consequência, a idéia de desenvolvimento que a esta se vincula, deveria ser inserida na produção do conhecimento humano de forma a refletir toda sua complexidade. “Complexidade significa que a idéia de progresso, aqui empregada, comporta incertezas, comporta sua negação e sua degradação potencial e, ao mesmo tempo, a luta contra essa degradação. Em outras palavras, há que fazer um progresso, que deve deixar de ser noção linear, simples, segura e irreversível para tornar-se complexa e problemática. A noção de progresso deve comportar autocrítica e reflexividade” (Morin, 1996, p.98).

O debate sobre desenvolvimento e as suas práticas nos diferentes países do globo não se deu de forma linear. Todo o século XX foi permeado de grandes mudanças e aceleração profunda nas conquistas humanas, tanto em nível planetário como extraplanetário. Nunca antes o domínio humano sobre a natureza foi tão intenso e sua capacidade de superar os próprios limites e os do seu meio, através da técnica e da tecnologia, foi tão exacerbada. A história da humanidade é marcada pelo processo de criação e dominação da natureza. A concepção de um mundo menos selvagem, mais controlado, sempre esteve nos objetivos de seu processo criativo.

Dominar as condições adversas imposta pelo clima do Semi-árido, incorpora um significado incomensurável ao vinho produzido nos trópicos: o que era anteriormente inconcebível torna-se inesperadamente factível e se impõe como realidade transformando indelevelmente as paisagens, com os parreirais, com a cidade que cresce e busca se articular cada vez mais à rede global.

## Bibliografia

- Araújo, Tânia “Por uma política nacional de desenvolvimento regional”. *Revista Econômica do NE*, Banco do Nordeste do Brasil, Vol.30, nº2. [On line]. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, abril de 2002. [acesso: 10 de maio de 2007] Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/observaNE/obte011.html>>.
- Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica – ABIP-TI. [On line]. Brasil, 2007. [acesso: 10 de setembro de 2007] Disponível em: <<http://www.otg.org.br/textos/boaspratica/processos/itep7.1.pdf>>.
- Bagnasco, A. e Triglia, C. (1993). *La Construction Sociale du Marché. Le défi de la Troisième Italie*. Paris: Cachan/Ed. de l'ENS.
- Beccattini, G. (1992). “Le district marshallien : une notion économique.” In Benko G. et Lipietz A. (Eds.). *Les régions qui gagnent* (pp.13-32). Presses Universitaires de France.
- Benko, Georges (1998). *La science régionale*. Paris: PUF.
- Benko, Georges (2001). *Lexique de géographie économique*. Paris: Armand Colin.
- Benko Georges et Lipietz, Alain (1992). *Les régions qui gagnent*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Benko Georges et Lipietz, Alain (2000). *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*. Paris: PUF.
- Brasil, Governo Federal, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (1995). *Plano diretor para o desenvolvimento do Vale do São Francisco* – PLANVASF. Brasília.
- Brasil, Governo Federal, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. [On line] [acesso: 15 de dezembro de 2007] Disponível em: <<http://www.codevasf.gov.br>>.
- Brasil, Governo Federal, EMBRAPA. [On line]. Matéria em meio digital, de 01 de fevereiro de 2006 [acesso: 05 de fevereiro de 2008] Disponível em: <<http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2006/fevereiro/noticia.2006-02-01.6794454339>>.
- Brasil, Governo Federal, Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. GTI – Grupo de Trabalho Interministerial para a recriação da SUDENE. [On line]. *Bases para a recriação da SUDENE: por uma política de desenvolvimento sustentável para o NE* [acesso: 12 de junho de 2005] Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br>>.

- Brasil, Governo Federal, Ministério da Integração Nacional. Agência de Desenvolvimento do NE. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. [On line]. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do NE: Desafios e possibilidades para o NE do Século XXI [acesso: 10 de maio de 2007] Disponível em: <<http://www.adene.gov.br>>.
- Brasil, Governo Federal, Ministério da Integração Nacional. Agência de Desenvolvimento do NE. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. [On line]. Plano estratégico de desenvolvimento do Semi-árido [12 de maio de 2007] Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br>>.
- Brasil, Governo Federal, Ministério da Integração Nacional. [On line] [acesso: 30 de maio de 2007] Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais>>.
- Brasil, Governo Federal, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. [On line]. Diretrizes para Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE [acesso: 09 de maio de 2007] Disponível em: <<http://desenvolvimento.gov.br>>.
- Brasil, Governo Federal, Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste. [On line] [acesso: 15 de dezembro de 2007] disponível em: <<http://sigserver.sudene.gov.br>>.
- Courlet, Claude (1994). “Le Système s Productifs Localisés, de Quoi Parle-t-on?” In Courlet, Claude et Soulange, Bernard (dirs.). *Industrie, territoires et politiques publiques* (p.41). Paris : L’Harmattan.
- Faure, Y. e Labazee, P. (2005). “Les territoires productifs des agglomérations de PME dans les Suds : modèles et problèmes.” In Antheaume, B. Giraut F. (ed.) *Le territoire est mort, vive les territoires: une refabrication au nom du développement* (pp. 269-294). Paris: IRD.
- Ganne, B. (1992). “Place et Évolution des Systèmes Industriels Locaux en France: économie politique d’une transformation. ” In Benko, Georges et Lipietz, Alain (Eds.). *Les régions qui gagnent*. Paris: PUF.
- Jornal do Comércio. [On line]. Produção de vinho muda paisagem do Sertão Pernambucano, matéria publicada em 30/06/2006 no site do Jornal do Comércio (JC online) [acesso: 10 de fevereiro de 2008] Disponível em: <[http://jc.uol.com.br/2006/06/30/not\\_114517.php](http://jc.uol.com.br/2006/06/30/not_114517.php)>.

- Lastres, H., Cassiolato, J. e Arroio A., (2005). *Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto.
- Lima, João Policarpo R. e Romani J., Luís Henrique C. (2005). “Iniciativas Estratégicas para Apoiar Inovações no NE: Fruticultura Irrigada/Vitivinicultura.” In Brasil, Governo Federal, Ministério da Integração Nacional, CODEVASF. Recife.
- Lima, João Policarpo R. Cachaça artesanal e vinhos finos no NE: desafios, potencialidades e indicações de Políticas. [On line]. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006 [acesso: 09 de fevereiro de 2007] Disponível em: <[http://www.bancoNE.gov.br/content/aplicacao/Eventos/forumbnb2006/docs/cachaca\\_artesanal.pdf](http://www.bancoNE.gov.br/content/aplicacao/Eventos/forumbnb2006/docs/cachaca_artesanal.pdf)>.
- Lima, Ricardo C. (2006). “Perfil Econômico e Cenários de Desenvolvimento para a Cadeia Produtiva de Vinho e Uva”. In Pernambuco, Governo Estadual, PROMATA. *Relatório setorial integrante do Projeto “Economia de Pernambuco: Uma Contribuição para o Futuro”*. Recife: PROMATA.
- Morin, Edgar (1996). *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Pernambuco, Governo Estadual, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. Política de Capacitação e Formação Profissional. [On line]. Recife: SECTMA, 2006 [acesso: 25 de maio de 2006] Disponível em: <<http://www.sectma.pe.gov.br>>.
- Pernambuco, Governo Estadual, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. Programa de Centros Tecnológicos e Educação Profissional. [On line]. Recife: SECTMA, 2006 [25 de maio de 2006] Disponível em: <<http://www.sectma.pe.gov.br>>.
- Pernambuco, Governo Estadual, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. Centro Tecnológico impulsiona vitivinicultura no Vale do São Francisco. [On line]. Recife: SECTMA, fevereiro de 2006 [acesso: 25 de fevereiro de 2008] Disponível em: <[http://www.sectma.pe.gov.br/noticias\\_ler.asp?noticia=515](http://www.sectma.pe.gov.br/noticias_ler.asp?noticia=515)>.
- Piore, M. J. e SABEL, C.F. (1989). *Les Chemins de la Prospérité. De la production de masse à la spécialisation souple*. Paris, Hachette.
- Putnan, Robert D. de (2006). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, 5ª ed.

- Raud, C. (1996). *L'industrialisation décentralisée: l'expérience brésilienne et le modèle italien: une analyse à partir du cas de l'Etat de Santa Catarina*. Tese de doutoramento em Ciência Económica. Paris: EHES.
- Rist, Gilbert (1996). *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Santos, M. (1996). *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: Hucitec.



# Desequilíbrios territoriais no Rio Grande do Norte, Brasil: Pontos de referencia para avaliação de políticas públicas

Miguel Henrique da Cunha Filho<sup>1</sup>

Departamento de Economia

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Brasil

## Introdução

Os desequilíbrios<sup>2</sup> territoriais na distribuição do Produto Interno Bruto *per capita* (PIB<sub>pc</sub> na sequência do texto)<sup>3</sup> não é um problema exclusivamente do estado do Rio Grande do Norte (RN na sequência do texto). Nenhuma região ou estado brasileiro escapa desta dinâmica ou pode se manter alheio as suas consequências. Qualquer bom observador dos problemas socioeconômicos do Brasil não necessita fazer grandes esforços para ver que, em maior ou menor intensidade, estes contrastes fazem parte dos traços mais característicos do sistema socioeconômico brasileiro, tanto se levar em consideração a situação atual como se fizer uma retrospectiva histórica.

Nos últimos anos, distintas políticas e reformas foram adotadas no Brasil com o objetivo de corrigir as desigualdades e de promover economicamente os coletivos sociais mais necessitados. Vários foram os instrumentos utilizados para atender as necessidades de indivíduos e lugares. A administração central assumiu as maiores responsabilidades de iniciativa pública contra a pobreza e os desequilíbrios territoriais, exemplos disso são os programas de transferência de renda mínima adotado no país desde 1996. A nível estadual são poucos os governos que participam diretamente nos processos de medidas destinadas a combater a

---

<sup>1</sup> Doutorando em Planificación Territorial y Gestión Ambiental, Universidad de Barcelona (UB)/Espanña, e profesor do Departamento de Economía do CA-MEAM/ Universidade do estado do Río Grande do Norte (UERN)/Brasil. Correio electrónico: mhcfilho@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Apesar de certa discordância entre alguns autores, por questões linguísticas, no texto a utilização deste termo ou dos termos disparidades e desigualdades territorial terão o mesmo significado.

<sup>3</sup> O PIB<sub>pc</sub> (ou PIB por habitante) é o valor final dos bens e serviços produzidos num território (país, região, estado, etc.) num determinado ano, dividido pela população deste território no referido ano. A pesar de terem significados diferentes, os termos renda *per capita* e PIB<sub>pc</sub> serão utilizados de forma equivalentes neste artigo.

pobreza e as desigualdades nos territórios. Por outro lado, são muitas e variadas as desculpas, muitas vezes incorporadas a questões claramente de caráter político-ideológico.

Segundo Martínéz y Zoido (2001: 115), a desigualdade territorial é um conflito ou situação negativa que deve ser combatida ou eliminada. Pode está expressada em termos da renda ou através de indicadores mais complexos, que além da riqueza incluem, também, outros aspectos, como o meio ambiente, o bem-estar social e oportunidade de acesso. No caso específico deste trabalho procuramos expressar as desigualdades entre as microrregiões em termos do PIB $pc$ . Este indicador é uma medida de riqueza, ou seja, uma região ou território que apresenta maior PIB $pc$ , possui maior riqueza. O indicador também apresenta limitações e, portanto, deve ser interpretado com bastante cautela, principalmente em regiões com grandes desigualdades internas, como é o caso do Brasil. Assim, territórios com PIB $pc$  muito alto podem esconder situações de pobreza<sup>4</sup>, por que a riqueza pode estar muito concentrada.

De maneira particular, a escolha do estado do RN para o estudo das desigualdades territoriais repousam no fato de ser um dos menores estados do país, em termos territoriais, mas que possui umas condições econômicas internas bastante favoráveis para reduzir as desigualdades. O estado é o maior produtor nacional de sal marinho, o segundo maior produtor nacional de petróleo e o quarto na produção de gás natural. Além de se destacar na exportação de vários produtos agroindustriais e de possuir privilegiadas características naturais e favorável posição em termos de localização estratégicas: trata-se do estado brasileiro mais próximo dos continentes africano e europeu. Entretanto, todos estes fatores aliados às políticas e reformas adotadas, não foram suficientes corrigir as desigualdades de renda em seu território. Em algumas microrregiões, o PIB disponível por habitante é menos da metade do PIB $pc$  estadual; em outras, esse valor supera, em mais de 50%, o PIB $pc$  do estado.

Neste contexto, o objetivo deste trabalho consiste em identificar os desequilíbrios territoriais, em termos de PIB por habitante, entre as microrregiões do estado do RN. Este objetivo se justifica por se constituir um instrumento útil para a intervenção estrutural e importante ferramenta para avaliar a atuação das políticas públicas no âmbito estatal. Apesar de nos últimos anos, o Rio Grande do Norte ter adquirido bons

---

<sup>4</sup> O termo pobreza neste trabalho está relacionado, apenas, à questão material, ou seja, insuficiência de renda.

resultados em alguns indicadores de desenvolvimento, ainda convive com grandes problemas na distribuição de renda, o que permite a existência de graves desequilíbrios territoriais.

Em termos gerais, a maioria dos estudos brasileiros sobre desigualdades territoriais procuram trabalhar a uma escala territorial maior que o nível microrregional. Isto devido, principalmente, a certa dificuldade na obtenção de dados mais desagregados. A fonte principal das informações estatística que se utilizam neste trabalho provém do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O trabalho está estruturado em cinco partes, incluindo esta introdução. A segunda parte faz uma análise comparativa da participação dos indicadores econômicos de PIB $pc$ , produtividade e desemprego do RN com os indicadores nacionais. A terceira parte apresenta a participação do PIB $pc$  do estado no conjunto da região nordeste do Brasil. A quarta parte identifica os desequilíbrios territoriais entre as microrregiões, mostrando a participação do PIB $pc$  de cada uma delas no PIB $pc$  estadual e, na sequência, mostra a estrutura econômica por setor de atividade do estado e de cada microrregião. Por último, a quinta parte faz algumas considerações finais derivadas das principais discussões do trabalho.

## **1. Área do estudo**

O estado do Rio Grande do Norte, localizado na Região Nordeste do Brasil (figura 1), possui uma área total de 53.306,8 Km<sup>2</sup> (0,62% do território nacional e 3,41% do Nordeste) - superior a países como Holanda ( 41.864 Km<sup>2</sup>), Taiwan (36.000 Km<sup>2</sup>), Bélgica (30.528 Km<sup>2</sup>) e Israel ( 21.042 Km<sup>2</sup>) - e uma área litorânea de 410 Km. Da área total do estado, cerca de 60% predomina o clima semi-árido, caracterizado por baixa precipitação pluviométrica (em torno de 400 a 600 mm por ano). Está composto por 167 municípios, que se agrupam em quatro mesorregiões e em dezenove microrregiões. Sua proximidade com o Equador lhe confere características climáticas específicas, como o verão seco e a presença do sol durante a maior parte do ano. De acordo com o IBGE (2006) a população do RN é de 3.003.087 habitantes (1,63% da população do país).

**Figura 1. Rio Grande do Norte**



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco do Nordeste.

## 2. O Rio Grande do Norte no contexto do Brasil

Na primeira metade da década de 2000 o estado do Rio Grande do Norte, encontrava-se entre os estados brasileiros que contavam com um PIB<sub>pc</sub> inferior a 60% da média nacional (Tabela 1), com uma cifra média de 50,22%, ocupando a 20ª posição do total dos 27 estados do país. Se consideramos a evolução do PIB<sub>pc</sub> em paridades de poder aquisitivo podemos dizer que ao longo da primeira metade da década de 2000 este indicador se manteve praticamente na metade da média brasileira. Neste sentido, percebemos que não houve convergência do indicador com a média nacional sendo, portanto, seu desempenho praticamente estável. Esta situação, mesmo que não permita um pessimismo excessivo, podemos qualificá-la de negativa principalmente se tivermos em consideração que apenas 18,52% dos estados brasileiros não experimentaram uma aproximação da média nacional no período.

A partir dos dados da Tabela 2 podemos fazer uma comparação dos indicadores econômicos de produtividade e de desemprego do RN com o conjunto dos estados brasileiros. Com base nos dados percebemos que o posicionamento da economia do RN, em relação ao primeiro indicador, não é motivadora. O índice de produtividade ficou 44,11% abaixo da média brasileira. Por outro lado, a situação do desemprego é relativamente melhor, com uma taxa média inferior à nacional. A junção dos resultados dos indicadores de produtividade, nível de emprego e PIB<sub>pc</sub> (tabela 1) nos apresenta a difícil tarefa de conversão da economia estadual com a média do país. Para uma aproximação dos valores mé-

dios dos índices de produtividade e PIB $pc$ , o RN terá que realizar consideráveis avanços e a um ritmo mais rápido que a maioria dos estados.

**Tabela 1. Desigualdades estaduais no PIB per cápita  
(Índice: Brasil = 100)**

Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Acre	47,4	48,53	56,19	55,57	58,47	57,4	53,93
Alagoas	38,43	38,15	40,23	40,06	40,44	40,2	39,60
Amazônia	103,63	103,31	86,57	85,28	90,33	88,53	92,94
Amapa	65,56	67,11	74	65,49	65,71	62,99	66,81
Bahia	57,01	57,05	54,01	52,97	54,06	56,47	55,26
Ceará	43,14	41,08	44,58	43,64	43,23	43,35	43,17
Distrit Federal	225,01	225,01	307,31	297,78	289,85	296,02	273,50
Espírito Santo	107,01	102,64	98,57	99,23	112,21	118,76	106,40
Goiás	66,51	70,18	84,49	83,57	81,54	77,13	77,23
Maranhão	25,13	25,83	31,47	32,76	33,56	35,59	30,72
Minas gerais	91,58	90,12	82,4	83,56	87,32	85,88	86,81
Mato G. Sul	87,96	93,51	83,6	92,36	88,49	81,98	88,00
Mato Grosso	82,38	80,98	94,63	108,94	125,74	82,38	101,22
Pará	46,77	49,06	46,76	46,83	48,55	48,18	47,70
Paraíba	41,53	42,72	42,24	42,1	39,37	40,23	41,37
Pernambuco	56,84	57,1	51,66	50,26	49,45	50,88	52,70
Piauí	28,98	27,98	30,37	31,35	30,84	31,74	30,21
Paraná	106,49	108,13	106,76	115,14	112,98	105,84	109,22
Rio de Janeiro	147,96	146,34	137,78	131,75	137,15	137,69	139,78
Rio G. Norte	51,62	50,21	50,54	48,71	49,19	51,02	50,22
Rondônia	60,47	59,79	64,01	69,43	67,42	72,12	65,54
Roraima	52,06	51,16	77,74	78,49	68,84	69,68	66,33
Rio Grande Sul	129,12	131,54	120,04	123,63	120,18	114,17	123,11
Santa Catarina	122	122,71	118,99	123,87	125,36	124,71	122,94
Sergipe	51,06	64,8	60,39	60,21	58,82	58,51	59,00
São Paulo	154,28	152,93	158,26	155,7	151,12	154,2	154,42
Tocantins	32,93	37,58	54,62	60,89	61,32	59,67	51,17

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE.

A comparação da evolução destes indicadores entre as unidades da federação mostra um significado inequívoco das tendências espaciais de concentração das atividades econômicas e da riqueza em determinados territórios. Para a produtividade, aqui medida como o PIB por pessoa ocupada, podemos observar que cinco estados tiveram índice de pro-

atividade bem a baixo do país, ou seja, entre 25% e 50% da média nacional. Neste grupo temos, ordem crescente, os estados do Piauí, Maranhão, Ceará, Paraíba e Alagoas. No outro extremo, o pólo de maior produtividade, com índices superiores à média nacional, estão, também ordem crescente, os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Amazonas, Rio de Janeiro, São Paulo e o Distrito Federal.

A taxa de desemprego é, provavelmente, o melhor indicador das variações no mercado de trabalho, seu cálculo é feito pela proporção de pessoas desocupadas sobre o total das pessoas em idade de trabalhar<sup>5</sup>. Nos dois primeiros anos do período de análise, a taxa de desemprego do Rio Grande do Norte foi 22,8% inferior à nacional, com destaque para o ano de 2002, com a taxa 28,2% menor que à do país. Ao contrário, nos três últimos do período, a taxa de desemprego estadual superou em 3,42% à brasileira, neste intervalo o destaque foi para o ano de 2005, com taxa superior a 14% à taxa média do país.

Nos anos de 2001 e 2002 algumas incertezas no cenário nacional e internacional prejudicaram o desempenho da economia brasileira, com maiores reflexos em alguns estados que em outros. Fatores como a crise energética e as medidas de racionamento, a volatilidade do mercado externo (crises da Argentina e de atentados terroristas em EUA) e a mudança interna de Governo, foram alguns dos motivos de incertezas que prejudicaram a economia do país. A partir de 2003 o novo governo estabelece políticas fiscais e monetárias restritivas, com o objetivo de controlar a instabilidade dos preços marcada por fortes pressões inflacionárias e regular as expectativas em relação ao câmbio e ao desempenho da economia. Neste mesmo ano, a balança comercial apresenta sinais de melhora, principalmente pelo superavit das transações correntes, fato que não ocorria desde 1992, e pelas exportações de bens que alcançaram cifras recordes, além de contribuir para aumentar as relações com o setor externo. Neste sentido, a política adotada, ao controlar o nível de preços, obteve a confiança no mercado externo, fato verificado pelo comportamento do câmbio que passou de uma cotação média mensal de R\$ 3,59/US\$ no início do ano para R\$ 2,90/US\$ em seu final.

Em 2004, com menor taxa de desemprego e maior PIB, inicia-se a recuperação da economia em comparação ao ano anterior. A redução da taxa de juros, as boas condições do ambiente internacional, somados a recuperação da balança comercial, principalmente pelo aumento das

<sup>5</sup>No Brasil a População Economicamente Ativa (PEA) - ou pessoas em idade de trabalhar - corresponde a população entre 10 e 65 anos de idade.

exportações e a valorização da taxa de câmbio, que contribuiu para a convergência das metas de inflação programada para o ano, foram os principais fatores para a retomada do favorável desempenho da economia. Este desempenho trouxe reflexos positivos no número de vagas no mercado de trabalho, evidenciados pelo número de ocupações, 88.243 mil e pela taxa de desemprego no ano de 2004, que foi a menor do período, 8,9%. A recuperação da economia do país, iniciada em 2004, não dá seqüência no ano seguinte, o crescimento real do PIB verificado para o ano de 2005 foi inferior a 2004, tal retração esteve associada mais uma vez a adoção de políticas contracionistas para conter as tendências de pressões inflacionárias. Apesar disso, o comportamento das exportações seguiu de forma expansiva e favoreceu o desempenho positivo da balança comercial e, conseqüentemente, o controle do câmbio e das metas de inflação programadas, também beneficiadas pela entrada de capitais estrangeiros devido a manutenção de atrativas taxas de juros a estes capitais.

**Tabela 2. Participação dos indicadores de produtividade e desemprego dos estados nos indicadores brasileiros, (Brasil = 100)**

Estados	Produtividade (PIB/ocupado)			Taxa de desemprego		
	2001-2002	2003-2005	2001-2005	2001-2002	2003-2005	2001-2005
Acre	90,20	67,20	76,40	70,98	78,59	75,54
Alagoas	44,21	47,55	46,22	105,05	92,05	97,25
Amazônia	152,19	111,71	127,90	121,92	129,41	126,42
Amapá	104,57	83,88	92,16	207,57	132,14	162,31
Bahia	55,93	55,36	55,59	107,14	108,44	107,92
Ceará	43,32	44,01	43,73	80,76	84,41	82,95
Distrito Federal	273,14	312,54	296,78	154,43	148,68	150,98
Espírito Santo	93,83	103,65	99,72	101,95	93,71	97,01
Goiás	72,55	78,37	76,04	78,79	88,97	84,89
Maranhão	28,43	34,53	32,09	65,27	67,22	66,44
Minas gerais	81,59	81,99	81,83	99,50	94,75	96,65
Mato G. Sul	83,11	83,75	83,49	89,85	81,00	84,54
Mato Grosso	81,33	109,33	98,13	69,03	87,18	79,92
Pará	76,33	57,09	64,79	108,67	82,76	93,12
Paraíba	46,00	43,24	44,35	81,88	90,39	86,99
Pernambuco	57,03	54,75	55,66	107,68	117,77	113,73
Piauí	27,19	27,96	27,65	55,69	53,22	54,21
Paraná	95,88	100,62	98,72	78,99	71,59	74,55
Rio de Janeiro	149,81	145,82	147,42	128,95	132,58	131,13
Rio G. Norte	56,17	55,71	55,89	77,19	103,42	92,93
Rondônia	95,58	79,08	85,68	81,65	66,66	72,66
Roraima	96,69	87,15	90,97	76,87	112,50	98,25
Rio G. do Sul	106,69	103,40	104,72	72,49	69,53	70,71
Santa Catarina	102,72	107,56	105,63	46,83	52,16	50,03
Sergipe	65,81	59,90	62,26	117,88	115,40	116,39
São Paulo	153,64	154,98	154,44	123,01	125,83	124,70
Tocantins	42,58	55,72	50,46	72,74	60,41	65,34

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE.

### 3. O Rio Grande do Norte no contexto da Região Nordeste

As questões relativas aos desequilíbrios econômicos territoriais são bastante complexas e seu tratamento são susceptíveis de múltiplos fatores, além dos próprios de ordem exclusivamente econômica. Depois de apresentado o relativo distanciamento do PIB por habitante do RN em relação à média nacional, a tabela 3 apresenta os dados do estado no conjunto da região Nordeste do Brasil. O PIB<sub>pc</sub> é um indicador nítido da diferença entre os estados da região. Os estados de Sergipe, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte foram, nesta ordem, os que apresentaram valores acima da média nordestina. Quando comparamos o RN no cenário da região nordeste seu posicionamento apresenta resultados relativamente confortáveis. O RN, com uma renda média de 4.475 reais<sup>6</sup> por habitante, situou-se com 8,07% acima da média da região, os estados de Pernambuco, Bahia e Sergipe superaram esta média em aproximadamente 13%, 20% e 27%, respectivamente.

No outro extremo, dos estados com o PIB<sub>pc</sub> abaixo da média regional, o Piauí e o Maranhão foram os territórios que apresentaram menor renda, com índices, respectivamente, de 35% e 34% abaixo da média. Dentre estes estados, o Maranhão apresentou a melhor convergência com a região.

**Tabela 3. Desigualdades estaduais no PIB per capita  
(Índice: Nordeste = 100)**

Estados do NE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Alagoas	82,42	81,40	86,63	87,36	88,27	85,24	85,22
Bahia	122,28	121,70	116,29	115,52	117,98	119,73	118,92
Ceará	92,52	87,65	96,00	95,17	94,34	91,92	92,93
Maranhão	53,90	55,11	67,77	71,45	73,24	75,47	66,16
Paraíba	89,07	91,14	90,95	91,80	85,93	85,30	89,03
Pernambuco	121,92	121,81	111,23	109,60	107,93	107,88	113,39
Piauí	62,16	59,69	65,39	68,37	67,30	67,29	65,03
Rio G. do Norte	110,71	107,11	108,83	106,22	107,37	108,18	108,07
Sergipe	109,52	138,25	130,05	131,30	128,38	124,06	126,93

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE.

<sup>6</sup> Valor correspondente a US\$ 1.864,60 (dólar estadunidense referente ao ano de 2005).

## 4. Desequilíbrios territoriais no Rio Grande do Norte

### 4.1. Desigualdades de renda entre as microrregiões do estado

A Análise dos desequilíbrios no Rio Grande do Norte medido pela renda *per capita* nos proporciona importante contribuição sobre as desigualdades territoriais existentes ao nível das microrregiões. Pelos resultados podemos verificamos fortes assimetrias, pelo menos entre quatro grupos de microrregiões. Para melhor entendimento dividimos as microrregiões por grupos. Denominamos de Grupo I as microrregiões com PIB<sub>pc</sub> inferior ou igual a metade do PIB<sub>pc</sub> estadual; de Grupo II as microrregiões com PIB<sub>pc</sub> entre 50% e 75%; de Grupo III entre 75% e 100%; e, por último, de Grupo IV as microrregiões com PIB<sub>pc</sub> acima de 100%.

O primeiro grupo, Tabela 4, está constituído pelas microrregiões de São Miguel, Umarizal, Borborema Potiguar e Baixa Verde, esta última apresenta o menor PIB<sub>pc</sub> do grupo e, conseqüentemente, também do RN. As microrregiões deste grupo estão espacialmente distribuídas em duas mesorregiões<sup>7</sup> distintas; as duas primeiras (São Miguel e Umarizal) se localizam na Oeste Potiguar e as duas últimas, na mesorregião do Agreste Potiguar. Neste grupo estão 24,55% dos municípios e aproximadamente 9% da população estadual. No ano de 2005 o PIB médio destas quatro microrregiões correspondeu a apenas 4,72% da riqueza do estado. Os dados mostram uma complicada posição relativa da distribuição da renda deste grupo, com um PIB<sub>pc</sub> menos da metade da média estadual. Além disso, o fato das microrregiões deste grupo terem característica comuns quanto ao baixo valor do PIB<sub>pc</sub>, não esconde as desigualdades existentes em cada uma delas, especialmente a nível da escala de seus municípios. A título de exemplo, das nove cidades que compõem a microrregião de São Miguel, apenas uma (São Miguel) concentra aproximadamente 35% do PIB; na microrregião de Umarizal das 11 cidades, apenas duas (Umarizal e Patu) respondem por 37%; na microrregião de Borborema das 16 cidades, também, apenas duas (Santa Cruz e Tangará) concentram mais de 38% do PIB; e, em Baixa Verde a cidade de João Câmara responde por mais de 53% do PIB da microrregião.

---

<sup>7</sup> Denominação criada pelo IBGE para fins estatísticos, se constitui na subdivisão dos estados brasileiros em diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais. Cada mesorregião está dividida em diversas microrregiões (nossa unidade geográfica de análise). O estado do RN se divide em quatro mesorregiões, a saber: Oeste Potiguar, Central Potiguar, Agreste Potiguar e Leste Potiguar.

A análise deste grupo, tanto em seu conjunto como por microrregiões em separado, mostra que no período não houve convergência com o PIB<sub>pc</sub> do estado, ao contrário, todas estas microrregiões tiveram sua participação reduzida no PIB<sub>pc</sub> estadual. Neste sentido, podemos dizer que ficaram relativamente mais pobres. Enquanto a variação do PIB<sub>pc</sub> estadual a preços correntes de 2002 a 2005 foi de 40%, a variação da microrregião de Baixa Verde (de melhor conversão do grupo, em relação à média) foi de apenas 27%.

**Tabela 4. Desigualdades microrregionais no PIB pc-Grupo I (Índice: RN = 100)**

Microrregiões	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Serra de São Miguel	51,27	50,42	52,15	45,93	45,25	44,32	47,66
Umarizal	52,51	50,41	53,83	49,27	47,37	47,53	49,78
Borborema Potiguar	51,11	53,04	50,41	47,14	47,28	45,53	48,58
Baixa Verde	50,15	48,76	48,96	44,92	45,64	44,19	46,68

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE.

O segundo grupo está formado pelas microrregiões de Pau dos Ferros, Médio Oeste, Seridó Ocidental, Seridó Oriental, Serra de Santana, Angicos, Agreste Potiguar e Litoral Nordeste. As oito microrregiões que participam deste grupo comportam 67% dos municípios do estado e 23,45% de sua população. A exceção dos valores do PIB<sub>pc</sub>, as microrregiões deste grupo apresentam características bastante heterogêneas e estão distribuídas entre as quatro grandes mesorregiões do estado, passando pelo sertão, agreste e litoral, como segue: as microrregiões de Pau dos Ferros e Médio Oeste se localizam na mesorregião Oeste Potiguar; Seridó Ocidental, Seridó Oriental, Serra de Santana e Angicos fazem parte da mesorregião Central Potiguar; a microrregião do agreste potiguar faz parte da mesorregião do mesmo nome e, por último, a microrregião de Litoral Nordeste está localizada na mesorregião Leste Potiguar.

Conforme os valores na Tabela 5, percebemos que as microrregiões deste grupo apresentam diferenças de PIB<sub>pc</sub> entre elas de até 19,55%, diferenças verificadas entre as microrregiões de Pau dos Ferros (menor PIB<sub>pc</sub>) e a de Seridó Ocidental (maior PIB<sub>pc</sub>). Sem em-

bargo, a microrregião de Seridó Ocidental apresenta relativamente o nível mais elevado, estando aproximadamente 8% acima da segunda mais elevada do grupo, Seridó Oriental. No outro extremo, com valores mais baixos, está a maioria das microrregiões deste grupo, com valores pouco acima da metade do PIB<sub>pc</sub> estadual. As desigualdades ainda são mais acentuadas quando fazemos comparações dentro de cada microrregião. No ano de 2005, o município com maior PIB<sub>pc</sub> da microrregião de Pau dos Ferros<sup>8</sup>(microrregião com menor PIB<sub>pc</sub> do Grupo II) foi Viçosa, com valor de 36% acima do PIB<sub>pc</sub> da microrregião. Por outro lado, o município de Tenente Ananias apresentou um valor de 16% abaixo do PIB<sub>pc</sub> microrregional, a diferença de valores entre os dois municípios foi de 52%. Comparamos os PIB<sub>pc</sub>s destes dois municípios com o PIB<sub>pc</sub> do estado neste mesmo ano, os valores são 40,73% e 66% do PIB<sub>pc</sub> estadual, respectivamente.

Estas desigualdades foram mais acentuadas ainda entre os municípios de Jardim de Piranhas (menor PIB<sub>pc</sub>) e São Fernando (maior PIB<sub>pc</sub>) na microrregião do Seridó Ocidental (maior PIB<sub>pc</sub> do grupo), com valores de 79,56% e 168,91%, respectivamente, ou seja, uma diferença de 89,35% do maior para menor. Quando comparamos a participação da renda *per capita* destes mesmos municípios com o estado, os valores foram 52,68% e 111,83%, respectivamente.

**Tabela 5. Desigualdades microrregionais no PIB pc- Grupo II  
(Índice: RN = 100)**

Microrregiões	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Pau dos Ferros	51,90	51,35	55,67	51,37	49,78	48,57	51,18
Médio Oeste	74,74	73,88	64,16	60,18	57,00	54,25	62,44
Seridó Ocidental	67,77	64,29	76,16	76,06	72,92	66,20	70,73
Seridó Oriental	69,27	64,14	64,40	62,06	62,74	58,02	62,83
Serra de Santana	49,70	46,16	57,72	55,12	54,59	46,67	51,73
Angicos	62,17	55,76	53,93	52,21	49,32	46,11	52,25
Agreste Potiguar	51,57	52,98	54,86	53,22	54,25	48,90	52,49
Litoral Nordeste	55,16	50,36	58,58	61,07	58,23	55,99	56,88

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE.

<sup>8</sup> Esta microrregião é formada por 19 municípios, no ano de 2005 apenas três responderam por 48% da riqueza microrregional.

O terceiro grupo, está composto pelas microrregiões Litoral Sul e Macaíba, são microrregiões com características bastante similares, encontram-se na mesorregião Leste Potiguar, extremado-se com o litoral do estado e comportam 15 municípios, correspondendo a 13,15% da população do RN. Como mostra a Tabela 6, a microrregião de Macaíba apresenta um PIB<sub>pc</sub> superior ao da Litoral Sul em 8,82%; como as demais microrregiões, estas também apresentam grandes desequilíbrios internos; no ano de 2005 o município de Arês obteve um PIB<sub>pc</sub> de 105,61% acima do PIB<sub>pc</sub> da microrregião e 53,7% acima do estadual, enquanto o município de Espírito Santo obteve um valor de 51,78% abaixo ao da microrregião e de 64%, abaixo ao do estado. Já na microrregião de Macaíba o município de São Gonçalo do Amarante apresentou um PIB<sub>pc</sub> 135,21% maior que o da microrregião e 127,82% maior que o do estado, por outro lado, os dados para município de Ceará Mirim foram de 50,58% e 52,14% abaixo do microrregional e estadual, respectivamente.

**Tabela 6. Desigualdades microrregionais no PIB pc- Grupo III (Índice: RN = 100)**

Microrregiões	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Litoral Sul	77,21	76,53	76,19	80,21	74,17	74,75	76,34
Macaíba	97,13	87,75	74,24	78,70	77,15	96,86	85,16

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE.

Por último, no quarto grupo estão incluídas as microrregiões Chapada do Apodi, Vale do Açu, Mossoró, Macau e Natal, estas microrregiões apresentaram índices do PIB<sub>pc</sub> acima dos valores do estado. As características territoriais das microrregiões deste grupo são bastante distintas, a começar pela localização geográfica das mesmas que vão desde o interior (Chapada do Apodi e maior parte das microrregiões de Mossoró e Vale do Açu) até as áreas litorâneas (Macau e Natal) do estado. Nestas zonas estão incluídos 27 municípios, os quais correspondem a aproximadamente 54% da população do estado, sendo que a maior parte desta população (39,38%) concentra-se na microrregião de Natal, da qual faz parte a capital do estado (Natal). Enquanto as duas microrregiões menores do grupo, Macau e Chapada do Apodi, concentram, apenas, 1,61% e 1,78%, da população estadual, respectivamente. Esta desigualdade em termos populacionais também se apresenta em termos de PIB<sub>pc</sub> entre elas, como podemos ver na Tabela 7. Deste grupo, as microrre-

giões de Macau e Mossoró apresentam índices bastante elevados. Na outra ponta, as microrregiões de Natal e Chapada de Apodi apresentam índices menores. No conjunto do grupo somente a microrregião do Vale do Açu aumentou sua participação em relação ao PIB<sub>pc</sub> estadual no período. As demais, pelo contrário, apesar de terem aumentado seus PIB<sub>pc</sub> em termos absolutos, tiveram suas participações reduzidas, apreciando-se uma notável redução em algumas delas.

Os resultados apresentados são claros quanto a superioridade do PIB<sub>pc</sub> das microrregiões deste grupo em comparação as demais. Tais resultados não garante que entre e dentro destas microrregiões não tenham significativas desigualdades, com alguns municípios com índices muito superiores a média da microrregião e do estado e, outros, muito abaixo destes, inclusive, abaixo de índices de municípios de microrregiões consideradas relativamente mais pobres. Paradoxalmente, este grupo tem a microrregião com a maior desigualdade entre seus municípios, é o caso da microrregião do Vale do Açu. Neste território o município de Porto do Mangue obteve, em 2005, o maior PIB<sub>pc</sub> do estado, com um valor aproximadamente nove vezes o valor do PIB<sub>pc</sub> estadual e mais de quatorze (14,6) vezes o do município de Itajá<sup>9</sup>, da mesma microrregião. Este grupo de microrregiões concentra 70% da riqueza produzida no estado, sendo que 57,38% da produção do grupo estão concentradas nas microrregiões de Natal (43,55%) e Mossoró (13,83%). Tal fato reforça a estrutura da desigualdade territorial na distribuição da riqueza no estado.

**Tabela 7. Desigualdades microrregionais no PIB pc - Grupo IV (Índice: RN = 100)**

Microrregiões	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Chapada de Apodi	145,96	142,48	111,76	104,15	93,78	110,91	114,93
Mossoró	169,08	157,63	146,39	205,86	140,17	135,91	157,35
Vale do Açu	136,45	136,34	126,19	120,92	133,30	152,07	134,98
Macau	467,38	457,36	199,04	183,18	191,76	178,71	256,87
Natal	121,79	126,10	113,14	116,63	116,55	102,44	114,78

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE.

<sup>9</sup> Este município representou valores abaixo de muitos municípios das microrregiões do grupo I. Isso reforça a necessidade de estudos que identifiquem os elementos diferenciais e comuns em uma menor escala territorial, a nível municipal(o que não é nossa pretensão neste trabalho).

Se tomamos como indicador básico a variação do PIB<sub>pc</sub> experimentado pelas microrregiões, expressada em porcentagem, como sintetizados na Tabela 8, é possível elaborar de forma simples uma tipologia que nos facilite a identificar as microrregiões que contribuíram à convergência estadual e as microrregiões que contribuíram à divergência. Se fizermos esta observação no período<sup>10</sup> para cada microrregião, observamos que somente a microrregião de Macaíba obteve convergência positiva<sup>11</sup>. Por outro lado, as microrregiões que apresentaram convergência negativa foram Chapada do Apodi, Mossoró, Macau e Natal. Em relação a divergência, apenas a microrregião Vale do Açu apresentou divergência positiva.<sup>12</sup> A exceção da microrregião de Macaíba, todas as demais microrregiões com PIB<sub>pc</sub> abaixo da média estadual apresentaram divergência negativa, apreciando-se um notável aumento em algumas delas, apesar de terem aumentado seus PIB<sub>pc</sub> em termos absolutos.

Pelos dados, verificamos que as disparidades territoriais em matéria de PIB<sub>pc</sub> aumentaram na grande maioria das microrregiões do estado, podemos verificar pelo comportamento do índice para cada uma das unidades territoriais. Os resultados mostraram que no conjunto estadual, a exceção da microrregião de Macaíba, não houve um processo de convergência positiva no período. Ao contrário, o que se apresentou como evidente foi um processo de divergência negativa na grande maioria das microrregiões. De uma forma geral, os dados vem reforçar que a renda gerada no estado, além de continuar muito concentrada - apenas duas das dezenove microrregiões concentravam, em 2005, cerca de 57,38% do PIB estadual e, dos 167 municípios do estado, somente 2 repondiam por 49% do PIB - é bastante desigual<sup>13</sup> - no referido ano, 14 das 19 microrregiões tinham o PIB<sub>pc</sub> inferior ao estadual e, ainda, o

<sup>10</sup> A preferência por este período foi devido a algumas mudanças metodológicas adotadas pelo IBGE a partir de 2002.

<sup>11</sup> Utilizamos o entendimento de Villaverde (1999) e consideramos um processo de convergência positiva quando a microrregião com PIB<sub>pc</sub> inferior a média estadual melhora sua posição com o tempo, enquanto que uma convergência negativa é quando a microrregião com PIB<sub>pc</sub> superior a média estadual piora sua posição relativa.

<sup>12</sup> Definição também utilizada de Villaverde (1999), consideramos um processo de divergência positivo quando uma microrregião com PIB<sub>pc</sub> superior a média estadual melhora sua posição com o tempo e de divergência negativa quando uma microrregião com PIB<sub>pc</sub> inferior a média estadual piora sua a posição relativa.

<sup>13</sup> Segundo o IBGE (2006), no Brasil, 10% de municípios com maior PIB, em 2005, geravam 24,6 vezes mais riqueza que os 50% dos municípios com menor PIB.

município com menor PIB<sub>pc</sub> da microrregião de Natal (microrregião que concentrava 43,55% do PIB estadual) era superior ao PIB<sub>pc</sub> de 77% dos municípios do estado.

**Tabela 8. Variação no índice do PIB<sub>pc</sub> (variação percentual. Índice 2002: RN = 100)**

Microrregiões	2002-2005
<b>Grupo I</b>	
Serra de São Miguel	-7,83
Umarizal	-6,30
Borborema Potiguar	-4,88
Baixa Verde	-4,77
<b>Grupo II</b>	
Pau dos Ferros	-7,10
Médio Oeste	-9,91
Seridó Ocidental	-9,95
Seridó Oriental	-6,38
Serra de Santana	-11,05
Angicos	-7,82
Agreste Potiguar	-5,96
Litoral Nordeste	-2,59
<b>Grupo III</b>	
Litoral Sul	-1,43
Macaíba	22,62
<b>Grupo IV</b>	
Chapada de Apodi	-0,85
Mossoró	-10,48
Vale do Açu	25,89
Macau	-20,33
Natal	-10,71

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE.

#### 4.2. Estrutura produtiva do Rio Grande do Norte

Apresentada a relativa desigualdade territorial das microrregiões do RN, com respeito ao PIB<sub>pc</sub>, é importante que façamos referências a estrutura da economia do estado e algumas possíveis causas das desigualdades de renda.

A estrutura produtiva da economia norterriograndense está apresentada na Tabela 9, apesar dos dados se referirem a apenas aos anos de 2002 e 2005 do período, percebe-se, em linhas gerais, que a atividade econômica do RN segue o comportamento observado pela literatura e pelas experiências de desenvolvimento observadas para o conjunto do Brasil e na maioria dos países do mundo: menor participação do setor das atividades agrícolas em favor de outros setores.

O setor de serviços tem maior participação na composição do PIB do estado, cabe destacar neste setor o grande peso do serviço público, seguido do comércio e serviços de manutenção e reparo. No setor industrial, o maior destaque é da indústria extrativa mineral; no estado esta atividade é composta principalmente pela extração de petróleo e de gás natural<sup>14</sup>.

**Tabela 9. Participação dos setores da atividade econômica no Valor Adicionado Bruto do PIB, em anos selecionados, 2002 e 2005 (%)**

Atividade econômica	2002	2005
Agricultura, silvicultura e exp. Vegetal	3,6	2,4
Pecuária e Pesca	3,2	3,3
Indústria extrativa mineral	8,5	10,2
Indústria de transformação	7,3	7,4
Construção	6,6	5,8
Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	2,6	2,7
Comércio e manutenção e reparo	10,6	12,8
Serviços de alojamento e manutenção	1,9	1,7
Transporte, armazenamento e correio	3,8	4,0
Serviço de informação	3,0	3,2
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	4,3	3,7
Serviços prestados a famílias e associativos	2,0	1,9
Serviços prestados as empresas	2,2	3,1
Atividades imobiliárias e aluguel	10,2	8,8
Administração, saúde e educação pública	25,5	25,9
Saúde e educação primária mercantis	2,5	1,9
Serviços domésticos	1,3	1,4

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE.

A Tabela 10 apresenta a participação dos setores de atividade na composição do PIB das microrregiões e do estado, os dados mostram uma realidade na distribuição espacial das atividades econômicas, que os dados agregados escondem. As disparidades de participação dos setores na composição do PIB das microrregiões e do estado aparecem muito mais claras. Como já mencionado, o setor de serviços tem a maior participação na composição do PIB do estado, é o principal setor de atividade em 15 das 19 microrregiões, o serviço público é o grande *carro chefe* deste

<sup>14</sup> O RN é o segundo maior produtor de petróleo do país, com uma média diária de 87,6 mil barris, e o quarto na produção de gás natural.

setor, principalmente nos pequenos municípios onde praticamente não existem atividades produtivas. Por outro lado, o setor agropecuário tem baixa participação econômica no conjunto do estado, com destaque, apenas, a nível interno de algumas microrregiões.

A grande maioria das atividades produtivas do estado se concentra nas microrregiões do chamado *cinturão marítimo* (Mossoró, Açú, Macau, Litoral Nordeste, Litoral Sul, Macaíba e Natal). Algo como 32% do território estadual comporta mais de 68% da população, aproximadamente 82% da riqueza e uma renda *per capita* acima da média estadual. Estas microrregiões se destacam na produção de petróleo e gás natural, na agroindústria e fruticultura irrigada, na carcinicultura, na produção de sal, no setor industrial<sup>15</sup> e nas atividades turísticas. Além disso, percebe-se o considerável peso que tem o setor de serviços no PIB destes territórios. Se tomamos como referência a microrregião metropolitana de Natal, a qual concentra cerca de 39,38% da população e 45% da riqueza do estado, verifica-se, como era de se esperar (apesar dos enormes índices), que no âmbito estadual não existe um núcleo urbano de dinâmica econômica equiparado.

Dentre as microrregiões fora do cinturão marítimo podemos destacar as microrregiões de Seridó Ocidental e de Apodí, as quais seus setores industriais têm maior participação na composição de suas riquezas. A primeira, merece destaque a indústria de cerâmica e de confecções. No ramo de cerâmica, vários pequenos estabelecimentos dedicam-se a produção de telha e tijolos, esta atividade apresenta um bom potencial de competitividade no estado, visto que cerca de 70% de sua produção se destina a atender a demanda de outros estados nordestinos. No segmento de confecções, destaca-se o pólo de produção de bonés, esta produção encontra-se especificamente localizada no município de Caicó, o qual concentra 67% da riqueza do território. Outra atividade importante nesta zona é, sem dúvida, o artesanato; seus principais componentes são o bordado, a renda e o artesanato de fibra vegetal. A segunda microrregião, destaca-se pela produção de petróleo, de gás natural e pela agroindústria. A maioria destas atividades se concentram principalmente nos municípios de Apodí e Governador Dix-Sept Rosado.

---

<sup>15</sup> Na microrregião de Macaíba existem importantes industriais, com destaque para as indústrias de confeitaria e têxtil. Sua proximidade à capital do estado lhe favorece algumas das vantagens econômicas da região.

**Tabela 10. Participação por setor de actividade econômica no Valor Adicionado Bruto do PIB da microrregião e do estado, ano 2005 (%)**

Microrregiões	Agropecuária		Indústria		Serviços	
	Micro	Estado	Micro	Estado	Micro	Estado
1. Pau dos Ferros	8,34	0,16	9,07	0,17	77,60	1,47
2. Serra de São Miguel	9,63	0,08	7,68	0,07	79,13	0,69
3. Umarizal	8,16	0,08	8,08	0,08	79,52	0,80
4. Chapada de Apodi	7,15	0,16	49,08	1,08	39,83	0,88
5. Mossoró	4,45	0,59	44,53	5,87	42,47	5,60
6. Médio Oeste	11,46	0,09	24,98	0,20	57,87	0,46
7. Vale do Açu	12,55	0,26	9,30	0,19	70,65	1,44
8. Seridó Ocidental	6,35	0,28	52,08	2,32	37,86	1,69
9. Seridó Oriental	13,54	0,31	12,34	0,29	67,35	1,56
10. Serra de Santana	17,93	0,17	7,61	0,07	70,50	0,67
11. Angicos	7,94	0,06	9,73	0,07	77,39	0,58
12. Macau	3,18	0,10	54,96	1,76	35,92	1,15
13. Borborema Potiguar	11,55	0,23	8,56	0,17	75,58	1,48
14. Agreste Potiguar	16,71	0,59	9,11	0,32	69,32	2,44
15. Baixa Verde	11,84	0,10	8,27	0,07	75,75	0,67
16. Litoral Nordeste	28,02	0,44	8,05	0,13	58,82	0,93
17. Litoral Sul	12,69	0,41	14,56	0,47	48,01	1,53
18. Macaíba	5,00	0,53	37,72	4,01	38,83	4,13
19. Natal	15,92	0,30	12,48	5,61	71,31	32,08

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE.

Como postulamos no início deste item podemos estabelecer algumas possíveis causas destes desequilíbrios territoriais no estado. Sem duvidar das contribuições das teorias sobre desequilíbrios econômicos regionais, principalmente de cortes neoclássicos e Keynesianos<sup>16</sup>, que tiveram papel importante no esclarecimento das causas dos desequilíbrios, novas orientações foram surgindo e passaram a atribuir importante papel às potencialidades locais. Estas novas orientações, baseadas no “enfoque do potencial endógeno” atribuíram as causas da persistência dos desequilíbrios tanto a fatores mais estáticos, como os recursos materiais e os que oferece o entorno (infraestruturas, estruturas urbanas, capital físico

<sup>16</sup> Estas teorias, principalmente dos anos 1950 a 1970 tiveram papel importante no esclarecimento de algumas causas dos desequilíbrios regionais, porém, a partir dos anos 1980 tiveram dificuldades de explicar os padrões autônomos de desenvolvimento em zonas mais ou menos periféricas (Guerrero, 1997).

e humano, inclusive) como a outros fatores que vão além dos puramente econômico, como as características culturais e históricas de cada zona (Guerrero, 1997: 62). Em linhas mais restringidas, numa aproximação do desenvolvimento endógeno com o desenvolvimento local, Vázquez Barquero (1993: 43) considera todos aqueles indicadores nos quais estão implícitos a competitividade territorial, como a capacidade inovadora e empreendedora, nível de aglomeração, infraestrutura, etc, e, mais ainda, o grau de centralidade, a estrutura setorial e todos os elementos que são determinantes das diferenças de vantagens competitivas em um território.

No caso específico do RN, em algumas microrregiões bem mais que outras, podemos dizer que existe uma confluência de todos estes elementos; sua situação periférica, escasso desenvolvimento do sistema urbano, diferenças e ausência de estrutura produtivas, diferenças de produtividade, diferenças de investimento, baixo investimento em pesquisa e desenvolvimento, baixo nível educacional e cultural, desestrutura do setor agrícola, diferenças em fatores relacionados ao mercado de trabalho e a estrutura setorial das atividades econômicas, são fortes indícios das principais causas dos desequilíbrios territoriais no estado.

A concentração da população e das atividades econômicas na área metropolitana da capital do estado e na área litorânea é uma realidade. Observamos que as três microrregiões de maior população e riqueza destas áreas (Mossoró, Macaíba e Natal) absorvem 58% da população e 68% da riqueza. Por outro lado, as 10 microrregiões menos populosas e mais pobres, concentram somente 18,6% da população e 16,7% da riqueza<sup>17</sup>.

Sem dúvidas, a polarização das atividades econômicas nestas áreas do estado produz uma clara diferenciação de seus espaços, além de exercer pressões no direcionamento de recursos financeiros e de políticas públicas, produzindo, portanto, uma progressiva desigualdade entre estas zonas e os espaços menos desenvolvidos. Mercados amplos e cada vez mais abertos, devido as facilidades de comunicação e melhores infraestruturas, aliado a existência de um mercado de trabalho para pessoas mais qualificadas e a disponibilidade de fatores e serviços específicos,

---

<sup>17</sup> Neste ponto recordamos ao círculo vicioso de G. Myrdal (1974), tanto nos aspectos sociais como econômicos, devido a existência de uns fatores que são causa e efeito de outros. No caso das regiões menos favorecidas se observaria um processo acumulativo descendente, de modo que a saída de população reduziria a demanda da região dando lugar a menos inversões, menos renda e, portanto, menos demanda.

são algumas das causas que contribuem para a concentração e o desenvolvimento das atividades nestas áreas. Com estas características, é provável que a polarização tenda a aumentar nestes territórios mais dinâmicos, bem como os desequilíbrios entre as microrregiões, caso não haja medidas corretoras por parte do setor público.

Evidentemente, esta percepção choca frontalmente com os argumentos das políticas públicas interessados em corrigir os desequilíbrios territoriais (pelo menos em teoria). Os dados aqui apresentados, mesmo considerando suas limitações, podem servir de instrumentos de desenho de políticas públicas. Geralmente, as zonas do interior são menos povoadas, com baixos níveis de atividades, ausência e deficiência de infraestrutura e equipamentos, grandes áreas rurais e muitos espaços vazios, fatores que contribuem para que sejam pouco atrativas aos investimentos de caráter privado. No entanto, isto não significa que estas áreas devem ser menos aproveitadas. Ao contrário, nelas existem uma riqueza e diversidade de fatores que devem ser identificados e atribuído novas funções a estes espaços. A concentração da maioria dos empregos no setor público, principalmente nos pequenos municípios - onde comumente a prefeitura é o maior empregador - é uma evidência da pouca diversidade das atividades e das oportunidades nestas áreas. De toda forma, estes espaços são muito mais amplos, capazes de suportar maior diversidade de atividades e oportunidades. Normalmente, existem muitas informações sobre programas e projetos para estas regiões, procedentes de iniciativas públicas, com planejamento “de cima para baixo” para espaços e setores “assistidos e insistidos”. Ocorre que muitas destas propostas já nascem comprometidas e acabam sendo iniciativas com altas taxas de mortalidade.

Para estas regiões (menos desenvolvidas) do RN é imprescindível um olhar diferenciado para gerar processos sustentáveis de melhoria de renda, com o objetivo de reduzir os desequilíbrios. Dado seus amplos territórios rurais e o fato destes espaços terem permanecido à margem das dinâmicas de desenvolvimento, põe-se em evidência as desigualdades existentes e a necessidade de por em marcha políticas públicas que reduzam os desequilíbrios ou, no melhor dos casos, que tratem de maneira igual os diferentes territórios (diferente de políticas iguais para os diferentes). Em todo caso, a resolução dos desequilíbrios no sentido de melhorar a distribuição da renda nas áreas mais pobres, deve ter uma convergência de interesses de tal maneira que permita uma maior acessibilidade e funcionalidade destes territórios, enfim, uma intensificação das relações entre as diversas microrregiões que integram o estado.

## Considerações finais

As políticas públicas devem ser consideradas como estratégias necessárias para corrigir os desequilíbrios e as deficiências estruturais entre os vários espaços de um determinado território. As iniciativas de políticas que levem em conta as carências e potencialidades dos vários espaços são importantes na hora de estabelecer os critérios de atuação e de lograr um modelo territorial que seja coerente com as necessidades locais. As desigualdades entre as microrregiões do RN, em matéria PIB *per capita*, são bastante consideráveis. A maioria das microrregiões localizadas no interior do estado apresentaram os menores valores de PIB<sub>pc</sub>. Em ordem crescente podemos citar, Baixa Verde, São Miguel, Borborema Potiguar e Umarizal. Todas elas apresentaram valores inferiores a metade do PIB<sub>pc</sub> estadual. No outro extremo, as microrregiões com maiores PIB<sub>pc</sub>, acima dos valores do estado, foram Chapada do Apodi, Natal, Vale do Açu, Mossoró e Macau. A exceção da Chapada do Apodi, todas as demais fazem parte da faixa litorânea do estado. Tais resultados não escondem as desigualdades que existem dentro de cada uma delas, tanto nas microrregiões que apresentaram menores PIB<sub>pc</sub>, como nas de valores acima da média estadual. Dito cenário pode ser fruto do fomento de ações de iniciativas políticas mal planejadas sem levar em conta as características dos diferentes espaços. A valorização final disto pode ser sintetizada nos argumentos expostos no início deste parágrafo.

Ao longo do período analisado, das microrregiões com valores abaixo do PIB<sub>pc</sub> estadual, apenas a microrregião de Macaíba obteve convergência positiva, ou seja, se aproximou da média do RN. Por outro lado, todas as demais apresentaram divergência negativa. Estes resultados mostraram que não houve convergência positiva do PIB<sub>pc</sub> do conjunto das microrregiões com a média do estado. Pelo contrário, houve um maior distanciamento da maioria das microrregiões com a renda média estadual, aumentando as desigualdades territoriais, apesar de todas elas terem aumentado o PIB<sub>pc</sub>, em valores absolutos.

Por fim, algumas tipologias podem ser extraídas tanto das microrregiões economicamente mais dinâmicas, como das menos dinâmicas:<sup>18</sup> 1) as microrregiões de maiores dinâmicas econômicas são as que mantêm um processo mais ou menos intenso de relação econômica e territo-

---

<sup>18</sup> Neste caso específico, se considera como mais dinâmica a microrregião com valores do PIB<sub>pc</sub> acima do PIB<sub>pc</sub> estadual e, pelo contrário, de menos dinâmica, com valores abaixo deste.

rial, contam com uma estrutura econômica mista (turismo, agricultura, indústria, etc) e melhores infraestruturas, no geral estão nas áreas litorâneas; 2) as microrregiões litorâneas concentram a maior parte da população e da riqueza do estado, principalmente na capital e região metropolitana, nestas áreas se acumula grande parte do capital privado e humano e cresce os serviços especializados como turismo e de prestação a empresas. 3) em alguns destes territórios existem formação de redes interiores, as quais contribuem para formar distritos industriais, como os pólos petrolíferos e de fruticultura Mossoró-Açu, e os pólos indústrias de Macaíba-Natal; 4) Outra situação são as microrregiões fora da parte litorânea, especificamente no interior do estado. Nestes territórios um ou mais municípios, com uma localização relativamente ilhada, exercem uma centralidade sobre uma extensa área, geralmente com vários municípios menores e com grandes áreas rurais. Neste caso, existem duas características: na primeira, as estruturas de funcionalidade dos municípios são diferentes e um deles (geralmente o de maior PIB) assume a função de centralidade da microrregião (são exemplos, o município de Pau dos Ferros, na microrregião de Pau dos Ferros, e o município de Currais Novos, no Seridó Oriental); na segunda, existem municípios com estruturas de funções de centralidades parecidas, sendo que a centralidade é exercida por mais de um município (são exemplos os municípios de Angicos e Lajes, na microrregião de Angicos).

Tendo em vista os desequilíbrios territoriais observados no estado do RN, no aspecto analisado, fica claro que as políticas de coesão e os critérios de elegibilidade devem ser adotados com o objetivo de fomentar em cada unidade territorial a existência dos fatores determinantes para a convergência real. Neste sentido, consideramos importante a implementação de políticas públicas, que observem as características de potencialidades e de debilidades de cada território, que contribuam, no caso analisado, para a melhoria do PIB<sub>pc</sub><sup>19</sup> e sua melhor distribuição, dado os enormes desequilíbrios territoriais verificados.

Sem embargo, é óbvio que em muitos casos os orçamentos destinados a programas para as regiões menos dinâmicas são insuficientes para gerar uma transformação estrutural nestas áreas e lograr um maior equilíbrio com outras zonas. Em poucos casos é possível verificar uma certa recuperação socioeconômica, a maioria deles são sempre muito setoriais, dissociados de qualquer conectividade, ponto vital para qualquer

---

<sup>19</sup> Recordar, como apresentado na primeira parte do trabalho, que o PIB<sub>pc</sub> do estado no período foi 50,22% do PIB<sub>pc</sub> brasileiro nacional.

iniciativa de desenvolvimento territorial. Na maioria dos casos, por falta de planejamento, de horizontes, de informação, de formação e motivação, muitas iniciativas foram fracassadas. Nestas ocasiões, a proporção dos gastos relacionados com as iniciativas de melhoria e, consequentemente, de desenvolvimento destas áreas, originam certas dúvidas tanto sobre a aplicabilidade dos recursos como da sustentabilidade do hipotético modelo de desenvolvimento territorial e dos objetivos a serem alcançados.

Finalmente, a leitura integral da realidade entre as microrregiões do RN obriga, necessariamente, se estabelecer mudanças nas formas de relações entre os territórios e, principalmente, na aplicação das políticas públicas com o objetivo de reduzir as desigualdades. É imprescindível que estas políticas (em sua aplicação e resultados) sejam capazes de impulsionar programas que resultem gerar processos endógenos de desenvolvimento, que sejam capazes de alterar a estrutura atual das rendas territoriais, que incluam as possibilidades de transferências econômicas, aliadas a igualdade de oportunidade e de participação das populações das distintas microrregiões. Por isso, é necessário alcançar uma maior interrelação entre as políticas que afetem estes espaço, buscando “o princípio da adição”. Caso contrário, suas aplicações e conteúdos se converterão, essencialmente, em “mais umas” simples políticas assistencialistas dirigidas às regiões mais atrasadas do estado.

## **Bibliografia**

- Cavalcante, L. R. M. T (2003). “Desigualdades regionais no Brasil: uma análise do período 1985- 1999”. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, núm. 3, pp. 466-481.
- Esteban, J. M. (1999). “Un análisis de las desigualdades interregionales en Europa: La década de los ochenta”. En Antonio Castells y Núria Bosch (coords.): *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, (pp. 58-93). Barcelona: Editora Ariel S.A
- Guerrero, D. C. (1997). *La política regional de la Unión Europea: una evaluación del fondo europeo de desarrollo regional en Andalucía*. España: Universidad de Cádiz.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Brasil: Rio de Janeiro, 2006 [acceso: 19 de janeiro de 2008] Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>>.

- IDEMA. Instituto de Desenvolvimento e Meio Ambiente. Perfil socio-econômico do RN. Natal: Governo do Estado do RN, 2005 [acceso: 02 de fevereiro de 2008] Disponível em: <http://www.rn.gov.br/secretarias/idema/perfilrn/Aspectos-fisicos.pdf>>.
- Myrdal, G. (1974). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mollinedo, C. L (2005). “Disparidades económicas intrarregionales: el caso andaluz, 1970-2003”. *Revista de Estudios Territoriais*, núm. 144, pp. 373-390.
- Rocha, S. Alguns aspectos relativos a evolução 2003-2004 da pobreza e indigência no Brasil. *Revista nova economia*. Belo Horizonte, 2006 [acceso: 11 de janeiro de 2008] disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/seminarios/SRocha.pdf>>.
- Rodríguez Martínez F. y Zoido Naranjo, F. (2001). “Desarrollo territorial y evaluación de la diversidad y desigualdad intrarregional. Una aproximación desde Andalucía”. *Boletín de la AGE*, núm. 32, pp. 113-125.
- Sánchez Domínguez, M. A. (2004). “Los desequilibrios territoriales en España”, *Revista de Estudios Territoriales*, núm. 140, pp. 317-336.
- Santos, J. B. dos.(2005) “A dinâmica socioeconômica e ambiental do setor de petróleo e gás natural no semi-árido do Rio Grande do Norte”. In Souza. F. C.S. (coord.): *Potencialidades e (in)sustentabilidade no si-emárido potiguar* (pp. 108-132). Natal: editora CEFET-RN.
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Madrid: Antoni Bosch.
- Villaverde, J. (1999). *Diferencias regionales en España y Unión Monetaria Europea*. Madrid: Pirámide.

## SEGUNDA PARTE

---

### Recomposición sociocultural del territorio



# Las dinámicas socioculturales en los centros de ciudad. Una reflexión metodológica a partir de una investigación sobre el centro de Bogotá, Colombia

Thierry Lulle<sup>1,2\*</sup>

Centro de Investigaciones Sobre Dinámica Social (CIDS)

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Universidad Externado de Colombia, Colombia

## Introducción

El proceso de crecimiento de las ciudades se vuelve cada vez más complejo. Este crecimiento se expresa, de un lado, por una expansión que a veces incorpora y transforma núcleos urbanos circundantes o espacios naturales ya explotados o no y, de otro lado, por una densificación o incluso re-densificación de los espacios construidos existentes. Ya no se habla de “la ciudad” como una entidad delimitada, completa e integrada sino de “lo urbano”, disperso, reticular, con límites indefinidos. Interactuando entre ellos, todos los sectores de la ciudad son sensibles al desarrollo de estas dos principales dinámicas, expansión y (re-) densificación; sin embargo, uno de ellos lo es particularmente, el centro. En efecto, el centro de ciudad presenta una gran complejidad social, cultural, económica y política por varias razones:

- Generalmente el centro se ha desarrollado alrededor del punto fundacional de la ciudad y tiene huellas de todos los cambios físico-espaciales y socioeconómicos que, a lo largo del tiempo, se han multiplicado a

---

<sup>1</sup> Arquitecto y doctor en urbanismo, docente investigador del Centro de Investigaciones Sobre Dinámica Social (CIDS) de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia, director del grupo de investigación: “Procesos sociales, territorios y medio ambiente”. Correo electrónico: thierry.lulle@uexternado.edu.co o thlulle@hotmail.com

<sup>2</sup> Este texto se refiere a una investigación realizada por un equipo conformado por varios investigadores: Adriana Párias, quien coordinó el equipo, Dolly C. Palacio, Maria Clara van der Hammen, Leonardo Garavito, Jeffer Chaparro, Claudia Rodríguez y Thierry Lulle (cada uno representando al menos una disciplina científica distinta). De tal manera que este texto se apoya en los aportes (desde el diseño del proyecto de investigación hasta los resultados y su valorización) de todos los miembros del equipo. La mayor parte de los resultados de esta investigación figuran en Párias A. y Palacio D.C. (eds.), 2006.

través de procesos de densificación, renovación, rehabilitación, conservación.

- Por esta misma razón, la presencia en él de elementos patrimoniales amenazados o aprovechados es fuerte.
- No se pueden disociar las dinámicas del centro de las del pericentro y la periferia; especialmente en el caso de las metrópolis, interactúan estos distintos sectores.
- El centro es escenario de múltiples formas de movilidad espacial: llegadas y salidas de habitantes de categorías socioeconómicas y culturales variadas; así como de actividades heterogéneas, las cuales pudieron generar tanto procesos de degradación inclusive de inesperada marginalización como de recuperación, elitización o adecuación con el turismo; también la movilidad cotidiana, pues en él transita una población flotante que muy a menudo ha fuertemente crecido.
- Si bien ciertos actores pudieron dejar el centro, otros se quedaron, volvieron o llegaron por la primera vez, de tal forma que se concentran en él una gran variedad de actores, no sólo los anteriormente mencionados, sino también los institucionales.
- Dependiendo de la composición social y cultural de los habitantes y de los proyectos urbanísticos diseñados, se pueden expresar formas de resistencia o movilización de la población o, al contrario, de una inercia sorprendente.
- Finalmente, es importante recordar que por su misma ubicación e historia, el centro tiene un alto grado simbólico y es a menudo directamente asociado a la imagen del conjunto de la ciudad, de tal forma que su devenir suscita reacciones muy sensibles.

Frente a esta complejidad, se observan dos fenómenos contrastantes por su “simplismo”. Por un lado, unos discursos acerca del presente y devenir del centro generalmente reductores pues no resaltan sino una sola de sus dinámicas: su degradación, inseguridad, etcétera; o al contrario, sus características positivas como el encanto que le confieren sus huellas del pasado o, al revés, sus potencialidades hacia la modernidad, el discurso alarmista siendo el más corriente e impactante. Por otro lado, las decisiones e intervenciones en materia de urbanismo, parecen a menudo desconocer las múltiples dimensiones social, cultural, económica, política y ambiental de la realidad del centro. Esta gestión se refiere a una “limpieza”, “higienización”, a través de la renovación, o a la conservación a través de la protección y rehabilitación del patrimonio en el marco de una política más amplia de la “patrimonialización” de ciertos objetos construidos heredados del pasado y vaciados de su contenido social y

cultural contemporáneo. Por otra parte, en un contexto de globalización económica y cultural, muchas de las políticas de recuperación de los centros parecen ser pensadas para favorecer la llegada/retorno de clases altas y medias y actividades de lujo, propiciando, intencionalmente o no, la salida de otras categorías de población y actividades, a veces todavía muy arraigadas en el centro donde se encuentra definido todo su espacio de vida cotidiana.

Si bien el desfase entre los objetivos de la planeación y gestión urbana y la demanda de los beneficiarios de estos mismos procesos es inevitable, es posible de controlarlo a través de dos “vías”: por un lado, las diversas formas de participación de los beneficiarios en las distintas etapas del proceso de toma de decisión, es decir la vía del poder, y por el otro, la producción de conocimientos acerca de estos mismos beneficiarios así como su incorporación y circulación en los diagnósticos, es decir, la vía del saber. Estas dos vías se han trazado desde que en el Renacimiento occidental se ha empezado a teorizar la arquitectura, el urbanismo, la planeación urbana (ver Choay, 1980). Obviamente los contextos político, social, económico, cultural, ambiental, y los marcos epistémicos y los lenguajes han evolucionado mucho entretanto, lo cual podría hacer pensar que estas dos vías se han vuelto obsoletas; sin embargo, vale la pena precisar que:

- En cuanto a la participación, este discurso, ligado a la emergencia y circulación de otros conceptos como los de sociedad civil, comunidad, *governance*, democracia, diálogo, concertación, etcétera, está muy presente, a veces impuesto, no sin ambigüedades, por las organizaciones internacionales. Las experiencias con creación o fortalecimiento de nuevas instancias, figuras, procedimientos, son diversas y numerosas, unas exitosas, otras fracasadas. Algunos las ven como demasiado utópicas, ingenuas, ilusorias, en competencia con la democracia representativa; otros, como una reivindicación necesaria. A pesar de estas tensiones, existen avances valiosos.

- En cuanto a la producción de conocimientos acerca de las formas de construcción de territorios, en particular los urbanos y regionales, se constatan también una diversificación de las problemáticas y metodologías al servicio de análisis cada vez más finos. Sin embargo, parece ser más difícil la circulación de estos saberes hacia la esfera de la toma de decisión; ciertas interpretaciones relacionan esta dificultad no sólo con los modos de expresión de los saberes sino también con su “operacionalización”, es decir, cómo pueden alimentar la elaboración de los diagnósticos y la formulación de propuestas.

Estas consideraciones se aplican para muchas clases de territorios, en especial el centro de ciudad. Es un sector que por su misma complejidad, pone a prueba, reta, el desarrollo de estas dos vías. Centrándonos de ahora en adelante sólo en la segunda, la relativa a la producción de conocimientos, planteamos dos principales interrogantes: ¿Cómo identificar y analizar la complejidad propia de los centros de ciudad? ¿Qué metodología adoptar? Con el fin de contribuir a esta reflexión, presentamos unos aportes a partir de una investigación sobre las prácticas y representaciones en torno al patrimonio en Bogotá, siendo el centro histórico de esta ciudad, donde se concentran patrimonios culturales y naturales, uno de los dos sectores de estudio<sup>3</sup>. Este proyecto fue desarrollado entre 2004 y 2006 por un equipo de investigadores de la Universidad Externado de Colombia (coordinado por A. Párias), con una financiación de Colciencias, la agencia pública colombiana de investigación científica. Si bien el propósito principal era caracterizar y analizar el vínculo de los habitantes con el patrimonio cultural y natural, la problemática del centro<sup>4</sup> se impuso a lo largo del trabajo y los resultados permitieron dar otra mirada sobre las dinámicas del centro. Uno de los objetivos de este equipo pluridisciplinario (reuniendo la economía, la sociología, la antropología, la geografía, la politología, el trabajo social, la arquitectura y el urbanismo, cada miembro del equipo representando al menos una de estas disciplinas), era experimentar la convergencia y articulación de las habilidades de cada uno de sus miembros y, de esta manera, lograr un cierto nivel de interdisciplinariedad, la cual apareció particularmente determinante en la calidad de la producción de conocimientos, no sólo acerca de las prácticas y representaciones en torno al patrimonio, sino de las dinámicas sociales y culturales del centro.

En esta perspectiva de reflexión metodológica, el caso del centro de Bogotá, es representativo de la situación compleja que hemos descrito al principio con respecto a los centros de ciudad en general. En efecto, en esta ciudad fundada en 1538 por los españoles en una zona ya ocu-

---

<sup>3</sup> El otro sector, el del humedal Córdoba, situado en la periferia noroccidental, tiene también presencia de ambos patrimonios: el humedal como patrimonio natural, conjuntos habitacionales como patrimonio cultural y arquitectónico.

<sup>4</sup> El centro que hemos estudiado, corresponde más o menos al centro histórico. La administración distrital se refiere no sólo al centro histórico sino también al “centro tradicional”, cuya área es mucho más amplia. Hay que señalar que la delimitación tanto del centro histórico como del centro tradicional, pudo cambiar en el tiempo y de una administración a la otra.

pada por los indígenas; hoy metrópoli de siete millones de habitantes, el centro, apoyado contra la cordillera oriental, ha conocido múltiples dinámicas y, en el transcurso de la segunda mitad del siglo pasado, ha sido objeto de discursos estigmatizantes. En las dos últimas décadas, la administración distrital ha invertido importantes recursos para su recuperación, la cual ha sido en parte efectiva pero no tanto como se esperaba. El Plan Zonal del Centro, recién adoptado (aunque su diseño empezó hace varios años), no deja de ser preocupante pues se refiere insuficientemente a los usos, necesidades y aspiraciones de la población residente, la cual se siente amenazada por la posible llegada de categorías socioeconómicas superiores, favorecidas por el plan.

Nuestra intención principal en este texto no es tanto presentar resultados sino restituir y evaluar un proceso investigativo cuya metodología, definida de acuerdo con los objetivos del proyecto inicial, se apoyó en las fortalezas del equipo, razón por la cual se opta por presentar detalladamente el proyecto mismo, recordando en un primer tiempo cuáles fueron las consideraciones iniciales del proyecto (el planteamiento de la problemática, el marco conceptual, los objetivos y la metodología). Después de la presentación del proyecto y de algunos resultados, se trata de evaluar el enfoque escogido y la pertinencia del mismo en cuanto a la identificación y análisis de las lógicas sociales y culturales propias de un centro de ciudad.

## 1. El proyecto inicial

Se presentan aquí partes de lo que fue el proyecto mismo. Se deja de lado lo que se refería a la otra zona de estudio, la del humedal de Córdoba. Como se mencionará más adelante, pudo ser adaptado, ajustado, en el momento de desarrollarlo.

### 1.1. Planteamiento del problema

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el crecimiento de Bogotá obedeció a un proceso de doble carácter: una veloz expansión, primero dentro del perímetro, y luego más allá, sobre las tierras de la Sabana, y, a partir de los años 1980, una (re)densificación del tejido urbano existente. Este proceso, impulsado principalmente por la lógica de los mercados del suelo e inmobiliario, ha implicado grandes transformaciones tanto en el espacio urbano construido como en el medio natural. Se puede

pensar que, en un sentido, las lógicas de estos mercados atentan contra el patrimonio cultural y natural de la ciudad, pues su búsqueda de ganancias se basa en la destrucción ficticia del valor simbólico y económico de la ciudad construida (Párias, 2001).

No obstante, en un contexto de descentralización, democratización y racionalización del ordenamiento territorial que se observa en Colombia a partir de finales de los años 1980, con iniciativas nacionales o locales, a veces bajo presiones de organizaciones internacionales, nuevas instancias, figuras y herramientas se han planteado, desarrollado y consolidado. De tal suerte que la ciudad cuenta hoy con mecanismos e instrumentos de control y resistencia a la vocación espontánea del mercado, que de manera general, se expresan en el sistema de significados y usos de la ciudad, y el sistema de leyes y regulaciones urbanas. En este contexto el centro se ha vuelto objeto de diversas formas de recuperación e intervenciones. En materia de planeación, figuran los planes de desarrollo distrital y local de los sucesivos gobiernos municipales: el Plan de Ordenamiento Territorial - POT (1999, revisado en 2004), el Plan Zonal del Centro - PZC (adoptado en 2007), distintos planes para los cuales se recurrió a un llamado proceso participativo; en materia de gestión, la creación de empresas parapúblicas como la Empresa de Renovación Urbana - ERU, Transmilenio (para el transporte masivo), Metrovivienda (para la vivienda de interés social). A través de estos diversos canales, se han hecho inversiones muy importantes, las cuales no siempre se ven reflejadas en una mejoría tan efectiva de las condiciones sociales, culturales, económicas y ambientales del centro (Jaramillo, 2006) a pesar de la financiación de algunas operaciones de gran impacto (el eje ambiental, la recuperación y creación de parques, etcétera). Es muy claro que, al lado de este conjunto de políticas y estrategias, permitiendo una mejor regulación del sector inmobiliario, el sector público tuvo también la preocupación de incitarlo a invertir en el centro. Por otra parte, las políticas de conservación del patrimonio, definidas a nivel nacional o distrital, conciernen también directamente el centro, donde se concentra la mayoría de los llamados bienes de interés cultural (ver Figura 1). Sin embargo, las definiciones dominantes sobre el patrimonio, tanto natural como cultural, obedecen a una cierta lógica jurídica y técnica que excluye los vínculos de los actores sociales mediante los cuales éstos apropian, transforman, defienden y/o destruyen este patrimonio. Y el debate sobre los límites y tensiones entre patrimonios cultural y natural, tiene un desarrollo aún más incipiente. Finalmente, vale la pena subrayar que, si bien en algunos casos pudo haber movilización social para expresar

una oposición a ciertos proyectos, ésta proviene más bien de una cierta élite y no tanto de las clases populares, aunque pudieron ser a veces directamente afectadas por proyectos que implicaban hasta su desalojo o desplazamiento. Sólo en el caso del comercio ambulante, los vendedores mismos expresaron su descontento.

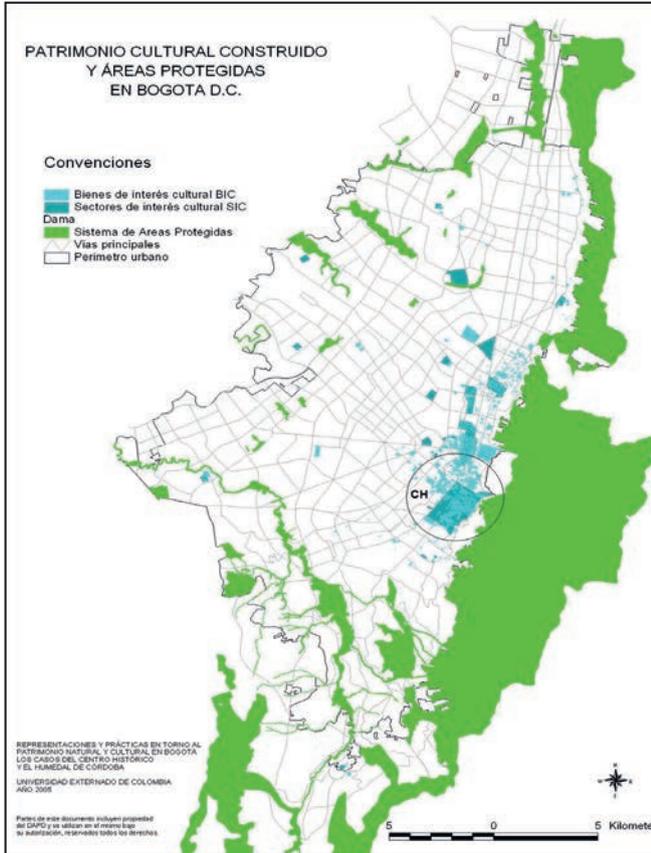
Cuando la lógica del mercado es exitosa, en el sentido arriba señalado, y también cuando la urbanización obedece a las necesidades habitacionales de la población urbana, se operan transformaciones en el medio construido y en el medio natural, más o menos intensas, más o menos permanentes, que traen consigo cambios en el modo de concebir y de relacionarse con el espacio. Estas transformaciones requieren ser analizadas en sus dimensiones socio-cultural y económica para comprender los procesos de producción y reproducción del patrimonio, y proveer elementos que contribuyan con el objetivo fijado por el POT de la **conservación del patrimonio cultural y natural** de la ciudad. En el caso de Bogotá, como ya se señaló, existe una situación muy particular con zonas de la ciudad, como el centro, donde las tensiones entre las dos dimensiones del patrimonio (cultural y natural) son particularmente sensibles.

Con respecto a la ciudad construida, tal vez la transformación más importante y significativa es la del centro histórico de Bogotá, declarado patrimonio cultural, pero a la vez, considerado por muchos actores urbanos, entre ellos el sector público, como un sector “altamente deteriorado”. De ahí la importancia otorgada a los programas de “recuperación” manifiesta, por las tres últimas administraciones de la ciudad.

Las transformaciones del centro histórico de Bogotá se inscriben, en buena parte, en los procesos globales en la ciudad, que han conducido a una pérdida progresiva de su valor simbólico. En los años 1930, las élites bogotanas iniciaron un proceso de desplazamiento desde el casco central hacia zonas cada vez más alejadas al norte, y el centro fue dejando de ser un objetivo del capital inmobiliario. Aunque persistieron agentes especuladores, todo parece indicar que, contrario a lo que sostiene la opinión común, los propietarios fueron los mismos residentes que más que una lógica de acumulación, movilizan una estrategia de generación de ingresos mediante el alquiler de las viviendas. De esta manera, el centro histórico se fue consolidando como asiento de grupos populares, algunos de ellos nativos de Bogotá, otros migrantes de distintas regiones del país, que fueron incorporando su propia cultura, sus representaciones, sus estrategias y sus prácticas socio-espaciales, reproduciendo así su identidad, sus modos de vida. Por su parte, otros sectores sociales

fueron restringiendo progresivamente sus prácticas socio-espaciales en el centro histórico, con lo que el carácter colectivo del casco central se fue debilitando.

**Figura 1. Patrimonio cultural construido y áreas protegidas en Bogotá**



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, frente a su importancia patrimonial, el centro histórico está concebido, por el Plan de Ordenamiento Territorial, como una zona de acción prioritaria, debido, según su discurso, al alto grado de deterioro y por la pérdida del valor simbólico que este deterioro ha causado. Sin duda, una de las tareas más urgentes en la ciudad es diseñar acciones

encaminadas a reafirmar el carácter patrimonial y colectivo del centro histórico. Más aún, cuando este centro histórico está ubicado sobre el pie de monte de los Cerros Orientales, un sistema de montañas insigne de la ciudad, tanto por sus símbolos como por su importancia ecológica. Sin embargo, estas acciones requieren una profundización en el conocimiento de los procesos socio-espaciales, de las representaciones, las prácticas, y los vínculos entre los actores sociales, y de ellos con el espacio, en aras de que la planeación y gestión sean coherentes con una mayor cohesión social, con la convivencia ciudadana y la reproducción del patrimonio cultural, y con ello de la identidad de la sociedad. De lo contrario, la reinscripción de la ideología “homogenizante” de la cultura del mercado, puede traer consigo la reimplantación de la lógica del capital inmobiliario y la expulsión de los habitantes, lo que favorece la conservación de los inmuebles pero no del patrimonio. En este sentido, nuestras interrogantes eran: ¿Qué significa el deterioro del centro histórico de Bogotá? ¿En qué consiste la pérdida de su valor simbólico? ¿Cuáles son los vínculos socio-culturales en el centro histórico de Bogotá? ¿Cómo restituir su carácter colectivo? ¿Cuáles son las tensiones derivadas de las prácticas y representaciones socio-culturales y económicas en la frontera entre el patrimonio cultural y natural?

## 1.2. Marco teórico

Esta investigación se apoyaba en aportes conceptuales, provenientes de varios campos de análisis articulados, que se inscriben en el marco de las antropologías económica, política y urbana, y la ecología política.

Estos enfoques comparten la noción de que las formas de percibir y actuar de la sociedad moderna occidental, basadas en su propio sistema de conocimiento, el conocimiento científico, han dictaminado la marginalidad y la descalificación de otros sistemas de conocimiento, en los que se pueden encontrar racionalidades alternativas para orientar la acción social con criterios diferentes (Escobar, 1999; Diegues, 2000). Este punto de partida conduce a proponer opciones metodológicas que ponen en tela de juicio la pretendida universalidad de las representaciones de la sociedad moderna occidental, muy marcada por el capitalismo, y muestran los mecanismos que ésta moviliza para propender, de hecho, a dicha universalidad.

La sociedad capitalista no se caracteriza sólo por el modo de producción económica; se inscribe en una producción más amplia, la cual abarca una dimensión cultural y una dimensión política que garantizan

su funcionamiento. “La noción de producción no es simplemente económica, ésta da cuenta, de procesos [...] [de] relaciones a veces conflictivas entre grupos sociales, de representaciones movilizadas para la organización social y espacial” (Lefèbvre, citado por Clavel, 2002).

Las culturas se identifican por sus normas y valores, así como por sus maneras de conocer. Conceptos claves como: desarrollo, mercado, naturaleza, patrimonio, conservación, propiedad, espacio público de la racionalidad moderna, han orientado el modo de vida, las prácticas y las acciones de los distintos grupos de ciudadanos, de los actores, sobre el territorio en las sociedades modernas que se juxtaponen o coexisten, chocan o moldean otras formas de conocimiento y de relacionarse con el territorio, con el medio urbano y el medio natural.

En este sentido, consideramos que la comprensión del fenómeno urbano debe apoyarse en la producción de conocimientos sobre las representaciones y prácticas que de él tiene cada uno de sus actores (principalmente el mercado, los poderes públicos, los habitantes), así como sobre la naturaleza de las interacciones (afinidades, desfases, alianzas, conflictos, etcétera) que se desarrollan entre ellos. Este énfasis está presente en una gama de estudios internacionales de sociología, geografía y antropología urbana, que privilegian el análisis de las lógicas de los habitantes en sus formas de constituir y ocupar sus espacios de vida, sus territorios, destacando en ellas los efectos de sus interacciones con las lógicas de los demás actores, desde las escuelas de Chicago y Manchester y sus seguidores (Hannerz, 1986), hasta el análisis de redes sociales (Gil Mendieta y Schmidt, 2002), pasando por una antropología y geografía urbana africanista francesa (Le Bris et al., 1987; Panoff y Perrin, 1988). Finalmente, cabe señalar la producción más reciente de trabajos muy valiosos sobre las diversas formas de construir identidad social y cultural en el territorio: global/local, nacional/regional, urbana/rural, etcétera. En el ámbito latinoamericano, como por ejemplo, los estudios culturales en México, entre los que resaltamos los análisis de García Canclini, o en Colombia, resaltamos los estudios que fueron realizados en el marco del Observatorio de Cultura Urbana del Instituto Distrital de Cultura y Turismo de Bogotá, a mediados de los años 1990.

Ahora bien, dentro del análisis del fenómeno de urbanización de la segunda mitad del siglo pasado, se destaca la problemática del patrimonio: al crecer, la ciudad a la vez produce patrimonio cultural construido

---

<sup>5</sup> Traducción nuestra.

y natural. El primero, a menudo ubicado en su centro histórico, es decir, en la parte más antigua de la ciudad, pasó generalmente por periodos de degradación avanzada, seguido por periodos de recuperación, pero también se encuentra en otros sectores de la ciudad más recientemente urbanizados, y conoce entonces otras dinámicas. El segundo, más bien localizado en los bordes, empezó a ser valorado cuando los efectos de la industrialización se volvieron demasiado preocupantes. El lugar dado a estos patrimonios en las sociedades modernas (desde la destrucción sin inhibición alguna hasta el culto obsesivo), refleja no sólo la crisis del devenir de las ciudades sino también de las sociedades mismas, de la reelaboración permanente de sus identidades (Choay, 1992). Análisis acerca de las formas de apropiación del patrimonio, se han desarrollado más recientemente, desde la geografía, la antropología y sociología (Gravari-Barbas, 2005).

La organización y el funcionamiento del mercado capitalista son, en un cierto sentido, una lucha permanente contra el carácter patrimonial de ciertos valores, tangibles e intangibles. Como se mencionó más arriba, el motor del mercado inmobiliario es su capacidad de imponer nuevas convenciones urbanas, valiéndose de la ideología del desarrollo y del progreso, y destruyendo así el valor simbólico y económico del espacio construido, y de esta manera, logrando grandes ganancias con su innovación (Abramo, 1998; Párias, 2001). Sin embargo, este no es sólo un proceso incierto, sino que choca con obstáculos para su realización. La ciudad cuenta con mecanismos de regulación y de control, frente a esta lógica del mercado, el mismo sistema de convenciones y el sistema político. Pero aún cuando el capital inmobiliario logra realizar su objetivo, las transformaciones que genera traen consigo nuevas formas de apropiación del espacio construido, nuevas representaciones y lógicas de uso del patrimonio, tanto cultural como natural.

Por lo tanto, al igual que la ciudad en su conjunto, la producción y reproducción del patrimonio, derivan de las interacciones entre las representaciones, los discursos, y las prácticas sociales, culturales económicas, espaciales, elaborados y vehiculados por cada uno de los actores. Algunos trabajos de antropólogos urbanos franceses se centraron sobre los desfases entre políticas de rehabilitación de los centros históricos y las prácticas de sus habitantes (por ejemplo para el caso del centro histórico de Bolonia, Légé, 1993). En América latina, a pesar de varias iniciativas de protección, por ejemplo, en México, Brasil, Ecuador, Perú, la “concientización” en este campo es relativamente reciente y desigual. Igualmente los trabajos sobre estos procesos son escasos, si bien tien-

den a multiplicarse en los últimos años. En Colombia por iniciativas públicas (Colcultura y hoy Ministerio de la Cultura, ICANH, Inderena y hoy Ministerio del Medio ambiente, CAR, Comisiones de patrimonio a nivel municipal, Banco de la República, etcétera) o privadas (Sociedad de ornato y mejoras, empresas privadas, etcétera) se definieron inventarios patrimoniales tanto en ámbito construido como natural, en una perspectiva histórica, etnológica, biológica, museográfica, y más recientemente dentro del proceso del ordenamiento territorial. Se desarrollaron estudios más bien monográficos, se adoptaron políticas y estrategias de protección y conservación. Sin embargo, como trataron de resaltarlo varios defensores del patrimonio, estas últimas no fueron siempre suficientemente disuasivas frente al poder de las inmobiliarias y el sector de la construcción que lograron hacer desaparecer sectores completos en las grandes ciudades, o más recientemente a utilizar la recuperación de edificios o barrios antiguos con fines lucrativos.

Otros estudios, desde otras perspectivas científicas (historia sociopolítica, del arte, ambientales y territoriales), aportan conocimientos valiosos sobre las funciones sociales, políticas y culturales, ecológicas, del patrimonio cultural y natural. También existen estudios sobre el crecimiento urbano, en los cuales se resalta la constitución progresiva de un centro de ciudad o barrios con valor histórico. Aunque escasa todavía, cabe recordar la producción de estudios de corte socio-antropológico que se centran no tanto en las características físico-espaciales del patrimonio, sino en las prácticas y usos de éste por parte de diversas clases o grupos sociales (por ejemplo, respecto al patrimonio cultural sobre la plaza Bolívar ver Pégolis, 1998 o Llano, 1994, y respecto al patrimonio natural ver Palacio, 2000 y Párias y Palacio 2006).

### 1.3. Objetivos

#### *1.3.1. Objetivo General*

El objetivo de esta investigación era ofrecer un análisis de las representaciones, prácticas y vínculos de los diversos actores institucionales y sociales en la producción y reproducción del patrimonio cultural y natural en la ciudad, tomando como referencia los casos del centro histórico y su zona natural aledaña y el humedal de Córdoba y su zona construida aledaña, poniendo énfasis en los mecanismos de control y resistencia a la vocación del mercado. Este análisis apuntaba a proponer directrices para el diseño de una política de conservación del patrimonio cultural y

construido, que considere la diversidad y la dinámica social como principio de su gestión.

### *1.3.2. Objetivos específicos*

A) Identificar y analizar los discursos científico, político, técnico-jurídico, sobre las nociones de patrimonio cultural y natural en Bogotá.

B) Identificar y tipificar los actores sociales (residentes, usuarios, agentes económicos, gestores institucionales) vinculados al centro histórico y al humedal de Córdoba en Bogotá.

C) Identificar y analizar las representaciones y prácticas socio-culturales, residenciales y económicas sobre el patrimonio de los diversos actores en los territorios estudiados.

D) Conocer la red de actores y los vínculos que se establecen entre ellos y con el entorno, y analizar la centralidad y cohesión de este sistema.

E) Revisar los instrumentos de planeación y gestión participativa e indicar un conjunto de ellos pertinentes para la conservación del patrimonio construido y natural para la ciudad.

### *1.3.3. Metodología*

El enfoque metodológico de este trabajo combinaba dos tipos de instrumentos. De un lado, el análisis de discurso (Law, 1986, 1992; Latour, 1999; Callon, 1986, 1999), la etnometodología para la identificación y análisis de las representaciones y prácticas socio-culturales, residenciales y económicas de los actores. Del otro, para la identificación y representación analítica de los vínculos sociales y socioespaciales, herramientas del Análisis de Redes Sociales (ARS) (Palacio, 2000; Wasserman y Faust, 1994; Diani, 1995) que ofrecen la posibilidad de observar, medir y analizar las interacciones sociales y socioespaciales, en tanto expresión de la práctica y el discurso de los actores sociales como agentes interactivos, producto de sus relaciones con el entorno. Dicho análisis busca identificar propiedades de centralidad de los actores con respecto al conjunto y su cohesión.

El primer objetivo específico buscaba obtener un análisis de la dinámica de los discursos sobre la ciudad, el centro, y particularmente de los conceptos claves para la representación del patrimonio, consignados en tres fuentes principales que permiten analizar las representaciones predominantes en distintos momentos del tiempo: los textos científicos, los textos técnicos y jurídicos de planeación y gestión, y los periódicos.

Este análisis debía permitir mostrar los mecanismos bajo los cuales el orden social y el modo de conocer de la sociedad, producen unos modos permisibles de ser y pensar, al tiempo que descalifica e imposibilita otras formas de representación y de concebir el mundo (Escobar, 1999).

Con respecto al segundo objetivo, se proponía hacer una identificación preliminar de los actores representativos para cada caso y mediante un ejercicio con grupos focales (Goss, 1996a y b) la de actores y sitios clave, los que se iban a tipificar de acuerdo a sus discursos y prácticas de uso. Esta clasificación debía permitir la expresión de las diversas representaciones y prácticas de los actores en los lugares que marcan un interés importante sobre el patrimonio cultural y natural de los casos estudiados. A continuación se iban a aplicar técnicas de aproximación social más detalladas tales como:

- Encuestas para conocer las representaciones y prácticas de los residentes.
- Entrevistas a profundidad con actores claves de los sectores de estudio y actores institucionales identificados por tener vínculos importantes con las zonas de estudio y un análisis de las representaciones, prácticas y vínculos mediante el Análisis de Redes Sociales.

Observación directa en sitios clave, donde se hará un registro de usos, tiempos y actores en un periodo de 6 meses, tomando distintos días de la semana y horarios diarios.

Con los resultados encontrados, el tercer objetivo debía apuntar al análisis de los discursos y prácticas de los actores sociales e institucionales que movilizan representaciones y racionalidades diferentes que coexisten y se relacionan en el tiempo y en el espacio influyéndose mutuamente en su dinámica. Esta aproximación era considerada como muy apropiada para estudiar el medio local, donde la hibridación y la diversidad socio-cultural son más una regla que una excepción. De igual manera se proponía analizar las articulaciones entre los discursos, las prácticas y las tendencias del mercado del suelo e inmobiliario con el fin de reconocer las lógicas de resistencia y control a las mismas.

El cuarto objetivo buscaba hacer una aplicación de ARS (Wasserman y Faust, 1994; Faust, 2002) con especial énfasis en las propiedades de centralidad de Freeman, (1979, 2002) y cohesión (Freeman, 2002; Diani, 2003) de la red de actores vinculada al patrimonio natural y cultural. De este análisis se esperaba obtener matrices de uno y dos modos y sociogramas y grafos de la red, que permiten identificar y visualizar las principales prominencias y marginalidades en la red, al igual que los subgrupos que se ordenan en torno a un patrón relacional específico.

Por último, este proyecto apuntaba formular lineamientos de la política territorial enfocados hacia la reproducción de diversas representaciones y modos de vida que coexisten en los lugares estudiados. Para cumplir con este objetivo se planteaba identificar y revisar críticamente los distintos instrumentos de conservación participativa del patrimonio cultural y natural, buscando hacer viables sus mecanismos mediante la formulación de propuestas de configuración de escenarios y grupos que representen la diversidad y la dinámica encontrada en los casos estudiados.

La Tabla 1 articula los objetivos con las actividades efectivamente realizadas para cumplir con ellos. Hay que precisar que, salvo la observación directa, todas las actividades previstas se llevaron a cabo.

**Tabla 1. Objetivos de la investigación con sus actividades respectivas**

---

### **Objetivo General**

Ofrecer un análisis de las representaciones, prácticas y vínculos de los diversos actores institucionales y sociales en la producción y reproducción del patrimonio cultural y natural de la ciudad, tomando como referencia los casos del Centro Histórico y su zona natural aledaña, y el Humedal de Córdoba y su zona construida aledaña, poniendo énfasis en los mecanismos de control y resistencia a la vocación del mercado.

- Durante los dos primeros meses, el equipo de investigación realizó una serie de reuniones periódicas en las que se debatieron y seleccionaron un conjunto de herramientas teóricas y metodológicas interdisciplinarias pertinentes para el desarrollo de la investigación, y se diseñó una agenda detallada de las actividades y productos específicos de los integrantes del equipo para dar cumplimiento a los objetivos fijados en la investigación. En cada objetivo específico se describe el ejercicio de investigación realizado.

### **Objetivos Específicos**

- 1) Identificar y analizar los discursos científico, político y técnico-jurídico, sobre las nociones de patrimonio cultural y natural en Bogotá:

- Recopilación y análisis parcial de discursos científico, político y de opinión, sobre la ciudad, el centro histórico, los Cerros Orientales, el Humedal de Córdoba, el barrio Niza y el patrimonio en Bogotá, durante el último siglo.
- Identificación y análisis parcial de la construcción jurídica internacional y nacional sobre patrimonio cultural y natural.
- Identificación y análisis parcial de la representación iconográfica de los patrimonios cultural y natural, en retratos impresos de Bogotá en el siglo XX.

2) Identificar y tipificar los actores sociales (residentes, usuarios, agentes económicos, gestores institucionales) vinculados al Centro Histórico y al Humedal de Córdoba en Bogotá:

- Aplicación de encuesta en una primera etapa a 360 residentes del Centro Histórico (concluido), y en una segunda etapa a 150 a residentes de los barrios aledaños al Humedal de Córdoba.
- Jornadas de trabajo con 3 grupos focales de usuarios y residentes del Centro Histórico (concluido), y con 2 grupos focales de residentes en Córdoba (en ejecución).
- Identificación y listado de actores institucionales para entrevista semiestructurada.
- Identificación y contacto con antiguos residentes, y de larga duración de residencia, en las dos zonas para entrevista a profundidad sobre memoria histórica (en diseño).

3) Identificar y analizar las representaciones y prácticas socio-culturales, residenciales y económicas sobre el patrimonio de los diversos actores en los territorios estudiados:

- Aplicación de encuesta a 360 residentes del Centro Histórico y 150 a residentes de los barrios aledaños al Humedal de Córdoba.
- Jornadas de trabajo con 3 grupos focales de usuarios y residentes del Centro Histórico y con 2 grupos focales de residentes en Córdoba.
- Construcción de una serie histórica (1900-2005) de los precios del espacio construido en el Centro Histórico de Bogotá.
- Recolección y análisis de fotografías aéreas y cartografía histórica de las zonas de estudio.

- Identificación y contacto con antiguos residentes y de larga duración de residencia en las dos zonas para entrevista a profundidad sobre memoria histórica.

4) Conocer la red de actores y los vínculos que se establecen entre ellos y con el entorno, y analizar la centralidad y cohesión de este sistema:

- Aplicación de encuesta a 360 residentes del Centro Histórico y 150 a residentes de los barrios aledaños al Humedal de Córdoba.
- Jornadas de trabajo con 6 grupos focales: 2 grupos de residentes expertos (hombres y mujeres), 2 grupos de residentes no expertos (hombres y mujeres), 2 grupos de estudiantes (hombres y mujeres).
- Diseño y ejecución de un análisis de redes sociales.

5) Revisar los instrumentos de planeación y gestión participativa e indicar un conjunto de ellos, pertinentes para la conservación del patrimonio construido y natural para la ciudad:

- Identificación y análisis de los instrumentos contenidos en el POT de Bogotá y los planes locales, zonales y parciales.
- Diseño y ejecución de un análisis de redes sociales.
- Directrices para la formulación de una política de gestión participativa.

Fuente: elaboración propia.

\*Algunas actividades sirvieron para cumplir con varios objetivos (por ejemplo: las encuestas o el ARS).

Aunque no de forma sistemática, se trató de hacer dos tipos de lectura transversal: una entre prácticas y representaciones de un mismo actor y otra entre prácticas y representaciones de diferentes actores. En el primer caso, las lecturas transversales realizadas conciernen, principalmente, al sector público y a los habitantes. En el segundo, caso al sector público *versus* los habitantes; al sector público *versus* el sector cultural y las élites; al sector cultural y las élites *versus* los habitantes; y al sector público *versus* el sector privado *versus* los habitantes.

A continuación se presenta de otra manera esta lectura transversal diferenciando por un lado prácticas, representaciones y discursos y, por el otro, los actores a los cuales se aplicó, especificando en cada caso

mediante qué técnica se realizó (ver Tabla 2). Varios de estos cruces se realizaron posteriormente (Lulle y van der Hammen, 2007; Lulle, 2007).

**Tabla 2. Actividades desarrolladas según el tipo de actor y objeto de análisis**

<b>Actores</b>	<b>Prácticas en torno a la ciudad, el centro y el patrimonio</b>	<b>Representaciones en torno a la ciudad, el centro y el patrimonio</b>	<b>Discursos en torno a la ciudad, el centro y el patrimonio</b>
<i>Sector Público</i>	Entrevistas Análisis espacial ARS	Entrevistas	Análisis de planes, documentos técnicos y soporte de políticas
<i>Sector Privado</i>	Análisis espacial Análisis diacrónico de precios	Análisis diacrónico de precios	
<i>Habitantes</i>	Encuestas Grupos focales Entrevistas a profundidad ARS	Encuestas Grupos focales Entrevistas a profundidad ARS	
<i>Actores culturales y élites</i>			Análisis del discurso ilustrado a través de guías y retratos fotográficos de ciudad

Fuente: elaboración propia.

## 2. Unos Resultados

Los resultados son numerosos, múltiples, diversos. No pretendemos presentarlos aquí, lo fueron en otros espacios (Párias y Palacio, 2006; Lulle y Chaparro, 2006). En esta sección presentamos breves resultados respecto a los actores del sector público y privado; en cambio, más extensos en cuanto a los residentes del centro.

### 2.1. Naturaleza de la acción pública

Después de haber desarrollado una lectura crítica de la planeación y gestión urbana y patrimonial desde los enfoques anteriormente mencionados, procedimos a una confrontación con: el discurso ilustrado, considerándolo como revelador de un cierto imaginario de las elites, el cual alimenta el del sector político y técnico; y con las prácticas y representaciones de los residentes en general y en torno al patrimonio.

Si bien es importante resaltar que el POT le da un cierto lugar a las centralidades, principalmente la tradicional, lo cual se cruza en parte con

el interés por la conservación del patrimonio, nos centramos aquí en el PZC.

De manera muy resumida, se resaltaron dos debilidades del análisis del diagnóstico del PZC:

- La falta de la dimensión espaciotemporal, si bien el espacio (urbánico y ambiental) es ampliamente abordado. La morfología del centro es el resultado de múltiples intervenciones, llevadas a cabo sincrónica o diacrónicamente, derivando de estrategias de un conjunto de actores. Por lo tanto, el centro tiene una cierta “profundidad territorial”, puede ser leído como una clase de “palimpsesto”; sin embargo, la dimensión espaciotemporal aparece muy poco en el diagnóstico.

- La debilidad del análisis demográfico y sociocultural. Aunque el aspecto poblacional es bastante desarrollado en términos cuantitativos, por un lado se insiste mucho en el fenómeno de pobreza de tal forma que se termina homogeneizando la población; en efecto, esta problemática está presente en ciertos sectores del centro, pero no en todos. Por el otro, se presenta muy poca información de tipo cualitativo acerca de la población residente actual. Se desconoce totalmente sus prácticas, estrategias, percepciones, trayectorias, en torno a la ciudad, el centro, el patrimonio, la vivienda, etcétera.

Frente a estas dos debilidades, tenemos dos respuestas: el estudio geográfico que se hizo del centro a partir de mapas y fotos aéreas a lo largo del siglo XX: las encuestas, entrevistas y los grupos focales realizados con residentes del centro.

Por otra parte, hay que señalar que, si bien la administración distrital dice haber recurrido en varios casos a un proceso participativo con la comunidad, tanto el análisis de los planes como las entrevistas con representantes de organizaciones gubernamentales o no evidencian que este proceso es más objeto de un discurso que de una práctica. Estas mismas entrevistas así como el ARS, muestran también que existe poca coordinación interinstitucional, lo cual dificulta la toma de algunas decisiones.

## 2.2. El papel del mercado

El análisis del mercado y, a través de éste, del papel del sector privado, en especial inmobiliario, reposa en una lectura diacrónica de las transacciones de finca raíz efectuadas en el centro durante el siglo XX, diferenciándolas por periodo y sub-sectores.

El primer periodo, de 1930 a 1950, corresponde a una transición de la convención urbana que otorga un gran valor simbólico y económico al

centro histórico como espacio residencial (el casco central es el espacio del prestigio, el asiento de los ricos) hacia una nueva convención urbana en la que el centro pierde valor. En el segundo periodo, de 1950 a 1980, se concreta la nueva convención urbana. Expulsadas por la afluencia de sectores y actividades de los pobres y atraídas por los empresarios urbanos, las élites abandonan el centro histórico conformando nuevos emplazamientos al norte de la ciudad. El centro histórico adquiere una connotación negativa y los precios del suelo se deprimen mucho. En el último periodo, el centro histórico se convierte en un nuevo objetivo para la administración pública: recuperar, revalorizar, renovar y conservar pasan a ser las consignas de los discursos políticos, técnicos y de la opinión común. Un cierto sector de la clase media retorna al centro histórico. Los precios del espacio construido reflejan estos procesos.

### 2.3. El imaginario de las élites en torno a la ciudad y el patrimonio

Esta lectura se centró en dos tipos de documentos que pretenden representar a la ciudad (guías turísticas y retratos fotográficos durante la segunda mitad del siglo XX). Estos textos tienen rasgos comunes: valoran una ciudad limpia, diurna, solar, moderna, olvidando totalmente su parte informal o popular. El patrimonio aparece, pero casi siempre, en tensión con los símbolos de la modernidad, es cultural construido (muy poco natural), con un núcleo de elementos culturales, religiosos e institucionales. Este núcleo permanece aunque en paralelo algunos elementos desaparecen y otros surgen. Más recientemente, se observa una tendencia a una representación del patrimonio “estetizante”, que lo pone en escena, lo reduce cada vez más a una sola fachada, distante de las vivencias de quienes todavía lo ocupan.

### 2.4. Las prácticas y representaciones en torno a la ciudad, el centro y los patrimonios por parte de los habitantes

Estos conocimientos se elaboraron gracias a diversos enfoques, las entrevistas a profundidad, las encuestas y los grupos focales.

#### 2.4.1. Las entrevistas

A través de las entrevistas a profundidad con personas de diferentes grupos de edad entre los 40 y 80 años, habitantes y ex habitantes de La Candelaria (el barrio en el cual se encuentra la mayor parte del centro

histórico), surge toda la riqueza y densidad de sus vivencias, sus prácticas en el pasado y presente. Las entrevistas se realizaron buscando relatos biográficos de la relación con el lugar, sus afectos y desafectos, evocando su dimensión patrimonial, y los cambios que ésta ha vivido, así como la visión de las acciones de otros actores sobre el mismo lugar.

Las visiones desde lo cotidiano a partir de estos testimonios nos muestran formas muy disímiles de concebir, pensar e interactuar con el patrimonio. Y más aún cuando se contrasta una visión histórica reciente, es decir, entre los viejos pobladores y pobladores de “ahora no más”. Razón por la cual fue necesario periodizar los relatos.

Para el periodo más antiguo, el de los años 1930 a 1950, se ve claramente cómo el centro pasó de ser un pueblo a un barrio de una ciudad. Los relatos se centran mucho en las vivencias de cada espacio de las casas con una visión del mundo y una cotidianidad específica en la que las relaciones de parentesco eran fundamentales y el género marcaba hasta la distribución y el uso de los espacios. Los temas son evocadores: el balcón y la ventana de la vigilancia; los espacios y olores (los olores hacen parte del patrimonio vivido, los de la casa, de los oficios, de la ciudad); los salones de Té, las diversiones para señoras y señoritas; los cafés y la política; los espacios mixtos: el té bailable, el teatro, el cine y el cabaret; el septimazo: el paseo de la popularidad; cotidianidad y religiosidad.

Entre los años 1950 y 1980, se describe un barrio deprimido en medio de una ciudad creciente. Mientras salen las clases pudientes, llegan los migrantes y aparecen los llamados inquilinatos. Se afirman los discursos de la modernidad y la conservación del patrimonio. Este último participa más del proceso de consolidación del discurso de la nación que del de la protección del arraigo y sentido de pertenencia. Se promueve un embellecimiento de los productos de las élites.

Desde los años 1980 hasta el presente, el barrio se vuelve un centro histórico. Se procede a una “repatrimonialización” de La Candelaria. La gestión del patrimonio parece favorecer tan solo la visión como sentido, el patrimonio se vuelve escenografía. Poco a poco las parroquias pierden sus feligreses, las plazas de mercado su clientela, se desplazan los oficios, hasta los santos pasan de moda. Los cerros se afirman como tutelares muy visitados los fines de semana, percibidos como patrimonio cultural y no natural. Sin embargo, siempre se han encontrado en estrecho contacto con La Candelaria, lo cual conforma un continuo urbano rural difícil de separar.

#### 2.4.2. Las encuestas

Las encuestas con 359 residentes del centro nos dan informaciones sobre sus características sociodemográficas, su vivienda, su movilidad residencial, prácticas espaciales y espacios de vida, sus percepciones de los diversos cambios en curso en el centro así como acerca del patrimonio<sup>6</sup>. Encontramos en los encuestados ciertos rasgos específicos:

- Una gran diversidad socioeconómica;
- Una buena parte de ellos con nivel académico alto;
- Para muchos una estabilidad residencial grande (un solo dato al respecto: el 30% de los encuestados viven en su vivienda desde hace más de 20 años);
- Una proporción de propietarios superior al promedio;
- La valoración del hecho de vivir en el centro y la expresión por parte de la mayoría del deseo de seguir viviendo en él.

Para la mitad de los encuestados, el espacio de vida (lugares de residencia, trabajo, estudio, consumo, recreación, cultura) se encuentra dentro del centro. Esta vivencia se confirmó en los grupos focales. Esta observación se matiza a partir de los datos sobre las redes espaciales, se ve cómo ciertos lugares constituyen nodos importantes. También cómo, dependiendo del lugar de residencia en el centro (centro del centro, periferia del centro), hay elementos visitados por ambos grupos o sólo por cada uno. Igualmente se evidencian claras diferencias por género.

Si bien los encuestados identificaron los mismos cambios urbanísticos, socio-poblacionales, de usos, que los evocados por el discurso común, estas percepciones tienen que ser matizadas, relativizadas, según el sector de residencia, la categoría socioeconómica, el sexo, etcétera. Entre los propietarios hay conciencia de que estas dinámicas afectan positiva o negativamente el valor de su bien.

Con respecto a la percepción de los patrimonios y del centro histórico, si bien hay conciencia fuerte de su presencia en el centro (una parte de ellos sabiendo que viven en una vivienda patrimonial), encontramos pocos encuestados movilizados en su protección a través de organizaciones barriales. Y cuando es el caso, se trata más bien de un patrimonio

---

<sup>6</sup> Se hubiera podido precisar más todavía al hacer más sistemáticamente unos cruces entre los resultados acerca de las prácticas y representaciones y las características sociodemográficas y residenciales de los encuestados.

intangibles. No se encuentra un tejido organizativo denso, y pesan más bien las organizaciones tradicionales.

### *2.4.3. Los grupos focales*

Al igual que en las encuestas preguntamos en los grupos focales por los elementos patrimoniales importantes para ellos mismos, para mostrar a un turista o a sus propios hijos. Muchos elementos (el centro histórico en su conjunto, Monserrate, la plaza de Bolívar, la biblioteca Luís Ángel Arango, etcétera) coinciden pero también aparecieron diferencias dependiendo del nivel de conocimiento del patrimonio, del sexo, de la edad, etcétera. En todo caso, se ve cómo estos elementos tienen un alto valor simbólico y práctico para el desarrollo de la vida cotidiana de los residentes del centro.

En la elaboración de los mapas mentales del centro histórico, se expresaron diferencias marcadas entre hombres y mujeres (las mujeres con una percepción de conjunto, privilegiando lo natural, lo cotidiano, mientras los hombres identifican más bien zonas y elementos más específicos, lo construido, lo institucional); también entre los expertos en patrimonio, para quienes lo cultural está muy presente, y los no expertos quienes se preocupan más por la seguridad, la salud, la calidad de vida. Estas tendencias se reflejaron en el ejercicio de la guía turística para extranjeros en el cual las mujeres privilegian la naturaleza, la gastronomía, mientras los hombres el orden y el poder. En el de la cartilla educativa, al lado de la cultura y la historia política, la vivencia cotidiana es más determinante, incluyendo la evocación de los problemas del sector; está latente una visión más dinámica y transformadora del entorno.

Tanto en los grupos focales como en las encuestas, se abordó el tema del futuro del centro histórico. Mientras aparece una cierta reserva respecto a proyectos de la administración pública (por ejemplo, no parece tan importante un centro comercial, pero sí comercios), surgen propuestas propias interesantes (todavía variables según el sexo) en términos de valoración de lo existente, pero también de mejor articulación entre lo construido y lo natural.

## 2.5. Lectura transversal del sistema de actores

Aunque fue más difícil desarrollar esta lectura transversal entre actores, se pueden destacar varios aspectos:

- Las periodizaciones efectuadas en el análisis de las políticas públicas, el mercado, las entrevistas a profundidad con residentes y el discurso ilustrado, son similares no por haberlo predeterminado, sino por provenir de las dinámicas propias de cada uno de estos campos. Estas similitudes evidencian mejor las relaciones entre actores, así como las interacciones entre cambios espaciales y sociales.
- El trabajo acerca de la red de actores realizado a partir de entrevistas con actores institucionales o actores claves nos da una visión de conjunto con efecto de centralidad o, al revés, de dispersión; como ya lo señalamos, se destaca la poca coordinación interinstitucional pero también el gran desfase entre la administración pública y la población, si bien la primera se refiere en sus planes a los talleres realizados con representantes de la segunda.
- Al tener un análisis cualitativo de las prácticas y representaciones de la población residente en torno a la ciudad, el centro y los patrimonios, mostrando cómo varían dependiendo del sexo, la categoría socioeconómica, la edad, el sector de residencia, etcétera, la lectura crítica de los discursos y proyectos de la administración se vuelve más densa y tiene mejor justificación.
- Este desfase se refleja también en las formas de percibir el patrimonio: todo el contenido social y cultural que restituyen las entrevistas a profundidad con los (ex-)residentes demuestran que los patrimonios cultural construido y natural, tienen una riqueza, una densidad, para sus ocupantes y usuarios, demasiado rápidamente olvidadas por los planificadores, quienes ven en el patrimonio más bien un potencial “escenográfico” y económico.
- Detrás del desfase entre administración y población está la tensión entre lo espacial y lo social; es común en la planeación y gestión urbana considerar que las mejorías en el campo social deben pasar por las de lo físico-espacial, lo cual puede ser necesario, pero no suficiente. Además, este tipo de discurso y práctica tiene el riesgo de que la mejoría del entorno se vuelva una “higienización”, “limpieza”, con preocupantes consecuencias de exclusión social.
- Se evidencia también cómo un análisis estrictamente económico del mercado puede ser muy reductor, las dinámicas de este sector tienen que ver con las prácticas y representaciones de los demás actores, en especial el sector público —el cual tiende generalmente a favorecer y no regular sus estrategias— y la población.

- Finalmente, se afirman dos visiones del patrimonio: una que valora las vivencias y la memoria de los lugares, otra que se refiere a un patrimonio de adorno, de fachada, desconectado de su contenido social y cultural; esta diferenciación se aplica también en el caso del centro histórico.

### 3. La evaluación

En términos teóricos, fuimos llevados a plantear el concepto de “lugar-patrimonio”, refiriéndonos al concepto de “lugar”, y buscando valorar los distintos tipos de vínculos existentes entre elementos físico-espaciales considerados como patrimoniales y los diversos actores sociales. Y este mismo planteamiento alimenta la reflexión acerca de la relatividad del concepto de patrimonio.

Sin lugar a dudas, la metodología adoptada en esta investigación nos ha permitido restituir y analizar con cierta agudeza la riqueza de las dinámicas sociales, culturales, políticas, económicas, hasta ambientales. También nos ha permitido evidenciar la densidad, el peso, de un actor demasiado olvidado por el sector público en su planeación, el residente actual del centro.

Esta agudeza proviene tanto de la combinación de métodos cuantitativo y cualitativo (dominando el segundo) para conocer cada actor, como de la lectura transversal (entre actores) de los conocimientos así producidos (vale la pena recordar que no había sido planeada desde el principio). Fue importante haber planteado nuestros análisis en términos de prácticas y representaciones. Sin embargo, hay que matizar estas dos afirmaciones puesto que, por un lado, no todos los actores han sido analizados de la misma manera y con la misma intensidad (el sector inmobiliario ha sido insuficientemente abordado) y, del otro, la lectura transversal entre actores no ha sido desarrollada sistemáticamente. Además, cada tipo de actor hubiera podido ser más diferenciado: por ejemplo, entre los usuarios del centro, hablamos principalmente de los residentes, dejando de lado la población flotante. Si bien se evocó la diferencia entre habitantes organizados y no organizados, no se ha profundizado mucho.

Por otra parte, mientras realizamos casi todas las actividades previstas (no se ha hecho la observación visual periódica de los espacios públicos), una no planteada inicialmente se ha propuesto y desarrollado en el transcurso de la investigación: se trató de una lectura espaciotemporal de las zonas de estudio a partir de la interpretación de mapas y fotos aéreas. Esta lectura permitió no sólo resaltar los cambios físico-espacia-

les, ambientales, de usos, sino también dar un soporte a los efectos de las interacciones entre actores de un mismo sistema. Sirvió de base en nuestra lectura crítica del PZC.

Si son claros los motivos por los cuales no todas las actividades previstas fueron desarrolladas (problemas de logística, falta de tiempo y recursos, etcétera) a pesar de las presiones de la organización financiadora, vale la pena tratar de entender por qué otras actividades no se habían planeado desde el principio. Sin lugar a dudas, el proyecto inicial ya era suficientemente amplio y ambicioso para que, dentro del presupuesto posible, se considere más actividades. Pero es probable que la ausencia de estas otras actividades, en especial la lectura transversal de un actor al otro, tenga que ver también con una falta de experiencia en este tipo de proyecto pluri e interdisciplinario. Es preciso recordar que la fase inicial de reuniones entre investigadores, cada uno presentando a los demás su mirada sobre el problema de investigación desde su disciplina, se extendió bastante, lo cual tenía que ver con el proceso mismo de interdisciplinariedad, y la necesidad de iniciarlo con bases comunes claramente identificadas, compartidas y apropiadas. Por otra parte, es probable que la lectura transversal requiera ciertas condiciones para desarrollarse. Por ejemplo, la culminación por parte de cada investigador de su propio trabajo para poder compartirlo con los demás. Es decir que faltó una fase última similar a la primera en la cual se hubieran podido plantear unos cruces entre cada producto.

Al haber hecho esta revisión de todo el proceso de investigación, nos preguntamos si una disciplina, la geografía, más precisamente sus corrientes contemporáneas, no hubiera podido desempeñar un papel muy determinante en este proceso final (si bien la mayor parte de los investigadores ya habían trabajado con geógrafos en otros trabajos; de hecho, el geógrafo del equipo no participó en el diseño del proyecto sino que apareció al inicio de la realización del proyecto). Esta inquietud puede parecer contradictoria con nuestras reflexiones anteriores, pues sería darle un estatus privilegiado respecto a las demás disciplinas, pero el hecho de que ella articule directamente el espacio y el tiempo y evidencie las formas de construcción de territorios, le da ciertas aptitudes para facilitar la convergencia entre las otras disciplinas.

Ahora bien, es necesario pensar en la proyección social de esta investigación. Si bien habíamos planteado en el proyecto inicial la idea de contribuir a la planeación y gestión participativa, de hecho poco hemos hecho para presentar nuestros resultados en las esferas de la administración y la toma de decisión. Con más distancia, vemos que, si bien nues-

tros aportes constituyen todo un material amplio y diverso para enriquecer el diagnóstico de los planificadores sobre el centro, al mismo tiempo existe un problema bastante común de comunicación entre el mundo académico y el de la gestión. El hecho de que personas puedan circular de un mundo al otro, o incluso estar en ambos a la vez, no es suficiente. Pero esta dificultad es de orden general y nos llevaría aquí a consideraciones de otro orden. No obstante, volviendo al caso más específico de Bogotá, ciudad donde se han desarrollado experiencias bastante innovadoras en materia de educación y cultura ciudadana y urbana, puede ser útil sugerir aquí otro tipo de relaciones, con los artistas. En efecto, tanto desde una nueva museología como desde las llamadas artes vivas, en los últimos años el centro fue analizado involucrando a los habitantes mismos. Fue el caso con el programa “Museos cotidianos” del Museo Nacional, desarrollado en dos barrios tradicionales del centro (Egipto y Las Cruces) o con la “instalación teatral” del grupo “Mapa teatro” con el apoyo de la Alcaldía de Bogotá, la cual se refería a la operación de renovación urbana en el barrio Cartucho ubicado muy cerca de los dos anteriores (Lulle, 2004). En ambos casos, todo un material etnográfico contribuyó a una puesta en escena original de la memoria y vivencias de la población. Un material más amplio como el nuestro podría alimentar experiencias de esta clase en las cuales el devenir del centro podría ser representado y debatido de manera incluyente, lo cual nos parece ser una actividad cada vez más necesaria en contrapunto con el proceso de patrimonialización dominante.

## Bibliografía

- Abramo, P. (1998). *La ville kaléidoscopique. Coordination spatiale et convention urbaine*. Paris: L'Harmattan.
- Alcaldía de Bogotá (1999). DAPD. *Plan de ordenamiento territorial POT*, Bogotá.
- Alcaldía de Bogotá(2007). *Plan Zonal de Centro*, Bogotá.
- Callon, M. (1986). Some Elements of a Sociology of Translation. Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay. En Law, J. (ed.). *Power, Action and Belief: a new Sociology of Knowledge?*, *Sociological Review Monograph*, Londres: Routledge & Kegan Paul, 32, pp. 197-233.
- Callon, M. (1999). Actor-Network Theory: the Market Test. En Law, J. and Hassard, J. (eds.) *Actor-Network and After*. Oxford and Keele, Blackwell and the Sociological Review, pp. 181-195.

- Choay, F. (1980). *La règle et le modèle*. Paris: Le Seuil.
- Choay, F. (1992). *L'allégorie du patrimoine*. Paris: Le Seuil.
- Clavel, M.(2002). *Sociologie de l'urbain*. Paris: Anthropos.
- Diani, M. (1995). *Green Networks. A structural Analysis of the Italian Environmental Movements*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Diani, M. (2003). Introducción. En M. Diani and D. McAdam (eds.). *Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-18.
- Diegues, A.C. *El mito moderno de la naturaleza intocada*. Quito: Abya-Yala.
- Escobar, A.(1999). *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: ICAN- CEREC.
- Faust K. (2002). Las redes sociales en las ciencias sociales y del comportamiento. En Gil Mendieta, Jorge y Schmidt, Samuel (eds.) *Análisis de redes. Aplicaciones en ciencias sociales*. México: Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 1-14.
- Freemann, L.C. (1979). "Centrality in social networks: conceptual clarification", *Social Networks*, 1, pp. 215-239.
- Freemann, L.C. (2002). Detectando grupos sociales en datos cuantitativos. En Gil Mendieta, Jorge y Schmidt, Samuel (eds.). *Análisis de redes. Aplicaciones en ciencias sociales*. México: Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 23-40.
- Gil Mendieta, J. y Schmidt, S. (2002) (eds.). *Análisis de redes. Aplicaciones en ciencias sociales*, México: Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Goss, J. D. (1996a). Introduction to focus groups. *Area*, , No. 28.2, pp. 113-114.
- Goss, J. D. (1996b) Focus groups as alternative research practice: experience with transmigrants in Indonesia. *Area*, , No. 28.2, pp. 115-123.
- Gravari-Barbas M. (2005) (dir.). *Habiter la patrimoine. Enjeux, approches, vécu*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, , 624 p.
- Hannerz, U. (1986). *Exploración de la ciudad. Hacia una antropología urbana*. México: Fondo de cultura económica.
- Jaramillo S. (2006). Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá. *Seminario internacional de investigación: "Volver al "centro": políticas de recalificación, trans-*

- formaciones urbanas y practicas citadinas en las áreas centrales de las grandes ciudades de América latina*”, organizado por el IRD y el CREDAL-CNRS, Maison de l’Amérique latine-IHEAL, París.
- Latour, B. (1999). On recalling ANT. En Law, J. and Hassard, J. (eds.). *Actor-Network Theory and After*. Oxford: Blackwell, pp. 15-25.
- Law, J. (ed.) (1986). *Power, Action and Belief: a new Sociology of Knowledge?*, *Sociological Review Monograph*, Londres: Routledge & Kegan Paul, No 32.
- Law, J. (1992). “Notes on the Theory of the Actor-Network: Ordering, Strategy and Heterogeneity”, *Systems Practice*, No 5, pp. 379-393.
- Le Bris, E. et al. (1987). *Famille et résidence dans les villes africaines*. Paris: L’Harmattan.
- Légé, B. (1993). Une réhabilitation sociale. En Althabe, G., Selim, M., Lege, B. *Urbanisme et réhabilitation symbolique*. Paris: L’Harmattan, pp.79-179.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- Lulle T. (2004). Prométhée contre la fragmentation urbaine. Une installation théâtrale à Bogotá. *Multitudes*, No 17, pp. 175-182.
- Lulle T. y Chaparro J. (2006). Habiter un centre ville en voie de requalification. Pratiques et représentations spatiales des résidents du centre de Bogotá. *Seminario internacional de investigación: “Volver al “centro”: políticas de recalificación, transformaciones urbanas y practicas citadinas en las áreas centrales de las grandes ciudades de América latina”*, organizado por el IRD y el CREDAL-CNRS, Maison de l’Amérique latine-IHEAL, París.
- Lulle, T. y Van Der Hammen, M.C. (2007). La construcción de patrimonio cultural y natural en Bogotá. Representaciones ilustradas versus representaciones vivenciales. *12 Congreso de Antropología, Simposio sobre Memoria y patrimonio. Compromiso social, investigación y construcción del patrimonio y la memoria en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Lulle T. (2007). Prácticas y representaciones en torno al patrimonio. El centro de Bogotá, *Mesa de historia y patrimonio, Encuentro de Bogotólogos*, Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y Academia Colombiana de Historia, Bogotá.
- Llano, M. C. (1994). Plaza de Bolívar: la manzana de la discordia. En Arturo J. (comp.). *Pobladores urbanos*. Bogotá: TM editores, ICAN - Colcultura, pp. 211-236.

- Panoff, M. y Perrin, M. (1988). *Anthropologie de l'espace*. En Merlín, P. et Choay, F. *Dictionnaire de l'urbanisme et l'aménagement*. Paris: PUF.
- Palacio, D. (2000). *Place Networks: a social-environmental approach for the conservation of protected areas. The case of studies of Monte Tezio (Italy) and Utria (Colombia)*. Ph.D Thesis, University of Wales Swansea, RU.
- Párias, A. (2001). *Le fonctionnement du marché du logement à Bogotá. Segmentation et ségrégation socio-spatiale*, Thèse de Doctorat, Université de Paris XII, Francia.
- Párias, A. y Palacio, D.C. (eds) (2006). *Construcción de lugares-patrimonio. El centro histórico y el humedal de Córdoba en Bogotá*. Bogotá: Colciencias–Universidad Externado de Colombia.
- Pergolis, J.C. (1998). *La ciudad de los milagros y las fiestas*. Bogotá: TM Editores, Observatorio de cultura urbana.
- Wassermann, S. y Faust, K. (1994). *Social network analysis: methods and application*. Cambridge: Cambridge University Press.

# Indígenas, vivienda y trabajo en el centro histórico de la ciudad de México

Victor Delgadillo<sup>1</sup>

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

## Introducción

En los albores del siglo XXI los centros históricos se han convertido en un paradigma de las políticas urbanas y culturales en América Latina. Desde hace tres décadas cada vez más ciudades y pueblos incrementan sus esfuerzos para recuperar el patrimonio histórico. Estas iniciativas: 1. Actúan en las zonas más interesantes para los sectores público y privado: barrios que alojan las sedes de los gobiernos, concentran un rico patrimonio monumental, están subutilizados y poco deteriorados; y 2. Se han concentrado en los aspectos físicos y han omitido los problemas sociales que subyacen en parte de esos territorios, entre ellos la vivienda tugurizada, ocupada por pobres, indígenas y población vulnerable. Este trabajo analiza: A). Las acciones *viviendistas realizadas* por el gobierno local, entre 2000 y 2006, para atender a algunos indígenas Otomíes, Triquis y Mazahuas, que ocupaban *vecindades*<sup>2</sup> en el centro de la ciudad; y B). Los cíclicos programas de recuperación de una parte del centro histórico, que por un lado, remozan el espacio público y la infraestructura, y pretenden sentar las bases para los negocios privados (que se realizan a nombre del “patrimonio de la humanidad”); y por otro, prohíben el comercio *ambulante*, practicado entre otros por grupos indígenas. Ambas tareas revisten un alto contenido de *marketing* político. El trabajo también aborda el proceso de migración de los indígenas a la ciudad, y el contexto en que el tema indígena irrumpe en la agenda pública, a partir del levantamiento zapatista.

Este artículo está basado en algunas experiencias de trabajo directo con grupos indígenas pobres que habitan las áreas centrales de la Ciu-

---

<sup>1</sup> Doctor en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México, Profesor investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México e Investigador Nacional Nivel 1. Correo electrónico: Victor\_delgadillo@hotmail.com

<sup>2</sup> *Vecindad*: inmueble con cuartos en alquiler para familias de bajos ingresos, hay casas unifamiliares antiguas transformadas en vivienda colectiva, y vecindades construidas ex profeso (hileras de cuartos en alquiler). En ambos casos a menudo los sanitarios y lavaderos son de uso colectivo.

dad de México: en 1996 asesoré a un grupo de indígenas Triquis que habitaba un edificio en el centro histórico, con el propósito de realizar un proyecto de centro cultural en el inmueble que ocupaban; en 1998 realicé un estudio sobre la población indígena que habitaba en diversas *vecindades* en el centro histórico; en 2001 fui invitado por el Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal (la capital mexicana) a participar en el diseño y operación de programas especiales, con el propósito de realizar dos programas de vivienda, uno para la población indígena de la ciudad y otro para el centro histórico. En mi corta estancia en esa institución coordiné la realización de un taller participativo de vivienda indígena, profundicé en el conocimiento de los grupos étnicos en extrema pobreza que habitan en la ciudad, y avanzamos en el desarrollo de algunos proyectos. Desde entonces, de manera intermitente le doy seguimiento a los proyectos de esta población, Además, entre 2002 y 2005 realicé una investigación doctoral sobre la vivienda tugarizada y los programas de recuperación de los centros históricos de la Ciudad de México, Buenos Aires y Quito. Parte de la información aquí vertida proviene de ella, en tanto que la información más reciente proviene de otra investigación en curso.

## **1. Indígenas urbanos**

La ciudad de México es y ha sido una ciudad multicultural y multiétnica. Aunque el poblamiento se remonta, según distintos autores, a los 20 ó 7 mil años antes de nuestra era, México Tenochtitlán fue fundada por una de las siete tribus nahuatlacas provenientes de territorios del norte, es decir por inmigrantes. Desde entonces la gran riqueza de esta ciudad ha sido construida por migrantes: chichimecas en el siglo XIV; españoles que a nombre de dios y del rey conquistaron estos territorios en el siglo XVI; inmigrantes de todas las provincias mexicanas en el transcurso del siglo XX (el de la gran urbanización); republicanos españoles y europeos perseguidos por el nacionalsocialismo en las décadas de 1930 y 1940; y exiliados políticos de América del Sur en la década de 1970.

La migración campo-ciudad es un fenómeno que explica el proceso de urbanización. En el caso de la ciudad de México este proceso se remonta a las décadas de 1940 y 1950, pero en ese momento se hablaba únicamente de campesinos inmigrantes, no de indígenas. Oscar Lewis (1980), en las investigaciones sobre la *antropología de la pobreza* que realizó en las décadas de 1940 y 1950 en la ciudad de México, no ponía énfasis en el origen étnico de los inmigrantes que se alojaban en los cuartos en

alquilar en el centro de la ciudad, aunque sabía que varios de ellos hablaban una lengua nativa. A partir de la década de 1970 comienzan a aparecer estudios sobre los indígenas en la ciudad de México. Arizpe (1975: 29) identificaba que los indígenas, en particular Mazahuas, Nahuas y Otomíes, mantenían un proceso permanente de migración a la ciudad de México. Esta autora, establecía dos momentos fundamentales en este proceso: uno que abarcaba las décadas de 1940 a 1970 y se caracteriza por la emigración temporal e individual, generalmente hombres que trabajaban transitoriamente en la ciudad para complementar sus ingresos del campo; y otro, que abarcaba las décadas de 1960 y 1970, donde la emigración arrastraba a familias enteras para establecerse de manera permanente en la ciudad. Las causas que empujaban a los indígenas a las ciudades eran diferentes en ambos momentos: unas estructurales como el crecimiento demográfico y la escasez de tierras, así como el empobrecimiento de la gente; y otras coyunturales, como la sequía o caída de precios de productos del campo. También desempeñaban un papel fundamental otras causas llamadas “precipitantes” (un gasto inesperado o una mala cosecha) y de atracción de la ciudad: la cercanía física de la urbe, la presencia de parientes o paisanos que migraron a la ciudad, la oferta de empleo, la atención médica y los deseos de superación, como es el acceso a la educación y a un mejor ingreso.

La migración indígena es una estrategia de sobrevivencia económica y para algunos autores también es una práctica de reproducción cultural. Sobre este segundo aspecto hay un debate abierto que habla de la pérdida, o no, de la identidad étnica en el medio urbano, y de las posibilidades de reproducción de su cultura. Redfield (véase Lezama, 1993: 172) por ejemplo, argumentaba que la ciudad moderniza e individualiza y rompe las estructuras culturales, costumbres, prácticas y valores tradicionales. Lewis (1980) reconocía la permanencia de un sistema de valores sociales y costumbres solidarias en el campo, que se mantienen en las *vecindades* y permitían la sobrevivencia de los migrantes en la ciudad, aunque no alcanzaran para superar el círculo perverso de la pobreza. Bonfil Batalla (1987: 88) hablaba de la *indianización* de la ciudad y folclorizaba la vida de los indígenas en las *vecindades* del centro con sus patios, sanitarios y lavaderos comunes, que para él eran espacios de socialización y ejes de la vida comunitaria, aunque para muchos habitantes son territorios de disputa y generadores de confrontaciones. Arizpe (1975: 130) aseguraba que algunos aspectos de la cultura indígena se reproducían en la ciudad, sobre todo cuando la emigración abarcaba a familias completas (nucleares o ampliadas) y éstas se alojaban en el mismo lugar o barrio. Hiernaux

(2000: 132) señala un proceso de interacción de la cultura de los indígenas inmigrantes con la ciudad, al que llama *hibridación cultural*, hasta que esa nueva cultura se “integra” en la ciudad.

Este debate continúa abierto y aún se mantiene una visión estereotipada de las poblaciones étnicas en las ciudades. Audefroy (2004), por ejemplo, dice que los indígenas migrantes tienden a alojarse en colectividades étnicas en las grandes ciudades como Nueva York, París y la ciudad de México (sin diferenciar los inmigrantes no pobres de los pobres, quienes sí requieren mantener lazos sociales, solidarios y de parentesco para sobrevivir). Este autor asegura que los indígenas “migrantes” conciben su pertenencia étnica como “una estrategia de sobrevivencia cultural” frente a “un mundo urbano ajeno”, y que concientemente se dedican a las actividades informales en la calle porque el trabajo formal “atenta” contra la reproducción de sus prácticas culturales, como sería portar un uniforme y cumplir horarios establecidos. Aquí aparecen varios mitos: 1. Muchos indígenas no son “migrantes”, pues tienen varios años o décadas de residir en esta ciudad o son hijos de migrantes (algunos autores los llaman “migrantes de segunda generación”); 2. Han interactuado varios años con un medio urbano específico, que en este sentido no tiene mucho de “ajeno”; 3. Autodefinirse como indígenas en la ciudad no implica una cultura “pura”, pues su identidad actual es producto de su interacción con el medio en el que viven<sup>3</sup>; y 4. Nada comprueba que los indígenas vendan productos en la calle porque están en contra del empleo formal.

En contra de visiones como la descrita, Lemus (2006: 286) rechaza el calificativo de “migrantes” (aunque ella lo usa como título de su artículo) para designar a los indígenas residentes (permanentes o temporales) en la ciudad, pues además de peyorativo los califica como a extranjeros en su país. Esta autora señala que debido a actitudes de discriminación, algunos indígenas han ocultado su identidad cultural y su lengua, y de manera forzada se “integraron” en la ciudad, pero también reconoce que hay otros indígenas que se reivindican como tales y mantienen lazos comunitarios y de apoyo mutuo. Para ella no se puede hablar en general de

---

<sup>3</sup> Este autor señala como expresiones netamente indígenas en la ciudad a los danzantes que se disfrazan con un atuendo “azteca” y reivindican la cultura prehispánica, las fiestas en los pueblos y barrios de la ciudad, así como las procesiones a la virgen de Guadalupe cada 12 de diciembre y las cruces que se colocan en edificios en construcción cada 3 de mayo. Sin embargo, qué hace que los mestizos que usen atuendos “prehispánicos” los conviertan en indígenas; además, muchas de las celebraciones referidas son indistintamente (y tal vez mayoritariamente) practicadas por la población “mestiza”.

“indígenas en la ciudad”, porque se trata de una población muy diversa que: proviene de etnias diferentes y de distintas regiones y pueblos del país: hay “originarios” de la ciudad y migrantes que permanecen en la ciudad temporadas cortas o largas; algunos son hijos de migrantes, pero nacieron en la ciudad; algunos rompieron vínculos con su comunidad de origen y otros la mantienen e incluso desempeñan actividades sociales y religiosas en ellas; y varios más se encuentran en situación de pobreza extrema.

Entre los indígenas que expresamente se reconocen como tales, hay quienes pretenden conservar, recrear y hasta inventar sus identidades, prácticas culturales, instituciones y formas de organización política, cultural, social o económica. En muchos casos —como se verá más adelante— la reivindicación de la identidad indígena se ha fortalecido a partir de 1994 y de 1997 con el levantamiento zapatista y la llegada al poder de un partido de centro izquierda en la ciudad de México, respectivamente. Aquí la definición de la identidad indígena es una estrategia de gestión de vivienda, empleo y servicios, lo mismo que habitar inmuebles deteriorados, en un contexto políticamente favorable para ellos.

En este mismo sentido Molina y Hernández (2006: 39) señalan que mucha gente y muchos académicos aún piensan que los indígenas son “campesinos, pobres y reacios a la modernidad”, y en consecuencia los investigadores buscan indígenas sólo en las zonas marginadas, entre los comerciantes “ambulantes” y los empleos de baja renta. Las autoras advierten: la población indígena de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (el Distrito Federal más varios municipios conurbados del vecino Estado de México) presenta una gran diversidad y heterogeneidad de grupos lingüísticos, al interior de ellos e incluso entre población del mismo pueblo. Varias causas explican esta diversidad: hay grupos indígenas de “pueblos originarios” que han sido absorbidos por el crecimiento de la mancha urbana<sup>4</sup>; población inmigrante reciente o antigua; “migrantes” de segunda o tercera generación, pero nacidos en la ciudad (que ya no deberían llamarse migrantes); su inserción temporal o definitiva en la ciudad; los motivos de la emigración (empleo, conflictos políticos con violencia, acceso a la educación o salud, etcétera); estrato socioeconómico de origen; actividad laboral formal o informal; y condiciones de vida en la ciudad.

---

<sup>4</sup> Algunos de estos pueblos fueron “reducciones” creadas ex profeso por los conquistadores españoles para controlar a la población recién conquistada. Es decir, son asentamientos del siglo XVI y XVII.

### 1.1. ¿Qué es ser indígena en México?

El Estado mexicano históricamente ha pretendido una homogeneidad cultural: somos producto del encuentro violento de dos culturas que produjeron una mestiza. Desde el surgimiento del país independiente, todos los que nacemos en estas tierras somos mexicanos e iguales ante las leyes. El Estado Mexicano y las élites en el poder históricamente han realizado el grandioso pasado indígena que construyó imponentes ciudades y colosales pirámides, pero en ese discurso los indígenas prehispánicos nada tienen que ver con los indígenas actuales. El tema de la marginación y la miseria en que viven las poblaciones indígenas, muchas de las cuáles aún mantienen sus lenguas, usos y costumbres, surgió con el movimiento armado en Chiapas en 1994. Desde entonces una gran cantidad de tinta, investigaciones, publicaciones y debates se mantienen sobre el tema, aunque no haya avances sustanciales en materia de legislación sobre el derecho indígena y en materia de políticas continúen los enfoques asistencialistas y clientelares.

Las estadísticas oficiales en México apenas comienzan a incluir el tema indígena, pero el indicador que toman en cuenta para determinar a esa población es si hablan una lengua nativa o no, y eso en el caso de las personas mayores de 5 años. De acuerdo al Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) en 2005 la población de 5 y más años que hablaba una lengua indígena en el Distrito Federal era de 118,424 habitantes<sup>5</sup> y la población indígena total estimada era de 247,208 habitantes (el 52% de la “población indígena” es menor de 5 años). En términos relativos los indígenas en el D.F. representan el 2.83% de una población total estimada en 8.72 millones de habitantes. De acuerdo a estos datos oficiales, los indígenas se distribuyen en todo el territorio, pero mayoritariamente se concentran en algunas Delegaciones:

- De reciente poblamiento: Iztapalapa (70,834 personas y 28.65% del total del D.F.) y Gustavo A. Madero (31,674 habitantes y el 12.81%).
- Con pueblos rurales e indígenas “originarios” pero que sufren los embates de la expansión urbana informal: Tlalpan (7.9%), Xochimilco (7.8%) y Milpa Alta (3.24%).

---

<sup>5</sup> En 1990 eran 111,552 habitantes de 5 años y más que hablaban una lengua indígena en el D.F.

- En las 4 Delegaciones centrales se concentra el 14.3% de ellos (en Cuauhtémoc -donde se ubica la mayor parte del centro histórico- vivían 14,929 indígenas, que equivalen al 6% del total de la ciudad).

Sin embargo, otras estimaciones señalan un número mucho mayor de indígenas en la ciudad. De acuerdo a datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (citados en Molina y Hernández, 2006: 29), en el 2000 la población indígena de la Zona Metropolitana del Valle de México<sup>6</sup> era de 749,639 habitantes y más del 50% de ellos nacieron en la ciudad o tienen varias décadas de vivir en ella. De acuerdo a esta institución, la población indígena se haya dispersa en todo el territorio y no se puede hablar, como hace tres décadas, de enclaves geográficos indígenas (sin embargo, es posible decir que las *vecindades* ocupadas por indígenas en el centro de la ciudad sí representan enclaves étnicos). Molina y Hernández (2006: 41) advierten que no todos los indígenas de la ciudad son mendigos ni tienen condiciones de vida precaria: sólo el 20.7% de ellos son vendedores “ambulantes”, 7% son trabajadores domésticos o peones de la construcción, 17.9% son obreros y 17.5% son empleados o dueños de empresas y comercios establecidos. Además, también hay indígenas profesionistas, con doctorados, funcionarios públicos, empresarios y técnicos. Por otra parte, estas autoras señalan que el tipo de ocupación condiciona en gran medida la forma de habitar la ciudad: 1. Quienes tienen trabajos estables, formales o empresas propias viven dispersos en la ciudad en colonias populares o de clase media; 2. Los grupos indígenas que llegaron hace décadas pero se especializaron en el comercio en la vía pública, aún viven en zonas céntricas y sus condiciones de vida son parecidas a las de los inmigrantes recientes: para ellos vivir en el centro es importante, pero tienen un tipo de empleo temporal e informal y un alojamiento precario o muy deteriorado; 3. Otros grupos (como los Triquis de San Juan Copala) viven temporalmente en esta ciudad debido a la violencia en su región de origen y aún no deciden su permanencia definitiva en la ciudad; 4. Jóvenes que llegan a trabajar directamente como empleadas domésticas y viven en las casas de sus patrones, en colonias de clase media y clase media alta. En este último grupo también caben los albañiles que viven en las obras o cerca de ellas.

---

<sup>6</sup> En 2005, la Zona Metropolitana del Valle de México (16 Delegaciones del Distrito Federal, 58 Municipios del Estado de México y un Municipio del Estado de Hidalgo) tenía 18.7 millones de habitantes.

Otro de los mitos que se propagan es que los indígenas sólo viven de producir y vender artesanías en mercados formales y en las calles. Si bien es cierto que hay algunos grupos indígenas que producen y venden cierto tipo de artesanías (Ce Acatl, 1999: 116), hay muchos otros que no lo hacen. Por ejemplo, hay quienes producen y venden gorras de *santa clós* y pantalones deportivos; otros venden artesanías y textiles producidos en otras regiones o países (como Guatemala); y muchos más tienen negocios informales (renta de equipo de luz y música para fiestas y bailes), venden mercancías (frutas, chicles, cigarros) o prestan servicios informales en la calle (lustradores de zapatos o limpia parabrisas).

## 1.2. La situación de los indígenas de las áreas centrales antes del 2000

En comparación con los llamados indígenas “originarios”, los indígenas “migrantes” pobres y sus descendientes viven en condiciones de desventaja, exclusión y discriminación, que limitan el acceso a la vivienda y los servicios de educación y salud, y en general limitan el ejercicio de sus derechos sociales, económicos y políticos. Los indígenas migrantes cambiaron su lugar de residencia en la búsqueda de sobrevivir y mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo y a pesar de vivir en la ciudad desde hace años o décadas, varios de ellos no acceden a empleos formales por sus bajos niveles educativos; y habitan en condiciones de hacinamiento e insalubridad (algo que más o menos también padecen en sus comunidades rurales). Se trata de familias nucleares y ampliadas con integrantes numerosos, que se encuentran en condiciones de pobreza y pobreza extrema; ganan muy bajos salarios y no tienen ingresos fijos; el mayor número de integrantes de la familia debe trabajar (incluyendo a los niños y niñas) para satisfacer algunas de sus necesidades básicas; presentan un alto grado de analfabetismo en las dos lenguas; y se dedican a las actividades informales (producción de artesanías, comercio y servicios “ambulantes”).

Además de la pobreza, lo que contrasta de estos grupos indígenas con respecto a otros que habitan de manera dispersa la periferia urbana, es la apropiación del territorio central, que abarca, por un lado, la ocupación colectiva de inmuebles, lo que les permite reproducir y mantener sus relaciones de apoyo mutuo y sus prácticas culturales; y por otro, la ocupación “regional” del territorio.

En el primer caso se trata de una tipología de vivienda que abarca: inmuebles deteriorados y/o en riesgo de derrumbe (algunos de ellos poseen valor patrimonial), baldíos donde construyen viviendas precarias o

“campamentos”, e incluso el alquiler de bodegas (en la década pasada un grupo de Mazahuas muy pobres pagaban una cuota diaria a los vigilantes de los almacenes en las inmediaciones del mercado La Merced para que les permitieran dormir en un lugar techado). Vale añadir que en general, los predios que ocupan se ubican en barrios deteriorados y considerados por muchos como inseguros. La ocupación de baldíos e inmuebles deteriorados se generalizó a partir de los terremotos de 1985: mientras gruesos grupos de población abandonaban el centro de la ciudad, los grupos indígenas comenzaron la ocupación de baldíos e inmuebles subocupados o abandonados. Una constante de los predios habitados por grupos indígenas en las áreas urbanas centrales, es la presencia de un espacio comunitario techado de usos múltiples (Delgadillo, 1998 y 2001), en donde se desarrollan diversas actividades como reuniones y asambleas, cursos de alfabetización, fiestas y celebraciones, se practica la música, etcétera. Así, no es el patio el eje de la vida comunitaria (como aseguraba Bonfil Batalla), sino el salón de usos múltiples, el espacio que refuerza las relaciones entre los habitantes. Sin embargo, vivir en el centro en una vivienda deteriorada o precaria y con un empleo informal, tiene serias desventajas: la movilidad socioeconómica ascendente es escasa, hay mayor vulnerabilidad frente a las adicciones (varios niños indígenas inhalan estupefacientes) y de acuerdo a Molina y Hernández (2006: 29), las relaciones familiares son más inestables.

En el segundo caso, se trata de una característica bastante peculiar de ocupación del territorio de al menos tres etnias:

- Los Otomíes viven fundamentalmente en áreas urbanas cercanas a la céntrica *Zona Rosa* (un centro turístico y de entretenimiento generado en la década de 1960), donde trabajan en las noches vendiendo cigarros y chicles. Poco más de 90 familias habitaban 4 baldíos en la colonia Roma, donde construyen viviendas con materiales provisionales (madera y lámina); y 5 familias más habitaban un inmueble en riesgo de derrumbe en la colonia Juárez (Figuras 1 y 2)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> En 1999 los habitantes de Lucerna 39 fueron reubicados en un albergue por la autoridad de la Delegación Cuauhtémoc. Un gobierno de izquierda y responsable no debía permitir que las familias indígenas habitaran en un inmueble en riesgo de derrumbe. A los dos días de reubicados esas familias volvieron a ocupar el inmueble en riesgo: el albergue cerraba a las 10 de la noche y estaba lejos de donde trabajan en la noche.

**Figura 1. Lucerna 49**



Fuente: fotografía tomada por el autor. Este inmueble fue reconstruido en beneficio de los indígenas Otomíes que durante años lo habitaron en estas condiciones.

**Figura 2. “Campamento” de indígenas Otomíes (Guanajuato 125)**



Fuente: fotografía tomada por el autor. Este inmueble fue reconstruido en beneficio de los indígenas Otomíes que invadieron y durante años habitaron ese predio.

- 130 familias Mazahuas ocupaban 6 inmuebles deteriorados o muy deteriorados en el centro histórico, cerca de donde trabajan: parque Ala-

meda y calles muy frecuentadas por transeúntes, donde venden elotes y frutas, o lustran zapatos (Figuras 3 y 4).

**Figura 3. “La Mansión Mazahua” (Santa Veracruz 43)**



Fuente: fotografía tomada por el autor. Este inmueble estuvo ocupado entre 1998 y 2003 por indígenas Mazahuas, quienes fueron reubicados en otros inmuebles. El edificio se derrumbó recientemente y está abandonado.

**Figura 4. Vecindad de Mazahuas (Mesones 138)**



Fuente: fotografía tomada por el autor. Este inmueble fue reconstruido en beneficio de las familias Mazahuas.

- 120 familias Triquis ocupaban 2 inmuebles y 2 baldíos en el centro histórico. Lo curioso aquí es que tanto en los baldíos como al interior de los inmuebles o en las azoteas, ellos construyen sus viviendas con madera (en el campo se les llama “jacales”) en pasillos e incluso en azoteas. Se trata de una población que llegó a la ciudad para producir y vender artesanías, en tanto que los migrantes más recientes llegaron debido a conflictos sociales en su comunidad de origen (Figura 5).

**Figura 5. “Jacales” en la azotea del Edificio López 23**



Fuente: fotografía tomada por el autor. Este inmueble está ocupado por indígenas Triquis.

La organización formal de indígenas en asociaciones civiles fue promovida a fines de la década de 1980 por el gobierno federal con fines clientelares y corporativistas. Esta organización política se traslapó con un sistema de organización social que en muchos casos era urbano rural, pues además de atender problemas de los indígenas en la ciudad, también se reparten cargos y comisiones encargadas de gestiones y rituales en sus pueblos de origen. Paulatinamente los grupos indígenas fueron tomando cada vez y con mayor fuerza, conciencia de sus derechos sociales, y en consecuencia demandaban servicios y empleo para salir de la marginación y la pobreza extrema, tales como vivienda, salud y educación. Las demandas de políticas públicas que tengan en cuenta sus particularidades sociales y culturales, y sus derechos específicos vendrían después de 1994.

## 2. Las políticas públicas de vivienda y patrimonio (2000–2006), híbridas y diferenciadas

El centro histórico de la ciudad de México, como ningún otro centro histórico mexicano, ha sido objeto de cíclicas iniciativas de rescate patrimonial desde principios del siglo XX y de algunos programas de rehabilitación de vivienda tuguizada de diversa magnitud a partir de 1985. En las primeras décadas del siglo XX y bajo otra concepción sobre el patrimonio histórico y su recuperación y salvaguarda, se abrieron nuevas avenidas y se remozaron edificios y la plaza mayor. Las intervenciones más recientes datan de fines de la década de 1960 y ya suman cuatro generaciones de programas de rescate del patrimonio edilicio, las dos últimas realizadas en 1991–1994 y 2002–2006, han actuado más o menos sobre el mismo territorio. En tanto que entre las experiencias en materia de vivienda para población de bajos ingresos destacan los programas de reconstrucción después de los sismos de 1985, y los programas de vivienda que a partir de 2001 se realizan en las áreas centrales de la ciudad.

El reciente programa de recuperación del centro histórico se realizó en el marco de políticas más amplias de desarrollo urbano, vivienda y turismo. La primera es una política que pretende revertir el fenómeno de despoblamiento de las áreas urbanas centrales, la expansión periférica de la ciudad y la pérdida de suelo de conservación ecológico; restringía la edificación de unidades habitacionales mayores a 35 viviendas en las 4 Delegaciones centrales y la prohibía en las Delegaciones periféricas. Las críticas a esta política han sido muchas<sup>8</sup>. La segunda se trazó la meta de realizar 150 mil acciones de vivienda para la población más humilde en el período 2000 – 2006. Y la tercera tuvo por objeto remozar los corredores Reforma – Centro Histórico y Catedral Metropolitana – Basílica de Guadalupe, para reactivar la actividad turística, de ellos sólo se realizaron obras en el primer corredor.

---

<sup>8</sup> Entre ellas, que esta medida violentó los programas de desarrollo urbano vigentes en el 2001 y 2002, no previó la creación de reservas territoriales para la edificación de vivienda social, incrementó el precio del suelo, eran 8 y no 4 las Delegaciones que perdían población, etcétera.

## 2.1. La recuperación del centro histórico: el discurso del rescate del “patrimonio de la humanidad” y el beneficio del hombre más rico de México

El programa de recuperación del centro histórico inició propiamente en julio - agosto de 2001, a través de un acuerdo entre los antagónicos gobiernos local y federal y un inversionista, y con la instalación de un *Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico*, que no incluyó a representantes de la población residente y de comerciantes de esa zona y que sólo se reunió el día de su instalación. A su vez, este Consejo tuvo hasta 2006 un Comité Ejecutivo encabezado por el inversionista más rico del país (y según algunas fuentes, el más rico del mundo) e integrado por otros 3 representantes de la “sociedad civil” (un periodista, el arzobispo de la iglesia católica y un historiador) y seis funcionarios públicos de primer nivel (3 del gobierno federal y 3 del local). Ambos gobiernos, otorgan estímulos fiscales para la inversión en la recuperación de inmuebles de valor patrimonial y en la creación de empresas y empleos en ese territorio.

El programa de recuperación del centro histórico se concentró en un pequeño territorio que ya había sido “rescatado” entre 1991 y 1994 a través del programa “Échame una manita!”: se trata del Distrito de Negocios: un territorio en relativo buen estado físico, con plantas altas abandonadas o subutilizadas, y con plantas bajas ocupadas por bancos, oficinas y comercios. En 34 manzanas (el 5% de las 668 manzanas del centro histórico) se remozaron el espacio público y las fachadas; se sustituyó el mobiliario urbano y se modernizaron las redes de infraestructura (se instalaron ductos con fibra óptica). También se remozaron calles aledañas al Palacio Nacional y La Alameda, y se construyó la Plaza Juárez.

*La acción pública:* En febrero de 2002 el Fideicomiso del Centro Histórico (una institución público-privada creada en 1991) se estatizó y recibió atribuciones para ejercer recursos públicos y coordinar la realización de obra pública. En contrapartida dejó de realizar acciones de asesoría y gestión de proyectos de particulares. Esta nueva iniciativa destinó una inversión inicial de 50 millones de dólares a fondo no recuperable para realizar obras de repavimentación, mejora de infraestructura y rehabilitación de fachadas de las principales calles del Distrito de Negocios. Esta decisión de gobierno ignoró el planteamiento estratégico fundamental expresado en otros instrumentos de planeación, realizados entre 1998 y 2000, que fijaban la prioridad de inversión pública en los barrios del

norte y oriente, sistemáticamente relegados por las distintas administraciones de gobierno del último medio siglo.

Adicionalmente se realizaron obras de recuperación y construcción en la zona de La Alameda: se remozaron el jardín público y la Av. Juárez, y se construyó la Plaza Juárez, que aloja el Archivo de Notarías de la Ciudad de México, en el antiguo templo de Corpus Christi, los Tribunales de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Relaciones Exteriores (realizada por el gobierno federal), y el Museo de la Memoria y la Tolerancia, que se edifica por la comunidad judía. Estas obras se complementan con la rehabilitación de la antigua Estación de Bomberos, destinada a Museo de las Artes e Industrias Populares.

*La acción privada:* Ha sido realizada fundamentalmente por el presidente del citado *Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico* y presenta dos vertientes. Por un lado, entre 2002 y 2006 Carlos Slim compró 63 inmuebles a través de sus diversas empresas, para destinarlos a negocios propios (vinculados con las telecomunicaciones) o de terceros: comercios, servicios, oficinas, vivienda para población joven con mayores ingresos, etcétera. Y por otro lado, a través de su Fundación Centro Histórico realiza una política social de corte asistencialista que tiene por objeto mejorar las condiciones de vida de la población residente en el centro histórico (consultas médicas gratuitas, cursos de capacitación, otorgamiento de becas, etcétera). En La Alameda el sector privado invirtió en la construcción del Hotel Sheraton y en desarrollos inmobiliarios mixtos (vivienda, servicios y comercios) que se encuentran en proceso de edificación.

Según datos oficiales, la inversión pública generó hasta marzo de 2005 una inversión privada de 557 millones de dólares en 137 proyectos (SEDUVI, 2006). Sin embargo, nada prueba que esto sea así, por ejemplo, el inversionista más rico del país anunció mucho antes que el gobierno local, su decisión de invertir mil millones de pesos en el rescate del centro histórico. Dicha decisión nunca estuvo condicionada a la inversión pública.

## 2.2. La política habitacional en el centro histórico

Las ambiciosas políticas de vivienda y de desarrollo urbano restrictivo, que el gobierno de la ciudad impulsó a partir de diciembre de 2000, tuvieron un impacto significativo en el centro histórico y en la población indígena que habita las áreas centrales. La producción de vivienda pública ha estado a cargo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal

(INVI), a través de dos grandes programas con algunas variantes. A). Vivienda en conjunto: construcción o rehabilitación de vivienda nueva en unidades o conjuntos habitacionales; y B). Mejoramiento de vivienda en lote familiar (en predios donde ya existe una vivienda). En el marco del primer programa, y ante las dificultades de acceso a un suelo cada vez más encarecido (a través de la política que antes de prever la creación de una bolsa de suelo, anuncia donde se construirá vivienda) y como consecuencia del derrumbe de un inmueble en pésimo estado físico, en una colonia central, en 2003 se inició un “Programa Emergente para la Atención de Inmuebles en Alto Riesgo Estructural”, que beneficia a familias que habitan inmuebles en peligro de derrumbe, entre ellas a varias familias indígenas. Este último programa implicó el desplazamiento de la actividad del INVI: de la construcción de vivienda nueva en baldíos o sustitución de inmuebles abandonados (de gran interés para los desarrolladores inmobiliarios) se transitó a la atención de inmuebles habitados y deteriorados, que no son de mucho interés para el sector privado.

*La vivienda producida por el INVI:* Hasta septiembre de 2006 el INVI había realizado 142,660 acciones de vivienda de interés social (nueva y mejoramiento habitacional) en el Distrito Federal, de las cuales 16,650 viviendas se habían realizado en la ciudad central y 3,364 viviendas en 110 predios en el Centro Histórico. Se trata de construcción nueva, rehabilitación, obra mixta y compra de vivienda existente. 6 de estos proyectos con 113 viviendas realizados se destinaron a grupos indígenas: Jesús Carranza 25, Manzanares 48, Belisario Domínguez 10, Pensador Mexicano 11, Bucareli 73 y Santo Tomás 53.

*La obra de los desarrolladores inmobiliarios privados:* aunque inicialmente se quejaban de las restricciones a la construcción de vivienda en las Delegaciones periféricas, y por el encarecimiento del suelo en las Delegaciones centrales, los inversionistas privados encontraron un nicho de mercado que les ha permitido producir vivienda para población de ingresos medios y altos. De acuerdo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI, 2006), hasta septiembre de 2006 se habían otorgado 149 mil certificados de factibilidad de (construcción de) vivienda en todo el D.F. En las 4 Delegaciones centrales se habrían edificado 93 mil viviendas<sup>9</sup> y en el centro histórico 3,885 viviendas.

---

<sup>9</sup> Muy posiblemente estas buenas cuentas sobre las viviendas construidas sean menos, pues de acuerdo a datos de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, citados por la PAOT (2006), hasta 2004 el sector privado había construido 29 mil viviendas nuevas en las Delegaciones centrales.

En conjunto, entre el sector público y el privado se habrían edificado o rehabilitado 7,249 viviendas en el centro histórico en el período 2001 – 2006. Éstos programas contribuyen al mantenimiento y arraigo de la población beneficiada por las acciones habitacionales realizadas; a la atención de la vivienda precaria o tugurizada; al rescate del patrimonio; y a la diversificación de soluciones habitacionales.

### 2.3. Una actuación territorial diferenciada

Los programas de recuperación del patrimonio urbano arquitectónico y de vivienda actúan en el centro histórico pero en territorios diferentes y con lógicas de intervención distintas. A diferencia de los programas de recuperación del patrimonio histórico que incluyen una serie de acciones y programas simultáneos más o menos integrales que se concentran en un pequeño territorio, los proyectos habitacionales realizados por los sectores público y privado se dispersan en un territorio heterogéneo y objeto de procesos de deterioro, obsolescencia de la infraestructura y servicios, terciarización, y en la parte oriente y norte con una gran presencia de comercio “ambulante”<sup>10</sup>. Estos proyectos *viviendistas* (porque en muchas ocasiones no contemplan la mezcla de usos y actividades) no se acompañan de la mejora del espacio público, la infraestructura, los equipamientos y servicios; ni por acciones que confrontaran la fuerte presencia del comercio en la vía pública y el empuje de las actividades terciarias, que constituyen una latente presión de desplazamiento de la función habitacional por usos más rentables (comercio y bodegas).

Además, se debe señalar que el programa de “recuperación” del centro histórico incluyó: 1. Un programa de desalojo y reubicación del comercio que ocupa la vía pública (entre ellos varios indígenas); 2. La instrumentación de un programa de seguridad pública, que incluyó la asesoría directa del ex alcalde de Nueva York, promotor de la “cero tolerancia”, la formación de un grupo de policía específico para este territorio y la instalación de toda una parafernalia de seguridad (cámaras de video, alarmas estáticas y móviles, etcétera); y 3. El desplazamiento de actividades “populares” incompatibles con la “dignidad” del patrimonio

<sup>10</sup> El 12 de octubre de 2007 los vendedores “ambulantes” que ocupaban el perímetro A del centro histórico fueron desalojados de la calle y reubicados en nuevas plazas comerciales. Para realizar este nuevo programa de reubicación del comercio en la vía pública, el actual Jefe de Gobierno expropió varios inmuebles y destruyó las edificaciones existentes (entre ellas algunos monumentos históricos) para construir las nuevas plazas comerciales.

histórico: la celebración popular de los Reyes Magos y de la Navidad en la Alameda fue desplazada al Monumento a la Revolución. El discurso del gobierno de “izquierda” es que en el rescate del patrimonio histórico ningún interés puede estar encima de los intereses colectivos.

### **3. La política sectorial de atención a los indígenas (2000–2006)**

En el marco de la transición democrática mexicana<sup>11</sup>, la capital del país conquistó una reforma política parcial<sup>12</sup> que le ha permitido a los ciudadanos del Distrito Federal construir paulatinamente un legislativo local y elegir a partir de 1997 a sus autoridades locales. Desde entonces, los tres períodos de gobierno han sido ganados por un partido de centro izquierda (Partido de la Revolución Democrática), que ha pretendido impulsar “otra forma” de gobierno y combatir la pobreza, con distintos acentos: el período de Cárdenas (1997 – 2000) pretendía generar un gran movimiento de participación ciudadana, para involucrar a los ciudadanos en la solución de los distintos problemas de esta ciudad, en tanto que el período de López Obrador (2000 – 2006) se puso un mayor énfasis en atender la pobreza (en la práctica también se atendió de manera selectiva a algunos ricos y a la iglesia católica). El actual gobierno de Ebrard (2006 – 2012) mantiene un discurso pragmático más cercano a su antecesor que al de Cárdenas.

Los tres gobiernos han puesto énfasis en atender a la población indígena a través de distintas políticas y programas, que en particular atienden de manera asistencialista y sectorizada algunas necesidades de esa población, tales como: el otorgamiento de desayunos escolares, cursos sobre derechos humanos, becas para estudiantes y población vulnerable (mujeres jefas de hogar, adultos mayores), créditos blandos y altamente subsidiados para el acceso a una vivienda en propiedad. Se trata de políticas altamente sectorizadas que no atienden otros problemas fundamentales que en gran medida han determinado la histórica situación de exclusión social de estas familias, como la capacitación y la generación de mejores empleos y el acceso a la educación. Así, a menudo las políticas sociales dirigidas a este sector chocan con otras políticas sociales y urbanas que por ejemplo, impiden o complican que la población que

---

<sup>11</sup> Este país estuvo gobernado durante poco más de 70 años por un único partido de Estado.

<sup>12</sup> La reforma es parcial porque el gobierno federal se reserva varias atribuciones sobre el gobierno y el territorio.

reside o trabaja en el centro se gane su sustento en la calle. Tal es el caso de la política de “rescate” del centro histórico de la ciudad de México que desde el año 2002 ha incluido el desalojo paulatino y la persecución policiaca de los vendedores “ambulantes”, entre ellos varios indígenas<sup>13</sup>, y la prohibición de esta actividad en una zona donde se considera que la población flotante rebasa el millón de personas por día.

López Obrador estableció en su programa de gobierno (2000–2006) cuatro grandes políticas: la seguridad pública, el desarrollo sustentable, la austeridad y la atención prioritaria a los pobres. En el discurso, este gobierno señalaba que las políticas sociales deberían frenar el empobrecimiento de la gente y promover la integración social. Las políticas sociales se instrumentaron a través de 12 programas sociales (becas a adultos mayores, a personas con discapacidad y a niñas y niños en situación de vulnerabilidad; desayunos escolares; reparto de leche; mantenimiento de unidades habitacionales; créditos blandos para el acceso o mejoramiento de una vivienda) que se territorializaron y aplicaron de manera preferencial en las zonas marginadas (el de los subsidios directos a los adultos mayores, se aplicó de forma universal). Una discusión abierta sobre las políticas asistencialistas focalizadas en la población pobre consiste en analizar en qué medida los subsidios en dinero o especie, contribuyen verdaderamente a combatir la pobreza o sólo a atenuarla.

En el caso específico de los indígenas, el gobierno los ha reconocido como grupos vulnerables a quienes se debía atender de manera prioritaria, en este caso se reivindicaba que la política debería responder a las necesidades y demandas específicas y particularidades culturales de los indígenas “migrantes”. Vale señalar que muchos indígenas urbanos consideran los calificativos “migrante” y “vulnerable” como peyorativos, pues ellos: 1. No migraron a los Estados Unidos, sino que son mexicanos que se mudaron de su lugar de origen a la capital mexicana; y 2. Que no padecen enfermedades como el SIDA, no se dedican a la prostitución ni tienen capacidades diferentes.

En 2001 se creó un Consejo de Consulta y Participación Indígena del Distrito Federal, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del GDF, en el que participan representantes de los distintos grupos indígenas “originarios” y “migrantes”, funcionarios públicos y representantes de universidades y organizaciones no gubernamentales. En diversos fo-

---

<sup>13</sup> No es casual que en los distintos foros sobre los indígenas en la ciudad una de sus mayores demandas sea que les permitan ganarse su sustento en la calle y que las autoridades no les decomisen su mercancía.

ros, los funcionarios públicos encargados de la atención a la población indígena en el D.F. evidencian: 1. El trato sectorizado que se da a esta población: apoyo a trámites en el registro civil, asesoría jurídica, programas de salud (Santaella, 2006: 323-326); 2. Que muchos de estos programas ponen el énfasis en el cumplimiento de metas (número de microcréditos, consultas, asesorías y becas) sobre la calidad de los servicios; 3. Que la población beneficiada no cumple sus responsabilidades (por ejemplo, el pago de los microcréditos que reciben); y 4. Que (a casi seis años de gobierno) no fue posible “instrumentar” el programa que atendía el tema del empleo y que era imposible modificar la prohibición de venta en la vía pública del centro histórico. En este sentido, conviene destacar que López Mercado (2006: 352), director de Atención a Pueblos Indígenas del GDF, relataba que tampoco sirvió el repliegue que hicieron los indígenas vendedores “ambulantes”, apoyados por funcionarios públicos, en el costado poniente de la catedral metropolitana, porque en el corto plazo también fueron desalojados de allí por las obras de recuperación del patrimonio histórico.

En materia de vivienda, el discurso oficial concibe a la vivienda como un derecho humano; reconoce la responsabilidad del Estado para hacerlo realidad y menciona que además de “proveer” un lugar dónde vivir, se generaría un hábitat adecuado que permitiera una mejor calidad de vida y el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales que garantizaran la “igualdad” social. El INVI, institución encargada de aplicar la política habitacional, diseñó un programa de atención específico para la población indígena de la ciudad, que por un lado buscaba garantizar el acceso a una vivienda en condiciones de equidad; y por otro, respetar las formas de organización económica, política y cultural de ellos, así como sus usos, costumbres y prácticas culturales y comunitarias. Una primera estrategia consistió en la realización de un espacio de participación ciudadana, el Taller de Vivienda Indígena en la Ciudad de México, en el que se involucraron representantes de distintos grupos indígenas que habitan la ciudad. Dicho taller se propuso como objetivo central adecuar y modificar los reglamentos, para facilitar el acceso de los indígenas a un crédito blando para adquirir una vivienda digna en propiedad<sup>14</sup>. Un logro fue incluir en las Reglas de Operación del INVI, reconociendo el Convenio Internacional de la OIT, un par de cláusulas que hablan de

<sup>14</sup> En México desde la década de 1970 las políticas sociales dejaron de incluir la vivienda en régimen de alquiler social, y en el marco de las políticas neoliberales, gobiernos y movimientos sociales conciben la realización del derecho a la vivienda como el derecho a la propiedad de una vivienda.

garantizar el acceso a la vivienda a los indígenas, de acuerdo a sus necesidades, posibilidades de pago y especificidad cultural: en dichas reglas expresamente se define a la “vivienda indígena” en la ciudad como aquella que además de satisfacer las necesidades de la familia, abarca las necesidades colectivas, como la inclusión de espacios comunitarios necesarios para preservar y recrear sus usos y costumbres, y su desarrollo integral. De manera paralela, los grupos indígenas desarrollaron estrategias de negociación y gestión con el INVI y el GDF para acceder a una vivienda en el inmueble que ocupaban o en otro, que el INVI les proponía.

Además, en el marco del *Programa emergente para los inmuebles en alto riesgo estructural*, varias familias indígenas se beneficiaron en varios sentidos: por un lado fueron desalojadas de los predios en riesgo de derrumbe que real o virtualmente ocupaban, se les otorgó (a algunas aún se les otorga) un apoyo en dinero (tres mil pesos mensuales) para rentar una vivienda mientras el INVI terminaba las viviendas suyas; y varias de ellas accedieron a una nueva vivienda en los predios que ocupaban o en otros cercanos a los barrios donde residían.

### 3.1. Principales resultados

En el período 2000 – 2006, el INVI registró a 55 grupos indígenas con 1,598 familias indígenas residentes en todo el D.F; de ellos el 25.45% son Mazahuas, 16.36% Otomíes, 16.36% Triquis, 1.82% Chontales y 38.18% pertenecen a distintos grupos.

A pesar de que el gobierno local y el federal representaban orientaciones políticas diferentes, y que la disputa política se mantuvo a lo largo de esos seis años, ambos gobiernos coincidieron en algunos programas y proyectos específicos, como es el caso de la “recuperación” del centro histórico y de la atención a indígenas residentes en la ciudad. En este último caso se trata de la colaboración del INVI con la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) del gobierno federal, que se materializó a partir de la firma de un convenio en octubre de 2003. La CDI aportó un financiamiento de 32.8 millones de pesos, que sumados a los 66.6 millones de pesos que invirtió el INVI, arrojan un presupuesto de 99.4 millones de pesos<sup>15</sup> para la realización de 14 proyectos habitacionales con 379 viviendas en conjuntos habitacionales distribuidos fundamentalmente en las áreas centrales, y el realojamiento de otras 66

<sup>15</sup> La inversión total, considerando un tipo de cambio de 10.4 pesos por dólar, es de 9.5 millones de dólares.

familias en otros 6 proyectos. En total se atendieron a 445 familias indígenas (tabla 1).

**Tabla 1. Proyectos de vivienda para indígenas residentes en el D.F. realizados en las áreas urbanas centrales, 2000–2006**

Proyecto	Tipo de obra	Tipo de programa	Población beneficiada
<i>En el Centro Histórico</i>			
B. Domínguez 10	Rehabilitación	Alto Riesgo	Mazahuas
Bucareli 73	Rehabilitación	Alto riesgo	Varios grupos indígenas,
J. Carranza 25	Obra nueva	Vivienda en conjunto	Mazahuas
Manzanares 48	Obra Nueva	Alto riesgo	Mazahuas
Mesones 138	Obra nueva	Alto riesgo	Mazahuas (en obra)
Pensador M. 11	Rehabilitación	Alto riesgo	Mazahuas
Santo Tomás 53	Rehabilitación	Vivienda en Conjunto	Triquis
<i>En otras colonias céntricas</i>			
Guanajuato 17	Obra nueva	Vivienda en Conjunto	Otomíes
Guanajuato 125	Obra Nueva	Vivienda en Conjunto	Otomíes
Henríquez 4128	Obra Nueva	Vivienda en Conjunto	Otomíes
Lucerna 39	Obra nueva	Alto riesgo	Otomíes
Panamá 15 – 17	Obra nueva	Vivienda en Conjunto	Triquis

Fuente: elaboración propia con base en información del INVI y trabajo de campo realizado en 2001.

### 3.2. La identidad étnica como un discurso para la negociación y estrategia de gestión con el Estado

En otros trabajos (Delgadillo, 2002: 68) ya hemos señalado algunas prácticas de los indígenas urbanos, que dependiendo el lugar, la celebración o la negociación, recurren a “recuperar” su identidad indígena, lo que incluye ponerse sus vestidos tradicionales y un discurso en donde aparecen como “los olvidados de siempre” y “los más pobres de los más pobres”.

Lemus (2006: 281) reconoce que a partir de la década de 1980 los grupos indígenas en la ciudad comenzaron a articular un discurso sobre su pertenencia étnica. Se trata de una estrategia de lucha por alcanzar bienes y servicios, más que derechos sociales y políticos. El germen de este proceso deriva del *Programa Nacional de Solidaridad* (1988 – 1994), que el presidente Salinas inició como estrategia de reconstrucción de las bases sociales del régimen corporativista que sustentó durante décadas

el sistema político de partido único de Estado<sup>16</sup>. En ese momento se creó un programa de atención a la población indígena de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que fue coordinado por el Instituto Nacional Indigenista (INI). Ese programa promovía la creación de organizaciones sociales bajo la figura de Asociación Civil, para que pudieran ser sujetos de créditos y acceder a otros recursos públicos. En ese momento se crearon las primeras asociaciones civiles de grupos Mazahuas, Triquis y Otomíes.

Con el surgimiento del Movimiento Zapatista en Chiapas, el tema de los derechos indígenas cobró fuerza. A partir de entonces, la actitud de varias dependencias públicas y autoridades cambió sustancialmente: antes los políticos se acordaban del tema indígena en los procesos electorales, pero después de enero de 1994 este tema se transformó en parte de la agenda política nacional. Evidentemente se trata más de un discurso político que de la verdadera aceptación de la identidad indígena (lo cual es válido tanto para los gobiernos federales de centro derecha, como para los gobiernos locales de la ciudad de México de centro izquierda).

En 1997 los ciudadanos de la ciudad de México eligieron por vía del voto, por primera vez en la historia de la ciudad, a su jefe de gobierno El ingeniero Cárdenas expresó públicamente su preocupación por atender a la población indígena de la ciudad y se crearon nuevas instituciones y nuevos programas públicos para ello. En sintonía surgieron nuevos sujetos sociales: organizaciones indígenas e instituciones no gubernamentales que se ocupan de ellos. La población indígena se percató de este nuevo escenario y lo aprovechó para intentar mejorar sus condiciones de vida y obtener algunos servicios y bienes materiales, antes que por conquistar derechos sociales y políticos. En este contexto favorable se recuperaron, recrearon o inventaron las identidades y tradiciones culturales. Se trata de nuevas estrategias para mejorar las condiciones de vida.

En efecto, a diferencia del movimiento zapatista que se preocupa por conquistar la autonomía y los derechos civiles y políticos de los indígenas, los intereses de muchas organizaciones indígenas de la ciudad de México eran muy específicos: vivienda, comercio *ambulante*, problemas con la impartición de justicia, etcétera. Diversos grupos conscientes del apoyo de universitarios, instituciones y gobierno, iniciaron el uso del

---

<sup>16</sup> Hay que recordar que en las elecciones presidenciales de 1988 ante los fuertes indicios de que ganaba la oposición, el gobierno mexicano que organizaba las elecciones declaró que “el sistema (de conteo de los votos) se cayó” y posteriormente declaró como vencedor de la contienda a Salinas, lo que muchos calificaron como un fraude electoral de graves proporciones.

discurso sobre los derechos indígenas, pero terminan entregando sus listas de solicitudes y lamentaciones, que corresponden a sus demandas cotidianas.

Por su parte, la repentina preocupación por “nuestros hermanos indígenas” creó actitudes paternalistas, y clientelismo entre los funcionarios públicos, quienes de la noche a la mañana descubrieron que los “indios” no vivían solamente en el campo y en Chiapas, sino también en nuestra ciudad. Asimismo, hay que señalar que la atención pública, a través de una diversidad de dependencias y programas públicos, generó o fortaleció entre los grupos indígenas actitudes caciquiles e incluso la división al interior de ellos, pues las instituciones públicas trabajan con los representantes de los indígenas, en detrimento de la colectividad.

En este contexto favorable, muchos de los indígenas de la ciudad manipularon abiertamente el tema de la identidad cultural: asumían y asumen discursos y atuendos tradicionales que se colocan según la ocasión. Así por ejemplo, hay indígenas que negocian el acceso a una vivienda, aunque ya han sido beneficiados con una en el D.F. o en el vecino Estado de México. Otros grupos comenzaron a invadir edificios en ruinas y aseguraban tener décadas de vivir en ellos, grupos que aseguran que en un cuarto provisional de menos de 20 metros cuadrados viven “hasta 4 familias” y algunos más se presentaban ante el INVI como indigentes que vivían en la calle. Vale señalar que en mi paso como funcionario público en el INVI me tocó escuchar de viva voz estas y otras lamentaciones, pero a través de visitas directas me tocó comprobar exageraciones y situaciones de verdadera pobreza extrema, desintegración familiar, niños que consumen drogas baratas, etcétera. A favor de ellos puedo decir que se trata de estrategias que usan para negociar el acceso a un beneficio social, igual que el que usan otros grupos demandantes de vivienda. Además las estrategias de gestión y presión de los grupos indígenas para conseguir una vivienda en nada se parecen a las prácticas coercitivas de presión que ejercen otros grupos gestores de vivienda (quienes toman las oficinas públicas, bloquean las calles e incluso amenazan a los funcionarios públicos).

Por su parte, el gobierno local fortaleció un discurso étnico, como estrategia de marketing político, que le sirvió para la promoción de sus autoridades, más que para promover verdaderos cambios estructurales en las condiciones de vida de los indígenas. Para decirlo en términos llanos: entregar vivienda a “los pobres de los más pobres” es una imagen que otorga prestigio social y sobre todo político a las autoridades “responsables y comprometidas con alcanzar la justicia social”, no importa

que ello no resuelva el problema de la pobreza extrema de la gente, o que se trate de vivienda altamente subsidiada, ni que los indígenas –como el resto de la población beneficiada con una vivienda- incumplan los compromisos que adquirieron como el pago de los créditos blandos. Para las autoridades lo que vale es cumplir metas y tomarse fotos: ese es el capital político que persiguen.

### 3.3. Aproximación a las nuevas viviendas producidas para indígenas

*Vivienda indígena o vivienda urbana: apuntes sobre la ocupación y apropiación de la vivienda:* En un trabajo reciente en el que se “evalúan” algunos proyectos arquitectónicos producidos por el INVI en el período 2000 - 2006, dos de los tres proyectos objeto de análisis son ocupados por población indígena. Se trata de la rehabilitación de un inmueble con valor artístico ubicado en el centro histórico, y de un proyecto de obra nueva ubicado en otro barrio con valor patrimonial. De acuerdo al autor (Guzmán, 2006: 170), en la evaluación se tomó en cuenta a la gente y su percepción sobre la vivienda y el entorno, por lo que aparecen como verdad indiscutible una serie de lamentaciones de la población que residía en ellos antes de la realización de las nuevas viviendas: en el edificio de Bucareli –donde se hicieron 14 departamentos- se dice que habitaban 39 familias y en Guanajuato 125 se dice que vivían 4 familias en cada cuarto de madera y lámina (conozco ambos grupos indígenas y predios desde 1998 y ambos datos no corresponden con la realidad).

Lo que me interesa destacar de esta “evaluación” son un par de elementos que escapan al arquitecto que analiza los proyectos, y a partir de aquí discutir algunos aspectos de los proyectos habitacionales urbanos para la vivienda indígena. Analizando los planos diseñados por arquitectos y los planos que relevó Guzmán aparecen diferencias entre la forma en que se proyecta la vivienda y en la que ésta es ocupada por los indígenas: no se usan muebles de sala ¿Porque son pobres o porque los indígenas habitan de otra forma el espacio? Yo era de quienes decían que las viviendas para familias indígenas debían ser más amplias, pues tienen numerosos integrantes. Sin embargo, esta percepción me cambió en 2005, cuando visité junto con un habitante indígena varios departamentos de Guanajuato 125: en planta baja había dos tienditas y en tres departamentos en plantas superiores encontré que una de las tres recámaras estaba vacía u ocupada por cajas y objetos, mientras que las otras dos tenían 2 ó más camas. Cuando pregunte por qué no ocupaban la tercera recámara, la respuesta más o menos general era que no sabían

que hacer con “tanto espacio”. En este sentido, Audefroy (2004: 26) señala que los indígenas habitan de otra forma el espacio construido, sus viviendas vernáculas subdividen menos el espacio interior, y en este sentido él demanda la creación de espacios monofuncionales y que la gente divida su vivienda como quiera.

Vale señalar que Audefroy es de los autores que pretenden encontrar en el medio urbano expresiones culturales que prueben la vigencia de la antigua cosmovisión indígena. Por ello, en su análisis sobre las formas de ocupación del territorio de los indígenas residentes en las áreas urbanas centrales y en extrema pobreza, el autor busca encontrar elementos de la cosmovisión étnica en las viviendas que de forma precaria han construido los indígenas: así, en la encuesta que realizó, el autor pregunta qué orientación tienen las puertas de sus casas, cuando en la mayor parte de los casos los indígenas no controlan esa decisión porque ocupan edificios hechos por otros, o baldíos cuyas reducidas dimensiones (comparadas con la población que alojan) limitan esa posibilidad. Además, en este ensayo el autor analiza la vivienda vernácula de sus pueblos de origen en la que muchos de ellos no nacieron ni crecieron, y a las que algunos conocen sólo de visita en su pueblo de origen, si es que aún existen.

*Altos subsidios y la cultura del no pago:* Salvo datos generales o puntuales, hay poca información sobre el costo de las obras habitacionales destinadas a la población indígena y las formas de financiamiento y la recuperación de los créditos. Es evidente que la población indígena requiere de subsidios y créditos blandos para acceder a una vivienda en régimen de propiedad. Ya se señalaron los montos generales aportados por el gobierno local, a través del INVI, y del gobierno federal, a través de la CDI. Sin embargo, a partir de esos datos es difícil conocer los montos de inversión recuperable y de subsidio. Para aproximarnos a ellos, tomamos como ejemplo el proyecto de Guanajuato 125, Colonia Roma, realizado entre 2001 y 2004 por el INVI, que recibió el Premio Nacional de Vivienda que otorga anualmente el gobierno federal y fue promovido desde alrededor de 1997 por una ONG. De acuerdo a una publicación de Casa y Ciudad (2005), el INVI aportó un crédito de 10.9 millones de pesos (lo cual se contradice más adelante)<sup>17</sup> y la CDI una aportación no recuperable de 2.1 millones de pesos, para sumar un total de 13 millones

---

<sup>17</sup> En esa publicación se dice que el INVI aportó un crédito a cada familia indígena por 160 mil pesos, lo que arrojaría un total de 7.5 millones de pesos para las 47 familias beneficiarias.

de pesos. Sin embargo, en el anexo de ese documento se señala que el monto total de la obra es de 14.46 millones de pesos. Además, en esta publicación de manera acrítica se señala que los inversionistas privados realizan viviendas de 40 metros cuadrados en la periferia de la ciudad por créditos de 250 mil pesos, y que en cambio, el INVI realiza vivienda social de 60 metros cuadrados por un monto de 160 mil pesos por vivienda. Más allá de que el sector privado produzca vivienda más cara que un organismo público (porque se trata de un negocio), para comparar los precios se debe incluir el costo total de la obra (307 mil pesos por vivienda) así como los subsidios que el sector público otorga, los que de acuerdo a nuestros cálculos son del 52% para cada familia.

## Conclusiones

El éxito de las políticas *viviendistas* del período 2000 – 2006 fue alcanzar la meta de realizar 150 mil acciones de vivienda. En este proceso varios indígenas accedieron a un alojamiento (altamente subsidiado) y mejoraron sus condiciones de habitabilidad, pero no las condiciones de trabajo de esa población, pues otra política urbana se encargó de complicar sus condiciones de trabajo al perseguir el comercio en la vía pública. Así, las necesidades materiales de los indígenas están lejos de ser resueltas y el respeto a su cultura y diferencia, es más un discurso que un hecho real. Sin embargo, se reconoce que el interés del gobierno del D.F. permitió a los indígenas conquistar algunas demandas y abrir algunos espacios de diálogo, interlocución y negociación directa con las autoridades en la ciudad. De la imagen de excluidos, invisibles y olvidados se transitó a un escenario favorable de diálogo con el Estado en una posición de cierto privilegio. En este proceso, varias mujeres indígenas se transformaron en lideresas.

Con respecto al centro histórico, la intervención pública ha acentuado las diferencias entre los barrios deteriorados, habitados por población de bajos ingresos, donde se realizaron acciones *viviendistas*, y un pequeño territorio que cíclicamente se “recupera” en beneficio de nuevos actores sociales con mayores ingresos, al grado de amenazar con la balcanización del territorio. Aquí no se puede hablar de un proceso de desplazamiento de la población de bajos ingresos, porque los programas de recuperación del patrimonio cultural actúan generalmente en territorios deshabitados e inmuebles subutilizados. Sin embargo, abiertamente hay una acción pública de “limpieza” de las actividades populares consideradas “incompatibles” con la “dignidad” del patrimonio; tal es el caso

del programa de seguridad pública, el programa de reordenamiento del comercio “ambulante” y el desplazamiento de celebraciones populares en La Alameda. Así, este programa impulsado por un partido de “izquierda” busca crear “islas” bonitas y seguras para el disfrute de actores sociales con mayores ingresos.

Por último, las políticas públicas destinadas a la población indígena se deberían orientar de manera prioritaria a generar oportunidades de empleos seguros y bien pagados. Este es a mi juicio el principal instrumento para mejorar sus condiciones de vida. Asimismo, se deberían atender de manera prioritaria a las personas que se encuentran en situación vulnerable, como los niños y jóvenes, particularmente los que pasan mucho tiempo en la calle y no asisten a la escuela, sea porque trabajan en la vía pública o porque acompañan a sus progenitores que trabajan en la vía pública.

## **Bibliografía**

- Arizpe, Lourdes (1975). *Indígenas en la ciudad de México, el caso de las Marias*. México: SEP Setentas.
- Audefroy, Joel (2004). “Estrategias de apropiación del espacio por los indígenas en el centro de la ciudad de México”. En Pablo Yanes, Virginia Molina y Oscar González (coords.). *Ciudad, Pueblos Indígenas y Etnicidad* (pp. 249-286). Ciudad de México: GDF - UACM.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1987). *México profundo, una civilización negada*. México: Random House Mondadori.
- Casa y Ciudad (2005). *Vivienda para grupo indígena Otomí en el Distrito Federal, expediente técnico*. México: CHM – Casa y Ciudad.
- Ce Acatl (1999). *Indígenas en la ciudad de México*. México: Ce Acatl Número 101.
- Delgadillo, Victor (1998). *Baldíos y vecindades ocupadas por indígenas Mazahuas, Otomíes y Triquis en el centro de la ciudad de México, una aproximación*. Ciudad de México: CENVI, inédito.
- Delgadillo, Victor (coord.) (2001). *Memoria del Taller de Vivienda Indígena en el Distrito Federal*. Ciudad de México: INVI, inédito.
- Delgadillo, Victor (2002). “L’occupation des bâtiments vétustes par les indiens dans la Ville de Mexico: un process discret mais permanent. En Joel Audefroy et Cesare Ottolini (coords.) *Vivre dans les centres historiques, expériences et luttes des habitants pour rester*

- dans les centres historiques* (pp. 66-70). París: Documents de travail des éditions Charles Leopold Mayer, No. 124.
- Guzmán, Vicente (2006). “El proyecto arquitectónico y urbanístico”. En Sergio Tamayo (coord.). *Los desafíos del Bando 2, evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el D.F., 2000 – 2006* (pp. 165-220). Ciudad de México: SEDUVI – UACM - CAM.
- Hiernaux – Nicholas, Daniel (2000). *Metrópolis y etnicidad, los indígenas en el Valle de Chalco*. México: El Colegio Mexiquense – CONACULTA.
- INVI - Instituto de Vivienda del Distrito Federal - Casa y Ciudad (2006). *Programa de vivienda indígena 2000 – 2006: premio nacional de vivienda en producción social de vivienda 2004, Guanajuato 125*. México: GDF – INVI – Casa y Ciudad.
- Lemus Igrreja, Rebeca (2005). “Políticas públicas e identidades: una reflexión sobre el diseño de políticas públicas para indígenas migrantes de la ciudad de México”. En Pablo Yanes et al (coords.) *Urbi Indiano, la larga marcha a la ciudad diversa* (pp. 283 – 319). Ciudad de México: GDF – UACM.
- Lewis, Oscar (1980). *Antropología de la pobreza*. México: FCE.
- Lezama, José Luis (1993). *Teoría social, espacio y ciudad*. México: El Colegio de México.
- López Mercado, Alejandro (2006). “Políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal en materia indígena”. En Pablo Yanes et al (coords.) *El triple desafío: derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural* (pp. 341-370). Ciudad de México: GDF – UACM.
- Molina Virginia y Juan Jesús Hernández (2006). “Perfil sociodemográfico de la población indígena en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000, los retos para la política pública”. En Pablo Yanes et al (coords.) *El triple desafío: derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural* (pp. 27-67). Ciudad de México: GDF – UACM.
- PAOT - Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F (2006). *Usos de suelo urbano e impactos de la densificación en la Ciudad de México*, Documento de trabajo. México, inédito.
- Santaella Barrera, Héctor (2006). “Atención indígena en la ciudad de México, coordinación institucional para la salud”. En Pablo Yanes et al (coords.) *El triple desafío: derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural* (pp. 321-341). Ciudad de México: GDF – UACM.

- SEDUVI - Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2006), *Sexto Informe de Trabajo*, México: Gobierno del Distrito Federal.
- Yanes, Pablo, Virginia Molina y Óscar González (coords.) (2004). *Ciudad, Pueblos Indígenas y Etnicidad*. Ciudad de México: GDF – UACM.
- Yanes, Pablo, Virginia Molina y Óscar González (coords.) (2005). *Urbi Indiano, la larga marcha a la ciudad diversa*. Ciudad de México: GDF – UACM.
- Yanes, Pablo, Virginia Molina y Óscar González (coords.) (2006). *El triple desafío: derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*. Ciudad de México: GDF – UACM.

# **A gentrificação não é um efeito directo da política de reabilitação urbana: o caso do centro histórico de Lisboa**

*Luís Filipe Mendes<sup>1</sup>*

Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras  
Universidade de Lisboa, Portugal

## **Introdução**

Um dos pontos de polémica em torno da gentrificação das áreas centrais da cidade reside na associação imediata deste processo à reabilitação urbana. Se é certo que a re-apropriação de um espaço de habitat antigo e por vezes em estado de degradação urbanística acentuada implica, necessariamente, a presença de um processo prévio de reabilitação do edificado, não é menos certo que a gentrificação, não pode ser vista como consequência automática de políticas de reabilitação, conservação ou renovação urbana, ou de qualquer política de incentivo ao investimento privado no sentido da reabilitação de edifícios de habitação.

Ao invés, e seleccionando o Bairro Alto como caso ilustrativo deste processo de reestruturação urbana na cidade de Lisboa, argumentaremos que a gentrificação deve ser contextualizada nas profundas alterações económicas que têm decorrido nos espaços urbanos dos países ocidentais de capitalismo avançado desde os finais dos anos sessenta e das transformações que esta reestruturação económica desencadeou na estrutura profissional e na textura social da cidade, com o declínio da produção e do emprego industriais e do rápido crescimento do sector terciário qualificado na cidade centro.

A hipótese é a de que as políticas de reabilitação urbana no centro histórico de Lisboa poderão facilitar o processo de gentrificação, no entanto são apenas condições necessárias, não sendo por si só suficientes para induzir tal processo socio-espacial. Impõe-se, então, a procura de eixos explicativos para o processo de gentrificação, nas próprias mudanças socio-económicas mais profundas e mais amplas que atravessam actualmente as sociedades (e as cidades em particular) dos países envolvidos de capitalismo tardio e avançado, nomeadamente das mutações

---

<sup>1</sup> Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras. Correio electrónico: [luisfilipemendes@yahoo.com](mailto:luisfilipemendes@yahoo.com)

entrelaçadas das estruturas demográficas e das estruturas profissionais que parecem sustentar novos modos de habitar a cidade centro.

## **1. Gentrificação e reabilitação urbana: breves considerações iniciais para clarificar uma relação equívoca entre os termos**

No mundo anglo-saxónico dos anos 70 e 80 começaram a esboçar-se tendências que se não prefiguravam a inversão da suburbanização, pelo menos manifestavam sinais contrários a esta. Estudos empíricos começam a sugerir um regresso aos bairros centrais mais antigos por parte de actores sociais que apresentam características distintas dos residentes. Na verdade, alguns observadores europeus e norte-americanos têm assinalado que, desde o início da década de 70, um pequeno mas significativo (porque crescente) número de famílias jovens, de médio e/ou alto rendimento, têm vindo a transferir-se para bairros centrais antigos, compreendendo estratégias de reabilitação do seu parque habitacional.

Como se encontra bem documentado, o termo “gentrification”<sup>2</sup>, terá sido empregue pela primeira vez por Ruth Glass, em 1964, para designar a mobilidade residencial de indivíduos das classes médias para as áreas populares da cidade de Londres (Zukin, 1987). Assim, para aquela autora:

«One by one, many of the working-class quarters of London have been invaded by the middle-classes – upper and lower. Shabby, modest mews

---

<sup>2</sup>O termo “gentrification” tem origem no termo “gentry”, que podemos traduzir literalmente por “pequena nobreza” ou “pequena aristocracia”. No “Oxford Advanced Learner’s Dictionary”, de 1995, pode ler-se: **gentry** – people of good social position, those that own a lot of land; **gentrify** – to restore and improve a house, an area, etc, to make it suitable for people of higher social class than those who lived there before; **Gentrification**. Yves Lacoste no seu “Dicionário de Geografia” de 2005 não encontra uma definição muito diferente das consensualmente apresentadas pela maioria dos autores: «Expressão relativamente recente de origem anglo-saxónica que designa um fenómeno de transformação urbana: a substituição da população modesta de um bairro popular por novos habitantes com rendimentos mais elevados, a favor de operações de renovação». A tradutora do original francês propõe a designação “afidalgamento urbano”. Os textos de língua francesa, continuando a usar o conceito no seu idioma original, referem-se-lhe como se tratando de um processo de “embourgeoisement”. Em Portugal, e uma vez que não abundam os estudos sobre o fenómeno, um dos primeiros problemas com que nos defrontámos foi, precisamente, a dificuldade da sua tradução fiel. Em Portugal, partiu-se do pressuposto de que estava à partida afastado o uso do anglicismo e neologismo “gentrification”, adoptando-se o sinónimo “nobilização urbana”, recomendado por Teresa Barata Salgueiro. Neste texto continuaremos a referir-nos ao conceito por gentrificação, de forma a facilitar o seu entendimento internacional.

and cottages –two rooms up and two down– have been taken over, when their leases have expired, and have become elegant, expensive residences. Larger Victorian houses, downgraded in an earlier or recent period – which were used as lodging houses or were otherwise in multiple occupation – have been upgraded once again... Once this process of “gentrification” starts in a district it goes on rapidly until all or most of the original working-class occupiers are displaced and the whole social character of the district is changed» (Glass, 1964: xviii)<sup>3</sup>.

Desde então o conceito de gentrificação viria a surgir com alguma frequência nos estudos urbanos, sobretudo anglo-saxónicos, em particular a partir da década de 70 e mais recentemente, desde meados dos anos 80, tem suscitado também a atenção das várias ciências sociais (Rodrigues, 1990, 1992a, 1992b, 1993). Definições variáveis, mas muito próximas da de Ruth Glass, foram sendo avançadas ao longo das últimas quatro décadas, sendo de sublinhar as seguintes:

«Rehabilitation of working-class and derelict housing and the consequent transformation of an area into a middle-class neighborhood» (Smith e Williams, 1986: 1).

«Gentrification is a term that has come to refer to the movement of affluent, usually young, middle-class residents into run-down inner-city areas. The effect is that these areas become socially, economically and environmentally up-graded» (Hall, 1998: 108).

«Gentrification is a process of socio-spatial change where the rehabilitation of residential property in a working-class neighbourhood by relatively affluent incomers leads to the displacement of former residents unable to afford the increased costs of housing that accompany regeneration» (Pacione, 2001: 212).

«Gentrification is the process [...] by which poor and working-class neighborhoods in the inner city are refurbished via an influx of private capital and middle-class homebuyers and renters – neighborhoods that had previously experienced disinvestment and a middle-class exodus. [...] a dramatic yet unpredicted reversal of what most twentieth-century urban

---

<sup>3</sup> Glass, R. (1964). *London: Aspects of Change*. Centre for the Urban Studies and MacGibbon and Kee, London. Abordada por Smith (1996a: 33).

theories had been predicting as the fate of the central and inner-city» (Smith, 1996a: 32).

Desde há cerca de 40 anos, o conceito vem assim designar este novo processo de recomposição (e substituição) social verificado no espaço urbano, estreitamente ligado a acções de reabilitação urbana das habitações nos centros antigos das cidades, mediante investimentos estatais ou privados.

O conceito de *reabilitação urbana* surge como um novo paradigma face às intervenções da renovação urbana que, no período do pós Segunda Guerra Mundial, alterou profundamente as áreas centrais de muitas cidades europeias, quer pela urgência de reconstrução devido ao conflito bélico, quer pelas manifestações do planeamento urbano e da arquitectura modernas que, associados a uma filosofia de progresso e ética produtivista, se opõem à ideia do clássico e da tradição (Gonçalves, 2006). A reabilitação urbana refere-se à conservação e reabilitação do edificado, por oposição à construção nova, que pode ocorrer em diferentes graus de intervenção – geral, de fachadas e de coberturas, de caixilharia, de reorganização do espaço interior, e mesmo de conjuntos de edifícios, tendo por objectivo melhorar as condições da habitabilidade, tornando os espaços mais funcionais, mas mantendo os elementos que caracterizam os edifícios, no que respeita à arquitectura e ao enquadramento urbano (Choay e Merlin, 1988).

O conceito é definido com precisão pela Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano – DGOTDU (2005) como sendo um processo de transformação urbana, compreendendo a execução de obras de conservação, recuperação e readaptação de edifícios e de espaços urbanos, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso e habitabilidade, conservando, porém, o seu esquema estrutural básico e o aspecto exterior original. Portanto, o conceito de reabilitação urbana supõe o respeito pelo carácter arquitectónico dos edifícios, não devendo, no entanto, confundir-se com o conceito mais estrito de restauro, o qual implica a reconstituição do traçado original, no mínimo, das fachadas e das coberturas. Reabilitação urbana não se confunde também com renovação urbana. São conceitos diferentes e que, igualmente segundo a DGOTDU (2005), se distinguem sobretudo pelo tipo de obras inerentes às respectivas operações: na reabilitação urbana alega-se o respeito pelo carácter arquitectónico dos edifícios, enquanto que na renovação urbana é permitido o processo mais ou menos pontual de demolição e reconstrução. A renovação urbana é uma acção

que implica a demolição das estruturas morfológicas e tipológicas existentes numa área urbana degradada e a sua consequente substituição por um novo padrão urbano, como novas edificações. Por conseguinte, estas intervenções de renovação urbana desenvolvem-se sobre tecidos urbanos degradados, aos quais não se reconhece valor como património arquitectónico e histórico.

As obras de reabilitação têm privilegiado as áreas urbanas degradadas, mas com características arquitectónicas e históricas importantes para a caracterização da cidade, como um bairro histórico, um centro antigo, uma zona como a Baixa Pombalina de Lisboa, ou um conjunto de edifícios como os pátios e as vilas operárias, ou ainda edifícios isolados como palácios e monumentos. A reabilitação urbana estende-se também ao conjunto da urbe. Uma situação demonstrativa é a de quando se aplica o conceito de reabilitação urbana nas chamadas áreas de habitação social, particularmente nos bairros municipais degradados, onde para além da simples manutenção é necessário proceder ciclicamente a alterações, também com diferentes graus de abrangência – arranjos exteriores, novos equipamentos públicos para adaptação de funções, mobiliário urbano, vida associativa e cultural, relação com as escolas, etc. – que configuram outras dimensões da qualidade de vida para além da habitação, que é, todavia, a que mais directamente interessa aos moradores.

Por conseguinte, a profundidade da reabilitação pode ser maior ou menor, podendo integrar outras componentes além da função de habitar, como é o caso das características específicas da arquitectura e dos processos construtivos que determinam a imagem da cidade, e que desta forma constituem referências para quem nela vive ou trabalha. Portanto, entendido conceptualmente num espectro mais amplo de definição, a reabilitação urbana consiste «numa nova política urbana que procura a requalificação da cidade existente, desenvolvendo estratégias de intervenção múltiplas, orquestrando um conjunto de acções coerentes e de forma programada, destinadas a potenciar os valores socio-económicos, ambientais e funcionais de determinadas áreas urbanas, com a finalidade de elevar substancialmente a qualidade de vida das populações residentes, melhorar as condições físicas do seu parque edificado, os níveis de habitabilidade e de dotação em equipamentos comunitários, infra-estruturas, instalações e espaços livres de uso público». (Appleton, *et al.*, 1995: 22). Assim, o processo de reabilitação urbana abrange um vasto leque de intervenções que pode ir desde a simples recuperação do edificado e dos espaços públicos; a uma estratégia de carácter social e assistencial dirigida a problemas específicos de grupos que são socio-espacialmente

marginalizados e segregados; até a acções mais abrangentes de revitalização social e económica.

## **2. Breve caracterização e localização da área de estudo, Bairro Alto, em Lisboa**

Localizado na área pericentral a ocidente da Baixa lisboeta, o Bairro Alto é um dos mais tradicionais e populares bairros do núcleo histórico central da capital portuguesa, possuidor de um valioso património arquitectónico e urbano, onde se sedimentam mais de quinhentos anos de história. Surgiu no início do século XVI sobre as hortas e os vinhedos de uma grande herdade, em resultado de uma intervenção de loteamento. Afirmou-se, já na época, como uma nova ideia de cidade, moderna e racional, pela clareza de um traçado geométrico que soube tirar partido das óptimas condições naturais do lugar. Sob o ponto de vista arquitectónico o Bairro Alto é, ainda hoje, uma área de coerência morfológica onde sobressai a grande unidade existente entre uma estrutura física coesa e uma imagem urbana rica e heterogénea. O seu património cultural é muito rico e deriva, sobretudo, do carácter único das formas urbanas que o compõem. A imagem das suas ruas é construída por uma grande variedade de pormenores, pertencentes a soluções arquitectónicas diversas, resultantes de sedimentações de uma longa história e da correspondente evolução estilística.

Desde sempre uma mescla social caracterizou a ocupação do Bairro, conferindo-lhe uma cultura urbana e de lugar com características muito próprias, traduzindo-se numa convivência marcada por uma grande variedade de expressões e manifestações culturais. De facto, o Bairro Alto, que começou por ser ocupado a Sul com gente muito modesta ligada aos trabalhos do mar, muito depressa se tornou lugar desejado pelo clero e nobreza que aqui construíram grande número de palácios, conventos e igrejas. A outra face do Bairro, nocturna e marginal, ganha fama nos constantes assaltos à mão-armada, conflitos e brigas, servindo para emprestar a este espaço o cunho de populações boémias e desordeiras. A fama lúdica e acolhedora, que hoje o Bairro tem, foi também adquirida ao longo das últimas décadas pela existência de um grande número de botequins e famosos restaurantes, que tinham como vizinhos as tabernas – na actualidade bares e pub's – e os salões de tertúlias culturais, onde se reuniam famosos letrados, artistas, políticos e jornalistas. As práticas lúdicas, a concentração de estabelecimentos similares de hotelaria,

a etnologia, a música e a “tradição da noite” produziram na área uma dinâmica vivencial muito “suis generis” (Barata Salgueiro, 1992c).

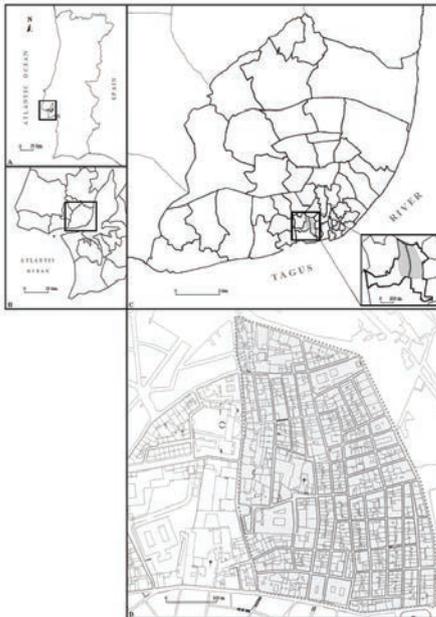
Os residentes, predominantemente de baixo estatuto socio-económico, construíram, ao longo de gerações, comunidades coesas e participativas onde se mantêm vivos os laços de entreatajuda. Ainda hoje se verificam, neste Bairro, a existência de fortes relações de vizinhança e proximidade, uma grande vivência do espaço público exterior, uma franca vontade de comunicação e um claro e intenso sentido de colectividade. Como todas as zonas antigas e centrais das cidades, o Bairro Alto, com o envelhecimento populacional, foi-se degradando. As Casas Senhoriais e os Palácios foram decaindo e a classe média de maiores recursos procurou em construções novas, em áreas periféricas de expansão, o que os edifícios antigos não ofereciam. Como a população que foi ficando era de fracos recursos, mais rápida foi a degradação (Appleton *et al.*, 1995). Esta zona pericentral de Lisboa sempre teve a função de acolhimento e ocupação pelos recém-chegados à cidade, seja dos migrantes rurais dos anos 60 e 70, seja dos imigrantes africanos, brasileiros e da Europa de Leste, nos anos 80 e 90; que aqui se mantêm até conseguirem organizar a sua vida. Actualmente, o Bairro Alto está a viver um profundo e complexo processo de transformações culturais, sociais e funcionais, com a chegada de novos moradores (Mendes, 2006).

É frequente existirem algumas discordâncias sobre a real área geográfica do Bairro Alto. Na verdade, a maioria dos lisboetas entende o Bairro Alto pela área delimitada a Este pela Rua de S. Pedro de Alcântara e Rua da Misericórdia, a Norte pela Rua D. Pedro V, a Oeste pela Rua do Século, sendo a parte Sul delimitada pelo Largo do Calhariz e Calçada do Combro. Esta zona encontra-se dividida jurisdicionalmente pelas Juntas de Freguesia da Encarnação e Santa Catarina. O conjunto destas duas freguesias configura o que genericamente se designa de Bairro Alto (figura 1).

Apesar de ser esta a área mais conhecida, e não querendo despoletar problemáticas que não se inserem no âmbito deste breve artigo, decidimos optar por uma delimitação territorial mais vasta, tendo esta opção sido fundamentada nos seguintes critérios: Primeiro, a área de intervenção do Gabinete Técnico Local do Bairro Alto (como veremos adiante a Instituição municipal responsável pelos projectos de reabilitação urbana do edificado do Bairro, desde finais dos anos 80) é muito superior à área anteriormente referida. Deste modo, a necessidade e pertinência no uso de informação estatística já existente corroborou a vontade de acompanhar este alargamento. Segundo, a decisão por uma

área de estudo mais ampla consubstancia-se na ideia de encarar o Bairro Alto enquanto expressão de uma vasta área central com elevado valor patrimonial e histórico. Melhor dizendo, direccionar a investigação para um espaço excessivamente restrito seria desvirtuar e condicionar a verdadeira especificidade do processo de gentrificação. Embora existam no Bairro Alto, contextos espaciais diferenciadamente propensos a este processo, tal facto não pareceu suficiente para justificar uma maior delimitação territorial na procura de pequenos enclaves no interior deste bairro histórico. Este deve ser percepcionado no seu todo, ainda que transpareçam características internas altamente divergentes o que denota, à partida e como veremos mais adiante, a fase ainda embrionária de gentrificação na qual se encontra este bairro. Assim, o espaço do Bairro Alto que irá ser objecto de estudo é substancialmente maior ao que foi referido no início deste ponto embora não seja pertinente para o objectivo deste trabalho uma delimitação precisa e concreta da referida área.

**Figura 1. Localização da área em estudo do Bairro Alto, na Área Metropolitana de Lisboa**



Fonte: elaboração própria.

Aliás, nunca será demais repetir até que ponto nem sempre existe coincidência entre delimitações de carácter administrativo e configurações específicas de natureza urbanística e sócio-cultural, sobretudo aquelas que reportamos à designação de “bairros”. A delimitação administrativa das freguesias de Lisboa tem, hoje, reduzida correspondência com as configurações urbanas e as vivências sociais com que, muito frequentemente, surgem identificadas. Enquanto área emblemática da cidade, o Bairro Alto evoca um perfil histórico-cultural rico e que é herdeiro da história dos bairros cosmopolitas fecundos na circulação de ideias e na manifestação das vanguardas. E, desta forma, representa valores e significados que ultrapassam claramente os limites administrativos das suas freguesias, agregando referências comuns a todos os lisboetas (Matias Ferreira e Calado, 1992a, 1992b).

### **3. Serão os programas de reabilitação urbana em Portugal das últimas décadas do século XX, um constrangimento ou um incentivo à gentrificação?**

Nos últimos 30 anos, Lisboa perdeu mais de 240 mil habitantes. Essa perda, aliada ao significativo envelhecimento da população residente, fez com que o número de pessoas com mais de 64 anos aumentasse, diminuindo o número de pessoas abaixo dos 15 anos. Esta profunda alteração demográfica, influenciou bastante o património edificado. Hoje, estimam-se existirem cerca de 40 mil fogos devolutos, o que significa 14 % do parque habitacional da cidade. A deterioração dos edifícios foi inevitável. Em 2001, 61 % dos prédios de Lisboa necessitavam de reparação e 5 % estavam mesmo em profunda degradação. É neste contexto que surgem as primeiras operações de reabilitação urbana no país, na segunda metade da década de 70 (Barata Salgueiro, 2001).

As intervenções no domínio da Reabilitação Urbana em Portugal adquiriram uma importância crescente no decorrer dos últimos 30 anos, revelando-se fundamentais na revitalização dos centros históricos, sendo que até aos anos 70 do século passado, a reabilitação do património construído manteve-se circunscrita a monumentos nacionais ou outros edifícios de elevado valor histórico, na sequência de campanhas de pensador nacionalista que pretendiam sobretudo legitimar toda a ideologia ultraconservadora do regime do Estado Novo (Gonçalves, 2002; Matias Ferreira, 2004).

O primeiro programa visando o apoio financeiro à reabilitação dos edifícios foi criado em 1976, o PRID – Programa de Recuperação de

Imóveis Degradados. Este programa tinha como objectivo o de apoiar, através da concessão de empréstimos bonificados às autarquias mas também aos particulares, o desenvolvimento de obras de conservação, reparação e beneficiação do património habitacional público e privado. Teve um relativo sucesso, sobretudo por ser o programa pioneiro nesta problemática, ainda que o grau de realização se mantivesse a níveis reduzidos, considerando o total das verbas previstas e o facto de ter sido quase exclusivamente accionado pelas autarquias. Este programa não considerou também o parque arrendado. Uma década depois, em 1985, foi criado o PRU – Programa de Reabilitação Urbana– que se traduzia no apoio técnico e financeiro às autarquias, prevendo a criação de um Gabinete Técnico Local (GTL) que funcionava na respectiva dependência da câmara municipal e geria todo o processo de reabilitação, actuando, não apenas, sobre o restauro e recuperação dos imóveis, mas também, sobre as áreas urbanas mais abrangentes onde aqueles se inseriam. Ao abrigo do PRU foram criados 36 GTL's em todo o país, com a missão de elaborarem projectos de reabilitação de áreas urbanas em núcleo histórico, recuperação dos seus edifícios, gestão financeira de reabilitação e apoio social às populações, sustentando-se num apoio técnico especializado às autarquias, prestado por equipas pluridisciplinares (Gonçalves, 2006; Appleton *et al.*, 1995).

O PRU configurou-se no grande instrumento impulsionador da reabilitação urbana no Bairro Alto, uma vez que a recuperação do edificado no bairro iniciou-se com a instalação de um GTL específico no seu interior, então ainda dependente do serviço de obras do Município. O GTL do Bairro Alto foi instalado em 1989, à semelhança de outros gabinetes locais criados alguns anos antes noutros bairros históricos da cidade e com objectivos semelhantes na resposta aos problemas da reabilitação urbana. A declaração, em 1990, da Área Crítica de Recuperação e Re-conversão Urbanística do Bairro Alto/Bica, sob a proposta da Câmara Municipal de Lisboa, veio alargar a área de intervenção (52 hectares) às freguesias de Santa Catarina e a parte da de São Paulo e reforçar as competências técnico-administrativas do GTL. As suas atribuições eram fundamentalmente as seguintes: elaborar projectos de reabilitação de espaços comuns e de recuperação de edifícios promovendo e acompanhando as obras; informar e apoiar os proprietários e moradores para dinamizar a sua participação na realização das obras nos edifícios e na obtenção de apoios financeiros; e dar parecer sobre o licenciamento de obras na sua área de intervenção. «O gabinete tenta dar resposta aos problemas específicos da área, [...] planificando, a par da reabilitação física

do Bairro, a reabilitação histórica e social, mantendo as reminiscências de tradição e promovendo a qualidade do espaço urbano, quer para os *actuais residentes*, quer para os vindouros [...], numa perspectiva de articulação técnica das soluções e numa *atitude de participação social dos residentes na zona* [...] (Matias Ferreira e Calado, 1992b: 54; expressões em itálico foram por nós propositadamente realçadas).

A lógica de diálogo e de apoio estabelecida com a população residente no que respeita à melhoria das condições de habitabilidade dos imóveis degradados do bairro é muito explícita, não só nos discursos, como também nas práticas concretas do GTL. A área de intervenção envolve grupos sociais diferentes caracterizando-se por uma forte função residencial, com uma população envelhecida, com nível baixo de instrução, mas dotada de um forte enraizamento produzido por graus de relação de intimidade quotidiano, predominando as relações sociais primárias, de proximidade e de vizinhança. A actuação do GTL sempre foi, assim, norteadada pela possibilidade de manutenção da população residente e pela fixação de grupos etários mais jovens, tendo-se quase sempre trabalhado na sensibilização e apoio social da população (CML, 1993).

Para desenvolvimento das operações de reabilitação foi necessário proceder ao desalojamento ou realojamento provisório dos moradores dos edifícios a reabilitar. Durante as obras de reabilitação dos seus imóveis, sobretudo se estes se situassem em áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, aquelas acções foram necessárias para levar a bom termo o processo de reabilitação, o que obrigou ao estabelecimento por parte da autarquia de regulamentos normativos para a sua orientação respectiva. Assim foi com a Proposta n.º 456/87: REALOJAR, aprovada pela Assembleia Municipal de Lisboa de 1988, que estabelecia, há já vinte anos atrás, que nenhum desalojamento se processaria sem prévia definição dos moradores desalojados no que diz respeito a vários aspectos: ao conhecimento da posição dos moradores relativamente à habitação que ocupam; ao transporte e salvaguarda dos haveres do desalojado; ao estudo de possíveis consequências do desalojamento nos rendimentos dos moradores desalojados, prevendo a adopção de possíveis medidas, nomeadamente financeiras, para minorar eventuais efeitos negativos; à salvaguarda das condições de saúde dos desalojados, especialmente dos mais idosos; à definição da solução de alojamento definitivo adoptado, devidamente fundamentada e subscrita pelo morador. Condições similares são aplicadas no caso de realojamento provisório. Todos os moradores desalojados provisoriamente das suas habitações só o foram quando se demonstrou que o realojamento provisório era a

única solução possível para resolver o seu problema de residência, durante as obras de reabilitação. Um objectivo de princípio, repetidamente expresso pela autarquia, sempre consistiu na defesa, o mais possível, do direito das populações do Bairro Alto se manterem na sua área de residência habitual, procurando preservar os laços sociais e de entajuda actualmente existentes, estabelecidos por meio de fortes relações de vizinhança, que organizam o equilibrado espaço social do bairro. (Appleton *et al.*, 1995).

Dando continuidade à descrição sintética dos vários programas de reabilitação urbana. Passados nem 5 anos da criação do PRU, e uma vez que os resultados alcançados pelos dois programas anteriores nas últimas décadas não eram suficientemente satisfatórios, nomeadamente no que respeita ao parque habitacional arrendado, foi criado o RECRIA – Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados – que visava financiar a execução das obras de conservação e beneficiação, que permitiam a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação, mediante a concessão de incentivos pelo Estado e pelos municípios. Este programa destinava-se à recuperação de imóveis de arrendamento consistindo numa participação a fundo perdido concedida pelo INH (Instituto Nacional de Habitação) e pela Câmara Municipal onde se situava o imóvel e ainda a possibilidade da concessão de um financiamento para a parte não participada. Poderiam ter acesso ao RECRIA os proprietários e senhorios que procedessem nos fogos e nas partes comuns do prédio a obras de conservação ordinária ou extraordinária ou ainda a obras de beneficiação que se enquadrassem na lei geral ou local e necessárias para a concessão de licença de utilização. A sua finalidade original destinava-se a repor alguma justiça, em virtude da descapitalização dos proprietários durante o período de vigência do congelamento das rendas. De referir que este programa de apoio, iniciado em 1988, revelou-se de grande utilidade, em especial no Município de Lisboa, tendo permitido a recuperação até ao ano de 1998 de mais de 17 500 imóveis correspondentes a 1345 prédios. Mais recentemente os sucessivos anúncios públicos de alterações ao regime de participação levaram, de uma maneira geral, a que os proprietários tomassem a opção de aguardar por essas alterações legislativas, diminuindo o número de processos de candidatura nos dois últimos anos.

Em 1996, cerca de 10 anos passados da criação do RECRIA, foram lançados outros dois programas de reabilitação de imóveis. O REHABITA – Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas – que consistia numa extensão do Programa RECRIA que

visava apoiar financeiramente as autarquias na recuperação das zonas urbanas antigas, com áreas críticas de recuperação e conversão urbanística com planos de pormenor ou regulamentos urbanísticos aprovados, e que resultou da iniciativa da Câmara Municipal de Lisboa junto da Administração Central. A comparticipação, a fundo perdido, pelo Governo e Autarquias subia aqui mais 10%. Nas situações em que as operações de reabilitação e de renovação urbana implicassem a construção ou aquisição de fogos para realojamento provisório ou definitivo dos agregados familiares, o município teria que os atribuir em regime de renda apoiada. Também no mesmo ano de 1996, surgiu o RECRIPH – Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal – que visava apoiar financeiramente e a fundo perdido a execução de obras de conservação e de beneficiação que permitissem a recuperação de imóveis antigos, constituídos em regime de propriedade horizontal.

Em 2001 foi criado o Programa SOLARH – Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação e Habitação – que se traduziu num apoio financeiro especial sob a forma de empréstimo sem juros, concedido pelo Instituto Nacional de Habitação a agregados familiares de fracos recursos económicos, para execução de obras de conservação. Para além da reabilitação do parque habitacional, o SOLARH tinha como objectivo a criação de condições que permitissem estimular a colocação no mercado de inúmeros fogos devolutos de que são proprietárias quer entidades (exemplo das instituições particulares de solidariedade social e as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prossigam fins assistenciais), quer pessoas singulares que, até à publicação deste diploma, não beneficiavam de regime de apoio financeiro específico. Nesta medida, não só se visava facultar aos proprietários abrangidos os meios financeiros necessários à reposição das condições mínimas de habitabilidade, como se pretendia favorecer o aumento da oferta de habitações para arrendamento com valores moderados de renda que sejam compatíveis com os rendimentos de estratos sociais de menor poder de aquisição.

A última medida legislativa relativa à promoção da reabilitação urbana materializa-se na promulgação do Decreto-Lei 104, de 7 de Maio de 2004, que criou o Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana de Zonas Históricas e de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística. Este regime permite às autarquias a possibilidade de constituírem Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU) com poderes de autoridade e de política administrativa (como os de expropriação e li-

cenciamento). As SRU devem captar investimentos e mobilizar todos os intervenientes (inquilinos, autarquias, senhorios, investidores) de modo a criar um verdadeiro mercado nacional da reabilitação. Sob o discurso de que o Estado e as autarquias não dispõem dos meios financeiros para uma efectiva reabilitação urbana em Portugal, supostamente responsável por uma dinamização pouco efectiva e algo morosa deste importante processo, considera-se a mobilização do investimento privado para a reabilitação urbana. Isto através de parcerias público-privadas, que atraem o capital privado, com recurso a formas imaginativas de engenharia financeira que envolvam mecanismos (como sejam fundos de investimento imobiliários) que permitam a capitalização dos projectos com vista à requalificação do tecido urbano, permitindo, o suposto “repovoamento” do centro das cidades.

Para isso, no entanto, é fundamental que o investimento seja rentável, através da criação de um quadro económico, financeiro e regulamentar que seja susceptível de atrair e potenciar investimento privado. Um sinal disso foi dado pela Lei do Orçamento de 2007, que desceu a taxa do IVA de 21% para 5% aplicável às empreitadas de requalificação e reconversão urbana, equiparando o regime fiscal a outros sistemas de reabilitação urbana como o RECRUA e o REHABITA, o que permitirá, a captação de investimentos privados no âmbito das SRU. O principal princípio norteador deste regime excepcional é, por conseguinte, o do incentivo económico à intervenção dos promotores privados no processo de reabilitação. Neste âmbito, criou-se um quadro de referência para um contrato de reabilitação urbana, a celebrar entre o município, ou a sociedade de reabilitação urbana constituída para o efeito, e os promotores privados, nos termos do qual as partes, dotadas de uma quase plena liberdade negocial, ajustarão os termos em que o promotor privado procederá às operações de reabilitação urbana.

Neste âmbito, insere-se uma das experiências levadas a cabo por uma conhecida SRU em Lisboa, a EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa. O programa “Repovoar Lisboa” parte do caso paradigmático da freguesia de S. Paulo (a sul do Bairro Alto), que apesar de ser uma das maiores freguesias de Lisboa em área, de se situar no centro da cidade e de dispor de uma larga extensão de frente ribeirinha, é habitada por uma população inferior a 1500 pessoas. Estes paradoxos levaram a que a freguesia de S. Paulo fosse escolhida para projecto-piloto do programa Repovoar Lisboa. Através da intervenção no património imobiliário, espera-se contribuir para a valorização do local, renovando o seu tecido

urbano e criando uma centralidade de bairro que faça renascer o desejo de habitar esta área histórica. A EPUL tem vindo a adquirir diversos prédios na zona, através da aplicação de verbas afectadas pela Câmara Municipal de Lisboa para este efeito, e promoverá a respectiva reabilitação com o objectivo de colocar no mercado largas dezenas de fogos, na sua maioria destinados ao segmento jovem. Poderão ser propostas parcerias a proprietários privados de imóveis, que investirão o respectivo valor (sendo os edifícios avaliados por entidade externa, idónea e independente), ficando a EPUL responsável pela promoção e gestão das obras de reabilitação. A EPUL afectará, ainda, a este programa alguns outros edifícios dispersos pela cidade, propriedade da própria empresa ou de terceiros que com ela se associaram, possibilitando a colocação no mercado de mais de três dezenas de fogos.

A reabilitação urbana tem constituído uma das linhas prioritárias da actuação da autarquia nos últimos anos. Atrair novos residentes e fixar as populações dos bairros históricos da cidade de Lisboa serviu para criar dinâmicas sociais e económicas específicas e geradoras de desenvolvimento nas áreas antigas da cidade centro (Mateus *et al.*, 2005). Dentro das várias estratégias previstas para a cidade, enquadradas no Plano Estratégico de Lisboa (CML, 1992), reconhece-se que não se torna a cidade atractiva para a residência e para o trabalho, sem se resolverem os graves problemas de habitação que a caracterizam. Assim, a autarquia assumiu, na década de 90, a revalorização da função habitacional no conjunto da cidade e, em particular, na área central, como decisiva para o reequilíbrio sócio-urbanístico. Esta estratégia assentou na conjugação de um conjunto de políticas e de acções tendentes a equilibrar a habitação com outros usos urbanos, nas diversas áreas da cidade, a defender o parque habitacional da invasão do terciário e dos escritórios, a revalorizar a habitação no mercado imobiliário e a requalificá-la urbanisticamente, sobretudo nas áreas centrais consolidadas. O grande objectivo seria o de estabilizar o tecido urbano consolidado, com prioridade para a área central da cidade, procurando contrariar a tendência económica instalada que tem conduzido a uma progressiva e indiscriminada terciarização e consequente redução do uso residencial na cidade centro<sup>4</sup>, através da regulamentação urbanística e de incentivos administrativos e fiscais.

À excepção deste último Regime de Reabilitação Urbana de Zonas Históricas e de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística,

---

<sup>4</sup>Esta tendência é detalhadamente analisada por Teresa Barata Salgueiro (1992b e 1994).

de 2004, todos os programas de reabilitação urbana levados a cabo pelo Estado, desde meados dos anos 70, fomentaram a reabilitação urbana e a conservação do edificado existente no centro histórico da cidade de Lisboa de acordo com o interesse público e colectivo. Isto à semelhança do que se regista nos restantes núcleos históricos das áreas centrais de outras cidades portuguesas, como demonstra José Aguiar (2000). Este autor, numa descrição do essencial da experiência de conservação do património urbano de Guimarães, destaca uma reabilitação urbana “para e pelas pessoas”, contra a segregação produzida por eventuais casos de gentrificação. Mas também a conservação estrita dos valores identitários e de autenticidade patrimonial, preservando as qualidades referenciais existentes na arquitectura da cidade histórica, prolongando-as para um território submetido a um desmesurado processo de desenvolvimento e de transformação, bem como a garantia da continuidade das permanências essenciais de longo prazo (a cidade enquanto monumento, na estrutura da sua morfologia e tipologia fundiária), conservando as qualidades formais já sedimentadas (a arquitectura erudita e vernácula que construiu, no tempo, o centro histórico).

A associação directa da gentrificação à reabilitação urbana merece maior discussão, sobretudo no caso português, que é marcado por uma grande rigidez do mercado de habitação e por uma evolução de sucessivos pacotes legislativos desde meados do século XX que estabilizaram o mercado de arrendamento e limitaram fortemente a proliferação do fenómeno da gentrificação. Beneficiando, em particular, as famílias de baixo estatuto socio-económico e privilegiando a manutenção e a fixação da população autóctone, ou seja, já residente nos bairros antigos, os sucessivos pacotes legislativos relativos à conservação e reabilitação do parque habitacional funcionaram como um pesado constrangimento ao avanço da gentrificação, limitando o processo de substituição social inerente ao desalojamento dos grupos socio-economicamente mais debilitados, que entretanto estariam em risco de serem deslocados pelos “gentrifiers”, os novos moradores, pertencentes a uma nova classe média alta<sup>5</sup> e relativamente endinheirada (“filtering up”).

De facto, este sentido associado ao termo gentrificação, como uma causa imediata e directa da reabilitação urbana, sendo o primeiro fenómeno percebido como consequência automática de políticas públicas

---

<sup>5</sup> Para ver desenvolvimentos sobre o conceito de “novas classes médias” e o seu papel na gentrificação, recomenda-se a leitura de Butler (1997) e Ley (1994, 1996).

de reabilitação e conservação, ou de incentivo ao investimento privado visando a reabilitação dos edifícios urbanos (de habitação em particular); marcou, conjuntamente com outros dois sentidos, a primeira década de estudos do fenómeno. A gentrificação foi também, durante algum tempo, associada a um movimento de regresso ao centro (“back to the city movement”), implicando uma mobilidade residencial significativa, no sentido das periferias para o centro. Por último, os teóricos têm colocado a tónica da análise do fenómeno como processo de substituição social, na medida em que há reapropriação pela burguesia dos espaços de habitat populares, significando este processo um eventual “emburguesamento” da cidade centro e das suas áreas históricas e antigas em particular, conduzindo a uma reorganização da geografia social da cidade, com substituição, as ditas áreas centrais, de um grupo social por outro de estatuto mais elevado. Este último sentido ganhou validade nos últimos anos de estudo do fenómeno.

Parece pertinente, neste sentido, recuperar a hipótese avançada há mais de 25 anos por Jean Rémy (1983) de anterioridade, senão mesmo autonomia, do processo de gentrificação relativamente à reabilitação urbana. Isto é, da anterioridade da procura de espaços centrais com determinadas especificidades socioespaciais, face à oferta, às práticas dos produtores públicos ou provados do alojamento. Justamente porque o fenómeno da gentrificação parece ancorado em dinâmicas económicas e sociais mais globais, muito embora, uma preocupação relativamente recente nas acções públicas com o “embelezamento” dos espaços centrais das cidades e com a estética dos mesmo, não seja de todo alheia ao processo de revalorização. Processo esse que, de forma indirecta, encarecerá os valores imobiliários.

### **Considerações finais**

Em termos restritos a reabilitação urbana pode definir-se como uma acção de melhoramento significativo do estado de um alojamento ou de um imóvel, sendo que a intervenção sobre o ambiente construído é, como referimos, menos radical do que no caso da renovação, pois consiste em arranjar o existente e não em substituí-lo por novas construções. Por vezes, estas acções de reabilitação resultam da própria iniciativa dos proprietários (ocupantes ou arrendatários). No entanto – como uma ampla documentação dedicada a este fenómeno no âmbito dos estudos urbanos demonstra – só se desenvolveram frequentemente desde o final dos anos 70, no âmbito de procedimentos públicos que definiam um

perímetro de intervenção e meios de acção específicos. Em qualquer dos casos, o objectivo destas acções de reabilitação é sempre o de conferir ou de restituir ao alojamento, ao imóvel, e mais generalizadamente ao bairro, uma melhor imagem social e um maior valor económico (Bourdin, 1979, 1980, 1989).

Estas acções resultam dos processos de intervenção nas áreas antigas do centro da cidade e, também, noutros espaços urbanos que têm boa qualidade ambiental potencial e, frequentemente, uma certa memória e um significado histórico. Podem resultar exclusivamente da acção da iniciativa privada que procede à reabilitação de edifícios numa determinada área, mas, com frequência, decorre também de intervenções públicas que reabilitam o espaço público e disponibilizam financiamentos para que os privados procedam à recuperação de fachadas ou à melhoria das coberturas. Na maior parte das situações nos bairros históricos da cidade de Lisboa, como vimos, a propriedade é privada pelo que cabe ao município ser um interface entre o Estado e os particulares, proprietários ou inquilinos, comparticipando a fundo perdido as operações de reabilitação no sentido de encontrar as melhores formas de garantir a conservação do edificado. Só com os apoios que o Estado tem disponibilizado, mas de forma escassa e manifestamente insuficiente, se pode falar de uma política de reabilitação. Noutros casos, em que a propriedade é municipal, o município tem responsabilidades acrescidas por ser o “dono de obra”, quer melhorando os bairros municipais e outras propriedades municipais dispersas, quer requalificando equipamentos que carecem de mudanças de usos e são elementos de identidade e referência, a manter. Nos bairros históricos, o que se tem feito, assumindo entre si muitas diferenças, exige, por um lado técnicas, materiais e regras diferentes das usadas nas construções novas e, por outro, um enquadramento municipal multidisciplinar (engenheiros, arquitectos, geógrafos, economistas, historiadores, juristas, assistentes sociais, sociólogos, etc.) que trabalhem de forma integrada e assegurando diferentes competências. A acção destes tem que ter como parceiros Juntas de Freguesia e outras associações populares locais, bem como uma relação institucionalizada com os moradores e comerciantes, que validem as opções decididas. A gestão participada é fundamental e impede que os interesses públicos e colectivos saiam menosprezados de todo o processo.

Do ponto de vista social, a reabilitação urbana pode, em certos casos, levar a processos de transição populacional, uma vez que os antigos residentes, muitas vezes de camadas sociais menos favorecidas, vão sendo progressivamente substituídos por população das classes média-alta e

alta que podem pagar as habitações reabilitadas. Contribui-se, por conseguinte, e neste caso específico, para a gentrificação que é, por definição, um processo de “filtragem social” da cidade. Despoleta-se um processo de recomposição social que opera no mercado de habitação e de forma mais vinculada e concreta nas habitações em estado de degradação dos bairros tradicionalmente populares. Correspondendo à recomposição (e substituição) social desses espaços e à sua transformação em bairros de classes média, média-alta, não se pode deixar de referir, por conhecimento deste processo de “substituição social”, o reforço da segregação socio-espacial na sua sequência, aprofundando a divisão social do espaço urbano. Não é o caso do Bairro Alto, onde a gentrificação denuncia um estágio ainda primário (primeira fase de quatro no total, de acordo com o modelo de estádios da gentrificação formulado por Clay em 1979), sendo a expressão territorial que lhe é característica apenas pontual. Isto à semelhança do que se regista nos restantes núcleos históricos da cidade centro de Lisboa e noutros centros históricos das cidades portuguesas.

As ações de reabilitação urbana, privadas ou públicas, apenas constituem um aspecto dos processos socio-espaciais que concorrem para a revalorização dos imóveis nas áreas centrais das cidades. Quer sejam “espontâneas” ou institucionalizadas, as operações de melhoramento do parque habitacional não fazem sentido senão à luz dos movimentos da população, das estratégias residenciais, das mudanças sociais e económicas e culturais que favorecem uma requalificação de certos espaços urbanos, e muito particularmente, dos antigos bairros centrais históricos. O desenvolvimento de ações públicas a favor da melhoria dos meios habitacionais evidencia certamente uma inflexão nas políticas do Estado e das colectividades locais em matéria de urbanismo e de alojamento. Mas esta inflexão inscreve-se ela própria num contexto histórico mais geral, caracterização por uma renovação do interesse de vários actores sociais pelos centros das cidades, pela exaltação de valores tais como os de “património”, “historicidade” e “qualidade de vida”, e também pela moderação no ritmo da construção nova e reinvestimento na consolidação do urbano existente.

O processo socio-espacial da gentrificação vai surgir, então, como resultado, não já das lógicas sociais e económicas da sociedade industrial, mas antes como uma manifestação espacial de um novo tipo de sociedade emergente, como produto de profundas mudanças económicas no regime de acumulação de capital, com reflexos na recomposição da textura social e cultural dos espaços urbanos, a que correntemente se tem designado de sociedade pós-industrial, com contornos já relativamente

bem delineados nos países mais desenvolvidos e de capitalismo avançado (Smith, 1986, 1996a, 1996b).

A reestruturação social em curso no Bairro Alto só se torna legível, de forma satisfatória, quando se interpreta no seio de um quadro mais amplo de mudanças sociais que explicam, paralelamente, a revalorização que as áreas centrais têm experimentado no que toca ao (re)investimento na habitação para estratos socio-económicos mais elevados. Estes, por sua vez, ao evidenciarem novos estilos de vida mais cosmopolitas (Pellegrino, 1994) e privilegiarem o acesso a serviços diversificados e de qualidade, configuram novas importantes procuras para novos produtos imobiliários que resultam da mudança no modo de produção do espaço (Barata Salgueiro, 2006; Mendes, 2006).

## **Bibliografia**

- Aguiar, J. (2000). *A experiência de reabilitação urbana do GTL de Guimarães: estratégia, método e algumas questões disciplinares*. Disponível em: <http://mestrado-reabilitacao.fa.utl.pt/disciplinas/jaguiar/jaguiarcandidaturaguimaraes2000.pdf>.
- Appleton, J. et al. (1995). *Manual de Apoio à Reabilitação dos Edifícios do Bairro Alto*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- Barata Salgueiro, T. (1992a). A espacialidade no tempo urbano, *Penélope: Fazer e Desfazer a História*, n.º 7: 7-25.
- Barata Salgueiro, T. (1992b). A oferta de escritórios em Lisboa num contexto de internacionalização, *Actas do VI Colóquio Ibérico de Geografia*. Universidade do Porto, Porto: 39-46.
- Barata Salgueiro, T. (1992c). *A Cidade em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- Barata Salgueiro, T. (1994). Novos produtos imobiliários e reestruturação urbana. *Finisterra*, 29(57): 79-101.
- Barata Salgueiro, T. (2006). Oportunidades e transformação na cidade centro. *Finisterra*, 41(81): 9-32.
- Bourdin, A. (1979). Restauration rehabilitation: l'ordre symbolique de l'espace neo-bourgeois. *Espaces et Societes*, 30/31: 15-35.
- Bourdin, A. (1980). Réhabilitation des vieux quartiers et nouveaux modes de vie. *Recherches Sociologiques*, 11(3): 259-275.

- Bourdin, A. (1989). Comment analyser la transformation de l'espace urbain ? L'exemple de la réhabilitation de l'habitat. *Espaces et Sociétés*, 52/53: 85-105.
- Butler, T. (1997). *Gentrification and the Middle Classes*. Ashgate, Aldershot.
- Choy, F., Merlin, P. (1988). Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement. Paris: PUF.
- Clay, P. (1979). *Neighborhood Renewal: Middle-Class Resettlement and Incumbent Upgrading in American Neighborhoods*. Lexington, Massachusetts: D.C. Heath.
- CML (1992). *Plano Estratégico de Lisboa*. Lisboa: Direcção de Projecto de Planeamento Estratégico da Câmara Municipal de Lisboa.
- CML (1993). *Reabilitação Urbana nos Núcleos Históricos*. Lisboa: Pelouro da Reabilitação Urbana da Câmara Municipal de Lisboa.
- DGOTDU (2005). *Vocabulário de Termos e Conceitos do Ordenamento do Território*. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.
- Gonçalves, A. (2002). *O Recreio e o Lazer na Reabilitação Urbana. Almada Velha*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia, Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo.
- Gonçalves, J. (2006) *Reabilitação Urbana: Oportunidades Económicas, Emprego e Competências*. Lisboa: Espaço e Desenvolvimento.
- Hall, T. (1998). *Urban Geography*. Londres: Routledge.
- Lacoste, Y. (2005). *Dicionário de Geografia. Da Geopolítica às Paisagens*. Lisboa: Editorial Teorema.
- Ley, D. (1994). Gentrification and the politics of the new middle class. *Environment and Planning D: Society and Space*, 12(1): 53-74.
- Ley, D. (1996). *The New Middle Class and the Remaking of the Central City*. Oxford: Oxford University Press.
- Mateus, J. et al. (2005). *Baixa Pombalina: Bases para uma Intervenção de Salvaguarda*. Lisboa: Pelouros do Licenciamento Urbanístico, Reabilitação Urbana, Planeamento Urbano, Planeamento Estratégico e Espaços Verdes da Câmara Municipal de Lisboa.
- Matias Ferreira, V., Calado, M. (1992a). *Freguesia da Encarnação (Bairro Alto)*. Lisboa: Contexto Editora.
- Matias Ferreira, V., Calado, M. (1992b). *Freguesia de Santa Catarina (Bairro Alto)*. Lisboa: Contexto Editora, Lisboa.

- Matias Ferreira, V. (2004). *Fascínio da Cidade. Memória e Projecto da Urbanidade*. Lisboa: Centro de Estudos Territoriais do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa e Ler Devagar.
- Mendes, L. (2006). A nobilitação urbana no Bairro Alto: Análise de um processo de recomposição socio-espacial. *Finisterra*, 41(81): 57-82.
- Pacione, M. (2001). *Urban Geography. A Global Perspective*. Londres: Routledge.
- Pellegrino, P. (1994). Styles de vie et modes d'habiter. *Espaces et Societes*, 73: 9-12.
- Rémy, J. (1983). Retour aux quartiers anciens: recherches sociologiques. *Recherches Sociologiques*, 14(3): 297-319.
- Rodrigues, W. (1990). Gentrification e emergência de novos estilos de vida na cidade. *Colóquio Viver n(a) Cidade*. Lisboa: Laboratório Nacional de Engenharia Civil e Centro de Estudos Territoriais. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Rodrigues, W. (1992a). Urbanidade e novos estilos de vida. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 12: 91-107.
- Rodrigues, W. (1992b). *Retorno à Cidade e Emergência de Novos Estilos de Vida. O Fenómeno "Gentrification" como Exemplificação*. Lisboa: ISCTE.
- Rodrigues, W. (1993). Urbanidade e novos estilos de vida. Contributos para um debate. *II Congresso Português de Sociologia*. Lisboa: Editorial Fragmentos e Associação Portuguesa de Sociologia.
- Smith, N. (1986). Gentrification, the frontier, and the restructuring of urban space. In N. Smith, P. Williams (ed.). *Gentrification of the City*. Londres: Allen & Unwin, 15-34.
- Smith, N. (1996a). *The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City*. Londres: Routledge.
- Smith, N. (1996b). Gentrification, the frontier, and the restructuring of urban space. En S. Fainstein, S. Campbell (ed.). *Readings in Urban Theory*, 260-277, Oxford, Blackwell.
- Smith, N., Williams, P. (ed) (1986). *Gentrification Of The City*. Londres: Allen & Unwin.
- Zukin, S. (1987). Gentrification: culture and capital in the urban core. *Annual Review of Sociology*, 13: 129-147.

# Cidades fissuradas: movimento de moradia, resistência e territorialidades contemporâneas

Andréia Moassab<sup>1</sup>

Departamento de Estudos Pós-Graduados em Comunicação e Semiótica

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), Brasil

## Introdução

Trataremos neste artigo de entender o espaço urbano contemporâneo como uma construção permanente de territorialidades a partir de processos de resistência que têm participado ativamente na elaboração de conhecimentos e práticas sociais. Nos últimos anos, setores sociais organizados apoderaram-se das fissuras esgarçadas do biopoder, conquistando resultados concretos. Neste artigo, abordar-se-á, em especial, o conflito urbano através da questão da luta por moradia e pelo direito à cidade, pois que além de se constituírem como territorialidades sociais, interferem concretamente no espaço físico da cidade. Por fim, entende-se que num mundo no qual há uma tendência ao pensamento único, subjugado pelo poder econômico, discutir uma possibilidade de atuação resistente é de fundamental importância para compreender mais adequadamente as forças distintas que configuram as territorialidades contemporâneas.

Para tanto, organizamos o texto em cinco partes. Na primeira, são explanados e diferenciados os conceitos de lugar, território e territorialidade. Nas partes dois e três, abordaremos questões concernentes a Poder e Resistência. Em seguida, mostraremos como o movimento de moradia no Brasil vem construindo as territorialidades resistentes no espaço urbano. Para tanto analisaremos o caso específico da Ocupação Prestes Maia, em São Paulo, que durante cinco anos foi a maior

---

<sup>1</sup>Arquiteta-urbanista, doutoranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Comunicação e Semiótica da PUCSP (Brasil), com a pesquisa *Hip-Hop: Comunicação e Resistência no Brasil Contemporâneo*. Estágio de doutoramento no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra/Portugal (2007/08). Bolsista do CNPq (Brasil). Desde 1992 trabalha com planejamento urbano e desenvolvimento regional, tendo coordenado projetos em diversas partes do país. Nos últimos anos se dedicou a estudos de arte contemporânea. Colaboradora do Grupo de Pesquisas em Mídia Impressa da PUCSP ([www.pucsp.br/pos/cos/umdiasetodias](http://www.pucsp.br/pos/cos/umdiasetodias)). Correio eletrônico: [amoassab@gmail.com](mailto:amoassab@gmail.com). Curriculum Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=K4706493U8>.

ocupação vertical da América Latina. Na última parte, concluímos que a Resistência pressupõe uma prática política, uma ação permanente na cidade configurando territorialidades.

## **1. Territorialidade: a Topologia do Território**

Ao longo da última década os conceitos de lugar, território e territorialidade têm merecido maior depuração no meio acadêmico, especialmente no âmbito da geografia. Se por um lado lugar é “um espaço vivido e dotado de significado, uma realidade intersubjetivamente construída com base na experiência concreta de indivíduos e grupos” (Souza, 2002: 61), por outro, território é um espaço “definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (Souza, 1995: 97). Isto é, para a delimitação do território há que se tomar em conta as relações de poder estabelecidas. Recentemente o mesmo autor aponta para uma “característica do território como sendo não a materialidade do espaço ou substrato espacial em si, mas sim uma espécie de ‘campo de força’ articulado com uma porção específica do substrato social (apropriada ou controlada por um grupo social)” (Souza, 2002: 61), novamente enfatizando o controle ou relações de poder que permeiam determinado espaço ou base material.

Em outras palavras, o território é o produto de atores sociais sobre determinado espaço, um espaço político por excelência, conforme definição de Claude Raffestin (1993). Por sua vez, o conceito de territorialidade aponta para outra direção, na qual se acrescenta a produção de cultura: “a dotação de sentido ao lugar que se habita, ao qual se pertence através das práticas cotidianas. Práticas mediante as quais um determinado grupo social consegue reproduzir sua cultura” (Chavez, 2002: 02). Cabe dizer, a valorização do território pelo uso e posse, pela prática cotidiana e pela reprodução cultural, não necessariamente em obediência aos seus limites jurídico-administrativos. Uma dimensão de reprodução cultural que antecede e sucede a produção do próprio grupo e do indivíduo. Trata-se menos de uma ligação geográfica e mais de uma condição de relação espaço-temporal, ainda que a territorialidade se apóie no território, não se confunde com este.

Neste sentido, concordamos com a definição de territorialidade proposta por Raffestin, como reflexo da: “multidimensionalidade do ‘vivido’ territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral [...] a territorialidade se inscreve no quadro da produção, da troca e do consumo das coisas. Conceber a territorialidade como uma simples ligação com o espaço seria fazer renascer um determinismo sem inte-

resse. É sempre uma relação, mesmo que diferenciada, com os outros atores” (1993: 158 e 161), acrescentando que na territorialidade o social triunfa sobre a base geográfica. Desta maneira, as delimitações da territorialidade são tão cambiantes quantos as práticas sociais e, portanto, a sua construção acontece permanentemente.

Se por um lado o território é resultante da construção simbólica das relações de poder, a territorialidade diz respeito a um espaço de relações sociais, no qual a construção simbólica tem menos a ver com o sistema e mais com o mundo da vida (Habermas, 2002). É o espaço-dimensão de encontros do diferente, compondo ou decompondo as relações entre pessoas e grupos, conforme a potência dos elementos envolvidos seja aumentada ou diminuída. É o locus do mundo da vida de Habermas, no qual “os participantes da interação iniciam e discutem suas operações interpretativas” (1997: 489).

Deste modo, trata-se de um espaço-tempo, fruto de uma memória corporificada e uma potência de futuro, a territorialidade acontece sempre no presente. Isto é, na territorialidade estão sobrepostas as memórias e experiências passadas e futuras, num plano de imanência (Deleuze e Guattari, 2000: 51-79). Assim, a dimensão do vivido, como defende Raffestin, não pode ser apreendida ou capturada. O tempo presente é sua natureza, sempre apontando para uma potência de futuro, em permanente construção. Uma espécie de pulsão vital. Para a territorialidade, mudar constantemente é a única maneira de permanecer.

## **2. Poder: Soberania, Disciplina e Controle**

No século XX, Michel Foucault construiu um pensamento fundamental para compreender o poder. De acordo com o filósofo, o poder não é um objeto, algo que se detém, ao contrário, trata-se de uma prática social e, como tal, constituída historicamente: “Marx e Freud talvez não sejam suficientes para nos ajudar a conhecer esta coisa tão enigmática, ao mesmo tempo visível e invisível, presente e oculta, investida em toda parte, que se chama poder. [...] Onde há poder, ele se exerce. Ninguém é, propriamente falando, seu titular; e, no entanto, ele sempre se exerce em determinada direção, com uns de um lado e outros do outro; não se sabe ao certo quem o detém; mas se sabe quem não o possui” (Foucault, 1979: 75). Ao analisar as diferentes relações de poder constituídas historicamente, Foucault identifica alterações significativas naquilo que ele denomina sociedade soberana, disciplinar e de controle. Se na primeira tratava-se mais de um poder de causar a morte ou deixar viver, a partir

do século XVII o poder sobre a vida diz respeito à sua gestão, estabelecendo o que o autor define como biopoder. Nas sociedades disciplinares, as populações são confinadas em espaços fechados: a escola, a família, o exército, a igreja, o hospital, a prisão. A cidade segregada, dos bairros operários do século XIX aos condôminos de luxo das últimas décadas, é também um grande lugar de exercício do biopoder disciplinar, confinando populações em acordo com a economia locacional do espaço urbano.

Por sua vez, nas sociedades de controle, em plena expansão desde a segunda metade do século XX, os dispositivos de um poder disciplinar se espraiam pelas capilaridades de toda estrutura social, presente nas inter-relações do cotidiano, com a interiorização da disciplina. A sociedade de controle prescinde da arquitetura e da presença em um processo de controle dos indivíduos muito mais por meios de vigilância e monitorização contínuas. Se a arquitetura era a máquina disciplinar por excelência nas sociedades disciplinares, nas sociedades de controle são os computadores e a tecnologia da informação (Deleuze, 1998). Nos dias de hoje, vivemos em uma sobreposição de ambos modelos de organização social e de poder: disciplinares e de controle.

Ademais, estruturas complexas vão se estabelecendo nos entremeios da sociedade de controle, na qual o poder não é uma força proibitiva (que diz não), ele se mantém e é aceito pelo fato de que “permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso” (Foucault, 1979: 08). No trânsito da sociedade disciplinar para a de controle aponta-se uma mudança clara de abordagem coletiva para uma individual na compreensão da vida social. Na sociedade soberana o poder sobre o corpo “culminava com o privilégio de se apoderar da vida para suprimi-la” (Foucault, 1988: 128), um poder externo ao corpo, que lhe subjugava. ). Por sua vez, na sociedade disciplinar o poder, a despeito de permanecer externo ao corpo, não se apoderava dele para suprimi-lo, sendo, ao contrário, necessário fazer viver para organizar os corpos, classificá-los, hierarquizá-los. O corpo individual era apenas parte de uma massa social a ser disciplinada. Ao contrário destes dois, na sociedade de controle, o poder não é mais sobre o corpo, mas na constituição do próprio sujeito. Sob este aspecto, não é algo que lhe seja externo, mas interno.

Ao mesmo tempo, não se trata mais de um sistema de poder que organiza as massas, mas de controlar a massa a partir do controle do indivíduo. A preocupação em organizar, localizar e confinar a massa nas suas instituições (escola, exército, fábrica) através dos seus aparelhos de repressão e coerção (castigos corporais nas escolas e exércitos, o maqui-

nário pesado do trabalho repetitivo) convive atualmente com mecanismos de controle (senhas, cartão de crédito, celular, câmeras de vigilância) e aparelhos de sedução (a publicidade e a criação dos desejos). Os mecanismos de controle e os aparelhos de sedução são ‘individuais e intransferíveis’ como reza o verso de vários deles, de modo que não há mais a massa disciplinada, mas uma fragmentação desta massa em indivíduos sem coesão. Desta maneira, se a resistência na sociedade disciplinar era desenhada por uma resistência da massa, do operariado organizado em sindicatos com suas reivindicações contra o poder-disciplinador, na sociedade de controle este modelo é inoperante. Afinal, como afirma Boaventura Santos, no período do capitalismo desorganizado, desde o final dos anos 1970, descobre-se que além de classes, o capitalismo produz diferença racial e de gênero (2006: 281). Neste contexto, as novas formas de resistência encontraram nas singularidades da multidão<sup>2</sup>, alternativas mais eficientes de combate ao poder-controlador. É na multidão e na reformulação simbólica do cotidiano que está a potencialidade contra-hegemônica do mundo contemporâneo, a possibilidade de resistência.

Por outro lado, Santos considera pouco eficaz a concepção foucaultiana de Poder, argumentando que se o poder está em toda parte, não estaria, ao fim e ao cabo, em parte alguma (2005:125). O sociólogo prefere, ao contrário, fazer distinções de hierarquia entre as diferentes formas de Poder, impedindo a diluição, em especial, dos poderes de âmbito doméstico<sup>3</sup>. O autor propõe uma alternativa conceitual na qual acredita ser possível regressar ao indivíduo sem, no entanto, o fazer de uma forma individualista; repor o espaço doméstico que a teoria clássica tinha atirado, jacobinamente, para o lixo das relações privadas; colocar a sociedade nacional num espaço mundial, concebido como uma estrutura interna da própria sociedade nacional; e principalmente, permite mostrar que a natureza política do poder não é um atributo exclusivo de uma determinada forma de poder (Santos, 2005: 127).

<sup>2</sup>Michael Hardt e Antonio Negri propõem, no livro *Multidão: Guerra e Democracia na Era do Império* (2005), o conceito de multidão em contraposição à “massa” ou “povo”. Para os autores, a multidão não é uma, ela é sempre plural e múltipla, sendo “composta por um conjunto de singularidades” e com singularidades queremos nos referir aqui a um sujeito social cuja diferença não pode ser reduzida à uniformidade, uma diferença que se mantém diferente” (Negri e Hardt, 2005: 139, grifo no original).

<sup>3</sup>Santos distinguiu quatro espaços estruturais nas sociedades capitalistas: espaço doméstico, espaço da produção, espaço da cidadania e espaço mundial. Segundo o autor, estes espaços de produção de poder, embora interrelacionados, são autônomos.

De todo modo, tanto em uma quanto em outra concepção de Poder, a resistência vai se desenhando multifacetadamente, mais através das singularidades da multidão e menos na uniformidade combativa das massas. Sob este ponto de vista, os saraus culturais organizados na periferia de São Paulo na última década e outras manifestações coletivas recentes<sup>4</sup> são tão combativos e expressivos quanto as greves do ABC<sup>5</sup> no final dos anos 70, no que concerne à conscientização política e a reivindicação de direitos na sociedade contemporânea. A cultura da periferia, por intermédio de suas mensagens e do exercício da cidadania, espraia o conceito de resistência e constrói a auto-estima de seus moradores, explicando os porquês de sua situação à margem da sociedade, de modo que a sua importância pode ser comparada aos grandes comícios operários do final dos anos 70. Se naquela ocasião era o engajamento político que unia os trabalhadores, hoje em dia é o engajamento cultural que une estas populações. As reivindicações por melhores condições de trabalho e salário deram lugar a exigências por melhores condições de vida.

### **3. Resistência: (R)Existência Criativa**

A despeito da inexistência do fora nas relações de poder, da impossibilidade de escape, estas relações trazem consigo, no seu interior, a própria resistência, que à sua semelhança, são também práticas sociais em constante transformação e formação. Se onde há poder há resistência (Foucault, 1979: 224), ela também permeia, se distribui e molda territorialidades: “não existe propriamente o lugar da resistência, mas pontos móveis e transitórios que também se distribuem por toda a estrutura social” (Machado, 1979: XIV). Ao entender o poder não como um objeto ou algo que se detém, mas uma prática e uma relação da qual nada nem ninguém escapa é que se vislumbra em certas ações atuais a

<sup>4</sup> Sarau da Cooperifa, Sarau do Binho, Cine Becos e Vielas, Samba da Vela, atividades culturais do MTST, do MTSC e do MST, por exemplo. Alguns destes eventos podem ser conferidos no documentário *Panorama: Arte na Periferia*, de Peu Pereira (2007).

<sup>5</sup> Grandes greves ocorridas entre 1978 e 1980, ainda sob regime de ditadura militar (1964-80) nos municípios do ABC Paulista (Santo André, São Bernardo e São Caetano). Direta e indiretamente estas greves resultaram num projeto sindical (o “novo sindicalismo”), um partido político (o Partido dos Trabalhadores) e uma central sindical (a Central Única dos Trabalhadores), além de consistirem um importante ator político para a redemocratização do país. O atual presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva foi uma das lideranças fundamentais nestas greves, tendo assumido a presidência do Sindicato dos Metalúrgicos em 1975 (Santana, 2008).

possibilidade de resistência, posto que acontecem justamente no interior do sistema. Trata-se de conviver com este poder, encontrando as suas brechas e pouco a pouco conquistar espaço, moldar uma territorialidade. As ações resistentes são máquinas de guerra (Deleuze e Guattari, 1997: 11-110), articuladas, flexíveis e dinâmicas, permitindo um desfazer e refazer constantes. Na medida em que são capturadas se transmudam aparecendo por outras fissuras, vazando nas tessituras esgarçadas do sistema dominante. A máquina de guerra é “irreduzível ao aparelho de Estado, exterior a sua soberania, anterior a seu direito: ela vem de outra parte [...] Seria antes como a multiplicidade pura e sem medida, a malta, irrupção do efêmero e potência da metamorfose” (Deleuze e Guattari, 1997: 12-13). É esta a natureza da resistência, multiplicidade pura e sem medida que vai emergindo, brotando nos entremeios das relações de poder.

Uma das táticas de guerra desta máquina de resistência é justamente a diferenciação. Há que se combater as forças homogeneizantes da sociedade disciplinar e de controle, as quais classificam, enquadram e controlam o diferente. Reconhece-se a pobreza em contraposição à riqueza para enclausurá-las ambas, uma na periferia abandonada à sua precariedade e a outra nos ‘bunkers’ fortificados dos super condomínios, shopping centers e centros empresariais. No final de 2005 a prefeitura municipal de São Paulo numa medida ‘exemplar’ de enquadramento e controle do diferente ordenou a construção de rampas anti-mendigos nos viadutos sob a avenida paulista, um dos centros financeiros da capital paulista. À miséria daquela população restava o afastamento silencioso, o desaparecimento aos olhos do poder, e não uma transformação da sua condição.

Se o saber-poder identifica o diferente não para aceitação mas para a instrumentalização da hierarquia, a resistência opera a partir da potencialização do diferente, sua força motriz constituinte. A resistência ao fazer a distinção entre pobreza e riqueza, por exemplo, não a faz para enclausurar e separá-las, mas para reconhecer na diferença a necessidade de conquistar seu espaço enquanto diferente, merecendo, portanto, uma atenção diferenciada do Estado, isto é, receber apoio para o atendimento das suas demandas de vida digna, ao contrário dos mais ricos que não carecem de atenção do aparelho governamental para este fim.

De fato, é na diferenciação que ocorre a vida, nos encontros ao acaso de elementos químicos distintos. Fazendo uso deste pressuposto das ciências naturais, Gabriel Tarde, filósofo francês, desenvolve grande parte de seu pensamento acerca da diferença e da relação dos diferentes: “a

diferença é o alfa e o ômega do universo [...] O exemplo das sociedades é precisamente bem apropriado [...] o termo inicial e o termo final são a diferença, o característico, aquilo que existe de bizarro e inexplicável, que se agita no fundo de tudo, que sempre reaparece mais claro e mais vivo após desaparecimentos sucessivas. Homens, todos eles, que falam com os mais diversos sotaques, entonações, timbres de voz e gestos: eis o elemento social, verdadeiro caos de heterogeneidades discordantes” (Tarde, 2003: 70 e 71). Dito de outra forma, é também na diferenciação que ocorre a resistência: resistir é diferenciar, parafraseando Tarde. Contudo, há que se encontrar graus de diferenciação, meios, gradações, posto que resistir e sucumbir caminham lado a lado. A compreensão das territorialidades contemporâneas passa por este transversal no qual “temos o direito a ser iguais sempre que diferença nos inferioriza; temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza” (Santos, 2006: 313). É nesta ambivalência da ação de diferenciar e igualar que se pode resistir, impedindo a captura da diferença como mecanismo homogeneizante. Sob esta perspectiva são colocadas diversas demandas dos movimentos sociais. Um dos casos mais contundentes é a posição do movimento de mulheres: há a necessidade de reconhecê-la como igual ao homem naquilo que é comum a ambos, como a capacidade de trabalho e intelectual, e diferente naquilo que os distancia, como a gestação.

A diferenciação resistente não é fato isolado, mas uma organização rizomática coletiva em constante construção, pois que “sozinha [...] uma mônada não pode nada. É este o fato capital, e ele serve para explicar imediatamente outro: a tendência das mônadas a juntarem-se. [...] Que isto seja dito contra o preconceito que nos leva a julgar inferiores a nós todas as mônadas exteriores” (Tarde, 2003: 58 e 59). Se no final do século XIX o autor já vislumbrava que “em uma sociedade, nenhum indivíduo pode agir socialmente, não pode revelar-se de nenhuma forma, sem a colaboração de um grande número de outros indivíduos” (ibidem:58) nos dias atuais, Hardt e Negri encontram na multidão o conjunto de singularidades criadas a partir de interações sociais colaborativas (Negri e Hardt, 2005:286). É nesta dimensão do vivido, do coletivo e da relação que se dá a resistência ao biopoder ou o poder sobre a vida. Um corpo sem relação é como uma mônada fechada. Não é possível resistir só.

É possível citar, por exemplo, os catadores de material reciclável em São Paulo (Brasil) que organizados em cooperativas nos últimos 15 anos têm sido muito importantes na discussão sobre resíduos sólidos e sobre este trabalho na cadeia econômica produtiva. Há poucos anos, em 2003,

foi formado o Comitê Interministerial da Inclusão Social dos Catadores pelo governo federal, isto significa um pequeno alisamento, como diriam Deleuze e Guattari (1997:179-214), do aparelho de Estado, um espaço conquistado pelos catadores nas estruturas governamentais. Do mesmo modo, numa pulsão de alisamento, em São Paulo, as reuniões do Arte contra a Barbárie, desde 1998, formada por inicialmente por 10 grupos de teatro bem como por artistas autônomos, foram essenciais para a elaboração e aprovação da lei municipal de fomento ao teatro (Lei n. 13.279/02)<sup>6</sup>. Esta lei tem servido de exemplo pra todo o Brasil e a outras categorias artísticas que vêm reivindicando a mesma atenção do poder público. No concernente a conflito urbano, ponto central deste artigo, a luta dos movimentos de moradia foi responsável pela inclusão deste direto na constituição federal em 1988 e pela recente criação do Fundo e Conselho Nacionais de Habitação de Interesse Social.

Ao se examinar movimentos de resistência como Arte contra a Barbárie, catadores de material reciclável, movimentos de moradia, hip-hop das periferias e outros, percebe-se que eles têm em comum, além da construção de cidadania, reivindicações para alterar as estruturas sociais hegemônicas, com vistas a uma sociedade menos desigual. Atenta-se que agir dentro das estruturas mais rígidas da organização social, como o seu corpo legal ou a produção midiática, é fato indicial da força que este tipo de trabalho colaborativo pode ter. A resistência age se apoderando coletivamente das brechas do poder, o que pressupõe uma prática política, não cessando jamais, pois a conquista precisa ser sempre mantida e ampliada. A luta da resistência é, com efeito, uma batalha por meio da microfísica da resistência, presente em todos os lugares, cujos atores são sujeitos e multidão.

#### **4. Cidade-Resistência: Movimentos Sociais e Reforma Urbana**

Nos anos 80, o Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU, com a necessidade de garantia do direito à cidade, conseguiu articular uma grande discussão em torno do tema, resultando na proposta da Emenda Popular n° 63 de 1987, originária do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988. Entende-se por direito à cidade, o acesso garantido democraticamente a um espaço social que ofereça con-

---

<sup>6</sup> O texto da lei está disponível na página eletrônica de Vicente Cândido ([www.vicentecandido.com.br/teatro.htm](http://www.vicentecandido.com.br/teatro.htm)), autor do projeto durante seu mandato como vereador da câmara municipal.

dições e oportunidades eqüitativas aos seus habitantes, de viverem com dignidade e apropriarem-se da riqueza urbana, tanto no aspecto econômico como também na produção do conhecimento e da cultura. Em que pesem as alterações naquele projeto de lei originário (PL n° 775/83) articulado pelo MNRM, foram contempladas vitórias importantes como o parcelamento e edificação compulsórios e Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU progressivo<sup>7</sup>.

Ambos são instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano com a finalidade de promover uma reforma urbana nos municípios, estruturada numa política fundiária que garanta a função social da cidade e da propriedade. Estes instrumentos são aplicados a áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, definidas no plano diretor de cada município, evitando pressão e expansão horizontal do espaço urbano em direção a áreas não urbanizadas. O artigo 182 da Constituição faculta ao poder público municipal, mediante lei específica, aplicar determinadas penalidades aos proprietários de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, como por exemplo, o parcelamento ou edificação compulsórios e o IPTU progressivo. Isto quer dizer que é imputada ao proprietário a obrigatoriedade de construção ou parcelamento do terreno urbano, e que a alíquota cobrada no IPTU poderá ser aumentada a cada ano de subutilização da propriedade.

Esta conquista constitucional remonta a 1963, data simbólica para marcar a história da reforma urbana no país, em um encontro em Petrópolis (RJ) no qual teve destaque a questão da moradia (Maricato, 2001:97). Nos anos seguintes, sob o regime militar a discussão foi parcialmente interrompida. Não obstante, em 1975 foi aprovado pela CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, o documento *Uso do Solo e Ação Pastoral* com forte conteúdo de críticas à especulação imobiliária e defesa da função social da propriedade e, em 1979, foi aprovada lei que dispõe sobre parcelamento do solo e criminaliza o loteador clandestino, com a previsão de penas de reclusão e multa<sup>8</sup>. Com a abertura política dos anos 80, além da moradia outras questões importantes da reforma urbana seriam trazidas no ensejo da nova constituição, cujo processo estava aberto à participação mais direta da sociedade por meio de emendas populares. Foi neste momento que o MNRU apresentou a emenda parcialmente presente nos artigos 182 e 183 da constituição. A reforma urbana trata, fundamentalmente, de conter a especulação imobiliária;

<sup>7</sup> Ver artigo 182 da Constituição Federal Brasileira.

<sup>8</sup> Lei 6766/79, alterada pela lei 9785/99.

diminuir a desigualdade sócio-espacial; garantir acesso à infra-estrutura urbana; democratizar o planejamento e a gestão do espaço urbano. Ou seja, diz respeito mais a uma transformação da sociedade e menos a intervenções físicas no espaço urbano, próprias da reforma urbanística, como bem diferencia Souza e Rodrigues (2004: 61-62).

Na década seguinte, partiu dos movimentos sociais o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular no Brasil (PL 2.710/92), tendo em vista a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e do Conselho Nacional de Habitação Popular, além de firmar o Direito à Moradia como direito social (Emenda Constitucional 26/00). Em consequência de forte pressão do Fórum Nacional de Reforma Urbana durante a década de 1990, finalmente, em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade<sup>9</sup>, atendendo às principais reivindicações dos movimentos organizados desde os anos 80. Se a constituição de 1988 transferiu maior responsabilidade aos municípios, através da elaboração de seus planos diretores, é o Estatuto que regulamenta em escala mais profunda mecanismos importantes para “evitar que forças locais conservadoras simplesmente ignorem o texto constitucional ou se aproveitem do seu caráter vago” (Souza e Rodrigues, 2004: 67). Além disso, o Estatuto da Cidade tem garantido maior participação da sociedade na elaboração dos planos, de modo que a gestão participativa venha a complementar a democracia representativa. Este instrumento vem sendo considerado “o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia - participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios” (Rolnik, 2001).

Além disso, o último governo federal eleito tem atentado para reivindicações antigas dos movimentos sociais, refletidas na criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades<sup>10</sup>, logo no início do mandato, em 2003. Recentemente, em 2005, foram criados o Fundo e o Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social, além da continuidade do processo das Conferências das Cidades<sup>11</sup>. No entanto, a re-

<sup>9</sup> Lei nº 10.257/01, cujo projeto datava de 1990 (PL 5.788/90).

<sup>10</sup> Em abril de 2004 foi instalado o Conselho das Cidades (Decreto nº 5031/04) que integra de forma permanente a estrutura do Ministério das Cidades. Responsável por apontar as diretrizes de desenvolvimento urbano no país, foi composto inicialmente de 71 titulares, distribuídos entre representantes de movimentos populares; poder público federal, estadual e municipal; empresários; trabalhadores; entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa; organizações não-governamentais; além de observadores eleitos. Esta composição foi alterada, em dezembro de 2005, passando a 86 integrantes.

<sup>11</sup> No final de 2004 o Conselho das Cidades aprovou as etapas de preparação das Conferências (municipais, regionais e nacional) ao longo do ano seguinte, cujo lema seria *Reforma Urbana: Cidades para Todos e Construindo uma Política Nacional de*

forma urbana é de responsabilidade de toda a sociedade e não somente do poder público, ao qual cabe a criação e fiscalização de cumprimentos de normas comum a todos. Pois, “é indispensável para a transformação social e espacial, que a sociedade civil participe efetiva e diretamente da construção de propostas, projetos, políticas públicas, planejamento e gestão urbanos” (Souza e Rodrigues, 2004: 71).

Outro êxito resultante da luta histórica dos movimentos é a participação nas decisões orçamentárias locais, o que vem se alastrando pelo país, atualmente subordinada à exigência do Estatuto da Cidade<sup>12</sup>. Trata-se de conceder à população a prerrogativa de decisão acerca do orçamento municipal, para a qual tem que se preparar, tomando consciência de seus direitos em um exercício de cidadania na transformação do espaço urbano. A experiência pioneira no país acontece em Porto Alegre desde 1989. Esta prática de decisão popular é das mais emblemáticas no cenário nacional e internacional, tendo sido selecionada entre as 43 melhores práticas das 600 enviadas ao CNUAH – Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, por ocasião do Habitat III<sup>13</sup>.

#### 4.1. Pelas Fissuras: a Ocupação Prestes Maia

Em São Paulo, a luta por moradia vem sendo fortemente liderada desde o final dos anos 90 por diversos movimentos de moradia, entre os quais o (Movimento Sem-Teto do Centro), UMM (União dos Movimentos de Moradia), MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto). A despeito de tratar especificamente da luta por moradia, estes movimentos sociais colaboram com a construção da cidadania através da conscientização de seus militantes dos processos indutores das desigualdades sociais urbanas: “a luta pela moradia, no caso do MTST, não se faz separada de uma crítica mais ampla da sociedade brasileira e dos seus meca-

---

*Desenvolvimento Urbano*. Na II Conferência Nacional, em Brasília, em dezembro de 2005, estiveram presentes cerca de 2,5 mil delegados, observadores e convidados. A transmissão ao vivo da Conferência obteve 8.370 acessos on-line (dados do Ministério das Cidades). A III Conferência Nacional das Cidades foi em 2007, sob o lema *Desenvolvimento Urbano com Participação Popular e Justiça Social*.

<sup>12</sup> Reza o artigo 44 do Estatuto da Cidade: No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

<sup>13</sup> Segunda Conferência das Nações Unidas realizada em Istambul (Turquia), em 1996, cujos dois objetivos principais eram os assentamentos humanos sustentáveis e habitação adequada para todos.

nismos políticos e econômicos de reprodução das desigualdades. [...] os principais alvos do MTST são: a especulação imobiliária, o abandono de prédios e terrenos públicos e a falta de políticas habitacionais consistentes” (Souza e Rodrigues, 2004: 96).

Conseqüentemente, uma das principais estratégias de ação dos movimentos de moradia ao longo dos últimos anos é a ocupação de edificações vazias ou subutilizadas, principalmente na área central<sup>14</sup>. Ao ocuparem os prédios, obtêm forte poder de negociação, tanto com os proprietários que muitas vezes não estavam interessados nos imóveis, quanto com o poder público, para conseguirem linhas de financiamento para projetos habitacionais para população de baixa renda.

Ressalta-se que a estratégia dos movimentos pelas ocupações de edificações ou áreas subutilizadas quando ganha espaço na mídia chamam a atenção da sociedade acerca da prevalência do direito de propriedade sobre o direito de moradia no país. Um dos exemplos recentes mais significativos foi a ocupação do edifício Prestes Maia, na região da estação da Luz, pelo MTSC<sup>15</sup>. Mais de 400 famílias residiam no local, abandonado por quase 15 anos, com uma dívida de R\$ 5 milhões em impostos. Com um rendimento em torno de 1 a 2 salários mínimos, a maior parte dos moradores era formada por trabalhadores autônomos em situação de insegurança de renda: camelôs, diaristas, costureiros, catadores de material reciclável. Destaca-se haver uma grande comunidade de bolivianos ocupantes do Prestes Maia, cerca de 40 famílias, composta por trabalhadores, sobretudo, nas confecções do bairro vizinho do Bom Retiro. Ao contrário do pouco número de idosos (menos de cem num universo de mais de 2 mil pessoas) as crianças eram predominantes, em média de 2 a 3 por família<sup>16</sup>. A resistência na ocupação Prestes Maia aconteceu por quase 5 anos, período no qual o tornaram minimamente digno para as necessidades básicas das famílias, incluindo a formação de uma bi-

<sup>14</sup> Um bom testemunho sobre ocupações no centro de São Paulo foi feito no documentário *Dia de Festa*, de Toni Venturi (2006).

<sup>15</sup> Sobre a ocupação Prestes Maia, ver o documentário *Tobias 700: A História de uma Ocupação*, de Daniel Rubio (2004).

<sup>16</sup> Agradeço estas informações a Warlas Paiva ex-morador do Prestes Maia, desde a primeira noite da ocupação. Paiva teve um importante papel na ação de entrada neste prédio, colaborando ativamente em outras ações desta natureza. Os dados são estimados a partir de sua experiência empírica. Atualmente Paiva mora com a irmã, prima e sobrinho em apartamento na região, auxiliados pelo bolsa-aluguel da prefeitura, enquanto aguardam solução definitiva de moradia pelo poder público. Sua mãe, também ex-moradora da ocupação, foi transferida para Itaquera, zona leste da cidade, juntamente com outras diversas famílias.

biblioteca, noticiada em vários jornais. Em junho de 2007 foi executada a reintegração de posse. As famílias foram removidas para diversos locais pela cidade e o prédio encontra-se desde então vazio e lacrado. O subsolo, onde funcionava o centro cultural, voltou a encher de água com a retirada da bomba mantida pelos moradores.

Embora a maior parte das vezes, por conta de decisões judiciais patrimonialistas alinhadas às elites especuladoras, sejam executados os mandatos de reintegração de posse, há outras negociações possíveis para as ocupações, como o aproveitamento dos prédios e terrenos para atender a demanda por moradia destinada à população de baixa renda. No início dos anos 2000, pelo menos três edifícios abandonados por longas décadas e ocupados por movimentos de moradia na área central de São Paulo foram reformados e entregues à população de baixa renda: ed. Maria Paula, ed. Riskallah Jorge e ed. Brigadeiro Tobias<sup>17</sup>. A Prefeitura de São Paulo (gestão 2001-04), em convênio com a Caixa Econômica Federal, desapropriou, reabilitou, reciclou e requalificou os prédios para uso residencial de famílias, com renda mensal entre três e seis salários mínimos (Salcedo, 2007). Isto significa que os processos de reintegrações de posse, muitas vezes violentos, não são inevitáveis.

Usualmente vista pelas elites como degradante do ambiente urbano: “os favelados são há décadas uma espécie de pesadelo das elites urbanas” (Souza e Rodrigues, 2004: 43), é interessante notar que no caso do Prestes Maia, por conta de existir a biblioteca, o discurso midiático foi sendo pouco a pouco transformado. A existência dos livros parece legitimar tratarem-se de ‘pessoas de bem’, atraindo doações de mais livros e computadores para acesso à internet. A manchete do caderno cotidiano do Jornal Folha de São Paulo, de 01/02/06, dizia “Sem-Teto Faz Biblioteca em Prédio Invadido”. Ao usar o termo ‘invadido’ preferencialmente a ‘ocupado’, como defendem os movimentos de moradia, a reportagem

---

<sup>17</sup> O edifício Maria Paula, datado dos anos 50, foi ocupado em 1997 pelo Fórum de Cortiços. As treze residências originais (um por andar) foram transformadas em 75 apartamentos para população de baixa renda. O custo da total da obra, incluindo aquisição do prédio, reforma e legalização teve um orçamento próximo de R\$ 2 milhões. O edifício Riskallah Jorge, projetado na década de quarenta estava abandonado e sob deteriorização desde nos anos 70, tendo sido ocupado pelo Movimento de Moradia do Centro MMC. Após a reforma, com custo total de cerca de R\$ 4 milhões, o edifício abrigou 167 apartamentos. O Edifício Brigadeiro Tobias, também dos anos 40, foi projetado originalmente para escritórios da Rede Ferroviária Federal REFFESA. Vazio desde década de 90 foi ocupado pela União dos Movimentos de Moradia UMM, em novembro de 1999. O valor total do projeto, finalizado com 84 apartamentos, foi pouco menos de R\$ 3 milhões (Salcedo, 2007).

já anuncia estar do lado oposto da arena social<sup>18</sup>. O jornal segue fazendo comparações provocativas à administração municipal “a biblioteca dos sem-teto, que funciona desde dezembro, tem mais publicações do que as salas de leitura de colégios municipais, que são entregues com acervo inicial de 2.000 livros”, adiante, engrandece um dos moradores como ‘devorador de livros’: “o devorador de livros do Prestes Maia é o ambulante Lamartine Brasileiro, 38, que lamenta que o lugar não tenha ainda obras do escritor Gabriel García Márquez” e finaliza confirmando o ‘diferencial’ dos moradores desta ocupação, com relação a outros sem-teto: “diferentemente da maioria da população de baixa renda da cidade, que não tem acesso à cultura, as famílias do Prestes Maia vão freqüentemente à Pinacoteca do Estado. Em 2005, os sem-teto integraram o Programa de Inclusão Sociocultural do museu, onde estiveram sete vezes”.

Similar ao jornal, uma matéria da revista *Época*, de junho de 2006, embora bastante mais ‘dramática’, não é muito distinta no que diz respeito ao ‘diferencial’ dado aos moradores do Prestes Maia, por conta da biblioteca ou da prática da leitura. Nas primeiras linhas inicia “desde setembro do ano passado, essa ratoeira de esperanças ganhou ares de milagre ao testemunhar nos porões o nascimento de uma biblioteca comunitária”. Ao comparar o edifício a uma ratoeira, não é exagero afirmar, portanto, que o jornalista trata seus moradores como ratos. A exceção desta classificação são dois moradores, Severino e Brasileiro, que merecem ter sua biografia narrada pela revista, as quais, a despeito das dificuldades enfrentadas, seus protagonistas têm o hábito da leitura: “Severino, sertanejo de Pernambuco, nunca sentou em um banco de escola. ‘Não tenho nem cultura nem literatura’, diz. Depois de descarregar um caminhão nos arredores do Recife, ainda garoto, Severino se perdeu. Varou a noite sem conseguir decifrar destinos de ônibus e indicações de placas. Quando finalmente chegou em casa, avisou ao tio: ‘A partir de hoje vou parar de ser pessoa burra, analfabeta, cega e tapada’. Aos 56 anos, ele é uma espécie de José Mindlin dos sem-teto”. Após a re-integração de posse, Severino e Roberta, sua esposa, conseguiram levar parte dos livros para Itapicirica da Serra, nos arredores da região metropolitana, onde matêm o *Centro Cultural de Itapicirica da Serra Biblioteca Comunitária Prestes Maia em Homenagem a Machado de Assis*<sup>19</sup>. Outra parte

<sup>18</sup> Segundo os movimentos de moradia, só é possível invadir algo que está previamente ocupado. Edifícios e terrenos abandonados, neste sentido, não podem, portanto, serem invadidos, apenas ocupados.

<sup>19</sup> Maiores informações na comunidade no portal de relacionamentos online *Orkut* ([www.orkut.com.br/Main#Community.aspx?cmm=26406824](http://www.orkut.com.br/Main#Community.aspx?cmm=26406824)) e no fo-

foi transferida para a biblioteca da Ocupação Mauá. No entanto, durante o processo de desocupação muitos livros e material foram perdidos, ficando submersos nas águas que voltaram a encher a antiga garagem.

A mesma narrativa heróica é dada, pela mídia, à história de Brasileiro: “Enquanto peregrinava pelo sertão real da infância em andanças pela mão da mãe, Brasileiro precisava da ficção para suportar dor, aridez e humanidade. ‘Os livros se tornaram um grande refúgio. Neles, sou personagem’, diz Brasileiro. [...] A ponte oferecida pelo conhecimento, porém, é sempre trágica. No meio do salto, revela o tamanho do abismo. Enquanto descobria o Brasil pelo ‘livro que todo brasileiro devia ler’, Casa Grande e Senzala, de Gilberto Freyre, o Brasil se revelava a Brasileiro [...] ‘Se tenho mágoa? Como não ter mágoa deste mundo? Eu queria estudar literatura na universidade. Mas faculdade é um sonho tão distante que não existe. Para isso, eu tinha de estar na escola e estou no farol’ “Ao que parece, nestas reportagens, o gosto pela leitura e o sonho pelo curso universitário aproximam estes sem-teto de seus leitores, majoritariamente de classe média.

Outro fator fortemente responsável por um discurso preconceituoso foi a presença de artistas e universitários em manifestações de apoio à ocupação. Com o auxílio da internet a rede de apoiadores foi aumentando significativamente, não mais se restringindo a datas pontuais de resistências, ao contrário, em uma ação contínua de atividades culturais no local. Além disso, a internet funcionou como um contraponto às versões da imprensa: a ocupação mantém no ar um blog com seu histórico registrado<sup>20</sup>, facilitando aos interessados obterem informações de pontos de vistas distintos, não apenas restritos às reportagens publicadas pela imprensa.

Ainda que o movimento não tenha conseguido reverter o processo de reintegração de posse, é inegável a conquista de espaço na sociedade: uma mídia um pouco menos pejorativa, apoio de distintas camadas sociais, amplo alcance da rede ‘on-line’. Deste modo vai-se tecendo uma territorialidade ‘direito à cidade’, um espaço multidimensional de relações, produção de cultura e resistência, que tangencia a base material São Paulo, edifício Prestes Maia, para ir muito além. As questões emblemáticas trazidas pela Ocupação Prestes Maia dizem respeito a toda sociedade, ao modelo dominante e às formas alternativas de inscrição no mundo vivido e sistêmico. Ou seja, o sistema hegemônico vai sendo

---

tolog <http://fotolog.terra.com.br/heroicarmag>.

<sup>20</sup> <http://ocupacaoprestesmaia.zip.net>, última atualização em maio de 2006.

paulatinamente reconfigurado de modo que a territorialidade ‘espaço urbano’ se constitui e se modifica com a existência dos grupos de resistência, sendo inviável nos dias de hoje, desconsiderar, em especial, a experiência do Prestes Maia. É justamente nesta guerrilha em que pequenas áreas vão sendo conquistadas, num dissolver e refazer constantes que o ‘contra-poder’ sobrevive e constrói parte significativa das territorialidades contemporâneas: “os movimentos têm um efeito constituinte na geopolítica e nas possibilidades da ordem global” (Negri e Hardt, 2005: 395).

Sob este ponto de vista, a idéia de resistência alia-se à de cooperação. Há uma articulação nacional dos movimentos de moradia em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana<sup>21</sup>. Outrossim, conexões vão se formando também internacionalmente, com destaque para o espaço ampliado de trocas de experiências a partir dos FSM – Fóruns Sociais Mundiais: “O Fórum Social Mundial se caracteriza também pela pluralidade e pela diversidade, tendo um caráter não confessional, não governamental e não partidário. Ele se propõe a facilitar a articulação, de forma descentralizada e em rede, de entidades e movimentos engajados em ações concretas, do nível local ao internacional, pela construção de um outro mundo, mas não pretende ser uma instância representativa da sociedade civil mundial. O Fórum Social Mundial não é uma entidade nem uma organização”<sup>22</sup>.

Desde 2001 acontecem anualmente os FSM, como um local para união e articulação entre pessoas e organizações com objetivos comuns, nos mais diversos setores da sociedade. Nasceu em contraposição ao Fórum Econômico Mundial, reunião na qual os países mais ricos debatem questões econômicas. Estes encontros coletivos do FSM, conquanto cada grupo apresente suas reivindicações específicas, tratam de trazer mais equilíbrio às forças pendulares mundiais, de apresentar-se com peso frente às decisões econômicas dos grandes grupos e países mais poderosos. Ou seja, os movimentos sociais acabam tendo um espectro de luta ampliado no cenário mundial: partindo de questões pontuais “estão voltados para transformações mais ou menos profundas da sociedade [...] atuam em diversos níveis (e não apenas localmente), com preocupações de alcance maior como o aumento da justiça social,

<sup>21</sup> Integram o FNUR: CONAM:Confederação Nacional das Associações de Moradores, CMP:Central de Movimentos Populares, UNMP:União Nacional por Moradia Popular, MNLM:Movimento Nacional de Luta por Moradia, entre outros.

<sup>22</sup> Informação da página [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br)

o combate à desigualdade, as críticas à segregação residencial e a luta contra o racismo, entre outras” (Souza e Rodrigues, 2004: 84).

Assiste-se, portanto, à formação de uma rede de troca de conhecimentos e experiências em torno da questão da moradia, inserida no contexto da reforma urbana, no país e no mundo, de natureza descentralizada, sem a formação de estrutura de poder e hierarquia, na qual cada grupo é independente e ao mesmo tempo integrante do bando, “grupos do tipo rizoma, por oposição ao tipo arborescente que se concentra em órgãos de poder” (Deleuze e Guattari, 1997: 21).

Cabe notar, outrossim, não se tratar de uma massa de indivíduos indiferenciados, ao contrário, é uma rede múltipla formada por singularidades. Cada grupo com suas características próprias acrescenta um ponto, uma singularidade na rede, tornando-a forte em sua heterogeneidade. Nesta ótica, é válido defender uma geografia política como uma geografia da autonomia, na qual é o homem seu principal trunfo, “na sua qualidade de membro de uma coletividade, na sua existência cotidiana. [...] Não se trata de privilegiar o indivíduo, mas de lhe permitir conservar sua identidade e sua diferença na coletividade à qual pertence” (Raffestin, 1993: 268).

Em um cenário mundial onde forças dominantes regidas especialmente pelo mercado interagem com interesses individuais sobrepostos à coletividade, em contraposição a mazelas cada vez mais expostas das minorias, excluídos, violência, desemprego, sem-teto etc, cuja solução requer um pensar coletivo, há que se ser alimentado conscientemente deste embate de forças de modo a influenciar e agir positivamente na produção das territorialidades contemporâneas.

## **5. Construindo Territorialidades**

A partir de uma análise das conquistas e experiências dos movimentos de moradia, especificamente, da Ocupação Prestes Maia, é possível perceber como a resistência pode interferir e alterar o sistema a seu favor. A ação não é externa, mas interna ao biopoder, quer dizer, interna aos mecanismos de regulação da vida. Dentro da lógica dominante vai-se paulatinamente ocupando espaços. Embora as atenções neste artigo estejam em parte voltadas para as legislações urbanísticas não se está defendendo que toda resistência almeje alterações legislativas. Contudo, este tipo de intervenção revela a capacidade da resistência em operar pelos interstícios das estruturas hegemônicas.

Outro ponto fundamental de análise é que ao se constituir territorialidade, os movimentos sociais e sua ação na cidade são construtores do espaço urbano. A produção de conhecimento, o estabelecimento de relações sociais e a construção do espaço físico se sobrepõem indistintamente. É deste modo que “a dimensão política nunca está ausente, pois é constitutiva de toda ação” (Raffestin, 1993: 267). Desta inseparabilidade entre a prática cotidiana e a política constrói-se a própria vida, seja dos militantes individualmente, dos movimentos em sua singularidade, das comunidades locais e do coletivo social. Com efeito, “quando os produtos do trabalho não são bens materiais, mas relações sociais, redes de comunicação e formas de vida, torna-se claro que a produção econômica implica imediatamente uma forma de produção política, ou a produção da própria sociedade” (Negri e Hardt, 2005: 421).

De fato, a resistência pressupõe uma prática política, uma ação na cidade configurando territorialidades. Não cessa jamais, pelo contrário, a conquista precisa ser sempre mantida e ampliada. Debates como plano diretor, orçamento participativo, formação de conselhos, são permanentes. O que se vê é uma expansão virtuosa do processo a partir do apoderamento das fendas do biopoder. Ressalta-se que tal expansão não se dá apenas localmente: a territorialidade se esparge além do território, vaza topologicamente em variadas dimensões. Se biopoder é o poder que controla a vida, a resistência em seu devir-poder deve necessariamente também se confundir com a própria vida, numa construção que lhe é indiscernível. Na construção da territorialidade contemporânea não é possível escapar da microfísica do poder, tampouco da resistência que ocupa e vaza pelas suas fissuras.

Neste sentido, o que se propôs acima é entender que se resistência e poder são indissolúveis, ocorre a mesma indistinção na relação espaço urbano e movimentos sociais. Ambos, enquanto territorialidade, se compõem mutuamente numa relação espaço-temporal indiscernível colaborando de modo profícuo na produção da contemporaneidade. Afinal, “os próprios cidadãos devem poder decidir sobre os destinos dos espaços em que vivem, por meio de debates livres, abertos e transparentes. Os técnicos e estudiosos [...] podem e devem participar, mas na qualidade de ‘consultores populares’ que possam aconselhar, principalmente, quanto aos meios, cabendo a discussão e a decisão políticas sobre fins aos próprios cidadãos, não a uma instância de poder que decida por eles e delibere em seu nome” (Souza e Rodrigues, 2004: 14).

## Bibliografia

- Blog da Ocupação Prestes Maia: <http://ocupacaoprestesmaia.zip.net>>
- Chavez, Maurício (2002). “Biodiversidade e Conhecimento Local: do Discurso a Prática Baseada no Território”. Ponencia apresentada en el *I Encontro Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*. Indaiatuba, Brasil. [acesso: 04 outubro 2006] Disponível em: <[www.anppas.org.br/gt/biodiversidade](http://www.anppas.org.br/gt/biodiversidade)>.
- Deleuze, Gilles (1998). “Post-Scriptum sobre as Sociedades de Controle”. Em *Conversações: 1972-1990* (pp.219-226). São Paulo: ed. 34.
- Deleuze, Gilles e Guattari, Felix (1995). *Mil Platôs: Capitalismo e Esquizofrenia* (v. 1). São Paulo: ed. 34.
- Deleuze, Gilles e Guattari, Felix (1997). *Mil Platôs: Capitalismo e Esquizofrenia* (v. 5). São Paulo: ed. 34.
- Deleuze, Gilles e Guattari, Felix (2000). *O que é a Filosofia?*. São Paulo: ed. 34.
- Deleuze, Gilles e Parnet, Claire (1998). *Diálogos*. São Paulo: Escuta.
- Época (2006). “Isso é um crime!”, em *Revista Época*, edição 421 de 09/06/06. [acesso: 10/07/06]. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG74449-6014-421,00.html>>.
- Figueiredo, Glória (2005). “As Lutas dos Trabalhadores no Brasil pelo Direito à Cidade e o Reconhecimento Legal deste Direito: 1980 à 2005”. *Boletim Eletrônico Rede Plano Diretor Ministério das Cidades* [en línea], 03/11/05.
- Folhaonline (2006). “Sem-teto faz biblioteca em prédio invadido”. Em *FolhaOnline, Caderno Cotidiano*, 01/02/06. [acesso: 15/02/06]. Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u117855.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u117855.shtml)>.
- Fórum Nacional de Reforma Urbana: <http://www.forumreformaurbana.org.br>>
- Fórum Social Mundial: <http://www.forumsocialmundial.org.br>>
- Foucault, Michel (1979). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- Foucault, Michel (1988). *História da Sexualidade I: A Vontade de Saber*. Rio de Janeiro: Graal.
- Habermas, Jürgen (1997). *Teoría de la Acción Comunicativa: Complementos y Estudios Previos*. Madri: Cátedra.
- Habermas, Jürgen (2002). *A Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

- Machado, Roberto (1979). “Introdução: Por uma Genealogia do Poder?”. Em Michel Foucault. *Microfísica do Poder* (pp. vii- xxiii). Rio de Janeiro: Graal.
- Maricato, Ermínia (2001). *Brasil, Cidades*. Petrópolis: Vozes.
- Ministério das Cidades: <http://www.cidades.gov.br>>
- Moassab, Andréia (2003). *Pelas Fissuras da Cidade: Composições, Configurações e Intervenções*. São Paulo: PUCSP (dissertação de mestrado).
- Negri, Antonio e Hardt, Michael (2005). *Multidão: Guerra e Democracia na Era do Império*. Rio de Janeiro: Record.
- Pereira, Peu (2007). *Panorama: Arte na Periferia*. Brasil: Arte na Periferia Produções (filme documentário).
- Raffestin, Claude (1993). *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática.
- Rolnik, Raquel (2001). “Estatuto da Cidade – Instrumento para as Cidades que Sonham Crescer com Justiça e Beleza”. *Revista PÓLIS* [em línea], agosto de 2001 [acceso: 04 outubro 2006] Disponível em: <[www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)>.
- Rubio, Daniel (2004). *Tobias 700: A História de uma Ocupação*. Brasil (filme documentário).
- Salcedo, Rosío (2007). “Documentação e Análise da Reciclagem e Requalificação dos Edifícios Maria Paula, Riskallah Jorge e Brigadeiro Tobias no Centro Histórico de São Paulo”. Ponencia presentada en el 7º *Seminário Do.co.mo.mo*. Porto Alegre, out/07.
- Santana, Marco (2008). “Trinta Anos das Greves do ABC”. Em *Democracia Viva* (40), set/08. Rio de Janeiro: Ibase. pp. 47-49
- Santos, Boaventura (2005). *Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade*. São Paulo: Cortez.
- Santos, Boaventura (2006). *A Gramática do Tempo: para uma Nova Cultura Política*. São Paulo: Cortez.
- Souza, Marcelo (1995). “O Território. Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”. En Iná Castro. *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Souza, Marcelo (2002). *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Souza, Marcelo e Rodrigues, Glauco (2004). *Planejamento Urbano e Ativismos Sociais*. São Paulo: Unesp.
- Tarde, Gabriel (2003). *Monadologia e Sociologia*. Petrópolis: Vozes.
- Venturi, Toni (2006). *Dia de Festa*. Brasil: Olhar Imaginário e outros (filme documentário).



# Procesos de integración social y económica entre las mujeres inmigrantes brasileñas en Lisboa, Portugal

Luciana Pontes Pinto<sup>1</sup>

Departamento de Antropología Social y Cultural

Universidad Autónoma de Barcelona, España

## Introducción

En este artículo trato de la integración social y económica entre las mujeres brasileñas migradas<sup>2</sup> en Lisboa, Portugal. Al comentar brevemente el actual contexto político y económico portugués, expongo algunas de las condiciones sociales en que esta inmigración se inserta. Apuntando el proceso de cambio del mercado laboral internacional y la feminización del trabajo como un importante factor de las recientes migraciones internacionales, enfoco las condiciones laborales y familiares del citado colectivo de mujeres migradas. En lo tocante a las relaciones de parentesco y de género, enfatizo especialmente la situación de los matrimonios mixtos<sup>3</sup> entre mujeres brasileñas y hombres portugueses. A partir de este panorama, explico algunos de los dilemas identitarios y obstáculos a la integración que tales migradas encuentran en la sociedad receptora. Argumento que, a causa de la intersección entre género y nacionalidad, estas mujeres migradas tienen un *status* subordinado en dicha sociedad, estando expuestas a discriminación y precariedad.

El presente artículo se basa en la investigación que desarrollé desde diciembre de 2001 hasta noviembre de 2004 para mi tesis de Master en la Universidade Nova de Lisboa. Ambos trabajos analizan la articulación entre género y nacionalidad entre las mujeres brasileñas migradas

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Antropología Social y Cultural por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Correo electrónico: pontes.luciana@gmail.com.

<sup>2</sup> Al igual que Sipi y Araia (2005), prefiero la palabra migradas o migrados a “inmigrante”, puesto que esta tiene connotaciones de transitoriedad y desarraigo - véase la crítica realizada, entre otros, por Alsina (2006). Sin embargo, mientras Alsina (2006) habla de inmigrados, considero más adecuado el término migrado/as, dado que el prefijo “in” habla desde la perspectiva del país receptor.

<sup>3</sup> Éste es un término antropológico para designar las uniones entre personas de distintas nacionalidades en contextos multiculturales. Lo utilizo en este artículo para referirme a parejas estables formadas por un miembro de nacionalidad brasileña y otro de nacionalidad portuguesa, independientemente del hecho de que constituyan un matrimonio legalmente reconocido, una pareja de hecho, novios, prometidos, etcetera.

en Portugal. En el campo se han destacado, por su importancia en los relatos de los colaboradores<sup>4</sup>: 1) el proyecto migratorio de las/os informantes y 2) su relación con la cultura de origen y la del país receptor, así como con brasileños y portugueses.

Este trabajo, aunque por recorte metodológico estudie género entre las mujeres migradas, es consciente de la crítica, extensamente desarrollada en las teorías de género, de la equiparación entre género y mujeres, de manera que aspira a no reproducir tal reduccionismo. En un sentido similar, también se busca mantener la cautela respecto a la concepción de la identidad femenina como una y única. Por lo tanto, al hablar de género entre las mujeres migradas, intento: 1) no reducir género a mujeres y 2) no desconsiderar la interacción de género con otros marcadores sociales y toda la diversidad identitaria de clase, etnia, opción sexual, etcétera, existente entre las mujeres – y que, por supuesto, también existen entre las mujeres migradas.

Respecto a nacionalidad, este trabajo utiliza básicamente las categorías empleadas por las/los colaboradoras/es señalando, no obstante, la complejidad y las contradicciones presentes en ellas. Entre los propósitos de la investigación que da origen a este artículo, se encuentra precisamente el cuestionamiento de la definición naturalizada por el discurso jurídico-burocrático-administrativo de los Estados-nación, que concibe la nacionalidad como una identidad localizada en una territorialidad. De hecho, es con bastante reserva que se habla en términos de nacionalidad en este artículo. Desde luego, “brasileños” y “portugueses” son categorías problemáticas, que pueden dar cabida a una falsa idea de homogeneidad y de identidades mutuamente exclusivas, cuando en realidad las relaciones entre ellas son muchas veces ambivalentes, ambiguas y poliédricas<sup>5</sup>.

Al tratar de la intersección entre género y nacionalidad, más que abordar la “suma” de distintos ejes de desigualdad, pretendo enfatizar cómo tales marcadores sociales son indisociables. Como nota Nash (2006), “la representación del ‘hombre blanco europeo’ como sinónimo de la norma, así como de sujeto universal, en el pensamiento político y social occidental, fue construida, en gran medida, como marco de referencia definitorio en relación a los ‘otros’” (Nash, 2006: 42). De este modo, parto de una perspectiva que considera que los discursos de la alteridad cultural y de género, al afirmarse obedeciendo “a lógicas semejantes en

---

<sup>4</sup> Véase el tópico 3.

<sup>5</sup> Véase el tópico 5.

el siglo XIX, momento significativo de expansión colonial europea y de consolidación del sistema de género en Europa” (Nash, 2006: 42), articulan conjuntamente una naturalización del orden social que pervive hasta el presente. Con esto no quiero decir que tales lógicas permanecen completamente inalteradas - por ejemplo, véase Stolke (1995) en su discusión de las transformaciones del discurso “racial” en Europa hacia un “fundamentalismo cultural”. Más bien propongo la transversalidad de género en la lectura del transnacionalismo.

En este sentido, partiendo del cuestionamiento de la categoría “mujer” realizada por los estudios de género, utilizo tal planteamiento como herramienta respecto a “nacionalidad”; es decir, considero del mismo modo que la nacionalidad no es una y única y que interactúa con otros marcadores sociales. Además, la considero como significativamente performativa, dado que las tradiciones son inventadas, apropiadas y reinventadas a todo momento según el campo discursivo en que jueguen los actores sociales.

Respecto al término integración, aclaro que no lo utilizo en el sentido asimilacionista de que las migradas deberían adoptar “la cultura” del país receptor (como si esta fuera una cosa homogénea y no existieran diferentes culturas, a menudo conflictivas entre sí, en el ámbito de los límites fronterizos de un Estado-nación). Más bien, intento abordar el espacio de participación de estas agentes en la sociedad civil, y el modo cómo lidian con las constricciones con que se encuentran por su condición de ciudadanía burocráticamente restringida.

A partir de estos supuestos, procedo a un análisis de las estrategias de inserción de estas mujeres en la sociedad portuguesa, resaltando las relaciones de marcada dependencia hacia los hombres portugueses, la precariedad laboral y el estatus de ciudadanas de segunda categoría, así como de los estereotipos y diversas formas de discriminación presentes en diferentes situaciones sociales. Así, entre otros aspectos, busco analizar entre las mujeres brasileñas migradas en Portugal: 1) la relación establecida entre género, sexualidad y nacionalidad; 2) el modo cómo estos marcadores operan en contextos de desigualdad social, de estatus, de poder político y económico; 3) los posicionamientos identitarios y las tácticas de integración empleadas por las/os agentes de cara a las limitaciones activadas por esos marcadores.

Divido este artículo en 5 apartados principales. En el primero, comento brevemente algo del contexto histórico, político y económico portugués, exponiendo algunos factores sociales relacionados con el surgimiento de la inmigración y con las condiciones en que ésta se inser-

ta. Así, en el siguiente apartado, habiendo mostrado algo de la relación entre las migraciones y los cambios del mercado laboral, procedo a una breve contextualización del proceso internacional de feminización del trabajo y de las migraciones para, a partir de este panorama y ya en el tercer apartado, enfocar las condiciones laborales de este colectivo de mujeres brasileñas migradas en Portugal en particular. En el cuarto apartado comento brevemente las relaciones de parentesco y de género en el grupo analizado, enfatizando especialmente la situación de los matrimonios mixtos entre mujeres brasileñas y hombres portugueses. A partir de esta exposición, en el último apartado, explico algunos de los dilemas identitarios y algunos de los obstáculos a la integración que tales inmigrantes encuentran en la sociedad receptora. Finalmente, concluyo el presente artículo argumentando que, a causa de la intersección entre género y nacionalidad, estas mujeres inmigrantes tienen un estatus subordinado en tal sociedad, estando expuestas a discriminación y precariedad.

## **1. Breve contextualización del panorama político y económico portugués**

La sociedad portuguesa, tras un largo periodo histórico influenciada por el colonialismo y la emigración, se ha visto afectada por grandes cambios socioeconómicos en las últimas décadas. Respecto a los movimientos migratorios, la inmigración va a superar a la emigración, en una configuración que se inicia después del “25 de Abril” (también conocido como la Revolución de los Claveles) y se va a consolidar y transformar progresivamente con la adhesión a la Comunidad Europea.

Lisboa, ex-capital imperial, presenta importantes comunidades de migrados provenientes de las excolonias. En la época del trabajo de campo, la inmigración proveniente de Brasil y de los países africanos de lengua portuguesa era la más importante. Pese a que tal situación se ha ido transformando con el paso de los años<sup>6</sup>, ha sido, sin embargo, claramente predominante en la realidad migratoria de los años 70, 80 y 90, hasta aproximadamente 2004. Así, en este periodo, se constataba que los flujos migratorios eran provenientes principalmente de naciones profundamente afectadas por “las acciones hegemónicas llevadas a

---

<sup>6</sup> Datos más recientes indican un aumento de la inmigración desde los países de la Europa del Este, lo que probablemente esté relacionado en parte con las dinámicas desencadenadas por la adhesión a la UE.

cabo en el pasado<sup>77</sup> por el país receptor, revelando una estrecha relación entre, por un lado, la historia del contacto y de la colonización y otras formas de intervención involucrando naciones del ‘centro’<sup>8</sup> sobre otras más periféricas y, por otro, el surgimiento de flujos migratorios en estas últimas<sup>9</sup> (Portes, 1999: 25).

Así como en los demás países de la Europa meridional, en Portugal la emigración era preponderante hasta 1974. Como hacen notar autores como Ruggy (2000) y García (2000), después de esta fecha la tasa de inmigración pasa a ser positiva y, a partir de finales de los años 80, la inmigración se convierte en el principal factor de crecimiento de la población. En este sentido, es importante subrayar que, además de estar insertado en un contexto de surgimiento de la inmigración en toda el sur de Europa, 1974 es un año crucial en el contexto nacional portugués, puesto que el “25 de Abril” marca el retorno del país a la democracia.

El “25 de Abril” fue, en resumidas palabras, una insurgencia militar respecto a la dictadura salazarista que culminó en la deposición del régimen. En ese momento, Portugal se encontraba involucrado en guerras coloniales en África, las cuales discurrieron desde los años 60 hasta la emancipación de las diversas (ahora) excolonias (Angola, Mozambique, Guinea Bissau). Estas guerras, al margen de los horrores que supone la violencia masiva, van a producir una grave escasez de mano de obra disponible en el país. Según Ferreira (2000), ya entonces empieza el reclutamiento de trabajadores entre los excolonizados, especialmente entre los caboverdianos, en un primer momento. Acabada la dictadura, un gran número de soldados, excolonos y excolonizados van a dirigirse a Portugal. Así, la inmigración pasa a ser especialmente importante tras el “25 de Abril”.

Como apunta Ruggy (2000), la inversión del sentido de los movimientos migratorios en Portugal conjuga, entre otros elementos, factores como las relaciones con las antiguas colonias y el movimiento de regreso de los nacionales emigrados al extranjero (especialmente los que regresa-

---

<sup>7</sup> Traducción libre.

<sup>8</sup> Aunque no sea muy exacto caracterizar Portugal como un país del centro, es cierto que ejerce este papel sobre determinados países de su área de influencia económica-cultural-social, especialmente por su posicionamiento estratégico, aunque marginado, en Europa y en la UE.

<sup>9</sup> Traducción libre.

ron de África con la descolonización) y la disminución de la emigración, pero también, como veremos más detalladamente, la paralelización de la economía, la deficiente regularización del mercado de trabajo y transformación del sistema de empleo y el surgimiento de una nueva migración, oriunda de los países en desarrollo. En este sentido, los flujos migratorios se encuentran relacionados tanto con los movimientos migratorios anteriores de portugueses como con las necesidades de mano de obra del mercado portugués.

Varios autores consideran que la elección de Portugal como destino migratorio de millares de brasileños está asociada a relaciones históricas caracterizadas por una intensa circulación de personas entre los dos países. Parte de la migración brasileña a Portugal (que varios autores suelen describir como formada por brasileños cualificados descendientes de portugueses, que se dirigirán a Portugal en los años 80)<sup>10</sup> es así explicada por una dinámica de contracorriente. Sin embargo, también se ha de reconocer que ésta se ha autonomizado y no puede ser considerada al margen de factores relativos al mercado de trabajo internacional.

La precariedad del mercado de trabajo portugués va a jugar un papel fundamental en el reclutamiento de mano de obra migrada. Como hacen notar autoras como Ruy (2000), Solé (1994) y Parella (2003), una de las especificidades de esta migración hacia los países de la Europa del Sur es que viene a insertarse en un mercado laboral de por sí ya bastante irregular, con una gran importancia del sector de los servicios y una gran incidencia de trabajo informal. En un contexto de aumento de la economía sumergida, el trabajo flexibilizado pasa a ser una característica de este mercado, en que las/los trabajadoras/es migradas/os son incorporados como mano de obra complementaria, sumándose a empleados domésticos, a mujeres y a jóvenes recién llegados al mercado de trabajo (Ruy, 2000).

Tal y como explica Baganha (2003), la adhesión de Portugal a la UE significó un cambio acelerado en la economía portuguesa, con un fuerte incremento en el sector de la construcción civil y obras públicas y una correspondiente intensificación de la inmigración, que representó

---

<sup>10</sup> Aunque este postulado sea particularmente aceptado por los estudiosos de la migración brasileña en Portugal, hay que matizarlo: así como en los años 80 ya había migrantes brasileños poco cualificados en Portugal, también en los años 90 y 2000, cuando se supone que la mayoría no es ni cualificada ni descendiente, sí que existen tanto migrantes cualificados como descendientes de portugueses.

la mano de obra por excelencia en esta rápida expansión de la construcción. En este contexto, Lisboa, capital portuguesa y ciudad más importante del país, aunque no sea el foco exclusivo de la inmigración, absorbe gran parte de ésta, en la misma medida que concentra más infraestructuras y puestos de trabajo “ocupables” por migrados (especialmente en la construcción, pero también en otros sectores en desarrollo y con carencias de mano de obra, como el comercio, la restauración y los servicios).

Por otro lado, Baganha (2003) también apunta a una gran acentuación de la desigualdad social, que vendría a afectar de manera más profunda a la población migrada, aumentando el abismo entre trabajadores cualificados y no cualificados. En este sentido, en la época del trabajo de campo (durante el gobierno de Durão Barroso), se efectuó una gran reforma laboral que redujo los derechos de los trabajadores. Bajo la excusa del incremento de la productividad, los derechos relativos a las horas extraordinarias, a los turnos (especialmente los nocturnos), etcétera, fueron recortados, resultando que, mientras en otros países de la UE se reducía la semana laboral, en este país se incrementaba. La precariedad del mercado de trabajo portugués se expresa tanto en este ejemplo de flexibilización propuesta por las nuevas leyes laborales, como por la institucionalización (ya establecida) de prácticas como el recurso al trabajo autónomo por cuenta ajena<sup>11</sup> o el *outsourcing*.

Así, Portugal, igual que los demás países del sur de Europa, se convierte en país de acogida por poseer un mercado de trabajo marcado por un vínculo salarial poco institucionalizado y una significativa contribución del sector de los servicios para el empleo y la economía. La utilización de mano de obra extranjera se da en un contexto de flexibilización del trabajo, donde el florecimiento de una economía paralela está relacionado con la reestructuración del mercado de trabajo y la reformulación y refuerzo de sus jerarquías, donde la inestabilidad del vínculo laboral se manifiesta en el desarrollo de formas de empleo como el trabajo temporal, la media jornada, los contratos de obra y servicio, el recurso a becarios, etcétera.

---

<sup>11</sup> Puesto que los empleadores, para eludir el pago de impuestos, no quieren incorporar a los trabajadores en su plantilla, se ha creado el recurso a los “recibos verdes”, mecanismo que hace que muchos trabajadores por cuenta ajena sean obligados a trabajar como autónomos, figurando como prestadores de servicios y no como trabajadores regulares.

## **2. El incremento de las migraciones femeninas y la feminización del trabajo**

En los últimos años, la diversificación es una de las tendencias más importantes respecto a las migraciones internacionales. Se han diversificado el tipo de migración, los países de origen y los Estados receptores de migradas/os. Simultáneamente a todos estos cambios y en relación con ellos, también se ha observado la diversificación de la composición de las migraciones internacionales, constatándose un aumento significativo de los flujos femeninos.

Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (2006), las 95.000.000 mujeres migradas hoy en el mundo representan el 50% de los migradas/os internacionales existentes actualmente. Este aumento del número de mujeres migradas se encuentra relacionado con procesos de precarización del trabajo y de cambio del mercado de trabajo mundial, asociados a la necesidad de mano de obra barata, la llamada la feminización del trabajo. En este trabajo, utilizo el término feminización para referirme a la totalidad de este proceso de transformación del mercado de trabajo internacional. Aunque sea necesario enfatizar que la feminización del trabajo y el incremento de la migración femenina son dos cosas distintas, como veremos, no dejan de estar íntimamente relacionadas.

En las últimas décadas, los cambios en la estructura capitalista, es decir, la globalización, la aceleración de las comunicaciones y de los transportes, la deslocalización del capital y de la producción, etcétera, han propiciado un proceso que Haraway (1991) llama “Nueva Revolución Industrial”. Este proceso, relacionado con el ascenso del neoliberalismo, además de operar un cambio en las condiciones materiales, especialmente en el tocante a la tecnología, reelabora las relaciones entre trabajo, mercado, hogar y personas. Tal y como argumenta Haraway (1991), la situación de la mujer (y de todas las personas, objetos y relaciones) en el mundo está reestructurándose, en una coyuntura en que “raza”, sexo y clase están siendo reformuladas.

Algunos de los cambios más significativos de este proceso de feminización del trabajo están relacionados con la crisis del modelo tradicional de trabajo asalariado y la formación de una estructura social fuertemente dual. En ella, masas de mujeres y hombres de diferentes grupos étnicos están sometidas a un mercado laboral en que las nuevas formas de flexibilización y el fin de la estabilidad en el empleo causan que la mayor parte del trabajo se haya tornado extremadamente vulnerable, marginado, feminizado, informal y sobreexplotado como fuerza de trabajo exce-

dente. Como explica Haraway (1991), en este proceso, al mismo tiempo que los hombres blancos de las sociedades industriales avanzadas se han vuelto vulnerables al paro, las mujeres del Tercer Mundo son la fuerza de trabajo preferida de las multinacionales.

En este contexto ambos, hombres y mujeres, están expuestos a mecanismos de sobreexplotación, pero, en este proceso de creciente vulnerabilización, las mujeres trabajadoras son especialmente afectadas, siendo utilizadas por el capital transnacional como mano de obra barata y excedente. Además, la reestructuración de la localización de la mujer en las sociedades industriales avanzadas proporciona la transformación de las relaciones no sólo en el mercado y en el trabajo, sino también en casa. La demanda de que las mujeres se sustenten a sí mismas, al hogar y a sus hijos es creciente; además de estar obligadas a manejar la creciente vulnerabilidad del trabajo de los hombres en el mercado de trabajo flexibilizado, hay más mujeres solas, siendo crecientemente la principal fuente de ingresos en casa.

Así, pese a que éste es un proceso que afecta prácticamente a toda la clase trabajadora en todo el mundo, involucra sin embargo especialmente a las mujeres de grupos étnicos y de los países llamados “pobres”. La feminización del trabajo, al encontrarse relacionada con el aumento de los mercados informales de trabajo, acaba por ser uno de los principales motores de la migración femenina, en una continua e intensa división racial y sexual del trabajo en el contexto de una reestructuración internacional de las clases trabajadoras. Como vemos en Haraway (1991), acerca de las mujeres negras en los USA, y en Gil (2002), respecto a las dominicanas migradas en Madrid, estas mujeres empobrecidas y etnicizadas tienen que manejar tanto el subempleo estructural de los hombres, como su propia posición extremadamente vulnerable en la economía del trabajo asalariado.

Como hacen notar autoras como Gil (2002), Solé (1994) y Parella (2003), los procesos de feminización del trabajo son especialmente relevantes en el caso de las mujeres migradas, las cuales, al sumarse a la economía sumergida de mercados de trabajo crecientemente flexibilizados e informalizados, están destinadas a los eslabones más indeseables de dichos mercados. Sin embargo, las consecuencias de la feminización del trabajo se hacen sentir tanto en países emisores como en los receptores: mientras en términos económicos la demanda del capital transnacional de trabajadoras en la economía sumergida es el principal factor de atracción hacia los países de acogida, por otro lado algunos de los principales factores de empuje para el incremento de las migraciones femeninas

serían, en los países de origen, la destrucción de puestos de trabajo y la presión para mantener la economía doméstica. En este contexto, se observa un aumento en los proyectos migratorios individuales de mujeres, así como la importancia de éstas en el impulso de redes migratorias.

Uno de los objetivos de los estudios de las migraciones internacionales producidos bajo una perspectiva de género es contrariar los procesos sexistas de invisibilización de la experiencia, del trabajo y del conocimiento de estas mujeres. Autoras como: Gil (2002), Parella (2003) y Solé (1994) demuestran cómo en las dinámicas desencadenadas por las migraciones internacionales, género, clase y nacionalidad/etnicidad conforman un proceso social de desvalorización y explotación de las mujeres migradas. Sin embargo, autoras como Sipi y Araya (2005) son bastante críticas respecto a la categoría “mujeres inmigrantes”, advirtiendo sobre el peligro de reificación en que se podría incurrir en un abordaje superficial. Como señalan estas autoras, no se puede olvidar la diversidad y complejidad de las identidades femeninas, así como el carácter multifacético de los procesos identitarios involucrados en la migración. De éste modo, el reconocimiento de la especificidad de la migración femenina no puede ser reduccionista y tampoco debe victimizar a las mujeres, considerándolas como “pobres mujeres migradas” (Sipi y Araya, 2005: 20-23). Es a partir de este punto de vista que introduzco el tema de las migraciones femeninas y de la presencia de migradas brasileñas en Portugal.

### **3. Mujeres brasileñas migradas en Portugal**

En el trabajo de campo fueron contactadas/os, a través de bola de nieve y *clusters*, veinticuatro personas: 21 migradas/os brasileñas/os — 18 mujeres y 3 hombres — y 3 hombres portugueses<sup>12</sup>. Las/os informantes tenían entre 20 y 55 años, la media de edad era de aproximadamente 30 años. El trabajo de campo se basó en el contacto diario con las/os colaboradores y se mantuvo tanto en un ámbito público (trabajo, encuentros en el tiempo libre y actividades culturales), como doméstico (intercambios de visitas, residencia compartida). Tal estrategia me permitió conocer su entorno social y afectivo, sus amigos, compañeros de

---

<sup>12</sup> Parte de los informantes era constituida por hombres brasileños y portugueses, resaltando el carácter relacional de género. Asimismo, pese a que no sea una variable contemplada por la investigación, tampoco todos los informantes eran heterosexuales (aunque sea fundamental para este trabajo la diferencia entre sexo y género).

trabajo, novias/os y familia (en los casos de que ésta estuviera presente en Portugal). Así, más que un conocimiento cuantitativo o estadístico, tal repertorio empírico privilegió el cualitativo, apostando por la profundidad de los contactos.

Las/os entrevistadas/os<sup>13</sup> eran de diferentes regiones de Brasil, desde Río Grande do Sul hasta Pernambuco. Respecto al origen, predominaban los procedentes de Minas Gerais, São Paulo (interior y capital) y Paraná. También se observaron diferencias en cuanto a clases sociales en el país de origen, aunque en Portugal, una vez que han sido reclutadas para determinados tipos de trabajos en los estratos más bajos de la estructura ocupacional, pasan a formar una clase trabajadora mucho más homogénea. Asimismo, esto no quiere decir que no sigan existiendo diferencias, sean educacionales, de expectativas profesionales a largo plazo, de discurso sobre la experiencia migratoria, etcétera, entre las/los colaboradoras/es. Respecto a su perfil educacional, la mayoría de las/los informantes poseía estudios secundarios<sup>14</sup>, aunque parte de las mujeres presentasen un perfil universitario y post-universitario.

Por otro lado, también se destaca como punto en común de los relatos la larga predominancia de un proyecto migratorio individual. Sólo cinco informantes brasileños poseían familiares de esta nacionalidad en Portugal y solamente tres compartían vivienda con éstos. También cabe resaltar que entre las/os colaboradoras/es se presentaban solamente dos casos de reagrupación familiar (un padre que reagrupó toda su familia y una madre que trajo a su hijo). Respecto al establecimiento de relaciones de parentesco entre brasileñas/os y portuguesas/es, la formación de parejas mixtas viene a ser muy significativa entre las/os colaboradoras/es, observándose solamente dos parejas constituídas por brasileño y brasileña. Tal hecho también es observable a partir de estadísticas, dado que: "...a lo largo de toda la década pasada, los matrimonios mixtos<sup>15</sup> que involucran contrayentes brasileños fueron los más frecuentes en Portugal, especialmente los realizados entre hombres portugueses y mujeres brasileñas. Este tipo de matrimonio aumentó significativamente entre

---

<sup>13</sup> Esta información genérica que presento en la introducción de este apartado, antes de presentar las/os colaboradoras/es y tratarlos por sus nombres ficticios, se refiere solamente a las/os migradas/os brasileñas/os.

<sup>14</sup> Nótese que la enseñanza secundaria brasileña no es convalidada en Portugal. Aquel que desee la homologación debe estudiar un año más.

<sup>15</sup> Nótese que las estadísticas normalmente se refieren a matrimonios legalmente reconocidos, siendo mucho menos amplia que la utilizada en este trabajo.

1996 y 2003 (de 122 a 1165), representando, en el último año, más de la mitad (52,9%) de los matrimonios mixtos que involucran hombres portugueses y mujeres extranjeras...” (Malheiros, 2007: 30)<sup>16</sup>.

En este apartado intento dar a conocer al lector algunos de los datos básicos del trabajo de campo. Primero describo brevemente a las/os colaboradoras/es, para que se pueda ubicar a grandes rasgos quiénes son los sujetos tras los relatos. En seguida, profundizo un poco sobre tales relatos. Por cuestiones de economía de espacio quizás se proceda a una excesiva abreviación, sin embargo, intento transmitir lo esencial para el presente artículo.

### 3.1. Breve presentación de las/los colaboradoras/es<sup>17</sup>

Paula, 21 años, abandonó la carrera de psicología y marchó a Portugal para trabajar. Su madre era enfermera en Brasil y tenía un tío que también vivía en Portugal. Paula trabajaba como camarera en los restaurantes de los trenes de la Caminhos de Ferro Portugueses (la compañía ferroviaria estatal). Isadora, 24 años, era hija de un migrado portugués en Brasil y tenía nacionalidad portuguesa. Su padre era policía y su madre no había completado ni siquiera los estudios fundamentales. Isadora migró a Portugal recién graduada en psicología con el objetivo de realizar prácticas.

Laura, 24 años, licenciada en Marketing. Su familia era originaria de Guinea Bissau, su padre era funcionario público en aquel país. En Portugal, trabajaba como teleoperadora en una pequeña empresa de estudios de mercado (en adelante, empresa 1). Regina, 37 años, trabajaba como doméstica y también fabricando y vendiendo artesanía. Del mismo modo que su madre, en Brasil trabajó principalmente como vendedora ambulante. Su estancia en Portugal ya duraba 12 años, habiendo venido por haberse casado (todavía en Brasil) con un portugués, del cual se separó hacía aproximadamente 3 años. Regina vivía con su hijo adolescente (de una relación anterior), al cual llevó a Portugal 11 años antes.

Suzana, 25 años, y Valeria, 37, eran profesionales del sexo. Trabajaban en casas de alterne, haciendo de acompañantes a los hombres durante

---

<sup>16</sup> Traducción libre.

<sup>17</sup> En este apartado hago una breve pincelada sobre los perfiles individuales para ubicar mejor al lector respecto a aquellas/os colaboradoras/es que van a ser citados a continuación. Nótese que por cuestiones de espacio y pertinencia, en el ámbito de este artículo se trata de informaciones superficiales.

la permanencia de éstos en la discoteca. Las mujeres sirven de estímulo al consumo de alcohol y muchas veces también venden sexo a los clientes al salir de la discoteca. Suzana explicaba que ya trabajaba como prostituta en Brasil, yéndose para Portugal a través de una agente que le prometió más lucro y contactos.

Patrícia, 36 años, trabajaba como teleoperadora en una gran empresa transnacional de telemarketing (en adelante, empresa 2). Viuda, tenía una hija. Migró a Portugal después de conocer un portugués en Israel. Ana, 37 años, era licenciada en Letras y se fue a Portugal a hacer un máster en filosofía. Su padre era abogado y su madre profesora, ambos funcionarios públicos. Ana también trabajaba en la empresa 2 y vivía con su novio portugués, un estudiante de ingeniería que hacía de técnico en informática.

Artur, 19 años, era hijo de migrados portugueses en Brasil y tenía nacionalidad portuguesa. Habiendo conocido a una chica portuguesa por Internet, relación que mantuvo entre sus viajes con su familia a Portugal y de ella a Brasil, Artur acabó yendo a vivir a Portugal. Artur trabajaba en la misma empresa que su novia (empresa 2). Beatriz, 31 años, también trabajaba en la empresa 2 y también conoció a su marido portugués por Internet. Habiendo realizado una formación profesional en secretariado, en Brasil, Beatriz trabajaba como secretaria. Después de un par de vacaciones en Portugal, su entonces novio, que trabaja en la construcción civil en un cargo técnico intermedio, le consiguió trabajo y ella vino para Portugal, donde un tiempo después se casaron.

Cristina, 27 años, era hija de una profesora jubilada y un joyero. Después de vivir un tiempo en Inglaterra, migró a Portugal para hacer un máster en Literatura, pero también trabajaba como figurante en la televisión. Como tenía un visado de estudios, una vez acabado su máster ya no podía renovar su visado, por lo que se casó con un amigo portugués homosexual. Jorge, 56 años, es portugués. Después de regresar de la guerra en Guinea Bissau, migró a Brasil a principios de los años 70. Vivía con una brasileña, pero regresó a Portugal por 2 años con la intención de reunir dinero. Era camarero tanto en Brasil como en Portugal.

### 3.2. Trabajo

La feminización de las migraciones, al estar relacionada con la reestructuración de las relaciones de trabajo y las condiciones económicas de las mujeres, conlleva la reelaboración de las condiciones de acceso al trabajo, producción y propiedad de éstas. En este sentido, los procesos

migratorios muchas veces intensifican la precariedad de las mujeres. En este apartado analizo la experiencia laboral de las informantes bajo el prisma de la feminización del trabajo.

El perfil más homogéneo entre las/los colaboradoras/es es el profesional en el país de acogida, destacándose las ocupaciones en el sector de los servicios (trabajadora doméstica, camarera, trabajadora-estudiante, dependienta, operadora de *telemarketing*, etcétera). Igualmente, otro tema bastante reiterado se refiere al vínculo laboral de las/os colaboradoras/es: en una aplastante mayoría, bien trabajan como prestadores de servicios (la ya referida modalidad de autónomo que trabaja por cuenta ajena), bien como trabajadores temporales contratados en régimen de subcontratación. Nótese que todos se encuentran en una situación de regularidad administrativa, es decir, están en posesión de los correspondientes visados con derecho a trabajo, por lo que no representan, en modo alguno, los perfiles más desfavorecidos de las/los migradas/os brasileñas/os en Portugal.

Todas/os las/los informantes trabajan. Incluso Ana y Cristina, las más favorecidas economicamente, compaginaban su proyecto migratorio de estudios con el trabajo. Pese a que poseían más calificación que las/os otros informantes, compartían la misma situación de precariedad laboral. Cristina, por ejemplo, era figurante. El trabajo era esporádico y la agencia atrasaba el pago de los trabajadores durante meses, habiendo incluso casos en que no les pagó íntegramente. Ana trabajaba media jornada, subcontratada por una empresa de trabajo temporal para una empresa brasileña. Ya en el primer mes de trabajo tuvo una discusión con su supervisora, por reclamar su derecho a descansos. La supervisora se irritó y llamó a su superior, que dio la razón a Ana, pues realmente era su hora de descanso. Desde entonces Ana sufrió un verdadero *mobbing* en el trabajo, siendo encargada de los peores trabajos en los horarios más inestables, etcétera.

A su vez, Regina, una de las informantes más desfavorecidas, experimentó grandes dificultades económicas después de separarse de su marido portugués. Como después de la separación no podía mantenerse ella y su hijo con sus ingresos como artesana y vendedora ambulante, se empleó como doméstica en casa de un banquero. En este trabajo ganaba menos de 400 euros y sus empleadores no cumplían los derechos laborales ni pagaban las prestaciones sociales de los trabajadores. Al mismo tiempo, siguió trabajando como artesana y vendedora ambulante. Regina explicaba que durante el mandato de Santana Lopes en la alcaldía de Lisboa hubo una gran persecución de la venta ambulante y que ahora

sólo se podía realizar en determinadas ferias y tras la obtención de una licencia. Después de muchos trámites burocráticos para conseguir la licencia para vender en una feria bisemanal, despertaba todos los sábados a las cinco de la mañana y regresaba a las seis de la tarde. Nunca volvió a casa con más de quince euros. Regina contaba que buscó otros empleos en el área de los servicios, pero las condiciones eran siempre muy malas y que, pese a que las condiciones en casa del banquero tampoco fueran mucho mejores, éste le ofrecía alguna estabilidad, lo que no se daba en las otras opciones. Pese a tener la nacionalidad portuguesa, Regina es negra y tenía un bajo nivel de escolarización. Hay que admitir que las jerarquías raciales siguen siendo muy potentes en la sociedad portuguesa y que muchas veces las mujeres negras trabajan como domésticas o en la limpieza<sup>18</sup>.

Suzana explicaba que ya trabajó como prostituta en Brasil, atribuyendo su entrada en el ramo a dificultades económicas. Describía que, cuando se lo propusieron, su primera reacción fue de indignación y repulsa pero que, sin embargo, los ingresos eran realmente muy atractivos: cerca de R\$ 6000,00 por semana. Suzana consideraba prostituirse como una forma rápida de hacer ahorros, adquirir bienes como coches, ropas de marca, apartamentos, llevar un nivel de vida que le llevaría una vida entera para alcanzar en otra profesión. Se fue a Portugal a través de una agente que le dijo: «Tu eres el tipo de mujer para ir trabajar en Europa». Vivía mantenida por dos hombres, que le pagaban el alquiler y de vez en cuando le hacían ingresos en su cuenta bancaria. Su objetivo era pasar 3 años en Europa para juntar dinero y volver a Porto Alegre. Se movía bastante por otros países de Europa (Italia, Suíza), para escapar a los controles policiales en busca de indocumentados.

Otra de las colaboradoras cuyo proyecto migratorio como estudiante la condujo a la absorción en la clase trabajadora fue Isadora. Habiendo migrado con un grupo de estudiantes en el marco de un intercambio entre universidades, acabadas las prácticas no logró trabajo ni proseguir los estudios en su área. Consiguió entonces trabajo en una cadena multinacional de tiendas de ropa, con un sueldo inferior al salario mínimo. Después de haberse despedido de este empleo, trabajaba media jornada en la empresa 1 y, aunque apenas se mantenía, no pedía ayuda económica a su familia. Isadora consideraba que no tenía futuro en Portugal y estaba

---

<sup>18</sup> Como es el caso, por ejemplo, de otra informante, Daniela, cuya situación sin embargo no es comentada específicamente en el ámbito de este artículo.

frustrada: 1) por no haber conseguido avanzar con sus estudios, pues necesitaba una beca y no la consiguió; 2) por haber salido de un empleo insatisfactorio y no encontrar otro que le asegurase la subsistencia.

Laura era compañera de trabajo de Isadora en la empresa 1. Así como ésta, también hacía una media jornada como teleencuestadora. El trabajo, pagado a destajo, era estacional: cuando había trabajo eran reclutados algunos de los “colaboradores” de entre los cientos de inscritos en la empresa; cuando no había, eran despedidos sin más. Desde principios de 2003, la empresa se encontraba en crisis y había cada vez menos trabajo, lo que representaba unos sueldos inseguros e insuficientes, o incluso ningún pago en absoluto. También Laura quería ir a Inglaterra. Tenía primos y amigos en el país y deseaba realizar un máster, aunque supiera que tendría necesariamente que trabajar como camarera o algo similar. Laura acabó por irse a Londres. Meses después supe que estaba en el paro y embarazada de un joven alemán con quien vivía.

Así vemos que, entre varios otros factores que se podrían considerar a partir de estos extractos, la experiencia laboral de estas mujeres en el país de acogida es marcado por la feminización del trabajo, en el contexto de un mercado laboral que demanda trabajadoras/es “flexibilizadas/os” por su género, edad, color y un acceso limitado al ejercicio de la ciudadanía (en el caso, negada por su condición de extranjera). Tal y como argumenta Gil (2002), la feminización de la migración, al apoyarse en una serie de atribuciones de género que condicionan el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, refuerza las desigualdades de género. En este sentido, las afirmaciones de Gil (2002) concuerdan con los argumentos de autoras como Moore (1988) y Haraway (1991), que afirman que la representación es que las mujeres son mejores cuidadoras o tienen un especial don de gentes para la atención al público o el entretenimiento de éste, o tienen más habilidad para trabajos minuciosos, costosos y subremunerados; heredera de la atribución de un rol predominantemente maternal y doméstico, va a seguir operativa, aunque reelaborada para servir a la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo en una condición vulnerabilizada.

#### **4. La situación de los matrimonios mixtos entre mujeres migradas brasileñas y hombres portugueses**

Como ya hemos visto, las relaciones sexuales/afectivas entre brasileñas/os y portuguesas/as a veces motiva el proyecto migratorio y frecuentemente es crucial en el establecimiento en Portugal de las/los infor-

mantes, que a veces se convierte en definitivo. Sin embargo, dado que la literatura sobre la migración suele volcarse especialmente en el ámbito del trabajo, las relaciones privadas muchas veces se encuentran excluidas del análisis. En este trabajo argumento, basándome en conceptos tan caros a los estudios de género como la superación de la dicotomía entre público y privado y la valorización del dominio privado como ámbito político, que las relaciones afectivas/sexuales articulan prácticas y representaciones sobre género y nacionalidad. Pese a que las relaciones afectivas/sexuales entre las/los colaboradoras/es apuntan a una gran diversidad de tácticas y trayectorias, argumento que en las parejas formadas por mujeres migradas brasileñas y hombres portugueses cobra especial relevancia la articulación entre género y nacionalidad y el proceso de vulnerabilización que ésta conlleva en el contexto inmigratorio en Portugal. En este sentido, presento extractos de algunos relatos en los que se observan conflictos y negociaciones que van a tener lugar en estas relaciones.

Las dimensiones género y sexualidad revelan su importancia en las conversaciones con las/los informantes. Como argumentan autores como Cohen (1971) y Bowmann (1989), género es constitutivo de la propia construcción de la identidad nacional; y más, como demuestra Piscitelli (2001), las propias nociones de masculinidad y femineidad cobran significado en su articulación con la nacionalidad. Bowmann (1989) y Cohen (1971) además de apuntar cómo las relaciones afectivas/sexuales son una forma de contacto cultural y se encuentran revestidas de representaciones de sí y del otro, demuestran cómo los diferenciales económicos y de poder entre países se encuentran subyacentes a estos contactos, manifestándose como desigualdad en las relaciones sexuales entre agentes de diferentes nacionalidades.

En este sentido, los relatos de mis colaboradoras/es, cualesquiera que sean sus estrategias respecto a género o a su inserción en la sociedad portuguesa, revelan una compleja negociación respecto a las representaciones de género, sexualidad, nacionalidad y clase.

#### 4.1. La formación de parejas mixtas y los discursos sobre género, nacionalidad y sexualidad en los relatos de las informantes

Después de quedarse viuda de un marido que describía como borracho y conflictivo, Patrícia viajó por el mundo hasta que, en Israel, conoció a un portugués que la ayudó a instalarse en Portugal, aunque afirmaba que no eran amantes. En aquel momento mantenía una relación con

un hombre portugués muchos años mayor. Ella contaba que cuando se conocieron él no dió indicios de ser rico, pero que aún así ella quiso salir con él. Creía que es por este motivo que lo sedujo, por haber mostrado que se interesaba por él y no por su dinero. Patrícia afirmaba que su “príncipe” era un empresario riquísimo, enfatizando que tenía un BMW y un Mercedes descapotable. Ella vivía en un apartamento de su amante, el cual pagaba la escuela de su hija en Brasil. Su empleo también lo consiguió a través de su amante, que era el propietario del edificio donde se ubica la empresa 2.

Esta relación perduraba desde hacía ya tres años, pero era un tanto inestable. Patrícia decía que el motivo era porque él pretendía controlarla y era extremadamente celoso. A su vez, explicaba que ella no podría jamás controlarle a él: sabía que tenía otras amantes y hasta conocía a una de ellas. Lo atribuía al hecho de ser adinerado, afirmando que era muy asediado. Patrícia decía que sólo se entregaba sexualmente por amor, que ella era muy difícil y que es por esto que los hombres la valorizaban. Sin embargo, utilizaba su belleza para provocar a los hombres y obtener favores diversos, sea insinuándose al propietario de un restaurante para obtener descuentos en la comida, o intentando seducir al propietario de una joyería para conseguir un anillo o frecuentar la piscina de la casa del joyero. Patrícia afirmaba usar la seducción no sólo por interés, sino que consideraba la como una inversión, ya que conseguía mantenerse bien en Portugal por su conocimiento de personas de la alta sociedad.

A su vez, Regina relataba relaciones marcadas por la violencia doméstica. En Brasil, tuvo como pareja al padre de su hijo, al cual calificaba como un “verdadero proxeneta”<sup>19</sup>. En el momento de la investigación, estaba en proceso de divorcio litigioso de un portugués, con el cual se casó cuando todavía estaba en Brasil. Según Regina, él estaba de modo irregular en Brasil y se casaron para que él pudiera regularizar su situación. Ella consideraba que fue usada, porque después de que se fueron a vivir a Portugal (pasado un año ella reagrupó a su hijo) él la traicionó. Él era músico, y Regina explicaba que bebía y se drogaba mucho, situación que se volvió insoportable para ella cuando él intentó agredir al hijo de ella.

Regina contaba que, mientras estuvieron casados, ella era ama de casa y cuidaba a su suegro, enfermo crónico. Su marido pagaba el alquiler

---

<sup>19</sup> Regina explicaba que siempre fue ella quien mantuvo la familia, la casa en que vivían era de ella, y él siempre estaba en paro. Dice que él gastaba el dinero de ella en ropas de marca, llegaba a casa borracho e intentaba pegarle.

(que representaba el 85% del sueldo actual de Regina) y las cuentas. Ella afirmaba que él no la dejaba trabajar y le decía que “cuidase de su arte” (es decir, que se ocupase de la artesanía). Cuando se separaron, él quiso echarle de casa y le dijo que se prostituyese. Ella se fue a Brasil, después regresó y dio entrada en los tramites del divorcio. Al cabo de un par de años Regina se unió sentimentalmente con un chico portugués aproximadamente 12 años más joven. Decía estar enamorada, que él “ni me quita ni me da, va bien”, pero que era muy difícil mantener la relación, pues él vivía con sus padres y trabajaba como operario en el norte de Portugal, de manera que se veían poco y él no podía proporcionarle mucho apoyo emocional.

Otra colaboradora, Isadora, desde que llegó a Portugal tuvo algunas relaciones más o menos fugaces. Sobre su primer novio portugués decía que él era “la paranoia”, “lleno de ideas erróneas”. En el momento se relacionaba con un joven portugués que, pese a que se conocían ya desde hace mucho, ella relataba haber aplazado lo más que pudo las relaciones sexuales con él, en un intento de que la respetara. Al principio de la relación estaba entusiasmada pero, tras acompañarlo a una corrida de toros con los amigos y amigas del joven, le entraron algunas dudas: afirmaba que pertenecían a universos muy diferentes y sintió un distanciamiento insuperable por parte de los amigos, y más por parte de las amigas, que enfatizaba eran extremadamente “pijas”.

Ana, después de un largo periodo de soledad en Portugal, conoció su actual compañero al alquilar una habitación en la casa donde él ya vivía. Durante muchos meses, el proyecto de Ana era que los dos dejaran las habitaciones de alquiler para ir a convivir juntos en un piso. Él, reticente, creaba todas las dificultades posibles cuando ella encontraba una casa. Ana se quejaba de que él no asumía el compromiso. Una vez, al presentarla a un amigo, se referió a ella como “mi colega”. Igualmente, aunque él la llevase a encuentros familiares (Navidad, Pascua), la presentaba como una amiga y no como su pareja.

Ana contaba que él se excusaba diciendo que en Portugal tener una novia es algo muy serio, que implica que la gente se va a casar. Durante varios meses ella aceptó tal argumento, diciendo que no estaba tampoco dispuesta a casarse; sin embargo, se quejaba del poder que su familia tenía sobre él, aunque ya tuviera más de 30 años. Atribuía tal conservadurismo a la población portuguesa en general, principalmente en relación a la sexualidad. Ana afirmaba tener muchas discusiones en su relación a causa de “conflictos entre nacionalidades”.

Finalmente, las representaciones sobre las relaciones entre las profesionales del sexo es completamente opuesta: mientras Valéria deseaba casarse y tener una familia, citando una compañera suya que se casó con un francés y vivía en Francia ya hacía un año y tenía un hijo, Suzana, por el contrario, valorizaba principalmente el dinero y los símbolos de status, prefiriendo a los hombres prácticos que encaran el sexo con ella como una transacción comercial objetiva, a aquéllos que piden afecto. Suzana contaba que su primera agente incluso le dijo: “Quién sabe si al final no te casas con un rico?”, pero ella decía que no lo deseaba, que prefería ser libre e independiente, tener su propia vida, amigos, salir y hacer lo que le apeteciese a ser controlada por un hombre.

De otra parte también aparecía reiteradamente en los relatos de las/los colaboradoras/es brasileñas/os una preocupación respecto a la sexualización de la mujer brasileña, atribuida a los portugueses, pero que también se revelaba presente entre las/os propias/os brasileñas/os. Regina, por ejemplo, afirmaba que “la brasileña es la mujer más buena del mundo”<sup>20</sup>, juicio que consideraba que es compartido por todos los hombres de todas las nacionalidades del mundo. Pese a esto, cuando una vez un amigo brasileño insinuó que las brasileñas venían a Europa a buscar un hombre que les diera buena vida, rompió relaciones con él indignada por el hecho de que ya se conocían hace tiempo y él parecía no haberse enterado de su lucha por sobrevivir sin depender de ningún hombre. A su vez, Suzana, profesional del sexo, atribuía a la mujer brasileña una mayor sensualidad, afirmando que a los clientes las preferían por ser más alegres y calientes. Igualmente, Valéria pensaba que los hombres portugueses prefieren las brasileñas porque son más simpáticas y accesibles.

De otra parte, vemos informantes que parecen más críticas sobre este estereotipo, pero que no lo acababan de negar: Ana, por ejemplo, aunque criticase la sexualización de la mujer brasileña, afirmaba que, sólo con haber visto el cuerpo sinuoso de una chica en la playa, ya sabía que ésta era brasileña. A su vez, para Beatriz, la imagen sexualizada de la mujer brasileña estaría relacionada a prejuicios propagados por los media, particularmente aquéllos que relacionan la “brasilidad” a carnaval y licenciosidad sexual. Para ella, tal imagen proporcionaría una representación especialmente sexual de las brasileñas: “En la cabeza de los portugueses ellos ya se quedan imaginando que la mujer brasileña es diferente de las otras, más caliente, y que hace cosas distintas en la cama, que se cuelga de la lámpara del techo y se lanza a la cama...”.

---

<sup>20</sup> Traducción libre.

Pese a que no dispongo del espacio necesario para desarrollarlo del todo en este artículo, a partir de un análisis de los relatos, concluyo en mi investigación que las representaciones de exotismo y autenticidad brasileñas acababan por orientar el sentido de la sociabilidad de esas/esos migrantes brasileñas/os. Las relaciones con hombres portugueses, aunque sean una importante estrategia de integración en la sociedad portuguesa por parte de esas mujeres, son marcadas por expectativas de autenticidad (que las mujeres brasileñas son calientes, simpáticas, volubles, tiernas, sensuales) por ambas partes. Así como, según Machado (2003) la “alegría” y la “simpatía” se convierten en mercancía en el mercado de trabajo irregular que usa tales supuestos atributos del carácter nacional brasileño como pretexto para la explotación de la mano de obra migrada, también la “sensualidad” puede ser pensada en términos similares. La brasileña es convertida en un tipo particular de mujer: alegre, sensual, caliente, atributos que, derivados de una visión esencialista de su cultura de origen, retroalimentan tal visión. Urge observar que esa esencialización de la idea de Brasil y de su cultura y la tropicalización de la mujer brasileña coincide en gran medida con las auto-representaciones de las/los informantes.

Así, los procesos de exotización son constitutivos de las identidades de las/los migrantes a través de una exacerbación de los estereotipos, en gran medida inducida por la sociedad circundante, pero también producida activamente por las/los brasileñas/os, que, en algunos de los casos analizados, la apropiaban y mercantilizaban. Particularmente, de entre las informantes citadas en este artículo, Valéria, Paula, Suzana y Patrícia, lo hacían como una estrategia de supervivencia. Sin embargo, la mayoría de las informantes trababa una compleja negociación relativa a la posición social y a las representaciones estereotipadas de la mujer brasileña. Económicamente, estas últimas mantenían una estrategia independiente o, al menos, más autónoma y, en lo relativo a la sexualización, presentaban un distanciamiento, marcado, no obstante, por la ambigüedad: reconocían el estereotipo y lo criticaban pero, de forma general, creían que la mujer brasileña es realmente más “buena” y más caliente. Igualmente muchas de las colaboradoras consideran que la mayoría de mujeres brasileñas en Portugal se dedicaban a la prostitución.

Como vimos a partir de los relatos, tales representaciones se articulan con una posición social fragilizada en la sociedad portuguesa, tanto respecto al trabajo como respecto a género. Tal posición es, en gran medida, una consecuencia del proceso migratorio internacional, que recluta a esas mujeres periféricas para formar parte de los eslabones inferiores

de la clase trabajadora bajo condiciones de explotación justificadas por la combinación de jerarquizaciones étnicas y de género. Así, las relaciones sexuales entre agentes de distintas nacionalidades son marcadas por la desigualdad, en que los diferenciales económicos y de poder entre países subyacentes a tales contactos interactúan con las dimensiones género y sexualidad.

## **5. Dilemas identitarios y algunos de los obstáculos a la integración**

En términos generales, la idea de identidad nacional brasileña encontrada entre las/los colaboradas/es se basa genéricamente en una concepción tropicalizada de “brasileidad” (en oposición a la “portugalidad”) y en un discurso de la morenidad y del mestizaje “típico” de la “democracia racial”<sup>21</sup> brasileña. Sin embargo, como observa Machado (2003), la idea de brasileños en Portugal refleja ambigüedades inscritas en varios y complejos procesos históricos, como la migración portuguesa en Brasil, el tratado bilateral de igualdad de derechos, la retórica de la hermandad luso-brasileña, etcétera. Como nota Machado (2003), la definición de brasileño es, pues, polifacética: existe un gran número de luso-brasileños; desde hijos de migrados portugueses en Brasil con doble ciudadanía o incluso de portugueses que vivieron muchos años en Brasil, hasta brasileños sin ascendencia portuguesa que migraron a Portugal en los últimos años.

Tal heterogeneidad identitaria se hacía notar entre las/los colaboradores. Para Beatriz, brasileños son aquellos que no tienen pasaporte portugués; para Isadora, aquellos que hablan con el acento brasileño. Para Artur, lo que cuenta es la territorialidad: brasileño es únicamente alguien que nació en Brasil, no importa haber nacido en Portugal y pasado toda la vida en Rio de Janeiro, mientras para Jorge son brasileños los que adoptaron a Brasil como patria afectiva. Muchos de los luso-brasileños con doble nacionalidad (como Artur o Isadora), se consideraban brasileños, enfatizando especialmente el acento, en oposición a los *portugueses-brasileños* de los cuales son hijos. Aquellos que salieron de Portugal son considerados como menos portugueses que los que siempre vivieron en Portugal, de manera que el *portugués-brasileño* que vive gran parte de su vida en

---

<sup>21</sup> Discurso racial brasileño que oculta los conflictos y fuertes desigualdades raciales existentes en el país bajo una apología del mestizaje.

Brasil es considerado brasileño por los demás portugueses (como es el caso de Jorge).

Isadora, luso-descendiente, se afirmaba categóricamente brasileña, valiéndose del acento, del mito del mestizaje y de una serie de estereotipos relativos a lo que es ser brasileña, lo que es ser “tuga”<sup>22</sup> y el contraste entre ambos (alegría y simpatía *versus* cerramiento y pesimismo, respectivamente). Jorge, portugués que vivió la mayor parte de su vida en Brasil, se aproximaba en Portugal a la identidad brasileña y en Brasil a la portuguesa (los portugueses le consideraban brasileño y los brasileños le consideraban portugués). Artur, luso-descendiente, se afirmaba portugués sólo en los papeles y afirmaba su brasilidad invocando una “raza” y una “gente” brasileñas a las cuales pertenece. Simultáneamente discutía vivamente con Beatriz, diciendo que ésta, que adquirió la nacionalidad portuguesa a través del matrimonio, “nunca será portuguesa”. Beatriz, ante esta afirmación, se sintió bastante agraviada, afirmando que Artur se consideraba mejor que ella por ser hijo de portugueses.

Pese a tal heterogeneidad identitaria, existe cierta dificultad para la definición en el uso del concepto de etnicidad en el caso de las/los migradas/os brasileñas/os en Lisboa. Así, la noción de fluidez es central aquí (como en la comprensión de cualquier proceso identitario), ya que la identidad étnica no es un dato adquirido y cristalizado, manifestándose de diversas formas y constituyéndose en la relación con la sociedad circundante. La etnicidad entre las/los migradas/os brasileñas/os en Portugal surge como un conjunto de representaciones y estereotipos relacionados con los flujos transnacionales, en una trayectoria que comprende: 1) una imagen colonial; 2) la historia de la migración portuguesa en Brasil; 3) la reciente migración brasileña en Portugal; 4) la construcción de una representación tropicalizante de Brasil; 5) un discurso de la lusofonía con un toque de retórica imperial y 6) la actual construcción de Portugal como país Europeo (con la adhesión a la Comunidad Europea).

La imagen colonial involucrada en esta construcción identitaria se presenta de manera distinta en la relación poscolonial establecida con los diversos colectivos de migrados africanos. Respecto a estos últimos, la cuestión de la “raza” y sus jerarquías es mucho menos ambigua. En el caso brasileño, hay una ambivalencia heredada del discurso luso-tro-

<sup>22</sup> Palabra algo despectiva, a la cual se atribuye origen africano, pero que luego se popularizó entre los migrados en Portugal para referirse a los portugueses.

picalista<sup>23</sup>: la “construcción de Brasil” sería el ejemplo de una presunta tendencia humanista y de mestizaje de la expansión portuguesa, alimentando una auto-representación de los portugueses como no racistas. Sin embargo, la aparente valoración positiva de este mestizaje es contradictoria por el hecho de que en este discurso la “nación portuguesa” no es considerada mestiza: siempre se enfatiza su herencia entre los otros “pueblos” y nunca se habla de la influencia de éstos en ella.

A su vez, la historia de la migración portuguesa en Brasil es responsable tanto por la generación de movimientos migratorios de contracorriente, como por la creación de estereotipos respecto a los portugueses. El estereotipo corriente del portugués en Brasil (y entre la mayoría de las/los colaboradoras/es entrevistadas/os) es de que éste es tonto, bruto, ignorante, atrasado, melancólico, el panadero o dueño del colmado, personificado en un señor mayor, barrigudo y con bigote, que presuntamente diría “Ora pois”. En un ámbito artístico-cultural, el más conocido es Roberto Leal<sup>24</sup> y su versión distorsionada del *Vira*<sup>25</sup> (en Portugal éste cantante es considerado brasileño). Estas imágenes funcionan como una base sobre la cual se reelabora la idea de portugalidad en las representaciones de los migrantes brasileños en Portugal (a la cual se va a añadir una imagen del empleador sobreexplotador, de una sociedad hostil, de un trato injusto, etcétera).

Ya la reciente migración brasileña en Portugal es responsable por la creación y/o refuerzo de representaciones sobre las/los brasileñas/os. Éstas pasan a estar relacionadas con el *status* de mano de obra migrada (articulándose con discursos turísticos, televisivos, etcétera)<sup>26</sup>. En este sentido, Machado (2003) subraya cómo la experiencia de trabajo de brasileños en la sociedad portuguesa activa una mezcla de expectativas simbólicas, ideología y sobreexplotación del trabajo, en que, si por un lado, algunos empleadores portugueses reclutan a brasileñas/os para ejercer “profesionalmente” la simpatía, por otro, este estereotipo sirve como

---

<sup>23</sup> Para una discusión completa sobre el tema, véase Almeida (2000). Muy resumidamente, el luso-tropicalismo es definido por este autor como el discurso y representaciones mutuas tejidos entre Portugal y Brasil, los cuales, basados en una serie de concepciones ideológicas sobre el “carácter nacional” brasileño y portugués, servirían como justificación para el colonialismo y jerarquías sociales y raciales no sólo en Brasil, sino también en las demás colonias portuguesas. Uno de los ideólogos más importantes de tal discurso sería Gilberto Freyre.

<sup>24</sup> Cantante “folclórico” de segunda fila.

<sup>25</sup> Baile tradicional portugués.

<sup>26</sup> Para un comentario más detallado sobre la importancia de las telenovelas en la creación de representaciones sobre Brasil en Portugal, véase Almeida (2000).

justificación para la explotación de la mano de obra migrante en el mercado de trabajo portugués.

Respecto al proceso de tropicalización de Brasil, Almeida (2000) identifica cómo este se aproxima a la exotización de los contextos coloniales en los discursos occidentales. Aquí, la construcción de una imagen de Brasil se desarrolla en torno de: 1) la “afabilidad” y la “calidez” brasileñas; 2) la pobreza y la violencia, cuyo símbolo máximo es la favela; 3) la samba y el fútbol, en que el movimiento de las caderas es considerado en el discurso de la corporalidad brasileña como clave para la sensualidad de la danza y para la picardía y la finta en el juego. Estos elementos se encuentran presentes tanto en diversos discursos en la sociedad portuguesa como en las auto-representaciones de la brasilidad (nótese que el “tropicalismo” es un símbolo nacional largamente utilizado por las élites regionales y nacionales brasileñas). La mercantilización del lugar, de la historia, del paisaje, de las performances culturales y aún de la corporalidad de los habitantes se da a través de un proceso de *marketing* de la autenticidad que se puede observar especialmente en los discursos turísticos sobre Brasil, pero que se encuentra igualmente bastante popularizado tanto entre las/los brasileñas/os (migradas/os o no) como entre las/los portuguesas/es.

Según Almeida (2000), el discurso luso-tropicalista se hace notar en la presencia de una especie de “luso-tropicalismo de sentido común” en Brasil y en la persistencia, en Portugal, de la retórica expansionista e imperial. En este discurso, la (re)presentación poscolonial de Brasil es encuadrada en la “lusofonía”, lugar de proyecciones identitarias genéricas. La alteridad exótica, la tropicalidad y la alteridad sensual que son asociadas a Brasil, son sometidas a las identidades específicamente portuguesas, con énfasis en la grandiosidad de los “descubrimientos”.

Finalmente, la actual construcción de Portugal como país europeo y la representación anexa de que pertenece al “primer mundo”, se da en oposición a la ubicación de Brasil en el “tercer mundo”. Así, podemos observar un sistema de clasificación de las nacionalidades, identificado tanto por Machado (2003) como confirmado por las encuestas de opinión de Garcia (2000), en el cual los africanos están en el extremo más devaluado; mientras las/los brasileñas/os están en una posición más intermedia pero claramente subalterna; y en el extremo valorados estarían los ingleses y otras nacionalidades europeas.

Respecto a su experiencia en la sociedad portuguesa, la mayoría de las/los informantes consideraban que existían fuertes prejuicios en contra de las/los brasileñas/os migradas/os en Portugal. Para concluir este

artículo, explico algunos pocos casos narrados por Ana, Isadora y Valéria. Ana, que superó el plazo de conclusión de su máster y volvía a Brasil sólo con una posgraduación, relacionaba las dificultades encontradas en la universidad con el hecho de ser brasileña, afirmando que los profesores muy a menudo eran hostiles y le impusieron innumerables obstáculos. También Isadora creía que gran parte de las dificultades que encontró para acceder a la universidad y a otras instituciones se debía a la discriminación contra las/los brasileñas/os. Ella consideraba que su formación era devaluada por haber sido realizada en Brasil, afirmando haber sido repetidamente desanimada e incluso maltratada (y acosada sexualmente) en sus búsquedas de trabajo, prácticas y formación en Portugal.

Isadora narraba una discusión en que el discurso anti-migración emergió en un tren suburbano. Según ella, uno de los pasajeros se irritó con su manera de sentarse, y tan pronto como notó que ella era brasileña, le dijo que “volviera a la favela”. En otra situación, ella y una amiga brasileña fueron aparatosamente expulsadas de un bar en la zona en que viven, Cascais<sup>27</sup>. Isadora contaba que pidieron una bebida, pero como el servicio tardó considerablemente, decidieron cancelar el pedido y pedir una bebida diferente. El camarero (que ella alegaba que las trató mal desde el principio) ignoró el cambio de pedido y momentos después vino a servir el pedido cancelado. Ellas dijeron que no iban a pagar por un pedido que había sido cancelado, el camarero dijo que iban a pagar y llamó a seguridad, que tiró sus bolsos y chaquetas en la calle. Ellas aparentaron que no se daban cuenta de esto y siguieron en el bar, y entonces el agente de seguridad las empujó fuera del bar. Ellas llamaron a la policía para dar parte del agente de seguridad, pero cuando ésta llegó, éste había desaparecido. La policía se alineó con el dueño del bar, que preguntó si ellas pensaban que se encontraban en Brasil.

Valéria, a su vez, citaba como ejemplo de discriminación la dificultad en alquilar un piso siendo brasileña. Ella pensaba que esto sucede porque “el brasileño tiene fama de no tener dinero” y los propietarios desconfían y no quieren alquilar. Otra dificultad es la obligación de tener un avalista portugués que tenga un inmueble propio. Igualmente, afirmaba que “una persona que no tiene derechos, no puede quejarse de nada”: Valéria contaba el caso de una amiga brasileña (dentista, Valéria se preocupaba de enfatizar que “nunca trabajó en la noche”), que,

---

<sup>27</sup> Municipio de la zona metropolitana de Lisboa, conocido por su elitismo.

habiendo viajado al Norte, compró alguna menudencia (una revista o algo parecido) y, al recibir el cambio equivocado, se quejó. El vendedor se puso furioso y la llamó puta. Finalmente, cuando Valéria salía por la noche decía encontrar una fuerte discriminación especialmente por parte de las mujeres, que la miraban con mala cara y tenían una actitud de menosprecio respecto a las brasileñas.

## Conclusión

En este artículo busqué realizar una aproximación a un grupo de migradas brasileñas en Portugal, analizando en sus vivencias la articulación entre género, clase y procesos de exotización/etnicización de la nacionalidad periférica en el contexto migratorio. Los relatos de las colaboradoras revelan la precariedad del trabajo, la vulnerabilidad socioeconómica y la subalternidad de género, así como, de entre las representaciones asociadas a la brasilidad, la exotización de ésta.

En el reclutamiento de mano de obra flexibilizada para integrar una clase trabajadora de bajo coste y pocos derechos, la inmigración en Portugal establece relaciones bastante desiguales, política, económica y legalmente. Simultáneamente, actúan representaciones relativas a las distintas ideologías nacionales que son accionadas por los agentes de diferentes nacionalidades, con todo lo que esto implica en distinciones y jerarquizaciones en el contexto migratorio.

Así, de modo recurrente en las representaciones asociadas a la nacionalidad, las desigualdades políticas, económicas y de derechos suelen ser expresadas en terminos étnicos y culturales. Esa combinación de clase y nacionalidad, proporciona un considerable proceso de precarización de las/los migradas/os en que, como vimos, género es una variable fundamental.

Respecto a los matrimonios mixtos, vemos cómo éstos, aparte de una estrategia de integración en la sociedad portuguesa, muchas veces significan aguerridas negociaciones de género para las colaboradoras. En éstas, se hallan expuestas a conflictos familiares, a la desigualdad económica (que en muchos casos significa una clara dependencia) y, en algún caso, incluso a la violencia doméstica.

Al analizar las representaciones sobre las migradas brasileñas y las representaciones accionadas por las mismas en Portugal, desde una perspectiva de género, se constata que las colaboradoras afirman constantemente la existencia de un *status* subordinado, explicando las formas en que están expuestas a la discriminación y precariedad. A través

del cuestionamiento de la hipótesis sobre existencia de un proceso de vulnerabilización de las migradas brasileñas, fui llevada a considerar los procesos de exotización y tropicalización como parte de la configuración identitaria de las informantes. Concluyo que la asociación entre género y nacionalidad origina representaciones de la mujer brasileña que la relacionan con los atributos esencializados asociados a Brasil de una manera general: tropicalidad, morenidad, samba, etcétera, en que la percepción de las femineidades brasileñas ocurre a través de la producción de estereotipos.

## **Bibliografía**

- Almeida, Miguel Vale de (2000). *Um mar da cor da terra: raça, cultura e política da identidade*. Oeiras: Celta Editora.
- Andersen, Benedict (1991). *Imagined Communities*. London: Verso.
- Baganha, Maria Ioannis (2003). "La inmigración y el mercado de trabajo en Portugal". *Migraciones*, núm. 14, pp. 131-144.
- Bowman, Glenn (1989). "Fucking Tourists. Sexual Relations and Tourism in Jerusalem's Old City". *Critique of Anthropology*, núm. 9, pp. 77-93.
- Butler, Judith (1991). *Gender Trouble: Feminism and the subversion of identity*. New York: Routledge.
- Cohen, Erik (1971). "Arab Boys and Tourist Girls in a Mixed Jewish-Arab Community". *International Journal of Comparative Sociology*, núm. 12, pp. 217-233.
- Ferreira, Eduardo de Sousa y Elena Rato (2000). *Economia e Imigrantes: Contribuição dos Imigrantes para a Economia Portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2006). *State of World Population 2006. A Passage to hope: women and international migration*. New York: NFPA.
- García, José Luís et al (2000). *Portugal Migrante: Emigrantes e Imigrados. Dois estudos introdutórios*. Oeiras: Celta Editora.
- Gil, Carmen Gregorio (2002). "Procesos migratorios y desigualdad de género". En García Mina, Ana y María José Carrasco (eds.) *Cuestiones de género en el fenómeno de las migraciones* (pp.11-38). Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Gilroy, Paul (1993). *The Black Atlantic: Modernity and double consciousness*. Cambridge: Harvard University Press.

- Haraway, Donna (1991). *Simians, cyborgs, and women – the reinvention of nature*. New York: Routledge.
- Malheiros, Jorge (2007). *A Imigração Brasileira em Portugal*. Lisboa: ACIDI.
- McClintock, Anne (1995). *Imperial Leather: race, gender and sexuality in the colonial contest*. London: Routledge.
- Moore, Henrietta (1988). *Feminism and Anthropology*. Cambridge: Polity Press.
- Nash, Mary (2006). “Identidades de género, mecanismos de subalternidad y procesos de emancipación femenina”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 73-74, pp. 39-57.
- Parella, Sonia (2003). *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial.
- Piscitelli, Adriana (2004). “On ‘gringos’ and ‘natives’: gender and sexuality in the context of international sex tourism in Fortaleza, Brazil”. *Vibrant*, vol. 1, núm. 1/2, pp. 87-114.
- Portes, Alejandro (1999). *Migrações Internacionais: Origens, Tipos e Modos de Incorporação*. Oeiras: Celta Editora.
- Rodrigo Alsina, Miquel (2006). “Posmodernidad y Crisis de Identidad”. *Revista Científica de Información y Comunicación*, núm. 3, pp. 125-146.
- Rugy, Anne (2000). *Dimensão Económica e Demográfica da Migração na Europa Multicultural*. Oeiras: Celta Editora.
- Sipi, Remei y Mariel Araya (2005). *Les Dones Migrades: apunts, històries, reflexions, aportacions...* Barcelona: Institut Català de les Dones.
- Solé, Carlota (1994). *La mujer inmigrante*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Stolke, Verena (1995). Talking Culture: New Boundaries, New Rethorics of Exclusion in Europe. *Current Anthropology*, vol. 36, no. 1, pp. 1-24.



## **Pobreza en espacios rurales marginados: el caso de la población indígena en la sierra nororiental de Puebla, México**

*José Pedro Juárez Sánchez<sup>1</sup>*

Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México

*Benito Ramírez Valverde<sup>2</sup>*

Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México

### **Introducción**

En las últimas décadas del siglo pasado, se han suscitado cambios en el contexto mundial, no sólo de orden económico, también político, social y cultural. Estos cambios o transformaciones son impulsados por las empresas transnacionales y son promovidos por los principales organismos multinacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en forma de programas de ajuste estructural, fundamentalmente en los países subdesarrollados. Su objetivo es construir un mundo global y para ello fue necesario proclamar la disminución de la intervención del Estado en la economía. Es por ello de suma importancia en nuestros días hablar de globalización para entender y comprender la reestructuración de la economía y los impactos que se están suscitando en determinados territorios, como la pobreza. En este contexto Delgado (2005) menciona que si se revisan los impactos de las políticas del FMI y del BM en los distintos países del mundo, pero principalmente en el Tercer Mundo, se encuentra que se incrementó la pobreza y sus secuelas de mortalidad infantil, insalubridad, desnutrición, analfabetismo, migración interna y externa, y se observa que se redujeron las expectativas de vida de la población, entre otros males sociales.

En América Latina el porcentaje de pobres aumentó de 40,5 a 44 por ciento de 1980 a 2002, y en ese mismo periodo la indigencia pasó de 18,6 a 19,4 por ciento. En este periodo la población rural pobre aumentó

---

<sup>1</sup> Ph. D. en Estudios Latinoamericanos por la Tulane University, Nueva Orleans, Estados Unidos y Profesor Investigador Adjunto del Colegio de Postgraduados Campus Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Correo electrónico: bramirez@colpos.mx

<sup>2</sup> Doctor en Geografía por la Universidad de Barcelona, España y Profesor-Investigador Adjunto del Colegio de Postgraduados Campus Puebla, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Correo electrónico: pjuarez@colpos.mx

ligeramente de 59,9 a 61,8 por ciento y la indigencia pasó de 32,7 a 37,9 por ciento (CEPAL, 2006: 64). Ello significó aumento en la pobreza e indigencia, y refleja falta de progreso en las condiciones de vida de la población, lo cual señala que las estrategias implementadas para modernizar a los estados y mejorar las condiciones de vida de la población, no han sido las más efectivas, y se vislumbra que la pobreza en los países de América Latina se perpetuará si persiste esta forma de promover el desarrollo económico y social.

En México los indicadores muestran que la pobreza pasó de 47,7 a 37 por ciento y la indigencia de 18,7 a 11,7 por ciento de 1990 a 2004 (CEPAL, 2006: 71). En el ámbito rural en el 2004, la cifra de población pobre fue de 22 millones 139 mil 967, y para 2005 se elevó a 23 millones 828 mil 638 personas. A partir de un ejercicio comparativo entre el ámbito urbano y rural, se destaca que la pobreza alimentaria urbana es de 9,9 por ciento, y asciende a 32,3 en las áreas rurales<sup>3</sup>. Este dato pone de manifiesto que la pobreza en México se sigue concentrando fundamentalmente en los territorios rurales. La población indígena en México asciende a 9.278 millones de personas y el número de indígenas pobres es de 7.68 millones<sup>4</sup>. Con estos resultados se concluye que la pobreza no se ha logrado combatir adecuadamente, y al contrario ésta se encuentra en continuo aumento. En contraparte, también se reproducen de manera importante el número de ricos en el país: en un estudio realizado sobre las personas más ricas, se observa que han crecido de manera importante: en 1987 existía un millonario con 1,3 miles de millones de dólares y en 2004 se tenían 11 millonarios con 32,05 miles de millones de dólares (De la Torre, 2006: 141).

El informe de desarrollo humano presentado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2006), menciona que el ingreso promedio anual a escala mundial es de 5.533 dólares y que el 80 por ciento vive con menos de este promedio. Cooper, *et al.* (2006: 14) son más específicos al mencionar que en el mundo existen 1.093 millones de personas con ingresos equivalentes a un dólar por día y 2.736 millones hacen frente a sus necesidades con dos dólares diarios. Es decir, que el 63 por ciento de la población a escala mundial vive hasta con dos dólares, lo cual indica que no tienen los ingresos suficientes para adquirir o para producir en un sistema de autoconsumo los alimentos necesarios para mantener una calidad de vida adecuada. En esta situación lamenta-

<sup>3</sup> La Jornada 2 de octubre de 2006, Muñoz, Alma.

<sup>4</sup> La Jornada 18 de abril de 2003, Boltvinik.

ble se encuentra gran parte de la población y específicamente la rural e indígena de México.

## **1. El papel de la agricultura en el bienestar de la población rural con énfasis en la cafeticultura**

Uno de los papeles principales de la agricultura es el combate de la pobreza; al respecto Braun *et al.* (2005: 3) mencionan que las mejoras en la productividad agrícola orientadas a los pequeños agricultores, benefician en primer lugar a las poblaciones rurales pobres y que el incremento de la productividad agrícola les permite sembrar más alimentos, lo cual se traduce en mejores dietas; por esto no se ha alcanzado. A pesar de haber perdido importancia económica la agricultura en el siglo XXI, sigue siendo un instrumento fundamental para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza (BM, 2008: 1). En el 2001, el 44 por ciento de la fuerza de trabajo activa en el mundo, tenía empleo en el sector agrícola, en los países desarrollados el 7 por ciento, en aquéllos en vías de desarrollo el 54 por ciento y los que se encuentran en transición empleaban al 15 por ciento. Pero en las últimas décadas se ha asistido a una transformación estructural de los empleos: en 2007, a escala mundial el sector servicios aumentó más su contribución al empleo que el sector agrícola. El primero proporciona hoy en día el 42,7 por ciento de los puestos de trabajo en el mundo; la agricultura en cambio sólo brinda el 34,9 por ciento. El sector industrial, entre 1997 y 2003 experimentó una ligera disminución, para continuar con una incipiente recuperación en estos últimos años. En 2007, este sector empleaba al 22,4 por ciento de los trabajadores (OIT, 2008: 11).

Se estima que la agricultura es el medio de vida del 86 por ciento de la población rural. Ofrece empleo a 1.300 millones de pequeños productores y trabajadores sin tierra, brinda bienestar social en los casos de crisis urbanas y es la base de las comunidades rurales viables. De los 5.500 millones de habitantes del mundo en desarrollo, 3.000 millones viven en zonas rurales, es decir, casi media humanidad. De esta población rural, aproximadamente 2.500 millones pertenecen a hogares que desarrollan actividades agrícolas y 1.500 millones a hogares de pequeños agricultores, de acuerdo a datos proporcionados por el Banco Mundial (2007: 4). La mitad de los trabajadores del mundo se encuentran en la agricultura y el 40 por ciento (unos 440 millones) son empleados asalariados (OIT, 2002: 4). Estos datos muestran la importancia que tiene el sector agrícola en el bienestar de la población que depende económicamente de ella y

especialmente los pequeños agricultores; a pesar de haber disminuido su importancia económica sigue empleando a gran parte de la población del mundo.

La agricultura no sólo es importante por el papel que juega en la estructura de la población económicamente activa, también lo son los subsidios a la producción que se brindan en los países desarrollados y cuyo efecto inmediato es la reducción de los precios agrícolas en los países subdesarrollados. Cada año, los países ricos dedican más de US\$300 mil millones al apoyo de su agricultura, unas seis veces el importe que asignan a la asistencia para el desarrollo en el exterior. Finalmente, la mayoría de los subsidios buscan respaldar la producción y generar excedentes, que luego son llevados a los mercados mundiales de los países con menor desarrollo, a precios que no tienen ninguna relación con los costos de producción. Esta política ha traído consigo que principalmente los pequeños agricultores no puedan competir con este tipo de política comercial de sus rivales subsidiados, ante esta situación los productores agrícolas más pobres del mundo se ven forzados a abandonar los mercados internacionales, e incluso los nacionales (Watkins, et al. 2004: 3).

Pero quien se beneficia de la política agrícola son las empresas transnacionales. Ribeiro<sup>5</sup> menciona que solamente el 10 por ciento de la producción agrícola mundial es destinada al comercio internacional, por lo que la mayoría de los países produce en su territorio casi todos los alimentos que consume, sin embargo, la producción que se destina al mercado internacional está fuertemente controlada por un grupo de empresas transnacionales. Así sucede con el 90 por ciento del comercio global de maíz, trigo, café, cacao y piña. La liberación comercial entonces beneficia a pocas empresas agralimentarias, al realizar prácticas desleales. Healy, Pearse y Stockbridge (1998) mencionan que las políticas proteccionistas que practican los países industrializados han creado grandes distorsiones en los mercados mundiales de alimentos, al reducir los precios mundiales de los productos agrícolas de las zonas templadas a niveles tan bajos que resultaban anticompetitivos para sus productores, y provocan inestabilidad en el mercado mundial. Los subsidios otorgados a los grandes productores y corporaciones del Norte, han causado un impacto negativo debido a que conducen al *dumping* y a la destrucción de los modos de vida rurales en el Tercer Mundo. En cambio los subsidios otorgados a agricultores familiares del tercer mundo cumplen otra función; entre ellas se puede mencionar el mantenerlos en sus tierras de

---

<sup>5</sup> La Jornada 8 de enero de 2005, Ribeiro, Silvia.

cultivo, y para generar economías rurales vibrantes; los subsidios para la conservación del suelo, que tiene por objetivo fomentar prácticas agrícolas sostenibles; y la venta directa a los consumidores locales, tienen un efecto benéfico para la población rural (Rosset, 2003: 4).

Al controlar las empresas transnacionales el mercado mundial agrícola mediante su liberación, por lo regular buscan que los precios de los productos agrícolas tiendan a caer, y sólo los precios de los productos destinados a los consumidores permanecen, y en ocasiones éstos se incrementan, es el caso del café. En 2004 y 2005, las empresas transnacionales no sólo controlaban la producción, sino también el mercado de las semillas, presenciándose un auge en las fusiones de la industria de semillas y un reacomodo de sus lugares de importancia en el mercado mundial. Bajo este contexto el control de los alimentos contribuye a que la agricultura pierda importancia como suministrador de alimentos directo a los consumidores; el productor agrario pasa a ser un elemento de la cadena de producción, por el crecimiento de los sectores de la transformación y distribución, que junto a ella conforman un sistema único, denominado “Sistema Agroalimentario” (Iglesias, D. H. 2001: II). En este mismo sentido Murray (1999) menciona que la agricultura ha cambiado de manera irreconocible. Es evidente que la naturaleza del cultivo agrícola y la producción de alimentos se ha movido desde un modelo convencional basado en la producción familiar para mercados locales y nacionales, hacia un complejo agroalimentario con alcance global. Con ello se interpretaría que la agricultura ahora es suministradora de materias primas y no de alimentos, con lo que pierden importancia los agricultores en la cadena de valor de los alimentos o materias primas que suministran al mercado.

Otro elemento que contribuye de manera importante al cambio del papel de la agricultura, es el cambio de los hábitos alimenticios de la población principalmente urbana. Riveros (2005: 29) menciona que existe un aumento del interés por los alimentos que ofrecen ventajas funcionales y una creciente importancia de las cadenas de comida rápida y servicios de alimentación. Se traduce, además, en un renovado interés por productos semiprocesados de frutas y hortalizas, por salsas y aderezos para acompañar platos salados o dulces, y por productos semielaborados que adquieren las cadenas de comida rápida y los servicios de alimentación. De este cambio los pequeños agricultores son marginados y su incorporación al mercado es cada vez más difícil. Ahora el mercado de alimentos es controlado por grandes cadenas comerciales, los 30 más grandes distribuidores de alimentos controlan aproximadamente el 36

por ciento del mercado global de distribución de alimentos (con ingresos combinados por mil millones, 262 mil dólares). En resumen se encuentra que en el sector agrícola principalmente los pequeños agricultores han perdido poder adquisitivo; entre las causas que lo han originado se puede mencionar los subsidios que otorgan los países desarrollados a sus productores, la liberación de los mercados agropecuarios y a la creciente participación de los distribuidores de alimentos en el mundo. Estas acciones han permitido ir controlando el mercado agropecuario tanto de materias primas agropecuarias, como la distribución de los alimentos en verde y de los procesados por las empresas transnacionales. La consecuencia ha sido la disminución de los precios de los productos que llevan al mercado y por consiguiente sus ingresos.

Al respecto la FAO publicó una lista de 84 países pobres deficitarios en la producción de alimentos. Esta relación incluye a 41 de África —entre los cuales se encuentran casi todos los de la región subsahariana y Sudán; en el norte Marruecos y Egipto; Siria, Afganistán, Irak, Yemen, Turkmenistán, Tajikistán, Uzbekistan, Pakistán, India, China, Filipinas, Indonesia y Bangladesh. Hay cuatro países latinoamericanos: Honduras, Nicaragua, Haití y Ecuador (Schoijet, 2005: 191). En el caso de México durante el periodo de 1995-2000, el comercio exterior agrícola presentó la particularidad, de que las importaciones crecieron más que las exportaciones: la compra de productos agrícolas que México realizó en el mercado mundial creció el 85 por ciento durante el periodo mencionado, y las exportaciones sólo se incrementaron el 26,58 por ciento; esto significó que México aumentará su dependencia del mercado mundial para abastecer su mercado interno de alimentos (Tepach, s/f: 7). En México el cultivo que tiene mayor importancia, tanto por su superficie cosechada como por el número de agricultores que dependen económicamente, es el maíz: en los últimos años se ha incrementado el número de toneladas importadas, como consecuencia de la política agrícola implementada en el país. Juárez y Ramírez (2006: 390) encuentran que los bajos rendimientos obtenidos por los agricultores en maíz se explican en parte por su adaptación a un nuevo contexto originado por la política agrícola, donde los campesinos invierten hasta donde creen que los rendimientos no decrecerán tan deprisa y puedan mantenerlos aunque no incrementarlos. Esta adaptación, es originada por el incremento de los costos de producción y la reducción de los precios del maíz en términos reales.

En el caso de los productores de café, su actual crisis en el mercado mundial está destruyendo el medio de vida de 25 millones de productores en el mundo. En tres años el precio del café ha caído al menos el

50 por ciento, alcanzando los niveles de hace 30 años y las previsiones a largo plazo son pesimistas. Los cultivadores de café de los países en vías de desarrollo en la gran mayoría, sus plantaciones se localizan distribuidas en el mundo en sitios apartados, explotados regularmente por pequeños propietarios empobrecidos. El 70 por ciento del café mundial se cultiva en granjas de menos de 10 hectáreas; y de éste, la gran mayoría se cultiva en terrenos familiares de 1-5 hectáreas (Bungeroth, 2004: 6). En México 486.314 productores se dedican al cultivo del café y cuentan con 684.763 hectáreas plantadas con este aromático, promediando 1,4 hectáreas por productor, el 70 por ciento de los productores son indígenas ubicados en las regiones con mayor pobreza y marginación del país (Aragón, 2006: 14). Ello indica que hablar de producción de café en México es hablar de pobreza y de población indígena. El hambre se extiende en las zonas cafeteras a consecuencia de la crisis internacional del sector cafetero; el bienestar de sus productores se ha visto afectado y ha repercutido en su calidad de vida. Campesinos de Nicaragua, Honduras, Guatemala, Etiopía, Vietnam, y otros países productores de café, ya no pueden alimentar a sus familias y están al límite de la hambruna. Según el Programa Mundial de Alimentos, en Honduras 30.000 personas sufren hambruna por culpa de la crisis del café y la sequía, y cientos de niños son hospitalizados por problemas de malnutrición (Intermón Oxfam, 2002). Los productores de los municipios que se estudian en este trabajo tienen condiciones similares a los de los países mencionados con antelación, son minifundistas con un alto grado de pobreza y marginación.

La reestructuración económica registrada en la agricultura ha traído una mayor pobreza de sus agricultores, que se manifiesta en su alimentación, en el tipo y servicios que tiene su vivienda y su constante incorporación al Empleo Rural No Agrícola (ERNA). La globalización económica ha sido perjudicial para los pequeños agricultores, y la política social implementada no ha dado los resultados esperados entre esta población. Estos son los efectos de la globalización agroalimentaria.

Por consiguiente el combate a la pobreza ha sido dirigida al incremento de la producción –mayor apoyo a la producción– e inversión en capital humano. Estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2003: 2) señalan que la pobreza en América Latina está fuertemente asociada a los bajos niveles de educación. La incidencia de la pobreza en hogares encabezados por personas que alcanzaron sólo la educación primaria (41,3 por ciento) es más de ocho veces mayor, que en hogares encabezados por personas con educación superior (5,1 por ciento). La pobreza está también asociada a la pertenencia a grupos

indígenas y descendencia africana; en países como Brasil, Guatemala y Perú, la incidencia de pobreza entre estos grupos es alrededor del doble que la del resto de la población.

También se puede relacionar la pobreza con la desnutrición: en 2001-03, según estimaciones de la FAO, había todavía 854 millones de personas subnutridas a escala mundial: 820 millones en los países en desarrollo, 25 millones en los países en transición y 9 millones en los países industrializados (FAO, 2006: 8). Dos mil millones sufren malnutrición y 15 millones de ellas mueren cada año como consecuencia del hambre y la malnutrición. Lo que significa 30 mil personas al día, o sea, una cada tres segundos y en la mayor parte de los casos, niños (Esquinas, 2006: 27). En América Latina desde 1990-92 hasta 2002-04, el número de personas subnutridas en la región se redujo de 59,4 millones a 52,4 millones (FAO, 2006: 138), es decir que se pasó del 13 al 10 por ciento de la población total. Además, alrededor del 7 por ciento de los niños presenta desnutrición global (peso para la edad o insuficiencia ponderal).

Al respecto se encuentra que en la mayoría de los países del mundo, la energía es aportada por los cereales, ya que tienen un alto contenido en carbohidratos y nutrientes transformados directamente por el cuerpo en energía. Uno de los carbohidratos más importantes es el maíz; en México, destacan los patrones de consumo maíz y leguminosas. Estos dos alimentos son las principales fuentes de energía, de proteína y de grasa; es menor para carnes, frutas y hortalizas, trigo y arroz. Las raíces y tubérculos tienen muy poca participación en la dieta energética (FAOSTAT, 2004). Se puede decir que este tipo de alimentación en México obedece al deterioro de los ingresos de las familias campesinas.

## **2. Objetivos y metodología**

El objetivo de la investigación es dar a conocer la percepción y condiciones de pobreza expresadas a través de la alimentación, tipo de vivienda y servicios que tiene la población de los municipios de estudio; además se analizó el crecimiento del empleo no agrícola. Para realizar la investigación fue necesario determinar el tamaño de muestra. En la primera etapa de este trabajo de investigación, se determinó estudiar sólo una parte de los municipios de la región totonaca. Usando información de los municipios, se seleccionaron los siguientes: Huehuetla, Hueytlalpan, Olintla y Zapotitlán de Méndez. Éstos son habitados en su gran mayoría por personas de origen Totonaco. El 78,20 por ciento de las familias participan en la región en un programa gubernamental de combate a la pobreza

denominado PROGRESA, este resultado demuestra que tienen un alto nivel de pobreza los cuatro municipios seleccionados para el estudio.

Una vez seleccionados los municipios, se decidió obtener una muestra estadística para cada municipio. De acuerdo a los objetivos del estudio y a la información con que se contaba, se decidió utilizar muestreo cualitativo. Considerando el porcentaje de participación en PROGRESA, se pensó utilizar para definir el tamaño de muestra, valores de  $p_n=.75$  y  $q_n=.25$  con una precisión del 90 por ciento y confiabilidad de 0.1. Entonces, el tamaño de muestra para muestreo cualitativo se calcula con la siguiente ecuación:

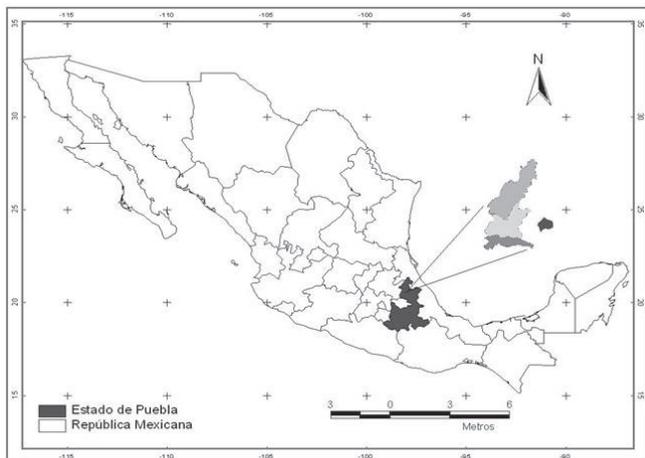
$$n = \frac{NZ^2_{\alpha/2} p_n q_n}{N d^2 + Z^2_{\alpha/2} p_n q_n}$$

donde :

- d** Precisión
- Z<sub>α/2</sub>** Confiabilidad
- N** Tamaño de la población
- p<sub>n</sub>** Proporción con la característica de interés
- q<sub>n</sub>** Proporción sin la característica de interés

En este estudio se entrevistaron a 200 productores de café, de los cuales el 30,5 por ciento pertenecían al municipio Zapotitlán, el 32 por ciento a Olintla, el 29,5 por ciento a Hueytalpan y el 8 por ciento eran habitantes del municipio de Huehuetla. Los municipios de estudio se localizan en la Sierra Nororiente de Puebla; Huehuetla y Olintla son los municipios con mayor número de habitantes el primero tiene una población de 16.130 personas y el segundo 12.104 habitantes: le sigue Zapotitlán de Méndez con una población total de 5.178 personas y Hueytalpan con 4.661 habitantes. La Población Económicamente Activa en los municipios va de los 1.500 a 5.200 personas; su actividad económica más importante es la agricultura y los principales cultivos que explotan son: café, maíz, frijol, caña de azúcar y pimienta; en cuanto a frutales los que más presencia tienen son: naranjo, mamey, zapote, lima y plátano, además tienen ganado bovino, caprino y diferentes tipos de aves (Secretaría de Gobernación, 1999). En la figura 1 se aprecia la localización de los municipios de estudio.

**Figura 1. Localización espacial de los municipios de estudio**



Fuente: elaboración propia a partir de Síntesis Geográfica del Estado de Puebla, 2000.

El municipio de Zapotitlán tiene un excelente potencial turístico a través de la espeleología y el agroturismo. Como podrá observarse los municipios de estudio tienen pequeñas poblaciones y por lo regular sus asentamientos son pequeños y dispersos.

### **3. Pobreza y alimentación rural en espacios habitados por indígenas**

El estado de Puebla, es una de las entidades de México con mayores niveles de marginación, ocupa el séptimo lugar en este renglón detrás del estado de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo y San Luis Potosí (CONAPO 2001: 17), en 2005 se reporta que el 4,9 por ciento y el 32,3 por ciento de la población, tenía muy altos y altos niveles de marginación. Estos resultados indican que 1.965.053 personas del estado, son consideradas pobres. La población rural en el 2000 representó el 31,7 por ciento de la población total del estado y se calculó en este mismo año que la población indígena ascendía a 548.723 personas (INEGI, 2008). La población con mayores niveles de marginación y pobreza en la entidad se ubican en espacios rurales habitados por indígenas. En contraste, el Estado tiene una de las ciudades más importantes del país –mu-

nicipio de Puebla— destaca por su actividad económica, infraestructura educativa, de salud, turismo de ciudad y compras, además de que en ésta se asientan los poderes políticos del estado.

Con respecto a los municipios de estudio, Huehuetla, Hueytalpan y Olintla, de acuerdo a CONAPO (2007: 178-179) la totalidad de sus habitantes viven entre muy alto y alto nivel de marginación; y en Zapotitlán el 67,7 por ciento de su población, está ubicada con niveles de marginación altos. Estos datos ponen de manifiesto que los habitantes de los municipios de estudio, son personas pobres y marginadas. En promedio las familias de los municipios de estudio tienen 4,1 miembros, con un mínimo y máximo de 1 y 10 personas. La edad promedio de los esposos es de 54 años y la esposa tiene 48 años. En promedio tienen 3,7 hijos, este promedio es superior al nacional que es de 2,5. Los miembros de las familias de estos municipios son bilingües, hablan el idioma totonaco y español, y en menor proporción náhuatl. En el estado de Puebla estos idiomas son los que tienen el mayor número de hablantes —náhuatl 72,4 y totonaco 17,7 por ciento (INEGI, 2008)— y se localizan fundamentalmente en la Sierra Norte, Nororiente y Sierra Negra. Cabe destacar que los totonacos se asentaron en la parte Norte y Nororiente de Puebla.

Los entrevistados trabajan en la agricultura: el 96,9 por ciento tiene plantaciones de café y el 3,1 por ciento siembra maíz, lo cual indica que su principal actividad económica es la cafecultura. En promedio tienen 1,4 hectáreas, con un rendimiento de café cereza de 2082,83 kilos por hectárea. Estos resultados son similares a los que presentan Ramírez y Juárez (2007) en otros municipios de la Sierra Nororiente; mencionan que en éstos se presenta un minifundio extremo tienen en promedio 1,42 hectáreas y están distribuidas en varios predios con un rendimiento promedio de 1662,2 kilogramos por hectárea. Estos espacios cafetaleros están en crisis, debido a los bajos rendimientos del café, producto de la desatención de las actividades tecnológicas provocadas por los bajos precios del aromático.

La pobreza en la actualidad es un tema de importancia fundamental y debido a ello se han logrado avances metodológicos sobre su medición, a tal grado que se ha convertido en unos de los criterios más importantes para evaluar el desempeño gubernamental. Entre la información necesaria para el diseño de políticas públicas se encuentra la proporción de pobres existentes, la intensidad de su pobreza, la identificación de dónde viven y a qué se dedican los pobres, entre otros muchos elementos que las mediciones de pobreza pueden proporcionar y deberían orientar la formulación de las políticas y los programas (Boltvinik, 2001: 454). Sen

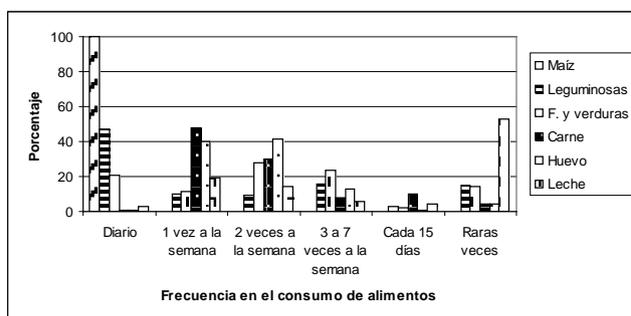
(1992: 310) concluye que las definiciones y estudios de pobreza deben enfocarse a la condición y necesidades de los pobres, y que los efectos sobre el resto de la sociedad deberían ser objeto de estudio, pero no figurarían en la definición. Este trabajo busca conocer la percepción de la pobreza por quienes la padecen, mediante el consumo de alimentos a que tiene acceso la población indígena de cuatro municipios de la sierra nororiente de Puebla, México. Para ello se divide y analiza la alimentación en hidratos de carbono y proteínas, que aportan el 90 por ciento del peso seco de la dieta, y el cien por ciento de su energía (teniendo en cuenta las grasas). Son los principales ingredientes de la dieta y el material básico que compone el cuerpo humano (por norma general, las proteínas y grasas forman el 44 y el 36 por ciento del peso del cuerpo, respectivamente), o bien el “combustible” necesario para que funcione (lo ideal es que los hidratos de carbono y las grasas nos proporcionen el 55 y el 30 por ciento de nuestra energía).

El consumo de alimentos en México se caracteriza por los aspectos culturales que se definen a través de hábitos de consumo familiar e individual y los económicos que permiten, en última instancia, el acceso a ellos. Así se tiene que actualmente en el país, el consumo de maíz es el principal alimento de la población y especialmente de la rural. En los municipios de estudio la totalidad de entrevistados mencionaron que este cultivo lo consumen diariamente y tres veces al día en forma de tortilla. La tortilla de maíz se constituye en su principal fuente de energía en forma de almidón (polisacáridos). Con respecto al consumo de leguminosas se encuentra que el 47,3 por ciento las consume diariamente y el 34,8 por ciento por lo menos una vez a la semana, es decir que el 82,1 por ciento las consume al menos una vez a la semana. Dentro de éstas se destaca el consumo de los frijoles, en menor medida consumen garbanzos y habas. Se puede concluir que los carbohidratos es la principal fuente de energía de la población de estudio y es similar a la de otros países subdesarrollados. Las principales fuentes de energía para casi todos los países asiáticos, africanos y latinoamericanos son los carbohidratos. Constituyen en general la mayor porción de su dieta, tanto como el 80 por ciento en algunos casos. Por el contrario, los carbohidratos representan únicamente del 45 al 50 por ciento de la dieta en muchos países industrializados (Latham, 2003: 99).

Sí persiste la política agrícola y si la unidad de producción familiar no es capaz de producir los suficientes carbohidratos, arrojará a esta población al mercado de la tortilla de maíz. Pero éste no está en su mejor momento para el consumidor, ya que su precio en 2007 aumentó de

5,1 a 8,50 pesos cincuenta centavos<sup>6</sup> ello significó un aumento del 40 por ciento con respecto al costo que tenía el producto en el 2006<sup>7</sup>. Esta situación pone en riesgo la compra del principal alimento productor de energía de esta población, si no aplica medidas el gobierno para corregir esta tendencia, no podrán comprarla en la cantidad que consumen y disminuirá su consumo, agravando su estado nutricional. En la figura 2 se observa con claridad el tipo de alimentos que consumen los entrevistados.

**Figura 2. Tipo de alimentos y número de veces que los consumen**



Fuente: encuesta a agricultores, 2003.

Las proteínas son el principal componente estructural de las células y los tejidos, constituyen la mayor porción de sustancias de los músculos y órganos (aparte del agua). Las proteínas son necesarias para el crecimiento y desarrollo corporal; para el mantenimiento y reparación del cuerpo, y para el reemplazo de tejidos desgastados o dañados; para producir enzimas metabólicas y digestivas; y como un constituyente esencial de ciertas hormonas como la tiroxina e insulina ((Latham, 2003: 102). El consumo de proteínas las podemos encontrar tanto en los vegetales, frutas así como en los animales.

El consumo de frutas y verduras entre los entrevistados es muy irregular: el 20,5 por ciento mencionó que las consumen todos los días y el 63,2 por ciento las consume un día a la semana, o de tres a siete días a

<sup>6</sup> Equivale a .46 y .77 centavos de dólar, a una cotización de once pesos mexicanos por un dólar.

<sup>7</sup> La Jornada 30 de enero de 2007, Herrera, Claudia.

la semana. El porcentaje restante la consume raras veces. En el municipio de Huehuetla se encontró que el 50 por ciento de las familias raras veces consumen frutas y verduras. Es importante destacar que en estos municipios las familias tienen una gran diversidad de plantas frutales como el naranjo, mamey, zapote, lima y plátano, es por ello que tienen la posibilidad de consumirlas. Pero también se tiene que señalar que la gastronomía de esta población se basa en el consumo de verduras como la cebolla, el jitomate y el tomate, que regularmente son utilizados como ingredientes en muchos platillos mezclándolos con diferentes tipos de Chile. Es poco común que consuman ensaladas de verduras o de frutas.

Son importantes las frutas y verduras, porque contienen muchas vitaminas y minerales que cumplen toda una serie de funciones en el organismo: la vitamina A, por ejemplo, mantiene la salud de la vista y la inmunidad contra las infecciones; el potasio favorece el correcto funcionamiento del sistema nervioso y los músculos; y las vitaminas del grupo B son necesarias para transformar los alimentos en energía (el ácido fólico, una de las vitaminas del grupo B más frecuentes en los alimentos, también contribuye a reducir el peligro de transmitir defectos neurológicos congénitos y a prevenir cardiopatías). Otros micronutrientes presentes en la fruta y las hortalizas, como la vitamina C y la vitamina E, tienen muchas propiedades antioxidantes que protegen las células de los agentes cancerígenos. La vitamina C, en particular, puede incrementar la absorción de calcio, mineral esencial para la salud ósea y dental, así como la de hierro de otros alimentos (la falta de hierro puede causar anemia, uno de los trastornos más graves asociados a la alimentación, que padecen unos 2.000 millones de personas en todo el mundo) (FAO, 2003: 100). Se puede decir que la población entrevistada no consume las frutas y verduras que necesita su cuerpo para transformarla en energía, y que la población está expuesta a contraer enfermedades descritas anteriormente, por no consumir adecuadamente este tipo de alimentos. Se observó que las unidades de producción familiar no producen las verduras que consumen, por lo regular son compradas en los mercados locales y hace más difícil su consumo en la cantidad necesaria para lograr una adecuada alimentación de su familia. Es por ello que se deben impulsar programas que fomenten la producción de alimentos en los traspatios de los productores, para lograr que diversifiquen el consumo de hortalizas.

Las proteínas de origen animal que consumen los entrevistados son en orden de importancia: la carne de pollo, cerdo y res. El 47,7 por ciento dijo que la consumen una vez a la semana, el 29,7 por ciento dos veces a la semana, el 8,2 por ciento de tres a 7 días a la semana, sólo el ,5 por

ciento la consume diariamente. El porcentaje restante podemos decir la consume de manera esporádica, que puede ser cada 15 días en adelante. Como podrá observarse este tipo de alimento pasa a una segunda categoría en su alimentación; la situación por la cual no consumen este tipo de alimentos son los precios elevados que tienen y a los ingresos que perciben, éstos no les permiten comprarlos. Juárez, Ramírez y Paredes (2007: 51) mencionan que en los municipios rurales con alta y muy alta marginación del estado de Puebla, el 40,8 por ciento de las familias consumen carne de pollo una vez a la semana, el 25,1 por ciento cada quince días y el 9 por ciento mensualmente. Con respecto al consumo de carne de cerdo se tiene que el 23 por ciento de los entrevistados mencionó que la come cada 2 días, el 24 por ciento quincenalmente, el 17 por ciento mensualmente, el 26 por ciento ocasionalmente y el 6,9 por ciento comentó que nunca la comen. Ello indica que su consumo no es frecuente y es más bien esporádico y que es muy similar al resultado encontrado en esta investigación. El tipo de carne que con mayor frecuencia consumen las familias de los municipios de estudio es la de pollo, ya que regularmente la producen en sus traspatios, en menor proporción consumen carne de cerdo y bovino. La carne de pescado no es consumida por esta población por su alto costo. Ello origina que la población de estos municipios tenga una dieta pobre en proteínas de origen animal y regular en proteínas de origen vegetal.

El consumo de huevo, es importante entre los habitantes del medio rural como lo puede ser la tortilla de maíz y los frijoles. Al respecto se encontró que el 39,8 de las familias entrevistadas lo consumen por lo menos una vez a la semana, el 41,3 por ciento dos veces a la semana y el 1 por ciento lo tiene diariamente en su mesa. Como podrá observarse la gran mayoría de la población consume huevos por lo menos una vez a la semana y se puede considerar como la principal fuente energía de origen animal. Se consume con frecuencia porque aún la mayoría de familias tienen aves de corral en sus traspatios, lo cual les permite tener este producto en su hogar. Con respecto al consumo de leche, se encuentra que el 57,9 por ciento de los encuestados la toma de manera muy esporádica, es un producto cuyo consumo es casi desconocido para ellos, sólo el 2,9 por ciento la consume diariamente, es por ello que frecuentemente las personas presenten deficiencias en calcio. Las familias en el desayuno toman principalmente atole, que es una bebida preparada con agua, maíz molido de color azul o rojo, y azúcar; estos ingredientes los mezclan y posteriormente los hierven y son proporcionados generalmente a los

niños y mujeres embarazadas. Las familias la toman por lo menos una vez a la semana.

En los municipios de estudio, el consumo de proteína animal es relativamente bajo y en mayor proporción se consumen las de origen vegetal. Lo que hace que las dietas sean bajas en consumo de carne, pescado y productos lácteos, debido a que la mayoría de las personas no cuentan con los recursos necesarios, y su producción no está a su alcance. Por lo regular cuando el consumo de proteínas de origen animal no es el adecuado, se requiere una gran variedad de proteínas de origen vegetal. Pero en el caso de estos municipios, no existe variación en los alimentos, la alimentación se basa cotidianamente en el consumo de tortilla de maíz, frijoles y huevo. Este tipo de alimentación afecta más a los niños, ya que requieren mayor cantidad de proteínas que los adultos, afectando su crecimiento y la reparación del organismo. Se puede decir que la alimentación de los entrevistados no ha variado mucho con respecto a la alimentación que tenían hace más de 500 años, en donde su dieta se centraba en el consumo de maíz, frijoles, chile y verduras como el nopal, quelites y carne que obtenían por medio de la cacería de aves y venados.

Con respecto a las características de sus viviendas se encuentra que el 95,5 por ciento de los entrevistados viven en casa propia; en promedio éstas tienen 2,3 cuartos, el 68 por ciento de los hogares tiene como mínimo un cuarto independiente, y viven en la casa en promedio 5,1 personas. Lo cual muestra que existe hacinamiento en los hogares de los entrevistados. Es importante mencionar que en algunas casas la cocina y la recámara están en un mismo cuarto y si tienen una recámara, ésta es habitada tanto por los hijos como sus respectivos padres. Las casas por lo regular tienen piso de tierra (73 por ciento), y piso de cemento (26,5 por ciento), el 30,5 por ciento de las paredes de los hogares las construyeron con adobe (tierra), el 27 por ciento con piedra, el 7,5 por ciento están hechas de tabique, el porcentaje restante edificaron sus paredes con varas, madera o láminas, ya sean de cartón o metálicas. El 42,7 por ciento de los entrevistados mencionó que el techo de sus casas lo construyeron con láminas, el 30,2 por ciento con teja y el 62,3 por ciento es de cemento. Como podrá observarse gran parte de los hogares se edificaron con materiales de la región para disminuir costos, pero éstas en ocasiones no permiten tener una vida acogedora dentro de ellas, debido a los intensos fríos que se presentan en estos municipios, o a las temperaturas elevadas que se registran.

Con respecto a los servicios que tienen los hogares de los entrevistados, el 69,7 por ciento dijo que tienen agua potable, el porcentaje restante

se abastece de norias, del río, de escurrimientos etcétera, es importante mencionar que menos de la mitad de los entrevistados en sus hogares no tienen drenaje, por lo que el 53,8 por ciento vierte a la calle sus desechos líquidos y a los ríos, y sólo el 5,6 por ciento tienen fosa séptica, lo cual crea focos de infección para la población, y contaminación de los ríos. Se le preguntó a los entrevistados si tenían baño o letrina: el 76,2 por ciento contestó afirmativamente; por lo regular en estos lugares, por el relieve topográfico accidentado, lo más común que tienen son letrinas ubicadas fuera del hogar a más de 10 metros de sus casas.

El 88,3 por ciento de las personas entrevistadas mencionaron que su hogar lo iluminan con energía eléctrica, el porcentaje restante utiliza para alumbrarse velas, candiles, lámpara de gas y petróleo. En un trabajo realizado por CONAPO (2000), se menciona que el 16,3 por ciento de los ocupantes de viviendas en el estado de Puebla, no tienen agua entubada; el 11,6 por ciento no tiene drenaje y el 24 por ciento tienen sus viviendas con piso de tierra. Los servicios públicos de que gozan los habitantes de estos municipios, son inferiores a los que se prestan en el Estado. Estos resultados manifiestan que la población de los municipios de estudio, no tienen una casa digna y los servicios públicos que tienen no les permiten vivir lo más cómodo posible a sus habitantes. Esta situación trae consigo problemas de salud y de bienestar.

Se puede decir que los habitantes de estos municipios tienen fuertes carencias en su alimentación y en la calidad de su hogar, y ante esta situación algunos miembros de la familia buscan empleo en actividades no agrícolas, y otros migran a los Estados Unidos para buscar mejorar la situación económica de la familia. Al respecto se encontró que el 19,3 por ciento de las familias mencionó que alguno de sus hijos salió a trabajar fuera de la comunidad, y el ,6 por ciento trabaja en los Estados Unidos. Este resultado indica que ahora los pobladores de estos municipios no sólo trabajan en la agricultura sino que también se emplean en actividades no agrícolas en porcentajes importantes y comienzan a migrar a escala nacional e internacional.

## **Conclusiones**

En el estudio se encuentra que la inmensa mayoría de la población es de ascendencia indígena totonaca; que producen café bajo condiciones de minifundio; que tienen los mayores rezagos de pobreza alimentaria y marginación como cualquier grupo indígena, y presentan condiciones de marginación mayor que cualquier otro grupo urbano del estado de

Puebla. Estos grupos históricamente han estado separados del desarrollo del país, su pobreza no es actual, ésta es ancestral, no han logrado mejorar sus condiciones de vida, han sido marginados del desarrollo económico y social, no sólo del estado también del país. En la pobreza que presenta esta población interviene la crisis del café y la política agrícola y social implementada en el país.

La alimentación de la población se sigue basando principalmente en el consumo de maíz, frijol, cebolla, jitomate, huevo y atoles; como se puede observar ésta no es muy variada y no es muy rica en proteínas de origen animal. De continuar esta tendencia no se logrará disminuir la pobreza de los municipios de estudio, ya que los niños que serán en el futuro los gestores del desarrollo, no llegarán con el capital humano adecuado para enfrentar la problemática del desarrollo que se les presente en su localidad. Pero no sólo será ese el problema, se tendrá que pensar cómo atender los problemas sanitarios, de desnutrición y las enfermedades que se presenten, ya que serán un obstáculo al desarrollo de sus municipios. Los diferentes niveles de gobierno deberán invertir una fuerte cantidad de dinero destinado a su combate.

Ante ello es importante trabajar en programas de desarrollo territorial rural que contemplen la producción de alimentos en los traspatios de los productores, que permitan cultivar los alimentos que compran y que consumen cotidianamente como el jitomate, la cebolla y otras verduras que no consumen por su alto valor económico. Éstos se pueden producir en sistemas de invernadero, o en huertos hortícolas a cielo abierto; también se debe fomentar la crianza de animales como aves, cerdos y conejos para elevar las proteínas de origen animal que tanta falta le hace a esta población. Ante estos retos es importante que trabajen de manera integral las distintas dependencias públicas federales, estatales y municipales, y dejen de actuar de manera individual.

También se encuentra que gran parte de la población no tiene una casa digna que le permita guarnecerse de las inclemencias climáticas, ya que los techos de las casas son de lámina y gran parte tiene pisos de tierra. Los servicios públicos de que disponen aún no son los adecuados y éstos acarrearán problemas como la carencia de agua que incrementa la posibilidad de adquirir enfermedades gastrointestinales, por lo que es importante, no sólo equipar a estos hogares con energía eléctrica y agua potable. En algunos casos las lagunas o ríos están contaminados por basura, heces fecales de los animales y por los desagües de las aguas negras provenientes de las casas, y de ahí se abastece de agua la gente; es por ello indispensable que se introduzca el drenaje y si no es posible por la

topografía del terreno, se deben llevar a cabo medidas complementarias como los baños en seco y de fosas sépticas. Además de debe fomentar la construcción de cisternas para la captación de agua en tiempo de lluvias y con ello se mitigue este tipo de carencias que tienen los habitantes de estos municipios en tiempos de secas.

La pobreza en este contexto no se eliminará, ésta permanecerá, pues para su combate se requieren medidas más profundas en la economía del país y principalmente en el cambio de la política agrícola y el libre mercado de los productos de origen agropecuarios, además de introducir a los agricultores en el comercio de productos orgánicos y de crear empleos no agrícolas en las comunidades de los entrevistados. Los apoyos brindados a la producción y alimentación por las diversas instancias gubernamentales son importantes pero insuficientes, deberían ampliar su cobertura para beneficiar a un mayor grupo de pobladores.

## Bibliografía

- Aragón, Carlos (2006). Cafeticultura, inequidad y pobreza. En: Benito Ramírez, J. Pedro Juárez y Alfredo Cesín (Eds.) *Productores indígenas de café de la Sierra Nororiental de Puebla* (pp. 13 - 32) Colegio de Postgraduados Campus Puebla, México y FOMIX.
- Banco Mundial (2007). *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*. Panorama general. Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2007). *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social*. Documento de Estrategia. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Boltvinik, Julio (2001). Opciones metodológicas para medir la pobreza en México. *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 10, pp. 869-878.
- Braun, Joachim, Swaminathan, M. S. y Rosegrant, Mark W. (2005). *Agricultura. Seguridad alimentaria, nutrición y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. International Food Policy Research Institute.
- Bungeroth, Annie. (2004). *La crisis del café*. Oxfam.
- CEPAL (2006). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. CEPAL, ONU.
- CONAPO, Cuadro A. (2000). Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa. CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda.
- CONAPO (2001). *Índices de marginación, 2000*. CONAPO.
- CONAPO (2007). *Índice de marginación a nivel localidad 2005*. CONAPO.

- Cooper, Emily, Ghazi, Polly, Holmes, Karen, Krchnak, Karin., Kura, Yumiko, LaViña, Antonio, Prager, Daniel, Steele, Paul, Vanaselt, Wendy y Virdin, John (2006). *La riqueza del pobre. Manejar los ecosistemas para combatir la pobreza*. PNUD, FIDA, BM e Instituto de Recursos Mundiales.
- Delgado, Diego. (2005). FMI y Banco Mundial el holocausto silencioso. *Globalización*, junio. Disponible en: <<http://rcci.net/globalizacion/index.htm>>.
- De La Torre, Rodolfo (2006). Los ricos de México. *Comercio Exterior*, vol. 56, núm. 2, febrero, p. 134-147.
- Esquinas, José. T. (2006). Hambre y globalización. Situación actual y cooperación internacional. En: Seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre. Seminario Internacional sobre Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre. Diputación de Córdoba Oficina de Cooperación Internacional y Servicios de Publicaciones universidad de Córdoba, España (pp. 27 – 35).
- FAO (2006). La erradicación del hambre en el mundo: evaluación de la situación diez años después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. FAO, 44 p.
- FAO (2003). Prioridad mundial al consumo de fruta y hortalizas. FAO, 8 p.
- FAOSTAT (2004). Hojas de balance de alimentos. FAOSTAT.
- Healy, Stephen., Pearce, Richard. y Stockbridge, Michael (1998). *El acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay. Repercusiones en los países en desarrollo*. Manual de capacitación. FAO. Disponible en: <<http://www.fao.org/docrep/004/W7814S/W7814S00.HTM>>.
- Iglesias, D. H. (2001). *Competitividad de la PYMES agroalimentarias: el papel de la articulación entre los componentes del sistema agroalimentario*. Cuaderno Técnico núm. 20, IICA, San José Costa Rica.
- INEGI (2000). *Síntesis Geográfica del Estado de Puebla*. Edit. INEGI, Gobierno del Estado de Puebla.
- INEGI (2001). *Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Aguascalientes, Aguascalientes, México.
- INEGI (2008). Distribución porcentual de la población hablante de lengua indígena de 5 y más años según grandes grupos de edad para cada entidad federativa, 2000 y 2005. INEGI. Disponi-

- ble en: <[www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mlen05&c=4173](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mlen05&c=4173)>.
- Intermon Oxfam (2005). *Crisis del Café. Pobreza para 25 millones de familias. Interfám Oxfam*, septiembre. Disponible en: <[www.IntermonOxfam.org](http://www.IntermonOxfam.org)>.
- Juárez, José Pedro y Ramírez, Benito (2006). El programa de subsidios directos a la agricultura (PROCAMPO) y el incremento de la producción de maíz en una región campesina de México. *Ra Ximhai*, mayo-agosto, vol. 2, núm. 2, pp. 373-391.
- Juárez, José Pedro, Ramírez, Benito y Paredes, Juan Alberto (2007). *Fortalecimiento de la producción de traspatio de familias pobres para garantizar su seguridad alimentaria*. Evaluación inicial. Colegio de Postgraduados Campus Puebla.
- Latham, Michael C. (2002). *Nutrición humana en el mundo en desarrollo*. Colección FAO: Alimentos y nutrición núm. 29.
- Murray, W. E. (1999). La globalización de la fruta, los cambios locales y el desigual desarrollo rural en América Latina: un análisis crítico del complejo de exportación de fruta chilena. *EURE*, vol. 25, núm. 75.
- Organización Internacional del Trabajo (2002). *Cosecha amarga. Trabajo infantil en la agricultura*. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (2008). *Tendencias mundiales del empleo*. OIT.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). *Informe de desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. PNUD.
- Ramírez, Benito y Juárez, José Pedro (2007). “Globalización y café: impacto en una región indígena de México”. Ponencia presentada en el: *VI congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales A.C. La encrucijada del México rural. Contrastes regionales en un mundo desigual*. Veracruz, México.
- Riveros, H. (2005). Agroindustria rural. Lectura actualizada de sus desafíos. *Desarrollo de Agronegocios*, núm. 3, pp. 29-34.
- Secretaría de Gobernación (1999). *Enciclopedia de los Municipios de México*. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal.
- Rosset, Peter (2003). Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements. *Institute for Food and Development Policy Background*, vol. 9, núm. pp. 4.

- Sen, Amartya K. (1992). Sobre Conceptos y medidas de Pobreza. *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril, pp. 310-322.
- Schoijet, Mauricio (2005). Población y producción de alimentos. Tendencias recientes. *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 36, núm. 141, pp. 183-203.
- Tépach, Reyes (2005). *La liberalización y el comercio intra-regional agrícola de México con los países que integran el TLCAN*. Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis, División de Economía y Comercio.
- Watkins, Kevin, von Braun, Joachim, Díaz-Bonilla, Eugenio y Gulati, Ashok (2004). *Políticas comerciales y seguridad alimentaria*. International Food Policy Research Institute.

# Geração de emprego e renda para comunidades carentes no Estado do Ceará, Brasil

César Borges<sup>1</sup>

Universidade Estadual do Ceará - Brasil

## Introdução

A globalização hoje está presente em todos os países, regiões ou comunidades. Estigmatizada por alguns, elogiada por outros, a globalização veio para ficar e, como tal, cabe a cada espaço geográfico procurar adaptar-se aos seus ditames, buscando, com isso, extrair seus aspectos positivos e minimizar aqueles considerados não desejáveis ou não condizentes com a realidade de cada entorno.

Com a globalização, acentuou-se, dentre outros, o processo de desigualdade social, mormente nas camadas mais pobres da população. Buscar minimizar essa situação tem sido o direcionamento de vários projetos, notadamente em países em processo de desenvolvimento. Esse processo de desenvolvimento ganhou um novo enfoque, na medida em que passou a ser avaliado de forma mais ampla, não se centrando apenas no foco do crescimento econômico, hoje apenas uma das pilastras do processo, em seu sentido macro. Com efeito, a dimensão do processo de desenvolvimento ganha novos contornos, analisando todo o espectro que possa acontecer em um território, aí compreendendo seus recursos, história, sociedade, valores e conhecimento. Nesse contexto, o desenvolvimento volta-se para o ser humano, objetivo maior de todo e qualquer processo de desenvolvimento. Isto porque o desenvolvimento é um fenômeno que resulta das relações humanas. São as pessoas que fazem o desenvolvimento. Daí se dizer que o processo de desenvolvimento depende do desejo e da adesão das pessoas, o que caracteriza o chamado *protagonismo local*.

Em outras palavras, mesmo que um projeto tenha sido concebido dentro da mais alta tecnologia, pelos cientistas mais preparados, será necessária a adesão e a participação das pessoas que vão executar esse projeto, mormente se o seu resultado venha a refletir em seu modo de

---

<sup>1</sup> Doutor em Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Barcelona e Professor da Universidade Estadual do Ceará. Correio eletrônico: cesarborges@uece.br

vida. Por outro lado, ninguém melhor do que um membro da comunidade para falar sobre suas dificuldades, seus problemas e, porque também não enfatizar, suas potencialidades. Por mais estudos que venham a ser desenvolvidos, sempre a realidade mostra facetas não evidenciadas nesses estudos, uma vez que todo o processo de desenvolvimento endógeno ocorre em algum território, cada um com suas peculiaridades e características próprias, daí a importância da participação da população local em todo em qualquer projeto que venha a ser desenvolvido nesse território.

Nesse interregno, as políticas neoliberais influenciam de forma decisiva o novo papel do Estado, ensejando a que surjam movimentos de empreendedorismo, antes esquecidos pelo domínio no Estado como o grande empregador nas nações. Robustece-se o desenvolvimento endógeno, criando um novo paradigma em que o território passa a ser o suporte das relações sociais e funcionais e se converte em um agente de transformação social local. Em outras palavras, o desenvolvimento endógeno parte da base em busca de soluções que venham a contemplar as necessidades de uma comunidade, não atendidas face às exigências globalizantes. Poderia, dessa forma, ser considerada uma resposta à exclusão, não tentando inserir o local na globalização e sim globalizar o local.

Diante dessas duas vertentes – desenvolvimento no sentido amplo e desenvolvimento endógeno - é preciso viabilizar parcerias. Parcerias com a sociedade e, principalmente, parceria com o Governo ou com órgãos a ele vinculados, como é o caso da Universidade Estadual do Ceará, Estabelecimento de Ensino Superior mantido financeiramente pelo Estado do Ceará que assim minimiza, numa forma compensatória, a sua retirada parcial do processo de geração de emprego e renda. Nesse contexto é preciso que haja a conscientização de que não basta o desejo de uma comunidade em querer progredir; é preciso aliar a esse desejo, uma vontade política do Governo ou ações da sociedade organizada, traduzidas em termos da responsabilidade social corporativa.

Essa ação do Estado vai ao encontro do termo Políticas de Emprego onde poderão estar incluídas desde as políticas macroeconômicas do tipo keynesiano, visto que as mesmas poderão objetivar a elevação da oferta de empregos, até as mudanças na legislação trabalhista, se esta for identificada como sendo um obstáculo para a abertura de novas vagas.

As Políticas de Emprego se dividem entre Políticas Passivas e Políticas Ativas. No primeiro bloco encontram aquelas ações que tendem a tornar mais tolerável a condição de desempregado, encontrando-se aí,

dentre outros, o seguro-desemprego, a extensão do ciclo escolar, postergando o início do trabalhador no mercado, a aposentadoria precoce e a expulsão de imigrantes.

Já as Políticas Ativas engloba uma série de atividades que visam um ajuste entre a oferta e demanda de trabalho. Nessa linha, encontram-se dentre outras, a formação profissional (elevação da qualificação profissional aumenta a chance de encontrar emprego), subsídios à contratação de uma determinada população alvo, criação direta de empregos no setor público e apoio aos micros e pequenos empreendimentos.

Essa última política além do forte apelo popular, vincula-se à potencialidade em termos de geração de empregos. Com efeito, o desejo de participação do ser humano em atividades produtivas vem-se ampliando a cada dia. É o que em administração se denomina *empowerment* ou desejo de poder, de fazer, de querer participar, de se sentir útil. Por isso, toda e qualquer iniciativa que vincule ao crescimento do capital humano é bem recebida pelas pessoas.

Esse fortalecimento do capital humano, por seu turno, robustece o capital social, que traz em seu bojo o fortalecimento da comunidade, com base no conhecimento de sua realidade e de sua potencialidade, na confiança e no trabalho de equipe. Esse é um ponto que mais tem se destacado, mormente nos países periféricos, onde o capital social é muito mais sólido do que nos países desenvolvidos, decorrência natural do desejo de melhoria de condições de vida dessas comunidades.

Dentro desse escopo é que se faz mister o desenvolvimento de um projeto de investimento em capital humano existente em comunidades carentes, propiciando-lhe, num primeiro momento, oportunidades de capacitação e desenvolvimento social e, numa segunda etapa, formar associações grupais, ensejando a formação do capital social em cada comunidade.

Nesse contexto, nasceu o Projeto de Emprego e Renda direcionado para áreas carentes no Estado do Ceará. No estágio ainda de um Plano Piloto, onde considera as comunidades que vivem no entorno da Universidade Estadual do Ceará, referido projeto busca contemplar principalmente mulheres e jovens que ainda não tiveram oportunidade de trabalho, inicialmente capacitando-os, para depois, colocá-los no mercado de trabalho. Essas colocações têm sido feitas através de ações isoladas ou, preferencialmente, dentro de um enfoque associativista, dando, assim, ênfase à consolidação do Capital Social. A necessidade de se firmar parcerias também tem sido considerada, principalmente com empresas

e com a sociedade em geral, numa forma de contínua evolução de seus resultados.

## **1. Referencial teórico**

Os modelos de desenvolvimento delineados pela história do pensamento econômico, evidenciavam que o crescimento da economia, medidos pelos indicadores micro e macro-econômicos, seria capaz de reduzir as irracionalidades do sistema capitalista. Tais modelos mostraram que o crescimento econômico não significava necessariamente distribuição de renda ou desenvolvimento social.

Boisier (2004) afirma que, durante décadas, o desenvolvimento continuou sendo quase um sinônimo de crescimento e o Produto Interno Bruto (PIB) agregado e, sobretudo o PIB *per capita* foi a medida corrente do nível de desenvolvimento. No entanto, acentua o mesmo autor, desenvolvimento e crescimento são conceitos estruturalmente distintos, intangível o primeiro, material o segundo, o que implica não se tratar de questões independentes.

Numa outra análise, Tavares (1978) conceitua crescimento econômico como um crescimento contínuo do produto nacional em termos globais ao longo do tempo, enquanto que o desenvolvimento representa não só o crescimento da produção nacional, mas também a forma como essa produção está distribuída social e setorialmente.

A respeito do assunto, Souza (1999) afirma que não existe uma definição universalmente aceita para desenvolvimento. Uma primeira corrente de economistas (tradicionalistas, neoclássicos com inspiração keynesiana) considera crescimento como sinônimo de desenvolvimento. Já uma segunda corrente voltada para a realidade empírica, entende que o crescimento é a condição indispensável para o desenvolvimento.

Paulane (2001:229), buscando melhor esclarecer o assunto, acentua que:

... o crescimento econômico diz respeito à elevação do produto agregado do país e pode ser avaliado a partir das contas nacionais. Desenvolvimento é um conceito bem mais amplo que leva em conta a elevação da qualidade de vida da sociedade e da redução das diferenças econômicas e sociais entre seus membros.

Assim, o fator econômico que era considerado o único determinante do desenvolvimento passa a ter outras dimensões, influenciado pelo

contínuo progresso científico e tecnológico e interagindo com fatores econômicos, sociais, culturais, ambientais, político-institucionais, científico-tecnológicos e físico-territoriais, tendo como grande baluarte os trabalhos de Amartya Sen (1996).

Por seu turno, particularizando ainda mais o conceito, Franco (2004) enfatiza que o desenvolvimento significa melhorar a vida das pessoas (desenvolvimento humano), de todas as pessoas dos dias atuais (desenvolvimento social) e das pessoas que viverão no futuro (desenvolvimento sustentável). Promover o desenvolvimento, segundo o mesmo autor, significa aumentar a capacidade das pessoas para que elas possam superar problemas e aproveitar as oportunidades, exercitando sua capacidade empreendedora.

No que se refere ao aspecto humano, o desenvolvimento exige o crescimento das habilidades, conhecimentos e competências das pessoas que formam uma comunidade (Porter, 1999). Significa, sobretudo, investir na educação - notadamente a educação profissional - alicerce básico para o processo de desenvolvimento, mas também em outros fatores relacionados à qualidade de vida.

Sobre o tema Silveira e Reis (2003:142) assim se expressam:

O desenvolvimento exige o crescimento das habilidades, conhecimentos e competências das populações, o que tem sido conceituado como *capital humano*. Quanto maior o capital humano, melhores as condições de desenvolvimento. Investir em capital humano significa investir, sobretudo, em educação, mas também em outros fatores relacionados à qualidade de vida, tais como condições de saúde, alimentação, habitação, saneamento, transporte, segurança, etc., sem os quais a educação, por si só, não consegue atingir seus objetivos. Parece evidente que os baixos índices de capital humano refletem em menores condições de competitividade.

O capital humano há muito tempo, é considerado como o mais importante ativo das organizações e, por via de conseqüência, das comunidades, das nações, Dentro dessa ótica, pode-se afirmar que os ativos da organização, de uma comunidade ou de um país só crescem se receberem investimentos para essa finalidade. Por isso, o crescimento econômico não pode alcançar patamares superiores se o processo de desenvolvimento não enfatizar a educação, pilastra de sustentabilidade desse processo (Franco, 2004).

Por outro lado, o desenvolvimento requer o crescimento dos níveis de confiança, cooperação, ajuda mútua e organização social, o que tem

sido denominado de capital social. Sobre o assunto, Paula (2003), enfatiza que, quanto maior a capacidade das pessoas se associarem em torno de interesses comuns, maior será a possibilidade de haver um trabalho comunitário. Por essa razão é que se verifica um maior envolvimento das pessoas nas comunidades pobres, quando comparadas com pessoas que vivem em classes superiores, uma vez que, o grau de coesão é maior e a conscientização de seus problemas passa ser uma constante e diária luta pela sobrevivência.

Finalmente, o desenvolvimento requer ainda o uso sustentável do capital natural. O mito do progresso imaterial ilimitado que marcou a Era Industrial resultou em enormes catástrofes ambientais. A valorização do capital natural e o uso da matéria e energia com maior eficiência é a forma preconizada por Hawkins, Lovins e Lovins (1999) para a sustentabilidade do capital natural, assegurando sua utilização nos dias atuais, sem deixar de ter a possibilidade de também ser utilizada nos dias futuros.

Assim o desenvolvimento sustentável vislumbra um processo de desenvolvimento humano e social, sem que se perca de vista o futuro, ou seja, numa forma ambientalmente correta e adequadamente harmônica para com os meios naturais.

Essa abordagem permite afirmar que a busca pelo desenvolvimento deve caracterizar uma ação conjunta do governo e da iniciativa privada. Apesar de muitos governantes ignorarem esta verdade, o povo jamais deverá renegar a importância que a sua contribuição possui, assim como ter a plena consciência de sua capacidade de poder, bem como das dificuldades existentes.

Como afirma Dowbor (2001:54) reforçando essa tese:

Precisamos de um desenvolvimento socialmente justo, economicamente viável e ambientalmente sustentável. Dividir estes objetivos entre o Estado que executa as políticas sociais, as empresas que produzem e as organizações não governamentais ou comunitárias que batalham objetivos sócio-ambientais é a estratégia desejada.

Em outras palavras, por maior ou menor que seja a política neoliberal, o Estado e a comunidade têm um papel decisivo na questão do processo de desenvolvimento. O desejo de participação e a necessidade de empoderamento demonstram que não há mais retrocesso. Nesse caso, cabe ao Estado estabelecer, em conjunto com a comunidade, as regras para que haja essa participação e, com isso, seja desenvolvido um mecanismo

de ação conjunta, objetivando melhores condições para as populações mais carentes.

Essa ação conjunta tem um principal objetivo: a redução da pobreza. Como afirma Sen (1996:15) “se entiendo por desarrollo humano, la generación de capacidades y ampliación de las oportunidades de las personas”. Assim, a sustentabilidade do desenvolvimento conduz necessariamente na ampliação de oportunidades, situação criada pelo mercado para quem possui um mínimo de qualificação. Em outras palavras, a qualificação cria as oportunidades e essas tendem a reduzir a pobreza, o que tem levado os estudiosos a repensar as teorias, as políticas e as estratégias de desenvolvimento, colocando o ser humano no eixo central e como razão de ser nesse atual enfoque de desenvolvimento.

Stiglitz (2002) enfatiza que a pobreza pode levar à degradação ambiental e essa degradação pode contribuir com a pobreza. É, portanto, um ciclo vicioso, em que atitudes pragmáticas têm que ser adotadas. Não bastam ações filantrópicas ou assistenciais que se concentram mais em trabalhar os efeitos do que atingir a causa da miséria. Como um velho ensinamento oriental *não basta dar o peixe, tem que ensinar a pescar*.

Albuquerque (2006:45) comentando sobre os problemas do desemprego e que levam, dentre outros males, à pobreza, enfatiza:

El desempleo tiene una incidencia muy desigual por territorios y grupos de personas, según diferencias de edad, género o nivel educativo, entre otras. Asimismo, las situaciones de desempleo permanente son causa de problemas sociales como la pobreza, marginación, delincuencia, violencia ciudadana, racismo, discriminación, entre otros.

Dentro desse escopo ações têm que ser desenvolvidas, no sentido de propiciar à população carente e que vive dentro do espectro da pobreza uma atividade que seja sustentável e que lhe permita sobreviver com suas próprias forças, gerando renda, crescendo e contribuindo para o processo de desenvolvimento do território.

Nesse contexto, vale ressaltar a concepção do desenvolvimento endógeno. Buarque (1999) afirma que o desenvolvimento endógeno é um processo registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e melhoria da qualidade de vida da população. Apesar de constituir um movimento de forte conteúdo interno, o desenvolvimento endógeno está inserido em uma realidade mais ampla e complexa com a qual interage e da qual recebe influências e pressões positivas e negativas.

Santos (1996: 15) foi ainda mais enfático ao explicar as razões do surgimento do desenvolvimento endógeno ao afirmar que "... desenvolvimento local, nada mais é do que uma reação ante as forças globalizantes".

Sem querer entrar nessa linha de Santos, há que se considerar, no entanto, que o desenvolvimento endógeno caminha em paralelo com o desenvolvimento sustentável, na medida em que as comunidades se reúnem para discutir os problemas decorrentes do processo de globalização e as potencialidades de seu entorno. Busca-se, com isso, construir um modelo de desenvolvimento mais humano, mais sustentável, com eficiência econômica, maior equidade e dentro de uma nova racionalidade ecológica (Borges, 2003).

Nesse patamar, a sustentabilidade é um item sempre presente nas discussões, podendo ser considerado, ainda, uma forma alternativa do modelo Keynesiano e ao Clássico (Alvarez, 2001). Assim pode-se afirmar que o desenvolvimento endógeno é um processo de conscientização, de desenvolvimento local e de mudanças estruturais no qual a organização do sistema produtivo, a rede de relações entre atores e atividades, a dinâmica de aprendizagem e o sistema sociocultural são determinantes no processo de mudança. Nas palavras de Gararoli (1995: 14) "... a habilidade para inovar a nível local".

E para que ocorra essa inovação é preciso, dentre outras ações, capacitar o grupo local. Esse processo de capacitação pode ser uma das vertentes de parceria que o nível local necessita para atender a sua demanda de crescimento. Romero (2003: 64) reforçando esse ponto de vista afirma que "el conocimiento ha sido la base de desarrollo económico y social".

Assim, quanto maior o conhecimento maior será a possibilidade de crescimento econômico, com a elevação dos níveis salariais e o maior fluxo de capital no mercado e desenvolvimento sócio-econômico, em decorrência da maior conscientização das comunidades em relação aos seus pleitos. Por outro lado, a forma de atender as necessidades individuais de empoderamento que os membros das comunidades estão a desejar, o crescimento do capital humano e a consolidação do capital social, pode ter na capacitação uma das pilastras para o crescimento econômico e o desenvolvimento social, com uma melhor distribuição de renda e uma geração de emprego mais condizente com a nova realidade global.

## 2. A base territorial: o Estado do Ceará, Brasil

A base territorial do trabalho foi desenvolvida no Estado do Ceará, um dos 27 estados federativos do Brasil e que se localiza na Região Nordeste. A Região Nordeste tem uma área total de 1.551.690 km<sup>2</sup>, o que representa 18,2% do território brasileiro e com uma população de 47.693.253 habitantes (IBGE: Censo 2000), o que significa 28,12% da população do país.

Vale ressaltar que o Brasil é um país tropical, com 8,511 milhões de km<sup>2</sup> de área, o que cobre quase a metade do continente sul-americano, dividido em 27 estados, estando aí incluído o Distrito Federal (Figura 1), situando-se a sua área entre o Trópico de Capricórnio e o Equador e banhado pelo Oceano Atlântico em toda extensão de 7.367 quilômetros. Com grandes cadeias de montanhas, o Brasil é um país largamente ondulado, apresentando planaltos e planícies em quase toda sua extensão.

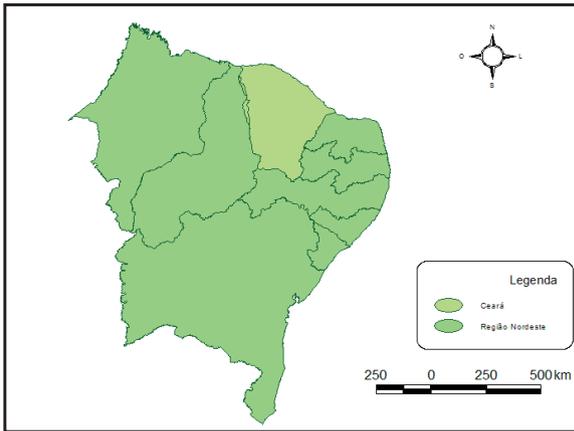
Figura 1. Mapa do Brasil



Fonte: Anuário do Ceará (2005).

O Estado do Ceará ocupa uma área de 145.711 km<sup>2</sup>, sendo que, desse total, cerca de 15 mil km<sup>2</sup> estão em processo de desertificação (O Povo, 17.06.2004), ou seja, terras degradadas, localizadas em zonas secas, em solos suscetíveis à erosão e que dificultam o acúmulo de água subterrânea. Vale ainda destacar, a área ocupada por caatingas no Estado que atinge a 88% de sua área total. A Figura 2 apresenta o Estado do Ceará no contexto da Região Nordeste.

**Figura 2. Mapa do Ceará no contexto do Nordeste**



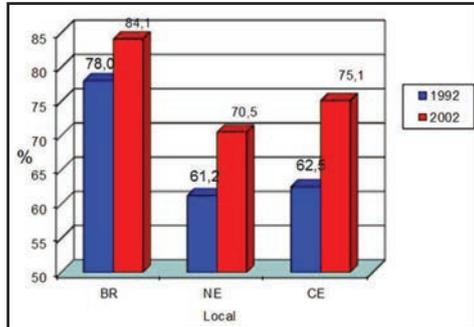
Fonte: própria (2006).

O Estado do Ceará tem uma população de 7.430.661 habitantes (IBGE: Censo 2000) espalhados nos seus 184 municípios (o que enseja uma densidade demográfica de 50,91 hab/km<sup>2</sup>) e uma taxa de urbanização de 75,70% (Anuário do Ceará, 2005). No que concerne a sua capital, Fortaleza era 5<sup>a</sup>. maior cidade brasileira, com uma população de 2,138 milhões de habitantes, o que corresponde a 28,8% da população do Estado, sendo hoje já a 4<sup>a</sup>. Cidade brasileira em termos populacionais.

Vale registrar que a população da Região Metropolitana de Fortaleza – RMF, passou de 2,385 milhões, em 1992, para 3, 084 milhões em 2002. Essa taxa tão expressiva de crescimento promoveu um aumento da concentração da população do Ceará na referida RMF. Em decorrência, esse espaço geográfico passou a representar 40,16% da população total do Estado, em 2002, contra 36,79% em 1992. Cabe ressaltar que o grau de urbanização do Ceará, em 1992, era de 62%, elevando-se para 75%, em 2002, superando, inclusive, a taxa de urbanização da Região Nordeste no

mesmo período que fechou 2002 com uma taxa de 70%. Verifica-se, portanto, que o Ceará acompanhou a tendência nacional de maior concentração populacional nas zonas urbanas, conforme indicado no Figura 3.

**Figura 3. Grau de urbanização (em %) Brasil, Nordeste e Ceará -1992/2002**



Fonte: IBGE-PNAD, 2003.

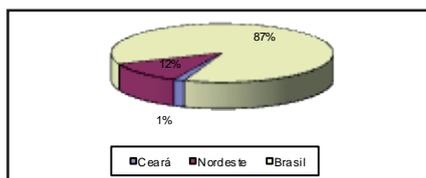
Esse grau de urbanização pode ser considerado como um dos indicadores mais importantes na análise sócio-econômica de uma região. Em particular, neste indicador, o Estado do Ceará vem seguindo as tendências verificadas em, praticamente, todos os países desenvolvidos em processo de desenvolvimento, visto que a busca de uma melhor colocação e de uma melhor qualidade de vida, têm atraído boa parte da população residente em áreas não urbanas para um território mais desenvolvido.

Essa aceleração do processo de urbanização trás consigo efeitos desejáveis, como por exemplo, as chamadas economias de aglomeração, uma vez que, na medida em que as cidades crescem, novos serviços e o comércio local tendem a se expandir. Além disso, existem os ganhos de escala, dentro do viés fordista, na prestação de serviços públicos –saúde, abastecimento de água, coleta de lixo, etcétera– especialmente nas cidades menores.

Por outro lado, também devem ser destacadas as conseqüências indesejáveis decorrentes da migração da população para os centros urbanos: crescimento da demanda por ensino universitário e de nível médio; crescimento do déficit da oferta de serviços públicos –abastecimento de água, redes de esgotos, habitação, saúde, transporte, segurança– e, crescimento da oferta de mão-de-obra no mercado de trabalho e, com o conseqüente aumento de desemprego e/ou subemprego.

Tudo isso tem contribuído para que Ceará seja um dos estados mais pobres do Brasil. Apesar do forte crescimento nas áreas industrial e de serviços, reflexo de uma política de atração de investimento por parte do governo estadual e do crescimento do setor turístico, dentre outros, o Ceará apresenta um PIB relativamente pequeno se comparado com o Nordeste e o próprio Brasil, com uma participação de apenas 2% desse segmento, conforme evidencia o Figura 4.

**Figura 4. Comparação do PIB do Ceará com o Nordeste e Brasil, 2002**



Fonte: IBGE: 2002.

Em decorrência desses resultados, o Ceará por ser um Estado pobre dentro do contexto nacional, apresenta uma pequena pauta de exportações e uma economia ainda embrionária que está a exigir um esforço cada vez maior para mudar o seu perfil. Rocha (2003) afirma que, em 1999, 23,90% da população cearense viviam em estado de pobreza, o que equivalia a 17,3% do total do Nordeste. E quando se acentua a questão da urbanização, Fortaleza e sua Região Metropolitana, traz em seu bojo, todos os pontos evidenciados por Albuquerque (2006), anteriormente citados.

Dentro desse contexto, surgiu a idéia de um projeto piloto que viesse a capacitar pessoas que hoje vivem em condições de pobreza, no sentido de lhes proporcionar condições de emprego e renda em atividades carentes no mercado cearense. Essa foi a iniciativa da Universidade Estadual do Ceará, procurando, inicialmente, dentro do seu entorno, pessoas que pudessem vir a participar desse projeto.

### **3. As atividades de extensão da Universidade Estadual do Ceará CEARÁ**

A Universidade Estadual do Ceará – UECE é a maior das três universidades estaduais existentes no Ceará. Além da Universidade Federal do Ceará e de várias universidades e faculdades privadas, que constituem o

sistema educacional superior do Estado, a UECE atua em todo o Estado, através de vários *campi*, tendo como *slogan* de ser a universidade do semi-árido.

### 3.1. As atividades de extensão que visam emprego e renda

As atividades de extensão da UECE têm por objetivo central a interação da academia com a sociedade, através de ações que visem à transferência de tecnologias para as comunidades, objetivando a melhoria das condições de vida dessas comunidades. Assim, via de regra, as ações de extensão da UECE objetivam proporcionar às comunidades carentes condições para a superação das desigualdades sociais, através da produção de conhecimentos para a formação do capital humano e social.

Por ter base territorial um estado considerado um dos mais pobres do país, as atividades de extensão da UECE, buscam sempre a formação das comunidades carentes com o objetivo de colocá-las no mercado de trabalho, buscando, assim, sua inserção nesse mercado e propiciando-lhes emprego e renda. Considerando, ainda, as dificuldades de inserção nesse mercado de jovens em busca do primeiro emprego e das mulheres, situação típica no Brasil, os trabalhos extensionistas da UECE tem priorizado, na medida do possível, esses contingentes, minimizando, dessa forma, as desigualdades existentes.

Nesse escopo, destacam-se cursos de formação em atividades turísticas, aproveitando o perfil turístico do Estado e a implantação de vários equipamentos turísticos (hotéis, pousadas, resorts, restaurantes, etc.), inclusive de capital estrangeiro, principalmente de Portugal e Espanha. Além disso, outros projetos vinculados à tipologia do Estado também merecem destaque, como o projeto de capacitação em frutas tropicais (aproveitando a instalação de indústrias no Tabuleiro de Russas), capacitação na criação de cabras leiteiras (nas regiões de Tauá e de Itapipoca), além do projeto que mais tem obtido ressonância, notadamente nas diversas Prefeituras do Estado, contando com o apoio irrestrito das instituições financeiras de fomento que é o Projeto de Criação de Galinhas Caipiras. Releve-se ainda, no exercício de 2007, o Projeto de Valorização e Capacitação dos Pescadores de Lagosta, que, em parceria com o Governo Federal, capacitou quase 10.000 pescadores distribuídos em 9 (nove) estados brasileiros.

### 3.2. O projeto geração emprego e renda para as comunidades carentes do estado do Ceará

O Projeto Geração de Emprego e Renda para Excluídos, aqui denominado de PROGERE, foi iniciado com uma pesquisa nas residências localizadas no entorno da UECE, procurando priorizar pessoas que estivessem na faixa etária entre 17 a 24 anos ou que já tivessem mais de 60 (sessenta) anos ou ainda mulheres e deficientes físicos, de qualquer idade, que ganhassem menos de um salário mínimo ou sem nenhuma renda e que estivessem dispostas a buscar novos horizontes para suas vidas.

Contando com o indispensável apoio de uma organização não governamental, foram visitadas várias comunidades que estão localizadas no entorno da Universidade Estadual do Ceará, ocasião em que as lideranças comunitárias eram contatadas no sentido de se realizar uma oficina de sensibilização para a realização do projeto.

As oficinas foram trabalhadas de forma participativa e reforçava a importância da formação do capital humano, da organização em grupos sociais e da sustentabilidade dos esforços humanos visando à implementação de políticas públicas que venham ao encontro das necessidades dessas comunidades. Em seguida, os pesquisadores da universidade abordavam os 3 (três) temas que serviam de pilastra para o projeto:

- Desenvolvimento endógeno.
- Desenvolvimento sustentável.
- Noções de cidadania, direitos, obrigações e cooperativismo.

Esses temas objetivavam fomentar entre os participantes a idéia do associativismo, contribuindo para a formação do Capital Social e como uma forma jurídica que venha a facilitar o escoamento do trabalho e/ou produção. Já a temática sobre o desenvolvimento sustentável procurava inculcar entre os seus participantes a relevância do processo de desenvolvimento econômico, sócio-cultural e ambiental. Finalmente, os conhecimentos sobre cidadania, direitos e obrigações eram disseminados para que os participantes tivessem consciência da importância do papel de cada um na sociedade. Com isso, esperava-se uma maior integração entre os membros de cada comunidade, robustecendo o espírito de cooperação, confiança e de desenvolvimento endógeno que, doravante, deveria prevalecer.

Após a realização das oficinas e num período acordado entre as partes, bolsistas da universidade percorreram as comunidades, realizando

um levantamento das necessidades de capacitação, com base no perfil dos respondentes e do interesse de cada em relação às áreas ofertadas.

Nesse processo de levantamento foram estabelecidos dois segmentos. O primeiro deles constituído de mulheres, deficientes físicos, jovens até a faixa etária de 18 anos e idosos, faixa que na maioria dos casos fica à margem do processo produtivo, enquanto que o segundo contemplou o contingente populacional restante, observada a faixa etária estabelecida.

A essas pessoas, foi ofertado um elenco de cursos, todos de curta duração e que visavam sua formação e desenvolvimento de novas atividades em termos profissionais. Para cada evento, havia uma breve descrição sobre a atividade, as possibilidades de inserção no mercado de trabalho e o perfil desejável para cada profissional. Além disso, os pesquisadores estavam aptos a dirimir possíveis dúvidas de cada pessoa interessada. Essas pessoas poderiam assinalar até 3 (três) opções, em termos de prioridade e os horários que melhor se adequassem às suas necessidades.

Em termos de faixa etária, conforme observado na tabela 1, o maior contingente de desempregados ou subempregados nas comunidades objeto do levantamento de dados, encontra-se na faixa compreendida entre 50 a 60 anos, com quase 50% da amostra, seguido de perto pelos jovens que estão em busca do primeiro emprego, com quase 25% da amostra.

**Tabela 1. Distribuição das pessoas cadastradas, por faixa etária**

Até 18 anos	24,2%
De 18 a 25 anos	8,2%
De 26 a 50 anos	5,6%
De 50 a 60 anos	49,3%
Acima de 60 anos	12,7%

Fonte: pesquisa de campo realizadas por alunos da UECE, sob a supervisão do autor.

Esses dados mostram a face, às vezes cruel, do mercado de trabalho, mormente para os casos de atividades rotineiras, onde a força física é mais importante do que o capital intelectual. Pessoas com mais de 50 anos, já são descartadas, por não apresentarem o mesmo desempenho —em termos físicos— e, por isso, são praticamente alijadas do mercado de trabalho, já que a principal exigência desse tipo de mercado (força física) está em processo de decadência. Por outro lado, a questão do primeiro emprego também se acentua, na medida em que se exige a chamada

*experiência* e, é claro, as pessoas mais novas nem sempre apresentam essa experiência, uma vez que não tiveram oportunidade de adquiri-las. É o caso dos jovens com menos de 18 anos de idade categoria que se situa em segundo lugar entre as pessoas cadastradas.

Em relação à escolaridade, conforme se vislumbra na tabela 2 o maior contingente dos cadastrados encontra-se na faixa de não conclusão do 1º. Grau menor (38,6%), seguido de perto dos que não concluíram o 1º. Grau Maior. Tais resultados vêm a corroborar a tese de Saviani (1990) quando se relaciona a educação com os rendimentos do trabalho e mostra que o aumento do nível educacional da população é fator preponderante na redução de pobreza e das desigualdades sociais, ou seja, quanto menor o nível, mais elevado será o processo de desemprego e de subemprego.

**Tabela 2. Distribuição das pessoas cadastradas por nível educacional**

Não concluiu o 1º grau menor	38,6%
Concluiu o 1º. Grau menor, mas não concluiu o 1º. Grau Maior	29,6%
Não concluiu o 2º. Grau	17,1%
Concluiu o 2º. Grau	10,5%
Cursando nível superior	4,2%

Fonte: pesquisa de campo realizadas por alunos da UECE, sob a supervisão do autor.

Em relação tabela 3, observa-se a predominância do sexo feminino na faixa de desemprego, corroborando, destarte, com as pesquisas do Governo Federal sobre o assunto (IBGE: 2000). Com efeito, as mulheres com baixa escolaridade no Brasil têm mais dificuldade em conseguir emprego do que os homens que se situam na mesma categoria educacional. Daí os trabalhos domésticos ou na própria agricultura de subsistência, são o refúgio desse contingente populacional.

**Tabela 3. Distribuição das pessoas cadastradas por sexo**

Masculino	Feminino
31,25%	68,75%

Fonte: pesquisa de campo realizada por alunos da UECE, sob a supervisão do autor.

Esse é um resultado típico proveniente da denominada economia de sobrevivência: trabalho ou educação. Nos casos dos países em processo de desenvolvimento, infelizmente prevalece esse primeiro item, uma vez que as pessoas têm que sobreviver e, por isso, largam seus estudos e vão em busca de uma colocação profissional que vai lhe remunerar mal, por conta de sua falta de especialização. Note-se, no entanto, que já se começa a perceber algumas diferenças e aí se evidencia o contingente, embora pequeno, de pessoas que já cursam cursos de nível superior, o que demonstra que algo já começa a ser modificado dentro do contexto dessas comunidades. Isso pode ser creditado ao desejo que as pessoas hoje têm em querer participar dos projetos e se conscientizam de que para que essa participação possa ocorrer de forma mais efetiva e eficaz é preciso que elas tenham um maior nível de conhecimento.

Após as entrevistas, as pessoas eram solicitadas a escolher 3, dentre as alternativas que lhes foram oferecidas. Com base nessas respostas, as áreas de capacitação mais demandadas estão apresentadas na tabela 4.

**Tabela 4. Área de capacitação mais demandadas**

Área	%
Atuação terapêutica ocupacional com idosos, inclusive portadores de Alzheimer	22,1
Técnico em segurança do trabalho	18,4
Desmistificando a informática	18,1
Qualificação em emergências	17,6
Melhoramento genético da avicultura alternativa	15,8
Secagem de raízes e tubérculos, cereais e legumes em geral	13,2
Autosustentação econômico-social de comunidades rurais através de cabras leiteiras	12,8
Aferição de nível pressórico	10,5
Capacitação de trabalhadores com resíduos sólidos para reciclagem e comercialização	8,6
Fabricação de material de limpeza	6,7

Fonte: pesquisa de campo realizada por alunos da UECE, sob a supervisão do autor.

Com base nesses resultados, foram, inicialmente, priorizados os integrantes do primeiro segmento, complementando-se as turmas com os integrantes do segundo contingente. Tendo em vista a diversidade do resultado e para se ter uma melhor avaliação do projeto, o plano piloto evidenciou a área mais demandada que foi o curso de atuação terapêutica ocupacional com idosos, inclusive portadores de Alzheimer formando uma turma com um total de 20 (vinte) participantes, sendo 18 (dezoito) do sexo feminino e dois do sexo masculino.

Além da parte técnica do curso (psicologia dos idosos, primeiros socorros, aferição de nível pressórico, planejamento de atividades de

lazer dos idosos, terapia ocupacional, etc.), os candidatos também participaram de seminários sobre temas atuais, como forma de lhes dar um maior e atual esclarecimento sobre o mundo hodierno, ampliando, destarte, sua base de conhecimento e tentando minimizar possíveis *gaps* socioculturais com seus futuros clientes.

A avaliação do processo ocorreu tendo por base o modelo definido por Kirkpatrick (1967) e consistiu em três momentos: a) alunos – aprendizagem, frequência e desempenho; b) cursos/professores – pela avaliação dos alunos e coordenação; y c) resultado final – após certo período, pelas empresas contratantes dos participantes do curso.

Os participantes foram acompanhados durante os dois meses de realização do curso e foram submetidos a processos de avaliação de aprendizagem, tendo como referência básica a avaliação prática dos conhecimentos ministrados. A UECE divulgou os resultados do processo de capacitação e em convênio com o Sistema Nacional de Emprego (SINE) buscou alocar esse pessoal no mercado de trabalho, obtendo um índice de 80% de colocação no mercado de trabalho, após 3 meses até, índice que pode ser considerado como muito bom dado ao fato de que a maioria dos participantes estava há mais de um ano sem emprego.

Esse contingente de pessoal alocado passou a perceber salários mensais, estabelecidos de acordo com Contrato de Trabalho, de acordo com o resultado apresentado na tabela 5.

**Tabela 5. Salário do Pessoal aproveitado no mercado de trabalho após a conclusão do Curso de curso de atuação terapêutica ocupacional com idosos, inclusive portadores de Alzheimer**

Salário	Número de pessoas contratadas
Até R\$ 415,00	01
Entre R\$ 415,00 a R\$ 830,00	14
Acima de R\$ 830,00	01

Fonte: pesquisa primária pelo autor.

Tomando-se com base o valor de R\$ 415,00 (quatrocentos e quinze reais) o que equivale a um salário mínimo no Brasil, verifica-se no Quadro acima que a maioria dos contratados (87,5%) ficou recebendo entre e um e dois salários mínimos, padrão bastante aceitável para quem não vislumbrava perspectivas no mercado. Enquanto isso, 6,25% ficou recebendo até um salário mínimo e o mesmo percentual de pessoas ficou na faixa acima de 2 salários mínimos.

Procurando-se averiguar a relação entre o resultado do curso e o valor a ser pago a título de salário, verificou-se que não houve nenhuma correlação entre os dois aspectos. Na realidade, preponderou nesse fator a questão da localização do emprego, ou seja, locais onde residem as classes mais abastadas e as regiões onde as residem pessoas com menor poder aquisitivo, mas que, mesmo assim, fizeram a contratação dessas auxiliares.

Atualmente, esse pessoal vem sendo acompanhado, através de um sistema de avaliação 360°. Graus, com a participação de seus pares (na fase inicial), professores, clientes (familiares) e pela através do processo de auto-avaliação, procurando-se, com isso, verificar os pontos em que o processo possa vir a ser aperfeiçoado com vistas em sua implantação em outros segmentos, num primeiro momento, e comunidades numa etapa posterior. Os resultados da avaliação do plano piloto têm sido bastante promissores o que levou a Universidade a agilizar o processo de realização de novos cursos a ser oferecidos às comunidades sendo eleitos, por conta da pesquisa realizada, os cursos de Técnica em Segurança do Trabalho e Desmistificando a Informática.

Com base nesses resultados e nos resultados dos dois próximos cursos, o projeto deverá vir a ser aperfeiçoado e melhor desenvolvido, buscando-se novas modalidades de capacitação e, com isso, novos contingentes de pessoas inseridas no mercado de trabalho. Um dos pontos a ser evidenciado diz respeito às Políticas Ativas de Emprego onde a combinação entre o desejo do Estado e a necessidade população se torna mais do que evidente quando se trata da Geração de Emprego e Renda, mormente nos periféricos que o caso do Brasil. Com esse projeto piloto a Universidade Estadual do Ceará poderá desencadear, após o seu *continuum* processo de aperfeiçoamento, projetos que busquem capacitar pessoas excluídas no processo social para sejam colocados no mercado de trabalho, satisfazendo não só suas necessidades básicas, mas também sua necessidade de auto-estima.

Por outro lado, a idéia de se promover oficinas de sensibilização no campo do Desenvolvimento endógeno, desenvolvimento sustentável e de cidadania, direitos, obrigações e cooperativismo, busca não só o crescimento do capital humano, mas, principalmente, o fortalecimento do capital social, ícone indispensável em toda aldeia global. Com efeito, através da união e dos esforços de cada membro da comunidade, cooperativas de trabalho poderão ser criadas, pequenos negócios poderão ser iniciados, bancos populares poderão surgir para facilitar a linha de crédito de seus correntistas, como é o caso do Banco de Palmas que atua

no Conjunto Palmeiras em Fortaleza, Estado do Ceará (Borges, 2004), além da colocação, em termos individuais, de pessoas habilitadas após o processo de capacitação.

Para tanto, serão buscadas novas parcerias, inclusive com as diversas áreas da sociedade civil e organizada, a fim de que esses objetivos sejam alcançados dentro do contexto esperado. Com isso, buscar-se-á a integração entre desejo do Estado em procurar inserir um maior contingente de pessoas no mercado de trabalho e da necessidade de essas pessoas obterem uma melhor condição de vida. Vale ressaltar que alguns cursos deverão vir a ser ofertados em cidades do interior do Estado, com base nos vários *campi* da UECE, buscando-se, destarte, com essa medida diminuir a incidência da taxa de urbanização da Região Metropolitana de Fortaleza, fixando as pessoas em seus *habitats* de origem e revitalizando a economia local. Com isso, o Estado terá minimizado problemas advindos de desemprego, destacando-se, dentre outras a violência urbana e o elevado índice de marginalidade. Por seu turno, as pessoas vão se sentir atendidas em suas necessidades de maior participação, uma resultante do processo global, satisfazendo, além de suas necessidades básicas, sua auto-estima e, com isso, aumentando, sobremaneira sua colaboração em prol do processo de desenvolvimento, em seu sentido mais amplo. Nesse contexto, a Universidade Estadual do Ceará como partícipe desse processo poderá e deverá ser a grande articuladora desse plano, interagindo com as comunidades carentes e levando ao Governo do Estado, através de planos que serão formulados, ações governamentais com as necessidades e carências da população cearense e seus objetivos a serem atingidos dentro de períodos que serão estabelecidos determinados.

## **Bibliografia**

- Albuquerque, Francisco (2006). “Notas acerca del enfoque del desarrollo económico territorial para el empleo”. En Vergara, Patrício e Albuquerque, Francisco. *Desarrollo económico territorial*, Fortaleza, DeteAlc.
- Alvarez, José M. R (2001). “La importancia de las políticas de desarrollo local en los albores del Siglo XXI”. En Alvarez, José M. R. (coord.), *Experiencias prácticas de desarrollo local*, Barcelona, Ed. Bayer Hinos.
- Anuário do Ceará (2005). Fortaleza, O POVO.

- Boisier, Sérgio (2004). “E se o desenvolvimento fosse uma emergência sistêmica”. En Vergara, Patricio (Coord). *Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para a gestão local e regional*. Fortaleza, IADH.
- Borges, César (2003). “A importância da liderança comunitária no processo de desenvolvimento local”. Em Luzon, José L., Stadel, Cristoph y Borges, César. *Transformaciones regionales y urbanas en Europa y América Latina*, Barcelona, Publicaciones Universitat de Barcelona.
- Borges, César (2004). “Desenvolvimento local e integrado sustentável – DLIS: um estudo comparativo entre dois bairros da cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, Brasil”. En Araripe, Assis, Borges, César e Luzon, José Luiz. *Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional*, Fortaleza, EdiUECE.
- Buarque, Sérgio (1999). “Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal”. En Boisier, Sérgio. *Desarrollo local: de que estamos hablando?* Santiago do Chile, HCA.
- Dowbor, Ladislau (2001). A reprodução social: descentralização e participação. São Paulo, mimeo.
- Franco, Augusto (2004). O lugar mais desenvolvido do mundo: investindo no capital social. Brasília, Agência para o Desenvolvimento.
- Garofoli, Gioacchino (1995). “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”. En Vasquez Barquero, Antonio y Garofoli, Gioacchino (eds), *Desarrollo económico local en Europa*, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.
- Hawkin, Paul, Lovins, Amory e Lovins, L. Hunter (1999). *Capitalismo natural: criando a próxima revolução industrial*. São Paulo, Cultrix – Amaná Key.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2000). *Censo de 2000*. Brasília, IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2002). *Contas regionais do Brasil*. Brasília, IBGE.
- Kirkpatrick, D. (1967). *Evaluation of Training*, New York, McGraw-Hill.
- O Povo (edição 17.06.2004). *Ceará tem 15 mil km<sup>2</sup> em processo de desertificação*. Fortaleza.
- Paula, Juarez (2003). *Desenvolvimento e gestão compartilhada*. Fortaleza, mimeo Seminário DLIS.
- Paulane, Leda M. (2001). *A nova contabilidade social*. São Paulo, Saraiva.
- Porter, Michael (1999). *Competição*. Rio de Janeiro, Campus.

- Rocha, Sônia M. R. (2003). “A pobreza no Nordeste: a década de 1990 vista de perto”, em *Revista Econômica do Nordeste*, núm. 1, vol. 34, Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, Janeiro-março.
- Romero, Alberto (2003). *Globalización y pobreza*. Bogotá, mimeo.
- Santos, Milton (1996). “Os novos cadernos da geografia”, em *Caderno de Geociências*, núm. 5.
- Saviani, Demerval (1990). *Educação e questões da atualidade*. São Paulo, Editora Cortez.
- Sen, Amartya (1996). “La calidad de vida”, em Sen, Amartya y Nussbaum, Martha (comp.), *La calidad de vida: estudios en desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económico.
- Silveira, Caio e Reis, Liliana C. (2003). *Desenvolvimento local*. Brasília, Rede DLIS.
- Souza, Maria L. (1999). *Desenvolvimento de comunidade e participação*, 7ª. Ed., São Paulo, Editora Cortez.
- Stiglitz, Joseph (2002). *A globalização e seus malefícios*, 2ª. Ed. São Paulo, Editora Futura.
- Tavares, Maria C. (1978). *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Rio de Janeiro, mimeo.

## **Transformaciones rurales y apropiación comunitaria del territorio en Morelos, México**

*Elsa Guzmán Gómez*<sup>1</sup>

Facultad de Ciencias Agropecuarias

Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

*María Cristina Saldaña Fernández*<sup>2</sup>

Centro de Investigación Ambiental e Investigación Sierra de Huautla

Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

*Nobora Beatriz Guzmán Ramírez*<sup>3</sup>

Facultad de Humanidades

Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

### **Introducción**

Los pueblos rurales del estado de Morelos, cuna de la revolución agraria, han sufrido grandes transformaciones en los últimos treinta años. Entre éstas podemos señalar el amplio proceso de urbanización que ha venido presionando los recursos naturales y productivos, induciendo procesos de abandono y cambio de uso de las tierras agrícolas; además, las políticas agrícolas implementadas conllevan cambios profundos en el acceso y uso de la tierra y agua, así como el abandono del impulso productivo desde las instituciones.

Las tierras morelenses rurales actuales muestran escenarios complejos que cuentan tanto tensiones por la disputa de recursos como tierra y agua, ante el desarrollo urbanísticos de fraccionamientos de lujo y de interés social, así como por la extensión de infraestructura de comuni-

---

<sup>1</sup> Doctora en Antropología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Investigadora Nacional Nivel I. Correo electrónico: elsaguzmang@yahoo.com.mx

<sup>2</sup> Doctora en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México. Investigadora Nacional, Candidata. México. Correo electrónico: mcryss24072000@yahoo.com.mx

<sup>3</sup> Doctora en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México. Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Investigadora Nacional, Nivel I. Correo electrónico: nobegura@yahoo.com.mx

caciones: carreteras, aeropuertos, etcétera, como búsquedas económicas por mantener a la agricultura, de cultivos de subsistencia y comerciales, como alternativas económicas vinculadas a formas de vida campesinas. De esta manera nos encontramos ante múltiples expresiones culturales de los grupos de campesinos de los diferentes pueblos de Morelos que, desde las instancias ejidales como instancias económico-políticas, las estructuras comunitarias, e incluso las unidades familiares, reivindican y se apropian de los recursos: tierra, agua para riego y agua para consumo doméstico, mediante su defensa, la organización y el trabajo mismo. En esta ponencia mostramos casos de estudio que ejemplifican dicha complejidad y muestran la participación y papel en la disputa, uso y apropiación del territorio morelense en cambio constante.

## **1. Transformaciones en Morelos**

### **1.1. Transición poblacional**

El estado de Morelos, ubicado al centro de la República Mexicana en colindancia con la capital nacional, ocupa un territorio pequeño de 4,960 km<sup>2</sup> con alta densidad de población (323 hab/km<sup>2</sup>) y procesos acelerados de transformación. La historia reciente del estado está marcada por tres tendencias importantes de cambio: uno, el crecimiento poblacional, otro, la expansión de la mancha urbana y concentración de la población en estas áreas y, por último, la presión sobre los recursos naturales y las actividades productivas primarias.

La población estatal total ha crecido 2.5 veces en los últimos 30 años, mostrando una disminución en la media de crecimiento en el periodo de 1995 a 2000, llegando a 1.8%, a pesar de que 10 de sus 33 municipios registran crecimientos sobre la media, entre 2 % y 5.1%<sup>4</sup>. Es decir, existen dinámicas poblacionales heterogéneas a lo largo del territorio, dadas por los procesos instaurados en determinadas zonas del territorio de manera diferenciada, como son las caídas de las tasas de mortalidad y aumento de las de natalidad, modernización tecnológica, crecimiento económico e impulso a la urbanización.

---

<sup>4</sup> Tepoztlán con 5.1%, Atlalahuacan, 3.7%; Tlayacapan, 3.6%, Emiliano Zapata, 3.4% , Tlanepantla, 3%, Jiutepec 2.9%, Xochitepec, 2.7%, Huitzilac, 2.6%, Mazatepec, 2.1%, Yecapixtla, 2%, (INEGI, 2005:6)

**Tabla 1. Crecimiento de la población del Estado de Morelos**

<b>Año</b>	<b>Población total</b>
1970	616,119
1990	1,195,059
1995	1,442,662
2000	1,555,296

Fuente: INEGI, 2005: 3.

En el transcurso de este incremento, la población del estado se ha transformado, pasando de ser eminentemente rural a predominantemente urbana. Hasta los años cuarenta la población rural representaba prácticamente a tres cuartas partes del total; entre 1959 y 1960 llegó a ser aproximadamente del 50%, en 1970 se contó 30.1%; para 1990 esta proporción disminuye 15.7 puntos porcentuales al ubicarse en 14.4 por ciento; para 1995 registra otra disminución aunque poco significativa y para el año 2000, la proporción incrementa ligeramente, al registrar 14.6 por ciento. (INEGI, 2005: 14). Cabe destacar que entre las transiciones urbanas morelenses también se cuenta el crecimiento notorio de los pueblos rurales, los que fueron superando la dimensión demográfica convencional asignada a las localidades rurales de 2,500 habitantes, como por ejemplo, Coatetelco, pueblo campesino de 8 796 habitantes (INEGI, 2000).

Esta disminución relativa de la población rural se da a pesar de crecer en números naturales y actualmente, sin ser la predominante, al menos 226,574 personas habitan aún localidades de menos de 2,500 habitantes, y 145,569 personas más que viven en localidades que cuentan entre 2,500 y 5,000 habitantes, contabilizadas como urbanas. Es decir, prácticamente 372,143 personas (el 25% de la población morelense) sostienen vida y actividad agropecuaria y/o forestal, además de los recursos naturales y tierras productivas (INEGI, 2000).

La concentración de la población y la consecuente expansión de la zona urbana en el Estado de Morelos son evidentes, especialmente en las ciudades de Cuernavaca, Jiutepec, Temixco, Emiliano Zapata, Xochitepec, Tepoztlán, Ocoteppec, Yauatepec, Oaxtepec, Cocoyoc, Tlayacapan, Cuautla, Ayala y Yecapixtla.

Uno de los factores importantes del crecimiento poblacional son los procesos migratorios, incentivados por la demanda de mano de obra para la industria y los nuevos proyectos productivos agrícolas, a partir de las década cincuenta y sesenta, de instalación de la modernización y crecimiento de los mercados nacionales, atrayendo a poblaciones de otros

estados para incorporarse como jornaleros agrícolas y obreros en los centros industriales. Esto se hace observable en los índices de población no nativa en el Estado. Morelos se ubica en el contexto nacional como la quinta entidad que cuenta con las mayores proporciones de población no nativa. Los municipios que registran el mayor porcentaje de poblaciones no nativas son: Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata (INEGI, 2005: 24), actualmente grandes centros urbanos.

**Tabla 2. Volumen y porcentaje de la población no nativa en la entidad de residencia por sexo, 1970-2000**

Año	Población no nativa			Porcentaje de población no nativa		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1970	165,920	80,531	85,389	26.9	26.2	27.6
1990	342,984	161,352	181,632	28.7	27.6	29.7
2000	439,855	204,123	235,732	28.3	27.2	29.3

Fuente: INEGI, 2005: 3.

Sin embargo, la movilidad de la población también empieza a marcar procesos de emigración, como parte de las tendencias nacionales, reflejadas especialmente en salidas hacia Estados Unidos. Encontramos que la salida migratoria no es una tendencia fundamental, pero sí parte de la realidad, con manifestaciones de diferentes pesos en cada región y comunidad, especialmente de acuerdo a la historia de migración en cada una de ellas. En la entidad un número importante de hogares reciben remesas del vecino país del norte: en los municipios del noroccidente de Morelos se calcula un promedio de 7.45%; entre los ubicados en los valles centrales 7.0%; los del nororiente 10.6%; los del poniente 14.6% y los municipios ubicados en el oriente sur 16.5%.<sup>5</sup>

La migración laboral es una actividad que se integra a las actividades con que las familias complementan su subsistencia, bajo las lógicas

<sup>5</sup> Datos a partir de INEGI, 2000. Municipios considerados en la zona noroccidente: Huitzilac, Tlalnepantla, Cuernavaca, Tepoztlán, Tlayacapan, Totolapan, Atlatlahucan; valles centrales: Cuautla, Yautepec, Jiutepec, Emiliano Zapata y Xochitepec; nororiente: Ocuituco, Tetela del Volcán, Zacualpan de Amilpas y Temoac; poniente: Temixco, Miacatlán, Tetecala, Mazatepec, Puente de Ixtla y Coatlán del Río; oriente sur: Tepalcingo, Jonacatepec, Jantetelco, Tlaquitenango, Amacuzac, Axochiapan, Ayala, Tlaltizapan, Zacatepec y Jojutla. El agrupamiento se realizó únicamente para ilustrar las diferencias en cuanto al parámetro señalado.

adecuadas a cada lugar en particular, con diferencias en la importancia y ritmo de incremento, entre comunidades al interior de cada municipio, y del estado en general.

## 1.2. Transformaciones espaciales

La transición poblacional en el estado hacia lo urbano, ha llevado a una disminución de la representatividad relativa de la Población Económicamente Activa (PEA) Agropecuaria, al haber disminuido paulatinamente con respecto a la PEA total, representando al 66% en 1950, 47% en 1970, 20% en 1990 y 13% en 2000, en tanto se registraron aumentos en la PEA del sector secundario y terciario, llegando a 25.8% y 57.0% respectivamente. Entonces, las familias mantienen su residencia fija en las localidades rurales, y desde ellas reciben y vinculan a una población móvil que labora y habita por tiempos distintos fuera de los pueblos o en ellos, pero realizando actividades del sector secundario y terciario.

El crecimiento poblacional implica el incremento permanente de la demanda sobre la vivienda y los servicios. Sin embargo, paralelo al avance de la construcción para la residencia media, se da un avance en la construcción de fraccionamientos de lujo, especulación para viviendas turísticas de lujo, presentándose crecimiento de la mancha urbana sin planeación. Durante la primera etapa, en las décadas de 1970 a 1990 se ubicó dicho crecimiento en las zonas aledañas a la ciudad de Cuernavaca, el que avanza sobre zonas ejidales o de bienes comunales dedicadas a la agricultura, de manera irregular.

La cercanía de Morelos con la ciudad de México, así como el paisaje y clima cálido, representan un atractivo para el turismo, cuyos proyectos, desde la década de los ochenta, han propiciado la especulación inmobiliaria y el acaparamiento de grandes extensiones de tierras en manos de pocos fraccionadores. Para la década de los noventa, la modificación del Artículo 27 constitucional, abre las puertas a la venta de tierras ejidales y comerciales, por lo que las zonas de interés turístico y urbano son las primeras en incorporarse a estas transacciones. Estos proyectos, además de representar presión sobre la tierra, también lo hacen sobre los recursos hídricos, dada la propuesta de áreas privadas de recreación como albercas, canchas de tenis, golf, entre otros. Así, el mito de que el turismo es generador de divisas, es develado en Morelos en donde claramente resulta en la presión por una inversión y genera un gran número de contaminantes que son arrojados a los ríos y canales de riego de la región (Oswald, 1992: 111).

Otro factor determinante en el desarrollo de la mancha urbana en el estado de Morelos, es la incursión de dos de las grandes empresas de constructores en el país. Durante la década de los setenta se crearon dos corporaciones que captaron los recursos de los préstamos de INFONAVIT y FOVISSSTE: en 1973 la Corporación GEO y en 1977 el consorcio ARA. Actualmente (2008), estas empresas de la construcción tienen presencia en la mitad de la República Mexicana. Durante el sexenio pasado las empresas constructoras se vieron favorecidas, con una tasa de Impuesto al Valor Agregado (IVA) de siete por ciento, como parte del programa de dotación de vivienda del actual gobierno. Lo anterior favoreció la expansión de los consorcios que cada día buscan desarrollar nuevos proyectos, e incursionar en nuevas regiones, del Estado y de otros. Igualmente genera, además de la presión sobre la tierra, una demanda por los servicios públicos y dificultades de manejo de los desechos característicos de las urbes.

Como efecto de tal desbordamiento urbano, avanza la deforestación de bosques y selvas, la pérdida de tierras fértiles, la sobreexplotación y contaminación de los acuíferos, de los ríos, la generación incontrolada de basureros y confinamientos químicos peligrosos, o el emplazamiento de incineradores y crematorios que también rebasan el entendimiento ambiental de las autoridades locales.

Esta expansión urbana tiene implicaciones y relación directa con las transformaciones en la agricultura y la adopción de la modernización tecnológica. Por un lado, el crecimiento de la población urbana forma parte de una tendencia nacional que da lugar a la ampliación del mercado de alimentos, lo que permite a los productores morelenses incorporarse al cultivo de productos de alta demanda nacional y rentabilidad potencial, como lo son las hortalizas, las que en tierras y prácticas campesinas morelenses se adaptan bien. Por otro lado la urbanización abre los caminos a carreteras hacia todos los rincones del estado de Morelos y acerca la entrada de la tecnología agrícola, pero también de nuevas pautas de consumo, es decir, como parte del escenario rural se vislumbra una urbanización difusa en los distintos ámbitos de la vida (social, económica, productiva, etcétera).

Las dos últimas décadas del siglo XX, y los años subsecuentes, han sido especialmente difíciles para los campesinos de todo el país, entre ellos los morelenses. Esto debido al proceso de ajuste estructural que se ha vivido a partir de la instauración de una definición neoliberal en la política nacional, que ha girado la política agrícola hacia la desregulación del mercado, la apertura de la frontera nacional al mercado agrícola,

mediante el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica y otros, priorizando los productos de exportación, e importando productos alimentarios básicos.

De igual modo, las inversiones públicas para el campo se han restringido mediante la desestructuración del sistema de instituciones oficiales y paraestatales que conformaban el sistema de servicios agrícolas (CONASUPO, INMECAFE, CONAFRUT), y la limitación de las políticas agrícolas a planteamientos asistencialistas o políticas focalizadas, como el programa de Oportunidades, PROCAMPO, Alianza para el campo, que no impulsan la posibilidad de inversiones productivas, ni el acceso a recursos para todos los productores. Además, de manera especial a partir de los años noventa, el impulso a las empresas transnacionales regionales para la producción externa ha acentuado las dificultades para los productores pequeños y medianos, a participar en el mercado de productos agropecuarios.

Entonces, el conjunto de transformaciones que se vislumbran en el estado de Morelos dentro de una lógica o del modelo neoliberal que en nuestro país sigue avanzando, lleva a que los recursos naturales y productivos que en este trabajo interesa —el agua, la tierra y la actividad agrícola— son dinamizados en el marco del mercado libre, lo que ha venido a profundizar los enfrentamientos de intereses de diversos agentes y comunidades campesinas, generando profundos conflictos. Esta disputa de espacios y recursos, confronta a agentes tales como comerciantes, agencias inmobiliarias, proveedores de insumos agrícolas, comerciantes y todo tipo de intermediarios de productos agrícolas, programas de gobierno, etcétera. Frente a ellos las comunidades campesinas defienden sus recursos de múltiples formas dentro de procesos de apropiación cultural para el uso y gestión de ellos, y poder garantizar su subsistencia.

## **2. Gestión del agua, distrito de riego 016**

A partir de 1990 se inicia un profundo cambio en la gestión del agua en México, y en particular con aquella destinada a la agricultura. Uno de los cambios más importantes se refiere a las funciones que el gobierno federal mantenía como administrador de los grandes sistemas de riego, también conocidos como distritos de riego, los cuales fueron los principales sistemas que recibieron subsidios y apoyo técnico durante más de 60 años, a partir de 1926, cuando se creó la Comisión Nacional de Irrigación (CNI). En este cambio en la política del agua para la gran irrigación coinciden varias grandes transformaciones en curso a nivel nacional, y

con lo cual está fuertemente vinculada la situación del Distrito de Riego 016, Estado de Morelos.

La primera gran transformación representa el límite alcanzado en la expansión del aprovechamiento del agua para riego en las principales regiones hidroagrícolas del país. Durante la última década se presenta un período de anomalías hidrológicas en las cuales se reduce drásticamente la disponibilidad de agua para riego, al mismo tiempo se desarrolla una de las políticas de corte neoliberal encaminadas a reducir considerablemente el subsidio que el gobierno federal daba a los agricultores de los distritos de riego, el cual representaba a inicios de 1990 hasta el 84% de los costos totales de operación y mantenimiento normales (IMTA, 2002).

Esto lleva a que el gobierno federal planee un programa consistente en la transferencia de la gestión de estos sistemas a asociaciones de usuarios, creadas con el fin de administrar y operar los sistemas de riego que el gobierno federal manejó desde el riego parcelario hasta el manejo de las obras principales. Esto impactó considerablemente en la relación entre precio del agua en estos sistemas, así como en el costo de oportunidad de los agricultores para organizarse y responder a la necesidad de administrar ellos mismos sus sistemas. Para lograr el autofinanciamiento en la gran irrigación, al menos lo que en el programa se denominó la operación y conservación normal, implicó que las asociaciones de usuarios del servicio de riego fueran capaces de recolectar un monto de dinero suficiente para realizar la operación y mantenimiento cotidiano, así como entregar una cuota a la Comisión Nacional del Agua para el manejo de la red mayor. Hasta la década de 1980 esta cuota se cubría con subsidios estatales que alcanzaban hasta el 86% de los costos totales (Vargas, 2001), por lo cual después de la transferencia y sin el subsidio estatal el incremento en todos los casos fue del 300 hasta el 500 por ciento (Palacios Vélez, 1994, 1998). Pese a lo anterior, la transferencia fue atractiva a los grandes agricultores, ya que en la mayoría de los casos de los cultivos más rentables, el costo del agua no representaba más del 5% o menos de los costos totales de producción promedio, a cambio del control de los mismos usuarios de su abastecimiento para tener un servicio más regulado. Mientras que para los pequeños agricultores este proceso resultó altamente oneroso, y por ende generó una fuerte resistencia en su implementación. Las diferencias en cuotas de riego obedecen a los distintos mecanismos de fijación, más o menos influidos por una negociación entre los involucrados; en algunos casos a nivel de gobierno federal, pero en su mayoría entre la asamblea de usuarios y una

fijación a través de un presupuesto de administración. Dado lo anterior es difícil establecer una cuota de referencia, pues ésta puede variar de los 60 dólares en el norte, en zonas áridas involucrando bombeo de pozos profundos, a 7 dólares en los sistemas de agua superficial de producción de pequeños campesinos en el centro del país.

El otro proceso de cambio está dado por la apertura comercial, con la desaparición de las anteriores políticas proteccionistas del mercado interno, y de todo el aparato estatal de apoyo a la producción. Esto hace que en un período relativamente corto, muchos sistemas de riego pierdan su ubicación estratégica en el desarrollo regional, sea por el cambio en los patrones productivos o de consumo, o por el efecto de la intensa competencia externa a través de las importaciones. El valor del agua en la agricultura como bien económico, se modificó radicalmente en algunos sistemas de riego. En donde ha habido posibilidad de grandes inversiones por parte de un estrato de agricultores insertos en el mercado internacional, directamente o a través de convenios de agricultura de contrato con las grandes agroindustriales, el valor del agua para riego aumentó; la competencia por su acceso para tal fin se intensificó, y, es de suponer, existe como en todos los demás recursos productivos un paulatino proceso de concentración. En otros casos, en que la agricultura campesina o de subsistencia estaba ya deteriorada, fuera en términos organizativos para defenderse de un mercado que exige cada vez mayor productividad, o en términos de costo/beneficio con respecto de otras actividades, los sistemas de riego se han ido deteriorando en términos sociales-organizativos y en su infraestructura, en tanto las asociaciones no pueden generar los ingresos para sostener el mantenimiento y operación de sus sistemas, o por la competencia de otras actividades que han llevado a crecer la pluriactividad de los agricultores, convirtiéndolos, en algunos casos, en productores de fin de semana, y en otros, a poner en venta tanto la tierra como el agua.

El distrito de riego 016, Estado de Morelos, es uno de los sistemas que presenta casi toda esta gama de situaciones. Por un lado están las asociaciones que aceptaron la transferencia del sistema de riego, con los consecuentes incrementos en la tarifa de agua. Estos fueron principalmente los productores de caña de azúcar, quienes han visto en pocos años que los principales ingenios productores de azúcar pasaron de manos públicas a privadas, una crisis de la producción y la entrada de grandes cantidades de endulzantes que han reducido considerablemente la rentabilidad de su actividad. Por el otro lado, existen varias asociaciones que ante la pérdida de rentabilidad de la agricultura, abren las puertas a

la gran influencia económica de actividades alternativas asociadas a las urbes, así como a la competencia por el agua por otras actividades de mayor rentabilidad. Esto ha llevado a que se genere un intenso proceso de urbanización de la red de canales, que surjan actividades económicas alternativas, que se pierda control sobre las fuentes de agua por el colectivo de agricultores, y surjan innumerables disputas al respecto. Otros agricultores optaron por no aceptar la transferencia, para lo cual el gobierno federal los transformó en unidades de riego (sistemas manejados por sus propios usuarios, sin apoyo o supervisión gubernamental) cortando de cualquier manera los apoyos económicos que antes existían, y sin la posibilidad de acceder a una serie de programas de cambio productivo financiados con préstamos del Banco Mundial, entre otros. Estos productores optaron por sostenerse en su economía de subsistencia, generalmente asociada también a la pluriactividad y migración nacional o internacional como alternativas económicas.

De las cinco unidades de riego transferidas, sólo dos han funcionado con relativo éxito, logrando recaudar las cuotas económicas para funcionar y mantener el abasto de agua a las tierras. De hecho, estos dos módulos son los más grandes y con más tierras de riego. Por el contrario, entre los que no logran funcionar, se encuentran los que cuentan entre sus más grandes problemáticas el embate de la urbanización y la contaminación, pues las tierras de cultivo se hallan cercadas por asentamientos humanos, que no sólo atentan contra la calidad del agua, sino contra la seguridad de los cultivos, que si se hacen a cielo abiertos son sujetos de robos constantes. Con la transferencia se ha creado una gran ilegitimidad con respecto a las formas de administración del agua que llevan a que el servicio no se pague, y las obras de conservación y operación no se desarrollen. Otro elemento por destacar es el vandalismo que destruye las compuertas y candados que las asociaciones colocan.

Consecuencia de lo anterior, y de la crisis de la agricultura, las asociaciones no obtienen los ingresos suficientes para dar mantenimiento al sistema de canales y reparación de obras dañadas por el vandalismo o por el uso. Además, ante la presión de los nuevos pobladores y de las vías de comunicación, los municipios han optado por usar los caminos de saca de los apantles (canales) para hacer vías de acceso a las nuevas colonias o desahogar los centros urbanos. La infraestructura hidráulica más afectada es la que corresponde a los módulos de las fuentes y Alto Apatlaco, los cuales han sido absorbidos por las ciudades de Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata, entre otras.

El crecimiento de la mancha urbana sobre tierras de riego ha generado la coexistencia de zonas residenciales junto a zonas de cultivo agrícola. En esta nueva dinámica la infraestructura hidráulica que alimenta los campos de riego existentes, se ve seriamente afectada. Aunque la reglamentación exige una zona de protección para éstos, las bardas y construcciones se ubican sobre ellos, impidiendo el desahorro y limpieza de éstos, y por ende, aumentando el proceso de deterioro. Además, los nuevos asentamientos urbanos han visto fácil colocar sus drenajes sobre los canales o las barrancas que abastecen de agua a los ejidatarios. Para las ciudades dichos canales se convierten en zonas de peligro por donde transitan personas y carros. Llegando a taparlos o desviarlos para evitar accidentes, impidiendo que el agua siga corriendo, y también generando inundaciones en las mismas urbes, dado que los canales en muchas de nuestras ciudades cumplen el papel de drenajes pluviales. Otro uso que tienen los canales es recreativo, en muchas partes se les utiliza para bañarse y nadar, desafortunadamente los bañistas llevan comida y dejan los espacios muy sucios con desperdicios y basura. Los canales son multiuso, por lo que su cuidado y mantenimiento debería ser corresponsabilidad de todos los usuarios y no sólo de los regantes. También muchos de los dueños de viviendas usan el agua para regar sus jardines sin darse cuenta que esta agua ya está concesionada y se necesita para el riego.

De esta manera la posibilidad de una gestión eficiente del agua por parte de los regantes, en el distrito de riego de Morelos, así como el ejercicio de procesos de apropiación del recurso, se enfrenta a las problemáticas básicas del crecimiento desmesurado y del avance de los intereses del mercado sobre los recursos, rebasando los aspectos organizativos y las necesidades productivas de los propios usuarios, dibujando escenarios donde se confrontan distintos procesos de uso de los recursos, visiones e intereses de los actores residentes del territorio.

### **3. Defensa de la tierra**

La tierra es un recurso sobre el cual se despliegan procesos de apropiación, y genera elementos identitarios profundos en sus poseedores, por lo que su defensa sostiene conflictos entre distintos actores sociales y movilizaciones de distinta índole. Morelos es la cuna de la revolución mexicana de inicios del siglo XX, en busca de la reivindicación del reparto de la tierra, base de los movimientos agrarios de los años subsiguientes, los cuales sentaron las bases para la reforma agraria que dotó de tierras a miles de campesinos, y dio lugar a la figura del ejido como base de

la organización social campesina y “unidad integral de desarrollo rural, y no sólo como una forma de posesión transicional como la quisieron ver sus antecesores, y como se concibe de nuevo en las formulaciones de las reformas al 27”. La posesión de la tierra para uso agrícola tiene que ver con factores culturales, laborales, económicos, políticos y sociales, ante una lucha continua que los indios y campesinos han librado en contra de su desalojo territorial. El Estado revolucionario se vio obligado a reconocer estos derechos y ser el regulador de la tierra para pacificar al país y fortalecer el sistema político. El artículo 27 constitucional contenía toda la carga histórica y social de comunidades que lucharon por su derecho a sobrevivir en este país desde hace 500 años (Canabal, 1994:167 – 171).

Varios autores coinciden en la afirmación de que las políticas nacionales no han respondido acertadamente a la problemática agraria y que la modificación del artículo 27, en lugar de responder a las necesidades del sector campesino, agrava su situación. En el contexto agrícola, tales modificaciones constitucionales parecen resolver problemas económicos de manera inmediata para el grupo doméstico, la creciente certificación del ejido posibilita su venta. Ante la crisis del campo, los ejidatarios se han visto en la necesidad de dividir y vender sus parcelas dando paso a la ampliación de áreas urbanas. En este sentido el planteamiento que justificó las reformas del artículo 27 constitucional acerca de la necesidad de resolver la crisis agrícola a través de una mayor productividad y producción agrícola mediante la formación de grandes extensiones de tierras para uso agrícola no se resuelve.

En la década de los sesenta, el estado de Morelos fue escenario de diversas movilizaciones campesinas cuyas demandas estaban relacionadas con la lucha por la tierra, tal fue el caso de las comunidades nahuas de Tetelcingo, Cuentepec, Ahuatepec, Tepoztlán, Santa Catarina y Xoxocotla.

En el sur de Morelos la defensa del ejido ha generado la organización comunitaria para mantener su integridad y los derechos que corresponden a sus beneficiarios. Esta forma de posesión de la tierra también ha sido motivo de rencillas internas al entrar en conflicto los intereses particulares con los de carácter comunitario. La inquietud de controlar el recurso que constituye el ejido ha convertido el terreno ejidal en un *objeto público* que, en tanto que es escaso, genera la competencia por él entre los grupos locales (Varela, 1984:19). Las pugnas suscitadas en torno al ejido aportan elementos para caracterizar la situación de la organización política en su interior y respecto a ámbitos externos como el municipal y el estatal. Podemos ilustrar situaciones de organización comunitaria para

la defensa del ejido, en el caso de Xoxocotla, o el conflicto de intereses entre ejidatarios que deriva de un antiguo distanciamiento de los pobladores, en el caso de Alpuyecá, mismos que referimos a continuación.

En Alpuyecá, el balneario Palo Bolero fue motivo de unificación comunitaria durante su creación, en la década de los 70, y posteriormente, se convirtió en motivo de conflicto y fuertes rencillas entre los ejidatarios, porque un pequeño sector quería apropiarse de él. El pueblo se dividió en dos facciones y el disgusto entre familiares y compadres no se ha resuelto hasta la fecha. Los jóvenes ignoran esas diferencias, pero los ancianos no olvidan el asunto. El conflicto duró varios años, y en ese lapso el balneario permaneció cerrado. Después de que entró en funcionamiento tuvo un fuerte atraso, pues no se modernizó la instalación. A comparación con otros, este balneario es muy rústico: en más de 20 años no ha sido remodelado, la demanda que tenía antes ha disminuido. El agua ya no es tan abundante, las albercas se alimentaban del manantial y ahora extraen el agua con bombas (Saldaña, 2003:54).

Cuando el balneario Palo Bolero fue construido, los encargados rendían cuentas a los ejidatarios cada año, dividían las ganancias en tres partes: para los socios, para el mantenimiento del balneario y para trabajos de mejoramiento de la localidad, como pintar el zócalo o comprar bancos. La gente trabajaba y cooperaba, después de que el grupo se dividió, la organización comunitaria se debilitó, ya que los encargados quisieron apropiarse del balneario pasando por alto el acuerdo que tenían con toda la gente que participó en su creación. Después de un conflicto legal que duró varios años el balneario fue reconocido como una empresa ejidal.

Si fue un logro que el balneario quedara reconocido como propiedad de todo el ejido, el costo fue muy alto porque algunos socios se sintieron defraudados y se enemistaron con sus compañeros. Los recursos que el balneario genera son muy modestos; a pesar de esto, el distanciamiento entre sus fundadores, que ahora son ancianos, es uno de los motivos de enemistad al interior de la comunidad. Actualmente Palo Bolero es una fuente de trabajo y un ingreso para los ejidatarios, quienes, además, obtienen un porcentaje mínimo proveniente de la sociedad cañera.

En el caso de Xoxocotla ha habido varios intentos de afectación del ejido; su defensa ha generado la movilización y organización comunitaria. En 1978, se intentó desarrollar el proyecto de construcción de un aeropuerto en terrenos ejidales, los ejidatarios no fueron avisados y se enteraron por algunas noticias en la prensa. El padre Marcelo, de la corriente progresista de Méndez Arceo, jugó un papel muy importante en la defensa del ejido, participó activamente en la organización para su defensa.

Serían expropiadas aproximadamente 500 hectáreas para el aeropuerto internacional, lo cual afectaría a más de 300 campesinos. Los ejidatarios opositores no contaban con el apoyo de la autoridad local; se organizaron para diversas actividades, como borrar las líneas que marcaban el área del proyecto, escribir pintas en las paredes, hacer carteles, volantes y pancartas de protesta en contra del aeropuerto. Hicieron manifestaciones en Cuernavaca, en las universidades de Morelos y de Guerrero, con el Comité Pro Derechos Humanos; levantaron firmas de apoyo en otras localidades del estado, y algunas del Estado de Puebla, también formaron comisiones para ir a las diferentes dependencias (SARH, SAHOP, SRA, Presidencia de la República, Gobierno del Estado, la Comisión Agraria Mixta) a manifestar su inconformidad con el proyecto.

Al interior del pueblo y entre las comunidades vecinas había opiniones encontradas acerca del proyecto. Quienes estaban a favor los tachaban de ser personas cerradas, que se oponían al progreso del Estado, y que no querían mejorar su situación económica. En la comunidad un grupo de profesionistas estaba de acuerdo con la construcción del aeropuerto, debido a que ellos no tenían que ver directamente con el trabajo agrícola. Estaban descontentos porque la construcción de un aeropuerto representaba para ellos una oportunidad de emplearse ahí; los obreros de la comunidad no tomaron partido, los comerciantes estaban a favor del proyecto. Los que no querían el aeropuerto eran campesinos que defendían su tierra pues “de ella vivían”.

El presidente de la república de ese momento, José López Portillo, realizó una visita a Morelos; en Chinameca, los campesinos de Xoxocotla manifestaron su oposición al proyecto de construcción del aeropuerto, misma que estaba avalada por firmas recopiladas en las localidades de Tlanepantla, Tlayacapan, Totolapan, Atlatlaucan, Jiutepec, Tlaltenchi, Tepoztlán, Temoac, Higuierón, San Miguel Treinta, Ahuehuetzingo, Pan-chimalco, Coatetelco, las colonias la Lagunilla, Plan de Ayala, el Frente Pro Derechos Humanos de Cuernavaca, y la comunidad de Cítela del estado de Puebla. Posteriormente el gobernador visitó Xoxocotla, ellos manifestaron nuevamente el abierto rechazo a la construcción del aeropuerto en su ejido, ahí el funcionario expresó que no se llevaría a cabo tal proyecto, pues ese era el sentir del pueblo. En este caso, el peligro de perder una fracción del ejido en Xoxocotla fortaleció la organización comunitaria, pues los que se opusieron al proyecto tenían la convicción de que los objetivos de tal construcción eran ajenos a las necesidades e intereses del pueblo.

Los procesos políticos de éstas comunidades están íntimamente relacionados con sus recursos naturales. Varela plantea que el uso, la defensa o la posibilidad de controlar un recurso es determinante en la caracterización política de una localidad como independiente o dependiente. Puede tener o no el control de su ambiente de acuerdo a las relaciones de poder existentes en su interior y respecto a los ámbitos externos, sean de carácter municipal, estatal e incluso nacional. El ejercicio del poder independiente es factible en tanto la localidad tenga el control sobre sus recursos y la toma de decisiones: en estos casos se presenta un poder otorgado o asignado del grupo a uno de sus miembros (Varela, 1984:39-40), la comunidad de Xoxocotla se ha caracterizado por mantener ese control.

Idealmente el ejido constituye un punto de reunión, conjunción, defensa y desavenencias en torno a la tierra en las áreas rurales. Representa una organización importante en el ámbito local; su poder de convocatoria alude al bien común, “al pueblo, a todos”. Pero esa alusión queda en el tintero cuando de control de recursos se trata. La organización al interior del ejido es uno de los elementos que influyen en el grado de participación política de estos pueblos. En el proceso que ha seguido cada uno de ellos, entran en juego diversos elementos que caracterizan el ejercicio del poder. En Xoxocotla, el caso de la defensa del ejido ante el proyecto del aeropuerto, visto como un “drama social” (Turner, 1988), representó la posibilidad de “ruptura” de los principios sistémicos de la comunidad, generó la reflexión en torno a la configuración e integridad territorial del pueblo y no llegaron a una situación de crisis, sino que realizaron acciones de “reajuste” que permitió su “reintegración”. La organización ejidal logró mantener el consenso acerca del imperativo de la defensa y recuperación del ejido, logró el propósito de constituirse como una mayoría, conformó una *unidad centralizada de mayoría* que logró cierto poder independiente (Varela, 1984: 41). En las dos localidades ha influido el poder municipal y estatal; se trata de la presencia del *dominio* externo respecto del cual el interés comunitario queda en una situación de subordinación. La característica del recurso en juego y del grado de injerencia o de dominio del poder municipal y estatal sobre el mismo, le da a tal situación un tinte distinto en cada caso. Se trata de procesos en los que las pugnas por la defensa de los recursos, en este caso por la tierra para uso agrícola y del aprovechamiento del agua a través de una empresa comunitaria, dan la pauta para la consolidación o el debilitamiento de las identidades locales (Saldaña, 2005), mismas que forman parte de la configuración de estas localidades como pueblos antiguos de Morelos.

#### **4. Estrategia productiva campesina**

La relación desigual que el campesino ha tenido históricamente frente a la sociedad, se ha complejizado en las últimas décadas frente al mercado como actor regulador de los procesos rurales. Las familias campesinas han buscado alternativas para subsistir, frente a la condición de minifundización parcelaria y la restricción de acceso a la tierra de una parte de los campesinos, como condición en el estado de Morelos, así como a las dificultades actuales para obtener la retribución económica de la actividad agrícola que compense las inversiones. Estas alternativas se encuentran tanto en el terreno de utilizar los recursos propios —tierra, conocimientos, redes de relaciones— así como recurrir e integrar las posibilidades laborales que representan la cercanía y gran demanda de fuerza de trabajo por parte de los sectores industriales y de servicios en las zonas cercanas a las rurales, y en otras más alejadas.

Es decir, la actividad productiva se ha diversificado, siguiendo dos ejes: diversificar los cultivos hacia mercados y destinos diferentes (autoconsumo y comercio locales y nacionales), y hacia una multiactividad laboral no agrícola, dentro y fuera de las comunidades y regiones de origen. Lo que se entiende de estos procesos, es que la agricultura, a pesar de los contextos nacionales e internacionales desfavorables para los campesinos, representa un ámbito de uso de los recursos naturales y productivos propios, en actividades que tienen sentidos culturales para las comunidades y familias campesinas, y a partir de ellos se integran actividades agrícolas y no agrícolas con pautas no campesinas.

Explicaremos aquí el caso de la adopción por parte de campesinos minifundistas, de temporal de un cultivo comercial: el tomate rojo (jitomate), así como de hortalizas con fines comerciales. Estos cultivos se basan en la vocación agrícola de las unidades productivas, de las tierras y de la historia campesina, que ante el crecimiento de la población urbana y la apertura de los mercados de productos agropecuarios, los campesinos han pasado de ser productores de autoabasto a comerciales. Los campesinos morelenses se han perfilado en el mercado teniendo como principios la complementación y diversificación de objetivos, de recursos y de cultivos.

El cultivo del jitomate con fines comerciales es considerado como una de las hortalizas que para poder tener espacio, precio y seguridad en el mercado de productos, requiere un alto nivel de tecnificación, gran inversión constante, capacidad crediticia ilimitada, además de conocimiento pleno del mercado. Sin embargo, en condiciones de temporal,

los productores adaptaron las tierras locales y sus propias formas de producir, siguiendo las dinámicas de mercados crecientes de las urbes aledañas, llegando a manejar el cultivo como una especialización productiva bajo una modalidad campesina, abasteciendo de manera importante al mercado nacional.

La particularidad de la especialización productiva del jitomate de Morelos se encuentra en la manera de llevarla a cabo que reconocemos como modalidad campesina. Ésta ha llevado a que el maíz y otros cultivos sigan formando parte del sustento de las familias, sostenidas con lógicas campesinas de distribución de recursos, manejo de conocimientos y aplicación de las experiencias, las que fusionan las visiones comerciales, así como las necesidades y posibilidades que genera.

Cultivar jitomate en Los Altos, significa aplicar las nuevas técnicas: desde los arreglos y costumbres campesinos, incorporando a las milpas y otros cultivos de autoconsumo dosis de esas técnicas. Es decir, las tierras, recursos y decisiones del jitomate se basan y complementan a partir de lo que se utiliza o se obtiene en otros cultivos y otras actividades, incluso extra agrícolas. Los fertilizantes y plaguicidas se comparten entre cultivos comerciales y de autoconsumo; las tierras se distribuyeron de acuerdo a los resultados de los precios anteriores y a las deudas adquiridas; se contratan jornaleros según la disponibilidad de manos familiares y recursos económicos disponibles; conviven azadones y bombas; las labores manuales complementaron los insumos químicos, y los arados de junta a los tractores; la venta de animales apoya las fiestas y compensa los precios bajos de los cultivos comerciales en el mercado.

Para que los campesinos lograran llegar a este nivel de especialización y de diversificación técnica-cultural, ha sido necesaria la adopción de una serie de cambios técnicos que permitieran la optimización del fruto con calidad comercial, altos rendimientos para poder compensar con grandes volúmenes de producción las costosas inversiones. Estos cambios se fueron dando en el transcurso de los años, poco a poco, tiempo en que los campesinos fueron adoptándolos y aprendiendo a manejarlos bajo sus propias condiciones. El uso de maquinaria, así como la compra y utilización de insumos se impusieron, definiendo la carrera sobre las diferentes marcas y productos nuevos; las últimas variedades de semillas, las charolas para las plántulas, insecticidas, fungicidas, herbicidas, fertilizantes foliares, adherentes, hormonas y acolchado, se hicieron necesarios marcando las pautas de altas inversiones.

El uso de estos complejos paquetes tecnológicos y las diferentes actividades que implicó, requirieron la participación de diferentes agentes

sociales; por ejemplo, se renta la tierra, unos producen exclusivamente plántula que venden a los productores, la mayor parte de la mano de obra corresponde al contrato de los jornaleros migrantes, la maquinaria se renta para su uso, los insumos provienen de diferentes industrias y llegan al productor a través de la asesoría de ingenieros-proveedores, la comercialización implica diferentes intermediarios, pues la huerta se puede vender antes de cosecharla, el flete se contrata para llevar la producción a los centros de acopio regionales, los intermediarios la hacen llegar a los grandes mayoristas, y éstos fijan los precios de acuerdo a las producciones de diferentes regiones del país.

Los diferentes agentes definen relaciones que se van complejizando cada vez más acopladas a la dinámica del mercado, y así cada uno, los productores y sus familias con sus recursos y procesos productivos en particular, sustentan el financiamiento necesario, las relaciones laborales, como ayudas o con pagos, realizan trabajos conjuntos, etcétera. Los jornaleros con la venta de su fuerza de trabajo en la región y su unidad familiar en sus lugares de origen, se vinculan a las cadenas de acumulación de capital, pero también establecen relaciones laborales, de amistad, de compadrazgos con sus propios patrones, los productores jitomateros, con todas las contradicciones y complementariedades existentes. Los fleteros, intermediarios, fabricantes y vendedores de insumos y maquinaria, y bodegueros mayoristas, movilizan los recursos que los esfuerzos de los productores y jornaleros generan. Así el conjunto de agentes sociales participantes aportan esfuerzos y recursos de acuerdo a sus condiciones, que se van materializando en reproducción propia, en un proceso de transferencia de excedentes hacia los sectores con mayor poder y en una acumulación diferenciada.

En los últimos cinco años, aproximadamente, los principios de la especialización productiva y el uso de la tecnología, se han acentuado en todas las etapas del proceso productivo, y han logrado mantener una cierta superficie estatal, fluctuando, alrededor de las mismas cifras prácticamente desde los años noventa<sup>6</sup>, y la producción se intensifica, pues los rendimientos de los últimos cinco años son superiores a los de la década anterior, ante dicha intensificación tecnológica. Esta tecnología se aplica primeramente al jitomate, y funcionan como punta de lanza en

---

<sup>6</sup> En el año de 2002 se cultivaron 4,215 has obteniendo una producción de 72,942 toneladas de jitomate y en 2006, 3, 134 has obteniendo un volumen de 70, 419 ton cifras que en los años subsecuentes podrían fluctuar en cualquier sentido como ha sucedido en las últimas décadas (SIAP-SAGARPA).

la tecnología para los otros cultivos, igualmente hortícolas como pepino, tomate verde, chile morrón, incrementando la calidad comercial de todos los productos, los costos de producción, compartiendo los riesgos y buscando ganar.

En realidad esta actividad agrícola no siempre es la única, ni es suficiente para satisfacer las necesidades; además, forma parte de un conjunto de actividades contenidas en la organización familiar. Podemos afirmar que la reproducción de los grupos campesinos no se basa en los ingresos económicos que la producción agrícola le genera, sino en un conjunto de actividades que desde la unidad familiar y su organización se llevan a cabo, que representan la seguridad de los distintos integrantes y de su conjunto (Guzmán, 2005).

Estos arreglos de cultivos y actividades representan las estrategias con las que se garantiza la reproducción campesina, como la recreación de una forma de vida, que se adecua a las condiciones globales de la sociedad y a las necesidades y posibilidades de las comunidades y unidades familiares.

## **Conclusiones**

Una constante en la historia del estado de Morelos ha sido la lucha por la tierra y el agua, dos elementos fundamentales en un estado tradicionalmente agrícola, temporalero en regiones de los Altos, oriente y poniente, y de riego para el cultivo de la caña en el centro y sur. Sin embargo, las condiciones geográficas que lo ubican en la zona de influencia del D.F. e intercomunicado con regiones estratégicas como el Estado de México y Puebla, unido a los cambios en la dinámica sociodemográfica y económica, han incidido en el desarrollo de nuevos procesos y actores en el contexto de la cotidianidad local, los cuales pugnan por adaptarse e incorporarse, como es el caso de los procesos productivos comerciales o la gestión del agua institucionalizada; otros se resisten, como el caso de los pueblos que generan formas alternativas afianzadas en la cultura local.

Tanto desde las organizaciones productivas, como del agua y de las formas de apropiación de la tierra, las comunidades morelenses han generado respuestas que van desde reforzar identidades locales, como una manera de afianzar procesos de apropiación identitaria, como transformar estructuras que les permitan continuar vigentes, tal es el caso del ejido que ha pasado de una unidad de producción agrícola económica

básica, a una organización institucionalizada que gestiona recursos de diferentes tipos y niveles.

La vida rural en Morelos se ha ajustado a los cambios agrarios, a la valorización de los recursos naturales bajo procesos mercantiles y a la disminución de la presencia de políticas gubernamentales como parte del modelo neoliberal que en el país se sostiene. El conjunto de procesos de adaptación implica profundas paradojas y conflictos frente a los recursos que, de acuerdo a las características de cada uno, se definen las posibles soluciones, alternativas, opciones o limitaciones de apropiación.

Las tendencias principales de transformación en el Estado, urbanización, presión sobre los recursos, cambios demográficos, trastocan la relación con los recursos campesinos. Así, en términos de gestión del agua, significan dificultades importantes para el uso adecuado, la apropiación e incluso la organización de regantes en torno a la satisfacción de necesidades y solución de sus problemas.

Considerando los recursos tierra y agua en los procesos de disputa por ellos o su defensa, propicia en algunos casos procesos de apropiación identitaria, que pueden configurar conflictos que ponen en riesgo las pautas culturales y comunitarias que sostienen la misma organización local y las capacidades de respuesta.

Igualmente, podemos ver que, si bien los productores articulan los cambios necesarios frente al mercado con sus propias historias y culturas, la inserción a los procesos de acumulación de capital denotan la subordinación de los pequeños productores, y más aún de los jornaleros, los cuales se sostienen a partir de la recreación de sus pautas campesinas que posibilitan la construcción de espacios propios y de apropiación.

En las comunidades campesinas es vital el fortalecimiento de las identidades locales que tiene su base objetiva en la defensa de su patrimonio territorial, vinculado al trabajo agrícola que, a pesar de las condiciones adversas que enfrenta en nuestro país, brinda esa certeza ineludible de contar con los recursos necesarios para el aseguramiento de la subsistencia, la seguridad alimentaria y la reproducción.

## **Bibliografía**

Canabal Cristiani, Beatriz (1994). "Reformas al artículo 27 y campesinado en México". En Ochoa c. Enrique, Lorey E. David, Compiladores, *Estado y agricultura en México antecedentes e implicaciones de las reformas salinistas*, México: UAM Azcapotzalco.

- De la Loma, José Luis (1978). *Reseña histórica de los Distritos de riego en México 1926-1977*. México: Dirección general de Economía Agrícola.
- De la Peña (1980). *Herederos de promesas. Agricultura, política y ritual en los altos de Morelos*, México: Ediciones de la Casa Chata Num. 11, 1980.
- Guzmán Gómez, Elsa (1991). *Persistencia y cambio. Los campesinos jitomateros de Morelos*, Tesis de Maestría en Desarrollo Rural, UAM-X.
- Guzmán Gómez, Elsa (2005). *Resistencia, permanencia y cambio. Estrategias campesinas de vida en el poniente de Morelos*. México: UAEM-Plaza y Valdes.
- Guzmán Ramírez, Nohora (2006). “Una tradición de autogestión en la gestión del agua de riego”. En: Vargas, Sergio, Soares, Denise y Guzmán Ramírez Nohora (editores) *La gestión del agua en la cuenca del río Amacuzac: diagnósticos, reflexiones y desafíos*. México: IMTA, UAEM.
- Hewit, Cinthia (1985). *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*, México: Siglo XXI.
- Hernández Chávez, Alicia (2002). *Breve historia de Morelos*. Fondo de Cultura Económica. México: El Colegio de México.
- IMTA (2001). *Transferencia de los distritos de riego a los usuarios*. México: Comisión Nacional del Agua. SEMARNAT.
- INEGI (2000). *Censo de Población y vivienda 2000*. México: INEGI.
- INEGI (2005). *Mujeres y hombres en Morelos*. México: Instituto Nacional de Estadística, geografía e informática.
- Oswald, Úrsula (Coord) (1992). *Mitos y realidades del Morelos actual*. México: UNAM-CRIM.
- Palacios Vélez, Enrique (1994) *La agricultura de riego en México*, México: Documento técnico Núm. 8, Proyecto UTF/FAO/MEX 030
- Palacios Vélez, Enrique (Coord.) (1998) *Problemas de segunda generación que tienen las asociaciones de usuarios del agua*, México: Informe técnico International net work on participatori irrigation management [consulta: enero de 2007] Disponible en: <http://www.inpim.org/leftlinks/Documents.htm>.
- Rubio, Blanca. (2001) *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*, México: Plaza y Valdés-UACH.
- Saldaña Fernández, Cristina (2005). “El peso de lo ajeno. Xoxocotla y su denominación de pueblo indígena” en BARTOLOMÉ,

- Miguel, *Visiones de la diversidad, relaciones interétnicas e identidades indígenas en el México actual* (pp. 156 – 176) México: INAH, (Volumen III).
- Saldaña Fernández, María Cristina (2003). *Proceso ritual en Morelos: la fiesta de la Ascensión*, Tesis de Doctorado en Ciencias Antropológicas, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- Sarmiento Silva, Sergio (1997). *Morelos*. México: UNAM. Centro de investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Scharrer, Beatriz (1997). *Azúcar y Trabajo*. Miguel Ángel Porrúa Grupo editorial, México: CIESAS.
- SIAP-SAGARPA. *Anuarios SIAP 1980-2006, Sistema de información agropecuaria*. Disponible en: <http://www.siap.gob.mx>.
- Tapia Uribe, Medardo y L. M. Ibarra (1993). “La reconstrucción, el resurgimiento y la modernización: 1930-1992”, en *Morelos el estado*, México, Gobierno del estado de Morelos.
- Turner, Víctor (1988). *El proceso ritual: Estructura y antiestructura*, Madrid: Taurus.
- Varela, Roberto (1984). *Expansión de sistemas y relaciones de poder*, México: UAM-I.
- Vargas, Sergio (2001) *Transferencia de distritos de riego a asociaciones de usuarios. Propuesta de acciones para el mejoramiento del desempeño de las asociaciones de usuarios y sus sociedades*, México: IMTA CNA-Semarnat.
- Warman, Arturo (1976). *Y venimos a contradecir... Los campesinos de Morelos y el estado nacional*, México: Cuadernos de la Casa Chata, Num. 2, 1976.
- Warman, Arturo (2001). *El campo mexicano en el siglo XX*, México: Siglo XXI.

# Juventude pobre, violência e cidadania<sup>1</sup>

*Roseli Esquerdo Lopes*<sup>2</sup>

Universidade Federal de São Carlos, Brasil

*Rubens de Camargo Ferreira Adorno*<sup>3</sup>

Universidade de São Paulo, Brasil

*Ana Paula Serrata Malfitano*<sup>4</sup>

Universidade de São Paulo, Brasil e Ecole des Hautes Études  
em Sciences Sociales, França

*Beatriz Akemi Takeiti*<sup>5</sup>

Universidade Federal de São Carlos, Brasil

*Carla Regina Silva*<sup>6</sup>

Universidade Federal de São Carlos, Brasil

*Patrícia Leme de Oliveira Borba*<sup>7</sup>

Universidade Federal de São Carlos, Brasil

## Introdução

Este trabalho problematiza, a partir de uma perspectiva sócio-histórica, formas de enfrentamento à violência a que estão submetidos adolescentes e jovens de grupos populares urbanos no Brasil. Considera-se

---

<sup>1</sup> Este trabalho contou com o apoio da Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação do Brasil, através do Programa de Apoio à Extensão Universitária Voltado às Políticas Públicas, da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal de São Carlos, Brasil e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Ministério de Ciência e Tecnologia, Brasil.

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas, Brasil. Professora Associada do Departamento de Terapia Ocupacional e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos, Brasil. Pesquisadora do CNPq, Brasil. Correio eletrônico: relopes@ufscar.br

<sup>3</sup> Livre Docente em Saúde Pública pela Universidade São Paulo, Brasil. Professor Associado do Departamento de Saúde Materno-Infantil da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, Brasil. Correio eletrônico: radorno@usp.br

<sup>4</sup> Doutoranda em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo, Brasil e pela Ecole des Hautes Études em Sciences Sociales, Paris, França. Correio eletrônico: amalfitano@uol.com.br

<sup>5</sup> Mestre em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil. Correio eletrônico: biatakeiti@gmail.com

<sup>6</sup> Mestre em Educação pela Universidade Federal de São Carlos, Brasil. Correio eletrônico: carla.metuia@gmail.com

<sup>7</sup> Mestre em Educação pela Universidade Federal de São Carlos, Brasil. Correio eletrônico: patricialemeborba@hotmail.com

a violência como um fenômeno complexo de grande relevância para diversas instâncias sociais.

Observa-se, atualmente, a presença de indicadores de vulnerabilidade social junto aos adolescentes e jovens de grupos populares, expressos por inúmeros índices relacionados à violência, a qual tem alcançado patamares alarmantes no nosso país, imerso numa realidade de políticas públicas sociais que são, em grande parte, insuficientes, fragmentadas e/ou inadequadas.

Nesse contexto, desenvolvemos uma intervenção social em uma região composta por bairros pobres e carentes de infra-estrutura social, numa cidade brasileira de porte médio do interior do estado de São Paulo, cuja experiência é apresentada a seguir. Parte-se de princípios calcados na educação e na defesa dos direitos decorrentes da cidadania, para adolescentes e jovens vulneráveis socialmente. Trabalhou-se em diferentes projetos com ações pautadas na abordagem interdisciplinar, por meio de três eixos bases: a) *Violência Escolar*, b) *Violência Urbana* e c) *Violação de Direitos e Comunidade*. Os resultados alcançados refletem elaborações coletivas acerca das ações destinadas aos jovens de grupos populares urbanos e suas alternativas, buscando produzir estratégias de enfrentamento dessas questões em espaços públicos, desde a instituição escolar historicamente constituída para essa população, assim como outras instituições que lidam com esses grupos e que respondem à lógica contraditória e complexa da assistência ao direito.

Cria-se, portanto, subsídios para políticas públicas cujo impacto se dê na direção de promover a diminuição da desigualdade, da discriminação e da violência a que está sujeita a maioria dos adolescentes e jovens no Brasil.

## **1. Atenção à infância e à juventude no Brasil: entre a realidade da desigualdade social e o legado do direito**

O estado de vulnerabilidade social é produzido na conjunção da precariedade do trabalho com a fragilidade do vínculo social, sendo uma categoria capaz de descrever a situação de uma grande parcela da população brasileira. São diversos os fatores que confluem para a dissociação social. A extrema desigualdade, a migração para os grandes centros urbanos, a precariedade de moradia, as características históricas da formação da família nuclear brasileira, em um contexto de precarização do trabalho levam, muitas vezes, a uma situação de rupturas da participação e da coesão social. Nessa concepção, é preciso desenvolver estratégias e

ações que promovam os direitos e a participação decorrentes da cidadania de grupos sociais específicos: pessoas em situação de rua, idosos sem recursos, chefes de família monoparentais, especialmente mulheres, sem proteção, sem-terras, sem-teto, operários sem empregos, adolescentes e jovens pobres e outros. Para isto, é igualmente fundamental criar estratégias para fortalecer as redes sociais de suporte, conforme as define o sociólogo Robert Castel (1994, 1997), evitando rupturas trazidas por situações nas quais a vulnerabilidade já está presente (Lopes, 2007).

Um dos resultados desses processos com os quais nos defrontamos são crianças e adolescentes em situação de rua, vítimas da exploração do trabalho infantil, da violência doméstica (física, sexual e/ou psicológica), da violência urbana ou mesmo de formas mais ocultas de violência como a negligência, que os impedem de usufruir seu lugar de sujeito e cidadão de direitos. Trata-se de uma vulnerabilidade produzida na conjugação das precárias condições sócio-econômicas com a impossibilidade do exercício dos direitos inerentes à cidadania e de suas potencialidades e, ainda, com a fragilidade do vínculo social no âmbito mais nuclear (Silva e Freitas, 2003).

Os ensaios e estudos sobre o percurso sócio-histórico da infância e da juventude brasileiras advindas de grupos populares, em sua maior parte da classe trabalhadora, enfatizam, em sua maioria, os processos de institucionalização e de violência que não produziram, e não produzem, mudanças no lugar social ocupado por essa população.

Salienta-se a relevância que tem revestido a temática da juventude no Brasil, entre diversos atores e contextos, dada, inclusive, sua importância numérica enquanto grupo populacional no país, dentro do fenômeno que tem sido denominado como “onda jovem” (Bercovich e Madeira, 1989). Embora haja uma ampla diversidade em relação à sua concepção, há concordância no fato deste tema ter se tornado atual e que demanda ações públicas.

O debate acerca das concepções com relação à juventude e à adolescência é essencial, pois a partir delas serão retratadas e interpretadas suas formas de ser e estar no mundo e, além disso, a maneira como a sociedade se organiza na atenção a essas fases da vida, especialmente o modo como são configurados os direitos e os deveres dos adolescentes e dos jovens e quais são as ações sociais e políticas reivindicadas.

Faz-se necessário, ainda, refletir sobre o modo como são desenvolvidas tais ações nas diferentes áreas – saúde, assistência social, educação, cultura, justiça e outras – questionando seus limites, sua eficiência e suas metodologias. Há um investimento de recursos, prioritariamente públi-

cos, embora pouco executado pelo Estado, que sustenta aquela cultura de institucionalização e de controle da infância e da juventude pobres, e que se dedica, quando se dedica, muito liminarmente, a intervenções que concretamente vislumbrem a promoção de direitos (Lopes et al., 2006).

O assistencialismo social se caracteriza por não representar, verdadeiramente, a incorporação de um novo elemento à cidadania. Os recursos canalizados para os fins de proteção social e os serviços prestados continuam, muitas vezes, a não ser vistos como direitos, mas como uma ‘esmola’, a ser concedida àqueles que demonstram sua condição de incapazes de suprir por si mesmos as necessidades mínimas próprias e de seus familiares (Lopes, 1999). Nesse modelo, “as ações estigmatizam os indivíduos como incapazes e o acesso a essa assistência implica na renúncia a outros âmbitos da cidadania, como do direito político” (Escorel, 1993: 35).

A assistência prestada a essa população tem passado pela proposição do “fazer o bem ao próximo”, sem que se discutam as causas dessa problemática e, nem mesmo, as ações necessárias que demandam, criando uma cultura da dádiva e da benemerência, na qual a cidadania é concedida e configurada pela subserviência, associando a dimensão do “favor”, que tem regido, historicamente, e, em muitas ocasiões, continua a reger, as relações de cidadania no Brasil (Sales, 1994).

Somente com a Constituição Brasileira de 1988, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº. 8069/90) e com a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989 (ratificada pelo Brasil em 24/09/1990) foi que se introduziu no Brasil, em seu ordenamento jurídico, um novo paradigma inspirado pela concepção da criança e do adolescente como verdadeiros sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento. Esse novo paradigma apóia-se na doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente. Consagra-se, desse modo, uma lógica que assegura a prevalência e a primazia do interesse superior da criança e do adolescente.

Sob a perspectiva dos direitos humanos, tanto a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança como a Constituição Brasileira e o ECA traduzem uma visão integral dos direitos das crianças e dos adolescentes, contemplando a indivisibilidade desses direitos, sua ‘implementação’ recíproca e a igual importância de todos os direitos, sejam civis, políticos, sociais, econômicos ou culturais, consagrando a criança e o adolescente como cidadãos. No entanto, apesar da clareza dos comandos normativos nacionais e internacionais em atribuir direitos às crianças e aos adolescentes, testemunhamos, no Brasil, um padrão de

desrespeito aos mais elementares dos direitos humanos com relação a essa população, principalmente para com aqueles oriundos das camadas mais pobres. Destacam-se, no quadro das graves violações aos direitos humanos das crianças e adolescentes, no Brasil, segundo organizações internacionais que se dedicam à defesa dos mesmos: a) a violência, o abuso e a exploração sexual, b) o trabalho infantil e c) o tratamento do adolescente em conflito com a lei.

Ao ratificar a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, os governos comprometeram-se com a sua proteção contra danos, abusos, exploração, violência e negligência. Entretanto, para milhões de crianças, em todo o mundo, a violação de seu direito à proteção é a causa principal de sua exclusão. Muitos exemplos podem ser dados dentro desse panorama de violação de direitos, citamos, especialmente, as crianças exploradas em trabalhos forçados e perigosos, que são vítimas do tráfico, e, em grandes proporções, sequer registradas ao nascer. Marginalizadas e excluídas, crianças que sofrem violações de seu direito à proteção vêem-se diante dos piores elementos da experiência adulta – da violência sexual ao trabalho sob condições perigosas –, de tal forma que o único elemento de sua infância que permanece é aquele que as torna mais vulneráveis, mais sujeitas à exploração (UNICEF, 2006).

Observa-se, no campo das ações direcionadas à infância e à juventude de grupos populares, especialmente aqueles em situação de maior vulnerabilidade e risco pessoal e social, um grande número de projetos voltados para essa população, desenvolvidos, majoritariamente, por organizações não-governamentais, porém com pouca articulação em rede entre os serviços existentes ou nas ações que buscam efetivar. É relevante pontuar que grande parte das intervenções centra-se no nível institucional, pouco avançando para a dimensão territorial, para inserção comunitária, para a conjunção de serviços que são necessários para o encaminhamento das necessidades daquela população. Criam-se instituições isoladas que pouco dialogam com a escola, com a comunidade, com a família, confirmando o viés histórico da institucionalização e que não aponta para a discussão e para uma prática de intervenção que efetivamente promova os direitos decorrentes da condição de cidadãos de seus usuários (Lopes et al., 2006).

Assim, as ações existentes se tornam insuficientes, inadequadas ou ineficazes para, de fato, atender a essa população como sujeitos de direitos. Os projetos, em sua grande maioria, embora tenham vinculação com o poder público, são pontuais, dependem de financiamentos volantes e são ausentes os planejamentos em longo prazo (Rua, 1998).

Portanto, faz-se necessário o fortalecimento de ações que se dediquem à promoção dos direitos das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de vulnerabilidade. Daí decorre a importância do investimento em pesquisas e intervenções que reconheçam e lidem com essas complexas questões, de maneira a produzir subsídios e tecnologias sociais para a ‘implementação’ de políticas públicas eficazes que se dediquem à promoção da diminuição das desigualdades, da discriminação e da violência a que está sujeita a maioria das crianças, adolescentes e jovens<sup>8</sup> de grupos populares urbanos no Brasil, produzindo, nesse âmbito, direitos e ampliação da cidadania.

## **2. A juventude e o fenômeno da violência: cidadania, respeito e autonomia**

No quadro apresentado da situação de violação de direitos da infância e da juventude brasileiras, vale destacar a discussão acerca das violências e suas múltiplas interfaces. Neste enfoque, é notória a vulnerabilidade em que se encontram adolescentes e jovens, ocupando o imaginário social na condição de vítima e, fortemente, de vitimizador.

Ao analisarmos os significados da violência, nos deparamos com uma diversidade de definições e representações que tornam difícil caracterizá-la sob uma única ótica, pois, há consonâncias e diferenças no seu entendimento, dada a sua natureza como fenômeno complexo e de multideterminação. Compreender a violência, nas suas inúmeras modalidades de manifestação e expressão dentro da sociedade contemporânea, exige um exame das relações sociais. Estas são permeadas por relações de poder que integram, mas, também, vão além das perspectivas tomadas a partir do conceito de classes sociais, incluindo as relações de gênero, de etnia e de cultura, eixos que, igualmente, compõem os processos sociais (Takeiti, 2003).

Embora não exista um consenso entre os teóricos sobre o conceito de violência, e haja uma compreensão ampliada deste fenômeno na atualidade, utilizamos, aqui, a definição da Organização Pan-Americana de Saúde (2002), segundo a qual a violência pode ser definida como o

---

<sup>8</sup> Trabalha-se com o conceito de juventude, enquanto faixa etária que a compõe, a partir do estabelecido pela Organização Mundial de Saúde, ou seja, os indivíduos entre 15 e 24 anos. Assim, engloba-se nesse conceito, igualmente, parte do período da adolescência definido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990), a saber: 12 a 18 anos. Quando se fala de adolescentes e jovens, fala-se, então, de uma faixa etária que vai de 12 a 24 anos. Não se debruça, neste trabalho, sobre a discussão do conceito de juventude.

uso deliberado da força física ou de poder, seja em grau de ameaça ou efeito contra si mesmo, contra outra pessoa, um grupo ou a comunidade, que cause ou tenha muitas probabilidades de causar lesões, morte, danos psicológicos, transtornos do desenvolvimento ou privações, auto-agressão interpessoal e coletiva.

Em relação aos adolescentes e jovens, sobretudo aqueles de grupos populares, a violência tem se tornado constante e banalizada quando colocada em discussão, uma vez que têm sido tantos os eventos que se torna cotidiano e corriqueiro apontar situações de violência envolvendo adolescentes e jovens no Brasil. Inúmeros dados têm demonstrado que estes jovens se encontram em situação de maior vulnerabilidade à violência.

Segundo Waiselfisz (2007), a estrutura de mortalidade é notadamente diferenciada entre os jovens e os não-jovens. Enquanto as causas naturais (doenças) são responsáveis por 27,2% das mortes entre os jovens, no grupo não-jovem, representam mais de 90,2% das causas de mortalidade. Já as causas externas, que na população não-jovem respondem por 9,8% dos óbitos, são responsáveis por 72,8% da mortalidade entre os jovens. Essas causas externas englobam acidentes de transporte, homicídios e suicídios, sendo que estes últimos, de forma isolada, são responsáveis por mais de 61,3% das mortes dos nossos jovens.

Las investigaciones sobre otros factores comunitarios y sociales demuestran que los jóvenes que viven en barrios y comunidades con altas tasas de delincuencia y pobreza corren mayor riesgo de verse involucrados en actos violentos. Además, las tasas de violencia juvenil aumentan en tiempos de conflicto armado y represión, y cuando el conjunto de la sociedad atraviesa por un periodo de cambio social y político. También son elevadas en los países en los que las políticas de protección social son débiles, hay grandes desigualdades en los ingresos e impera una cultura de la violencia (OPS, 2002: 17).

Junto a estes fatores, associa-se um imaginário cultural que prevê a “correção” através do castigo e da punição legitimando o uso da violência em equipamentos socialmente criados para ações com os adolescentes e jovens, como a escola pública. Ainda, o precário controle da sociedade brasileira contemporânea frente às demandas do sistema judiciário, por exemplo, abre espaços para que a violência, através de métodos repressivos vinculados à violência física, à punição brutal, à humilhação e a outras formas discriminatórias contra determinados grupos sociais,

possa ser exercida em um contexto de uma cultura de desrespeito. Essas práticas de violência socialmente produzidas, culturalmente aceitáveis, que violam, notoriamente, direitos sociais, são vivenciadas, cotidianamente, por adolescentes e jovens pobres no Brasil, demonstrando um instituído viés de classe no qual uma relação direta é estabelecida entre periculosidade e classe social, constituindo uma ‘cultura’ que estigmatiza essa população.

A partir das instigantes formulações de Richard Sennett (2004), ao articular as categorias ‘respeito’, ‘necessidades’ e ‘solidariedade’, à luz das reformas conservadoras do Estado de Bem-Estar Social, pode-se afirmar que o reconhecimento mútuo tem que ser negociado, o que envolve complexidades tanto de caráter pessoal quanto da estrutura social. Para ele, as soluções sociais se fazem mais aparentes quando se considera as desigualdades que embasam os três códigos modernos de conduta quanto ao respeito: fazer alguma coisa da própria vida (desenvolvimento de suas próprias capacidades e habilidades), cuidar de si mesmo (ser auto-suficiente) e ajudar os outros (retribuir aos outros).

Assim, é necessário que se considerem as diferentes realizações práticas na vida de cada um de nós como saberes próprios a serem respeitados, que se admitam como justas as reivindicações de dependência de jovens e adultos pela sociedade contemporânea e que se permita que as pessoas participem mais ativamente da condução de sua própria assistência. Cada um desses princípios tem uma aplicação concreta nas políticas públicas sociais.

No atual contexto da juventude pobre brasileira, é possível afirmar que aqueles três aspectos ligados ao respeito não têm encontrado bases sólidas para se desenvolver. Sem as condições para o desenvolvimento de relações respeitadas, tomadas na perspectiva de Sennett, a consequência direta é o não reconhecimento do outro, isto porque se considera que uma das condições da existência do respeito mútuo é a existência do respeito próprio.

Numa leitura da categoria respeito, sob a ótica da promoção da cidadania dos jovens de grupos populares, nota-se que a proposição de um sistema voltado ao direito é bem próxima, senão a mesma, que a construção de um sistema social baseado em relações de respeito, pois são coincidentes no que se refere à categoria chave que os alimenta: a *autonomia*. De acordo com Sennett, a partir de Winnicott, autonomia é aceitar no outro o que não entendemos e outorgar autonomia ao outro é permitir sua participação nas condições da sua própria assistência. Diferentemente de independência, autonomia constitui-se, também, na

capacidade que os indivíduos têm de criar e ampliar suas vinculações. O respeito mútuo implica uma prática especial de troca, onde indivíduos e grupos têm que romper com seus pressupostos tácitos e quadros compartilhados de mundo para poderem compartilhar histórias e narrativas. Nessa mesma direção, Velho e Alvito (2000) afirmam que a vida social se estabelece a partir da noção de *outro* e se efetiva através da dinâmica das relações sociais. Entretanto, a falta de interações sociais saudáveis e de processos de reciprocidade podem desencadear conflitos e situações de violência.

Infelizmente, passa a ser um consenso, quando não mera abstração, afirmar que, cotidianamente, os jovens pobres no Brasil se deparam com situações em que seus direitos fundamentais da cidadania são violados, entre eles o direito à educação, à convivência familiar, à saúde, ao lazer, à cultura e ao esporte. Uma vez que crescem e se formam em uma realidade concreta da ausência de direitos e de respeito, como cobrar desses mesmos jovens o reconhecimento do direito do outro, o respeito mútuo em sociedade?

Tal processo de não reconhecimento é amplificado pela desigualdade, pois esta incide diretamente nos processos de reconhecimento entre indivíduos e coletividades heterogêneas (Sennett, 2004), ou seja, quanto mais diferentes os sujeitos são entre si, maior é a dificuldade em se relacionar, se identificar e se solidarizar com este sujeito ou estas coletividades.

A alteridade possibilita a troca nos mais diferentes níveis (...). No entanto, se reconhecemos (...) que a reciprocidade é motor e expressão do social, há que reconhecer também que ela não é automática e que a impossibilidade da troca e de processos de reciprocidade pode gerar impasses socioculturais e irrupções de violência dentro de grupos e sociedades ou entre eles (Velho e Alvito, 2000: 11).

A heterogeneidade é reconhecida numa trama classificatória do (in)visível, isso quer dizer que ao olhar um outro, rapidamente, e até automaticamente, existe um processo classificatório em que se define com precisão a classe social, a etnia, a faixa etária e o gênero dos quais este outro advém (Soares et al, 2005). O sujeito é enquadrado (e se enquadra, pois acaba sendo um processo reflexivo) em uma figura determinada, pré-concebida; passa-se, no âmbito do social, a promover processos, relações, atitudes e comportamentos que apontam na direção de relações de não respeito e estas passam a ser mediadas pelo uso da violência.

Nesta imbricação, vítima e agressor se confundem, uma vez que estrutura social e subjetividades estão interagindo e se retro-alimentando.

É esta mesma sociedade que elege o jovem de grupos populares como principal promotor de todo um quadro contemporâneo da violência, com destaque para a violência urbana.

Apesar de estudos indicarem que, quantitativamente, os adolescentes envolvidos com a violência constituem um número bastante reduzido em relação às dimensões da juventude, o tema tem assumido caráter de crescente dramaticidade e apelo na atualidade. Se por um lado, os jovens são aqueles que estão mais vulneráveis à ocorrência de eventos violentos, por outro, dissemina-se a falsa representação de serem eles os que mais vitimizam a população em geral.

Misse (2006) nos alerta sobre os riscos presentes nos dados e nas estatísticas oficiais acerca da criminalidade violenta no Brasil. Para esse autor, o problema da diferença entre a criminalização legal e a criminalização de fato é universal, assim como os mecanismos de seletividade e de contaminação dos dados. Todavia, essas características não invalidam a contabilidade oficial, porque se considera que a criminalidade registrada é a mesma que é mais perseguida, e aquela que provoca maior reação social (“medo da violência”).

Diante dessa complexa temática, observa-se uma escassez de experiências, de produção de material sobre as possibilidades de intervenção e, sobretudo, do uso de formas múltiplas para o estabelecimento do diálogo e, também, da relação, em suma, de proposições que se dediquem à elaboração de tecnologias sociais, à criação de espaços de participação democrática e que ampliem a rede de possibilidades desses jovens, na direção de, concretamente, envolvê-los numa atenção personalizada que tenha como parâmetro a possibilidade de construção de perspectivas de futuro, a partir da autonomia dos sujeitos.

## 2.1. Juventude, Escola e Território: notas de uma experiência coletiva

O relato que se passa a apresentar, tem como base a experiência acumulada pelo Núcleo da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) do Projeto METUIA<sup>9</sup> que vem se empenhando na realização de estudos

---

<sup>9</sup>O Projeto METUIA – Grupo interinstitucional de estudos, formação e ações pela cidadania de crianças, adolescentes e adultos em processos de ruptura das redes sociais de suporte – foi criado em 1998 com a proposta de desenvolver projetos no âmbito do ensino, da pesquisa e da extensão no campo da terapia ocupacional social, em suas interconexões com os setores da assistência social,

e pesquisas, na formação de estudantes de graduação e pós-graduação e na ‘implementação’ de intervenções no campo social que busquem a inovação através da criação de novas metodologias participativas, assim como a discussão sobre o papel social dos técnicos, trabalhando no enfrentamento das problemáticas contemporâneas da sociedade brasileira (Barros et al., 2002).

Somam-se ao METUIA, as experiências acumuladas com os projetos desenvolvidos com apoio do Programa de Apoio à Extensão Universitária voltado às Políticas Públicas - PROEXT (2004<sup>10</sup>, 2005<sup>11</sup> e 2006<sup>12</sup>), da Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação do Brasil.

Esses diferentes projetos puderam alavancar e dar sustentação a um trabalho no campo da escola pública, bem como na ação territorial, que visa à estruturação de ações coletivas alicerçadas pela busca do pleno desenvolvimento social dos jovens de grupos populares urbanos. Trata-se de discutir as intervenções sociais através de características, problemas e necessidades concretas da população com a qual se trabalha e o papel social que as atividades podem propiciar como instrumento de emancipação e de reconstituição de histórias e contextos.

Inseridos no território daqueles jovens, buscamos compreender as diferentes possibilidades e maneiras que traçam para existir, sonhar, viver, trabalhar, enfim, realizar trocas sociais. Esse pressuposto exige que se tenha a compreensão da ação social não a partir da noção de risco, que isola e escolhe determinadas variáveis, mas que se trabalhe com a noção de possibilidades de vida, de tessitura das relações. O conceito de território que adotamos supõe um espaço delimitado geograficamente, construído historicamente e com relações socioeconômicas e culturais que o configuram.

---

da cultura, da educação e, também, da saúde. Ao longo destes quase dez anos, vários projetos têm sido desenvolvidos por docentes, profissionais e estudantes de terapia ocupacional, nos diferentes núcleos do METUIA. A intervenção decorre de projetos de extensão universitária e das parcerias estabelecidas, vindo a acontecer em espaços públicos, espaços comunitários e instituições públicas sociais.

<sup>10</sup> Rotas Recriadas: enfrentamento à violência e exploração sexual infanto-juvenil em Campinas – SP/Brasil.

<sup>11</sup> Recriando Caminhos e Construindo Perspectivas: enfrentamento das violências urbanas entre adolescentes e jovens de grupos populares.

<sup>12</sup> Juventude, Violência e Cidadania em Grupos Populares Urbanos: intervenção coletiva e desenvolvimento social.

A experiência aqui relatada refere-se ao período de 2005 a 2007 e foi realizada na Região da Grande Cidade Aracy, território que compõe o município de São Carlos, cidade localizada na área central do estado de São Paulo, distante 230 km de sua capital, e, em 2007, com 212.956 habitantes. Caracteriza-se como uma região periférica, constituída por bairros que ainda necessitam de infra-estrutura e cuja rede pública e privada de serviços é precária para atender aos cerca de 15.200 habitantes. As ações desenvolvidas pautaram-se na intervenção interdisciplinar e intersetorial, por meio de três eixos bases escolhidos, cujos objetivos eram:

a) Violência Escolar e Ações Pedagógicas:

- fomentar as ações político-pedagógicas acerca da violência escolar, capacitar os profissionais envolvidos com o trabalho de enfrentamento às violências escolares, realizar levantamentos específicos de índices desta problemática na escola e, ainda, oferecer suporte para cada escola parceira nos casos de violência escolar;
- fomentar as ações político-pedagógicas relacionadas à participação e à efetiva inserção dos jovens de grupos populares urbanos nas escolas, sejam para aqueles que a freqüentam ou para aqueles que a abandonaram.

b) Violência Urbana e Território:

- realizar intervenções com adolescentes, jovens e suas famílias sobre a temática da violência, as oportunidades e as perspectivas de vida autônoma por meio da participação e da reivindicação sob bases democráticas;
- facilitar a realização de grupos de discussão e formação dos profissionais atuantes nos equipamentos sociais parceiros;
- produzir material de apoio e divulgação com relação à temática da própria comunidade, nos centros comunitários da região.

c) Violação de Direitos e Articulação da Comunidade:

- realizar levantamento dos tipos de violência e os agentes envolvidos, produzir banco de dados que auxilie nas proposições de políticas públicas e nas ações do próprio programa e, ainda, capacitar os profissionais das áreas correlatas para identificação, orientação e prevenção de violências;

- promover intervenções pautadas na articulação entre os equipamentos de referência para os adolescentes e jovens de grupos populares urbanos da Região da Grande Cidade Aracy, buscando criar estratégias de resposta às demandas individuais e coletivas favorecendo e fortalecendo os espaços públicos existentes.

As estratégias de intervenção estiveram pautadas pela qualificação dos jovens por meio de uma escuta individualizada e de uma aproximação efetiva. Essa mediação foi realizada nas Oficinas de Atividades e nas Dinâmicas Temáticas, a partir de atividades dramáticas, plásticas e lúdicas em espaços abertos, ou grupos fechados, cujos objetivos foram parametrizados pelas noções de cidadania, de direitos e da participação democrática.

Um dos recursos priorizados para o trabalho foram os recursos audiovisuais, os quais se apresentaram como um importante instrumento de diálogo com o universo juvenil. A imagem foi o recurso intermediário catalisador utilizado nas oficinas por possibilitar ao adolescente a percepção de si e de seu local de pertencimento e facilitar a aproximação, favorecendo a formação do vínculo, vínculo este que permite ao profissional oferecer novas possibilidades de vivências e de cotidiano para aquele que se encontra em situação de vulnerabilidade social (Lopes et al., 2002). Para que estes aspectos sejam alcançados, ressaltamos a necessidade de se trabalhar numa perspectiva do ‘protagonismo’ juvenil, que vislumbre no adolescente e no jovem o principal interventor de sua vida.

A equipe de trabalho foi composta por dois docentes, três técnicos e oito alunos, de terceiro e quarto anos, da área de terapia ocupacional, dois alunos de último ano da área de pedagogia e por um docente e três alunos do da área de artes e comunicação<sup>13</sup>.

### *2.1.1. A escola enquanto espaço de intervenção social*

A escola pública democrática ainda é uma busca e uma construção cotidiana no Brasil. Tem permanecido, enquanto representação social,

---

<sup>13</sup> Agradecemos aos professores Arthur Autran Franco de Sá Neto e Tatiana Doval Amador e aos alunos Anna Theresa Kuhl, Beatriz da Rocha Moura, Breina Talita Cuel, Carina Sousa Elias, Carla Michelan Tognon, Carla Santos Sousa, Débora Monteiro do Amaral, Elton Carlos do Nascimento, Iara Falleiros Braga, Karina Gonçalves da Silva, Marcelo Marques, Marina Jorge da Silva, Monica Villaça Gonçalves, Patrícia Miola Gorzoni, Sara Caram Sfair, Thais Invenção Cabral, Victor Gaspari Canela a participação e a contribuição significativa nos projetos.

como uma escola idealizada por alunos, professores, direção e pela comunidade em geral. Se, por um lado, temos a educação como um dos direitos do exercício pleno de cidadania de crianças, adolescentes e jovens no Brasil, ainda que assegurado constitucionalmente (Brasil, 1988), por outro, o que vemos são instituições escolares à mercê de políticas educacionais insuficientes, descontínuas e afastadas da realidade social da população a qual deseja atingir. Estamos distantes da oferta de um ensino-processo capaz de criar perspectivas de futuro em nossos jovens, pois as escolas, em sua maioria, têm funcionado muito mais como dispositivos disciplinares produtores de subjetividades coletivas subjugadas do que, propriamente, contribuído para a formação dos jovens, seja na direção de suas aspirações e desejos, seja como cidadãos autônomos.

Porém, como pensarmos as questões que referendam ‘o mundo da escola’ sem conhecermos e nos integrarmos ao seu espaço e ao seu contexto? Como estabelecermos uma parceria coerente com as necessidades dos sujeitos, individuais e coletivos, a quem dirigimos nossa ação profissional?

A inserção das atividades do Núcleo UFSCar em cinco escolas públicas, de diferentes regiões, com condições socioeconômicas díspares, da cidade de São Carlos, teve seu início com um projeto, em 2005. As ações se orientaram, numa primeira fase, pela temática da violência na e da escola pública de Ensino Médio, nas quais se verificou as refinadas estratégias do processo de inclusão e exclusão social reproduzidas pela escola, assim como a dinâmica dos agentes escolares em relação aos processos de violência (Lopes et al., 2007).

As intervenções naquelas escolas foram precedidas pela aplicação de um instrumento com questões abertas e fechadas<sup>14</sup> com os alunos, num universo que representou 15% de todos os alunos matriculados no Ensino Médio regular da cidade de São Carlos, em 2005, e 19,2% do total de alunos matriculados em escolas públicas. Foram realizadas Oficinas de Atividades semanais com três turmas de cada escola, totalizando 450 alunos, nas quais se trabalhou com as questões referentes à dinâmica escolar e às expressões de violências, em uma abordagem qualitativa da temática. Os resultados foram avaliados quantitativamente e qualitativamente, utilizando-se material gráfico, fotográfico e, ainda, o registro

---

<sup>14</sup> O instrumento apresentava questões acerca de: dados pessoais; condição socioeconômica; vida escolar, violência escolar, perspectivas de futuro e reservava um espaço para colocações livres. Durante a aplicação do instrumento, a questão do sigilo foi ressaltada para que fosse evitado, ao máximo, qualquer constrangimento ao se fornecer as informações solicitadas.

e a análise dos conteúdos das falas dos atores envolvidos (Lopes et al., 2007).

Em um segundo momento, a partir de necessidades verificadas junto às escolas e aos jovens, bem como pelo interesse de desenvolvimento de ensino e pesquisa pelo Núcleo, nas áreas de Terapia Ocupacional Social e de Educação, o projeto foi ampliado para atender, também, às demandas encontradas.

Decidiu-se, então, pela permanência e continuidade do Projeto METUIA em uma das cinco escolas, o que se justificou pelo fato de ser uma escola inserida em uma região periférica e carente de bens sociais do Município de São Carlos, que atendia a alunos de grupos populares urbanos e, ainda, por ‘implementar’ as Diretrizes da Escola de Tempo Integral<sup>15</sup>.

Ao se pensar a escola como um espaço de trocas e de ações democráticas, concorrendo para a busca da ampliação de direitos, se propôs, nesse momento, possibilitar aos jovens, inseridos no Ensino Médio, protagonizarem ações sociais junto àquela comunidade escolar, desenvolvendo e participando de Oficinas de Atividades para adolescentes e jovens do Ensino Fundamental, junto à Escola de Tempo Integral. Nessa experiência, foram abordados temas que abarcavam as diretrizes curriculares e o universo infanto-juvenil como o uso de drogas, a sexualidade, a violência urbana e escolar e o ‘protagonismo’ juvenil. Trabalhava-se com cinco alunos da graduação e cinco alunos do Ensino Médio desta mesma escola, divididos por equipes para desenvolver as oficinas com as 5<sup>as</sup> e 6<sup>as</sup> séries. Ao se fazerem ouvidos e visíveis, estes alunos que permaneciam o dia todo na escola, foi possível identificar, por meio de expressões de afetos e significações, qual era a relação que mantinham com o cotidiano das práticas escolares, sobretudo no que se referia à violação de seus direitos e na relação com seus professores. Passados seis meses, sabia-se da necessidade do estreitamento da relação com a escola e de ampliar a discussão com outros atores – professores, coordenadores, direção e funcionários – responsáveis pela proteção dos direitos de adolescentes e jovens.

---

<sup>15</sup> A Escola de Tempo Integral constitui uma política pública educacional, de âmbito estadual em São Paulo, que confere a ampliação da jornada de permanência dos alunos do Ensino Fundamental da escola pública estadual de cinco para nove horas diárias. A organização curricular prevê o currículo básico do Ensino Fundamental, bem como a inserção de oficinas curriculares, possibilitando a ampliação da aprendizagem, a exploração de temas transversais e a vivência de situações que favoreçam o desenvolvimento pessoal, social e cultural (São Paulo, 2006).

Mais uma vez, ao se pensar em estratégias para lidar com a demanda reconhecida, as intervenções foram orientadas para, também, se fazer ouvir e tornar visíveis os professores, oferecendo espaços para a escuta e para a troca de idéias, uma vez que os conflitos internos à instituição interferiam diretamente em suas ações pedagógicas. O que pensavam professores sobre a questão da juventude, da educação e da violação de direitos e o que tinham a nos dizer? Como se apropriavam do território escolar e como lidavam com as dificuldades no cotidiano da escola? O que estavam fazendo para amenizar situações de conflito e de violência na direção da proteção dos direitos de crianças, adolescentes e jovens naquela escola?

Todas estas questões, ainda que com restrições, foram, e continuam sendo, problematizadas e debatidas nas Horas de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC), realizadas semanalmente, para estimular o diálogo, fomentar novas práticas nas diferentes trajetórias profissionais e provocar, a partir das dificuldades, a reflexão no sentido da mudança, pois, se o desejo coletivo está colocado numa escola democrática, faz-se necessário que todos os atores sociais –alunos, professores, coordenação, direção e pais– estejam comprometidos com novos fazeres no ambiente escolar. Além disso, a continuidade das oficinas de atividades com alunos da Escola de Tempo Integral permanece como espaço propiciador para a denúncia e para a participação coletiva nos processos sócio-educacionais.

Todo o trabalho desenvolvido com os diferentes atores da escola partiu da utilização de atividades como recurso para captar o invisível, o não-dizível, o simbólico, e nos serviam como disparadores para mediar relações e o próprio diálogo. Uma palavra, um desenho, uma colagem, um cena de teatro ou a própria dramatização do cotidiano davam o tom da inquietação e da subversão da lógica educacional, em que a reprodução de modelos educacionais hierarquizados e disciplinadores direcionavam as práticas pedagógicas da escola. Ainda que a mudança dessa lógica educacional se apresente enquanto um desafio, a continuidade dos trabalhos com alunos, o início deste trabalho com professores e com a coordenação pedagógica apresentam-se como uma possibilidade viável de construção de uma escola mais democrática e participativa.

Diante das experiências no âmbito escolar, foi possível verificar questões importantes adotadas para o enfrentamento das violências. Foram definidas categorias de análise que contemplam as seguintes problemáticas:

- *Educação, segurança e ronda escolar*: trata-se de abordar a função da escola e da polícia frente à temática da violência na escola, às ambigüidades e às contradições levantadas, a partir do próprio discurso dos jovens em relação aos papéis desses mecanismos de controle social, sobretudo, quando se trata de adolescentes e jovens de grupos populares urbanos.

- *Educação pelo medo*: inúmeras situações demonstram que a função educativa abre espaço para as funções de vigilância, denúncia e punição. Observa-se, muitas vezes, a postura inadequada, a indisciplina e o uso da violência em graduações distintas por parte de profissionais que exercem controle e têm poder para repreender esses mesmos atos realizados pelos alunos; num ciclo que fomenta o enfraquecimento das relações e das estratégias pedagógicas.

- *Educação para a democracia*: Como construir uma escola democrática de fato? A oferta de meios adequados que possibilite o desenvolvimento integral de adolescentes e jovens pobres do país contrapõe-se, inúmeras vezes, aos direitos que lhes são resguardados por lei, tendo como princípio o respeito e a dignidade. Evidencia-se, assim, o enorme obstáculo para a construção e para a produção de uma educação com bases universalizantes, democráticas e participativas.

É possível verificar, dentre as diferentes problemáticas, que a escola pública enfrenta, cotidianamente, o embate entre seus objetivos e suas reais condições de projetar a imensa maioria de adolescentes e jovens brasileiros em direção a uma vida de realizações, seja no mercado de trabalho, seja na formação para o ensino superior.

Verifica-se, portanto, refinadas estratégias do processo de inclusão e exclusão sociais reproduzidas pela escola, assim como a dinâmica dos agentes escolares em relação aos processos de violência, suas reproduções e seus enfrentamentos. Dada a densidade e a abrangência da violência na atualidade, a escola sofre com as ameaças internas e externas que estão presentes no seu cotidiano e enfrenta a árdua tarefa de conciliar seus métodos repressivos e punitivos e sua construção de práticas democráticas. É importante ressaltar que não se considera a educação, ou a escola, como a solução de todos os problemas sociais, contudo, busca-se que ela cumpra seu importante papel, no quadro mais geral de um desenvolvimento sustentado e de longo prazo para o país.

Estas questões demandam estudos e intervenções, pois, com o apelo eficaz do medo com o qual a sociedade contemporânea convive, produz e recria, assistimos à distorção dos anseios na luta pelas liberdades democráticas, já que hoje, em nome da segurança, novos muros se erguem,

se renovam padrões de censura e de cerceamento, mesmo que sob uma roupagem politicamente correta e em nome da própria democracia.

Esses jovens têm vivido um processo de invisibilidade social que os coloca à margem das ações públicas, da participação e do acesso aos espaços públicos.

### *2.1.2. Ampliando espaços e cenas juvenis: a caminho do território*

Na continuidade de nossas ações, no segundo ano de intervenção, o enfoque fundamental teve como base a essência de como o Núcleo UFSCar do Projeto METUIA tem visto e compreendido os jovens de grupos populares urbanos e suas formas de inserção social (Castel, 1994 e 1997). Assim, se ao se trabalhar com adolescentes e jovens com um recorte de classe social, ou seja, no enfoque de ações para adolescentes e jovens pobres e/ou da classe trabalhadora, como limitar tais ações ao âmbito do espaço escolar?

Isto porque o espaço escolar apresenta contradições na forma de lidar com esse público, já que ao mesmo tempo em que acolhe uma quantidade representativa de adolescentes e jovens, tem expulsado, explícita e implicitamente, uma outra parcela significativa desses sujeitos. Ainda, a escola pública tem estado bastante solitária/abandonada no que se refere às parcerias com outros equipamentos sociais. Ao se atuar “somente” no espaço escolar, se estaria ignorando estudos e dados da área, estatísticas das evasões, o afunilamento do sistema educacional brasileiro. Um sistema que possui muitos desafios a serem superados no que diz respeito à verdadeira universalização do ensino, que inclui, além do acesso, a permanência, a progressão e a conclusão, obedecendo a padrões mínimos estabelecidos de qualidade, em idade adequada.

Uma vez que essas questões devem ser enfrentadas, pergunta-se: onde esses jovens estão, por onde circulam, que espaços públicos acessam ou não acessam? Nessa perspectiva, a partir da noção de ação e responsabilidade territorial, definiu-se a necessária ampliação do projeto em direção à comunidade e elegeu-se como referência para isso dois Centros Comunitários da região onde se insere a escola.

Em um desses Centros Comunitários, circulam, diariamente, adolescentes e jovens. São cerca de quarenta meninos, jovens, adultos-jovens, idades entre 13 a 24 anos, que nesse espaço almoçam e jogam bola. Como se espera, infelizmente, muitos desses jovens não estudam e aqueles que conseguem se manter no espaço escolar encontram-se em defasagem educacional; a maioria não trabalha e muitos já estão vincula-

dos ou iniciando sua vinculação com as atividades do tráfico de drogas presente, também, naquela comunidade.

Quarenta jovens que vão num lugar para comer e jogar bola? É possível? Sim, é possível. E quando questionados acerca do que gostariam que o Centro Comunitário lhes oferecesse responderam: “*Nada, aqui já tem tudo*” (sic). Talvez se possa inferir que a violação do direito comece justamente aí, quando lhes é subsumido o direito de desejar, no/do espaço público, desejar outras coisas, outros fazeres, outras possibilidades. Contudo, esse é o primeiro não exercício de direito levantado de muitos outros direitos cotidianamente violados com que nos deparamos num curtíssimo espaço de tempo. Direitos violados, banalizados e não reconhecidos, direito a ter uma vaga na escola mais próxima de sua casa, direito a policial algum não arrombar sua casa sem mandado de busca e apreensão, direito a não ser violentado por este mesmo policial.

Nesse contexto, uma equipe de oito alunos e uma técnica responsável pelo eixo das ações no território buscava, semanalmente, propiciar um ambiente descontraído, acolhedor, altamente flexível e aberto, munida da apropriação do conhecimento em torno da garantia dos direitos, firmemente disposta a entrar em relação, e com o elemento chave facilitador dessa mesma relação: *fazer*, *fazer* e muitos *fazer*s, direcionados pelas nas mais diversas formas de expressões tais como: a fotografia, a música, as artes plásticas, a comunicação visual, a escrita.

Todas as atividades utilizadas como meios facilitadores da aproximação do universo juvenil e para o reconhecimento dos direitos, do direito da escolha, do direito a se reconhecer como um sujeito que faz, que pensa, que assina seu auto-retrato, que não empresta seu sonho, que cria o seu... é na multiplicidade do fazer que se trabalha a apropriação do direito e, também, na relação de respeito mútuo que tornam possíveis trocas e compartilhamentos de vivência dos diferentes universos sociais. São essas trocas, nesse trânsito e nesse diálogo que se encontram os subsídios potencializadores de invenções e criações de novas autonomias jamais pensadas e desejadas por esses jovens, em última instância, a construção de outros projetos de vida.

Atividades-meio significadas na relação, significadas a partir do norte do direito que a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente instituíram, mas não garantiram. Tal lacuna existe porque prevalece uma não apropriação dos conteúdos das leis, cabendo na intervenção concreta a “tradução” de tais conteúdos, o que legalizam e preconizam. Para isso lançou-se mão da oferta de diversas atividades tentando, insistentemente, subverter a ordem, a ordem da domiciali-

zação, a ordem da ignorância, a ordem da manutenção da ordem, que produz vidas em sentido único – o de alimentar a estrutura da desigualdade social, vidas sem sentido para sujeitos plenos.

Dentre esses sujeitos invisíveis nos espaços públicos, parte dos meninos e rapazes, se aproxima, freqüente e circula no espaço comunitário. E as meninas, por onde andam? Se existem homens, existe uma parcela correspondente, senão maior (como no Brasil acontece), de mulheres. Não lhes é permitido o trânsito naquele espaço, encontram-se em suas casas, “limitadas” à condição social de serem cuidadoras de seus filhos e de seus irmãos mais novos. Qual a dimensão da violência enfrentada por essas meninas quando não têm sequer o direito de escolher uma outra função social a não ser a de reproduzir, ser mãe e cuidadora da família. Para elas somente o espaço privado restrito? Esse é outro desafio que nos instiga a dar diversas nuances à nossa ação naquela comunidade, a partir do outro Centro Comunitário, onde a aproximação com a comunidade está acontecendo com crianças por meio das atividades e rodas de conversa com mulheres, e quem sabe, assim, se consiga chegar, em breve, até as jovens mães e cuidadoras.

A realização dessas atividades e os questionamentos delas decorrentes, como acima apresentado, resultaram em novas perguntas direcionadas às insuficientes ações sociais desenvolvidas para a população juvenil. Como esses meninos e meninas são atendidos nos equipamentos sociais da região? Qual articulação é estabelecida entre os serviços locais para a oferta de bens sociais para eles? Como criar ações sociais em um contexto local cultural particular que estabelece, por exemplo, papéis sociais de gênero, como os acima descritos?

Nossa experiência demonstrou que há uma grande dificuldade dos equipamentos sociais em lidarem com a população-alvo: os jovens; tal fato soma-se à escassez de ações que se direcionem para o fortalecimento e para a articulação entre os serviços de referência para adolescentes e jovens de grupos populares urbanos daquele território em que atuamos. Observou-se uma interação mínima entre os serviços, criando um universo particular em cada local, como na escola, no centro comunitário, no serviço de saúde ou no de assistência social e em outros múltiplos espaços onde atividades são desenvolvidas. Essa verificação apontou a necessidade de criação e de fomento de estratégias que potencializem os serviços parceiros e favoreça a articulação entre eles, vislumbrando nos diversos atores sociais – gestores, técnicos e jovens – a possibilidade de diálogo para que se caminhe na conciliação de objetivos e na direção da meta comum de acesso e garantia de direitos para essa população.

Para tanto, compreende-se a urgência no estabelecimento de espaços públicos abertos para esses adolescentes e jovens, com a ampliação de suas vinculações, para garantirem maiores possibilidades de ofertas e de escolhas para essa população, que se vê isolada diante de frágeis perspectivas quanto a projetos significativos de vida e próxima do trabalho informal, ilegal, com pouca escolaridade e, portanto, em situação de vulnerabilidade social e pessoal.

### **Considerações finais**

A experiência aqui apresentada com jovens no contexto comunitário e escolar permite apontar na direção de um mapeamento e de um diagnóstico situacional da juventude, sobretudo aquela que se encontra em situação de maior vulnerabilidade e exposta a ocorrência de situações violentas.

Dadas as enormes desigualdades sociais enfrentadas no nosso país, somos, enquanto técnicos e pesquisadores, conscientes da limitação e da pontualidade de nossas intervenções num contexto de extensão universitária. Contudo, o desenvolvimento desses projetos nos oferece importantes elementos e indicadores, bem como fortalece os pressupostos teóricos do direcionamento que as abordagens e metodologias empregadas na ação com adolescentes e jovens devem conter: condições para a promoção e a apropriação de direitos, para a construção de relações de respeito e para o exercício de autonomia.

Como dito anteriormente, essas experiências puderam alavancar e dar sustentação (apesar de não termos podido contar com os recursos materiais e humanos tal como planejados) a um trabalho coeso e que tem sido reconhecido no campo da escola pública e na ação territorial junto a uma região pobre da periferia da cidade de São Carlos. Foi a partir delas que pudemos estabelecer uma parceria com a Secretaria Municipal de Cidadania e da Assistência Social, responsável pelos Centros Comunitários da cidade.

O trabalho, a partir do foco no território, por meio da articulação entre os serviços e ações sociais, é uma opção metodológica de pouco enraizamento dentre as práticas sociais consolidadas, ainda que diretrizes legais apontem a necessidade desse fortalecimento e dessa circulação entre as diferentes redes.

A análise e a avaliação da intervenção interdisciplinar e intersetorial, uma importante diretriz de nossas ações de pesquisa e de ensino, têm sido bastante positivas, com grande envolvimento e aprofundamento

teórico nas questões pertinentes ao campo social por parte dos integrantes da equipe (alunos de graduação e pós-graduação), mas, igualmente, por parte dos trabalhadores (em seus variados níveis de formação) dos equipamentos sociais nos quais foram desenvolvidas as intervenções. A efetivação de um trabalho técnico, todavia comprometido socialmente, com alunos de graduação de diferentes cursos tem sido muito produtiva e vem somando-se aos esforços de superação de um modelo reducionista de formação profissional, visando não só à ampliação do conhecimento nas diferentes áreas envolvidas – terapia ocupacional, psicologia, educação, artes e comunicação –, mas, também, contribuir para a formação de profissionais mais qualificados e sensíveis para lidar com questões pertinentes ao campo social.

Além disso, estarmos, compreendermos e nos relacionarmos, técnica, política e eticamente, nesses espaços por onde circulam crianças, adolescentes e jovens, torna possível (re)pensarmos ações coerentes com demandas e necessidades concretas, além de fomentar o debate acerca da formulação de políticas públicas para esse segmento social. A maior dificuldade, com a qual nos deparamos cotidianamente, é lidarmos com uma realidade em que a noção de direito desses sujeitos e as ações de diferentes projetos nessa direção não alcançam o âmago da questão social: a efetiva produção de cidadania para aqueles que estão à margem na relação capital-trabalho, os “sobrantes” (Castel, 1997), grupos populacionais que, devido às transformações sociais, estão expostos diretamente à precarização do trabalho, à vulnerabilidade relacional e, portanto, à marginalização e à ruptura das redes sociais (Barros et al., 2007).

Não obstante, essas vivências têm mostrado que a associação entre um repertório profissional de conhecimento em torno do direito do adolescente e do jovem, a conjugação de saberes e a construção da interdisciplinaridade, a aproximação e a interlocução com o campo possibilitam delinear ações coletivas capazes de provocar mudanças em seus atores e nas relações autoritárias que regem os espaços comunitários e escolares.

## **Bibliografia**

Barros, Denise Dias, Lopes, Roseli Esquerdo y Galheigo, Sandra Maria (2002). Projeto Metuia - Terapia ocupacional no campo social. *O Mundo da Saúde*, São Paulo, vol.26, núm.3, pp.365-369.

- Barros, Denise Dias, Ghirardi, Maria Isabel Garcez y Lopes, Roseli Esquerdo (2007). Terapia ocupacional social: uma perspectiva sociohistórica. En Frank Kronenberg, Salvador Simó Algado, y Nick Pollard. (Eds). *Terapia ocupacional sin fronteras: aprendiendo del espíritu de supervivientes* (pp.141-153). Madri: Editorial Médica Panamericana, S. A.
- Bercovich, Alicia Marta; Madeira, Felícia Reicher (1989). A 'onda jovem' e seu impacto na população economicamente ativa de São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, vol. 1, núm. 1, pp.1-29.
- Brasil (1988). *Constituição República Federativa do Brasil*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001. 17ª. Edição.
- Brasil (1990). *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília: Senado Federal, 1998.
- Castel, Robert (1994). "Da indigência à exclusão, a desfiliação. Precariedade do trabalho e vulnerabilidade relacional", en Antônio Lancetti (eds). *Saúde Loucura*, São Paulo, Hucitec, pp. 21-48.
- Castel, Robert (1997). "As transformações da questão social", en Mariângela Belfiore Wanderley, Lúcia Maria Machado Bógus y Maria Carmelita Yazbek (eds.). *Desigualdade e a questão social*, São Paulo: EDUC, pp. 161-190.
- Escorel, Sarah (1993). "Elementos para análise da configuração do padrão brasileiro de proteção social-o Brasil tem um Welfare State?", en *Cadernos Fiocruz*, Série Estudos, Política, Planejamento e Gestão em Saúde, núm. 1, pp. 32-48.
- Lopes, Roseli Esquerdo (1999). "Estado, políticas públicas e cidadania", en Roseli Esquerdo Lopes, *Cidadania, políticas públicas e terapia ocupacional* Director: Pedro Jacobi. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, pp. 17-62.
- Lopes, Roseli Esquerdo (2007). "Redes sociais de suporte", en Margaret Brandini Park, Renata Fernandes Siero y Amarildo Carnicel (eds), *Palavras-chave em educação não-formal*, Holambra, Editora, Setembro; Campinas, Centro de Memória da UNICAMP, pp. 249-250.
- Lopes, Roseli Esquerdo, Barros, Denise Dias, Galvani, Débora, Malfitano, Ana Paula Serrata y Barros, Gisele Dias (2002). O vídeo como elemento comunicativo no trabalho comunitário. *Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar*, São Carlos, vol.10, núm.1, pp.61-72.

- Lopes, Roseli Esquerdo, Silva, Carla Regina y Malfitano, Ana Paula Ser-rata (2006). Adolescência e Juventude de Grupos Populares Urbanos no Brasil e as Políticas Públicas: Apontamentos Históricos. *Revista HISTEDBR On-line*, vol. 23, pp. 114-130.
- Lopes, Roseli Esquerdo, Silva, Carla Regina y Malfitano, Ana Paula Ser-rata (2007). *Recriando caminhos e construindo perspectivas: enfrentamento das violências urbanas entre adolescentes e jovens de classes populares*. Relatório. São Carlos: Laboratório METUIA – UFSCar.
- Misse, Michel (2006). *Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos da sociologia do crime e da violência urbana*. Coleção Conflitos, Direitos e Culturas, Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris.
- Organización Panamericana de la Salud (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Catalogación por la Biblioteca de la OPS. Organización Panamericana de la Salud - Washington, D.C.: OPS.
- Rua, Maria da Graça (1998). As políticas e a juventude dos Anos 90. En Maria da Graça Rua. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas* (pp.731-752), 2v. Brasília: CNPD.
- Sales, Teresa (1994). Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. núm. 25, ano 9, pp. 26-37.
- São Paulo (2006). *Diretrizes da escola de tempo integral*. São Paulo: Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas da Secretaria de Estado da Educação.
- Sennett, Richard (2004). *Respeito: a formação de um caráter em um mundo desigual*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- Silva, Carla Regina y Freitas, Helen Isabel (2003). Adolescentes em situação de vulnerabilidade: estratégias de terapia ocupacional em um trabalho de prevenção à AIDS. *Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar*, São Carlos, vol.11, núm.2, pp.111-117.
- Soares, Luiz Eduardo, Bill, MV y Athayde, Celso (2005). *Cabeça de porco*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Takeiti, Beatriz Akemi (2003). *O adolescente e a violência – uma análise da configuração de sentidos do adolescente sobre o fenômeno da violência*. Director: Sérgio Ozella. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Exemplar fotocopiado.
- UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância (2006). *Situação mundial da infância: excluídas e invisíveis*. Brasília: UNICEF/Brasil.
- Velho, Gilberto y Alvito, Marcos (2000). *Cidadania e violência*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora UFRJ e Editora FGV.

Roseli Esquerdo Lopes, Rubens de Camargo Ferreira Adorno, Ana Paula Serrata Malfitano, Beatriz Akemi Takeiti, Carla Regina Silva y Patricia Leme de Oliveira Borba

Waiselfisz, Julio Jacobo (2007). *Relatório de desenvolvimento juvenil*. Brasília: Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (RITLA): Instituto Sangari: Ministério da Ciência e Tecnologia.



# La territorialidad festiva en la disputa de los espacios sociales. El caso de la Fiesta Mayor de Gràcia en Barcelona

Ana Moyano Stamile<sup>1</sup>

Facultad de Geografía e Historia  
Universidad de Barcelona

## Introducción

En el siguiente texto se presenta, a modo de avance, uno de los aspectos de la etnografía en curso<sup>2</sup>, apoyado en el trabajo de campo realizado en la Fiesta Mayor de Gracia en su edición 2007<sup>3</sup>, dentro de un marco de investigación sobre la aplicación de políticas públicas culturales en las fiestas populares en la ciudad de Barcelona. En esta instancia me detendré en las formas urbanas en tanto escenario por excelencia de este tipo de manifestaciones culturales.

Se entiende que, por un lado, las fiestas populares son un espacio importante de sociabilidad y construcción de referentes identitarios, y que las políticas públicas, por otro lado, inciden en estos espacios de manera significativa de acuerdo a los intereses y necesidades de las instituciones pertinentes.

La transformación de la ciudad tiene un efecto decisivo a la hora de atender a las diferentes formas de sociabilidad en el espacio público. Los sucesivos cambios en el tendido de las calles, las plazas o espacios que se prestan a la interacción de la gente, determinan en gran medida los modos que adopta esa interacción. En los recorridos por la ciudad nos cruzamos con diferentes elementos de territorialidad, es decir, elementos cargados de historia o simbolismo que caracterizan social y subje-

---

<sup>1</sup> Licenciada en Antropología por la Universidad de la República, Uruguay. Actualmente desarrolla su tesis doctoral en el marco del Programa de Doctorat d'Antropologia Social i Cultural de la Facultat de Geografia i Història de la Universitat de Barcelona. Correo electrónico: anaconaa@yahoo.com.ar

<sup>2</sup> Correspondiente al proyecto de tesis doctoral "*Las políticas culturales y la formación de ciudadanos bajo la mirada antropológica*" en el marco del Programa de Doctorat d'Antropologia Social i Cultural, Departament d'Antropologia i Historia d'Amèrica i Àfrica de la Facultat de Geografia i Història, Universitat de Barcelona, cuya realización está en curso.

<sup>3</sup> Realizado en el marco de la Beca 2007 del IPEC para la investigación "*Las políticas públicas y las fiestas populares, hacia un estudio de caso. Etnografía de la Fiesta Mayor de Gracia*".

tivamente un lugar. Estos elementos pueden ser plazas, monumentos, edificios, etcétera, que no sólo cambian físicamente, sino que cambian en sus significaciones, actualizándose en cada situación relevante, con cada transformación física del espacio, con cada intervención.

Analizar la fiesta en clave de territorialización ritual implica, a su vez, visualizar las estrategias de escenificación y significación discursivas, tanto de la institución municipal como de otras entidades sociales. Estos elementos funcionan como un mecanismo de apropiación y demarcación de la territorialidad. En esta fiesta se dramatizan diferentes niveles de territorialidad como la relación del barrio con la ciudad, las zonificaciones a nivel interno del barrio, la transformación e intensificación en el uso de ciertos espacios, los recorridos rituales, y la renegociación del límite entre el espacio público y el espacio privado.

Con base en trabajo de campo (observación participante en la fiesta, entrevistas en profundidad a informantes clave y el análisis de documentos relacionados) y siguiendo una metodología antropológica, es que se plantean aquí las observaciones respecto a las formas de apropiación del espacio público en la fiesta, y la relevancia de la territorialidad, a fin de generar un cuerpo de datos que aporten a la reflexión sobre la relación entre estos ámbitos de sociabilidad y construcción identitaria y la administración pública.

## **1. Fiestas y antropología**

### **1.1. Las fiestas populares**

“Posiblemente no haya mecanismo social con tan especial magia de convocatoria y participación. La fiesta hace sociedad, o al menos, ‘crea la ilusión de comunidad’. Es inteligible el permanente interés de la práctica política por las fiestas” (Velasco, 1982: 7).

La antropología se ha dedicado mucho a estudiar las manifestaciones festivas, y podemos definir las como una manifestación sociocultural en un espacio-tiempo particularizado, en el que confluyen ritual y diversión. Velasco (1982) habla de un inconfundible *ambiente de fiesta* para referirse a esa confluencia particular que separa la fiesta de otros rituales. De este ambiente forman parte la necesaria interacción social, la transmisión de determinados mensajes y una cierta carga afectiva. La fiesta supone una irrupción en la temporalidad y las normas sociales cotidianas, que al mismo tiempo es funcional a la perpetuación de las mismas, ya que suponen

un paréntesis que permite la reafirmación de esa cotidianidad. Si bien existe una gran discusión teórica con respecto al carácter obsoleto de las fiestas en el capitalismo moderno y el contexto urbano, por lo pronto podemos avanzar que la ciudad secular es un escenario sumamente propicio para estas fiestas-rituales.

Cuando decimos que es un espacio-tiempo particularizado, el carácter temporalizador de la fiesta es uno de los aspectos sobre los que más se ha trabajado. La vivencia festiva funciona como uno de los marcadores temporales que organizan el tiempo socialmente. En este sentido podemos acudir al calendario festivo de Catalunya que nos proporcionan Prat y Contreras (1987), en el que identifican esta compartimentación del tiempo con marcadores festivos. En el momento de fiesta el tiempo se transforma, se vive de una manera diferente, se rompe con la repetición monótona del día a día. Aunque no debemos olvidar que el tiempo de fiesta es siempre un tiempo acotado, con principio y final. La fiesta abre un paréntesis en la rutina.

La dimensión espacial de la fiesta, por otro lado, deja ver también una transformación significativa del espacio. En el marco concreto de las fiestas urbanas podemos visualizar un cambio en el uso del espacio público, que es a la vez significativo y momentáneo. De este modo, el espacio urbano se ve alterado por la erupción de la fiesta que, al mismo tiempo y a modo de retroalimentación, se ve marcada y formatizada por el propio tejido urbano. Un análisis de esta relación en las fiestas de Barcelona la podemos encontrar en el trabajo del Grup de recerca Etnografia dels Espais Públics de l'Institut Català d'Antropologia (Delgado, 2003).

La fiesta es el espacio en donde la sociedad se encuentra y se reconoce como tal, valiéndose de los dispositivos ritualizados que la fiesta le provee. Así, las fiestas operan como importantes espacios de sociabilidad y de construcción de referentes identitarios. De este modo, la fiesta funciona como un mecanismo delimitador de unos ciertos *adentros y afueras*, unos *nosotros y ellos*; límites que convierten a un conglomerado de individuos en una comunidad. En las fiestas se exhiben, transmiten, acumulan, negocian y reconstruyen las identidades de los grupos y la memoria colectiva. Usos políticos, económicos, simbólicos y sociales se entrecruzan, al mismo tiempo que, agentes estatales, privados, artistas populares, turistas, la propia comunidad e intelectuales, la atraviesan.

## 1.2. La intersección entre fiestas y política: el objeto de estudio

Desde nuestro punto de vista, las fiestas son también uno más de los elementos de los que se vale el Estado (ya sea la administración central como la local) para llevar adelante sus políticas públicas. Forman parte, concretamente, de aquellos aparatos ideológicos que posibilitan el ejercicio “legítimo” de la autoridad. Con sus formas sofisticadas, integran el andamiaje de ritos y rituales en donde las estructuras de poder se ponen en juego, construyendo un marco de referentes dinámicos y estructurales a la vez, lo que Turner (1999) llamó la “selva de los símbolos”.

Por otro lado, las transformaciones del acontecimiento festivo en la modernidad avanzada, se vuelven particularmente relevantes en torno a esta temática. La incidencia cada vez más creciente de la administración en la organización de las fiestas populares, y su consecuente utilización para fortalecer la imagen de la misma, ha desembocado en lo que Escalera (1996) describió como anti-fiestas, aplicándolo al caso de la ciudad de Sevilla. Podemos observar que esta incidencia progresiva trae consecuencias en las formas de sociabilidad y representación (construcción de subjetividad), en la sociedad en su conjunto, modelándola de acuerdo a la necesidad de formar individuos adecuados al sistema predominante en la ciudad, formando en definitiva *ciudadanos*.

Desde las propuestas de Gramsci (1976) sobre la construcción de la cultura hegemónica o los diferentes aparatos ideológicos del Estado althusserianos, entendemos que el disciplinamiento de la sociedad civil está lejos de sostenerse exclusivamente en mecanismos represivos, y la antropología ha sabido siempre afirmar que ningún poder se perpetúa sólo mediante la persuasión o sólo mediante la coerción, sino que necesita de un montaje teatral y simbólico que le permita su sobrevivencia (Balandier, 1994). Apoyados en esto es que encontramos necesario pensar las políticas públicas, y específicamente las culturales, como dispositivos de disciplinamiento y control social, constructores de una cierta sensibilidad y sociabilidad cívica, creando un “ciudadano” participante de una cultura ciudadana.

En el capitalismo avanzado, posindustrial y globalizado, esos dispositivos atraviesan una sofisticación y dinamización adoptando un mayor grado de flexibilidad en diferentes aspectos. La descentralización del Estado-nación, que se ha desarrollado en diferentes países, muy por el contrario de suponer su debilitamiento, lo fortalece. La revitalización de lo local en el discurso público oficial supone dos cosas: primero, su

inserción en el circuito global desde una necesaria particularidad; y segundo, la extensión de la incidencia y control que ejerce sobre cada vez más elementos de la vida cotidiana de la sociedad. La ejecución de esta revitalización recae, muchas veces, en las administraciones locales que promueven y se apropian de una identidad local, eligiendo y custodiando los referentes culturales de ese proyecto identitario.

En los últimos 20 años se viene desarrollando en Barcelona un modelo de políticas culturales que transforma y direcciona la forma de comprender la ciudad y sus referentes. En este modelo, la ciudad como foco de la cultura, proyectada al desarrollo del arte, los museos, el patrimonio cultural, las fiestas populares... es el modelo general en el que se sostiene un proyecto político de formación de una cultura cívica y ciudadana que garantice la integración y la contención al interior de la sociedad civil.

Este modelo de políticas culturales supone la construcción de un discurso cívico e integracionista sobre la “cultura” urbana, en un marco de acentuada globalización (entendiendo globalización no sólo como un proceso de intensificación de los flujos sociales, políticos, económicos y comunicacionales, sino como una transformación de los referentes culturales en el seno de la comunidad). Discurso que se materializa en la transformación, modelación y definición de formas de sociabilidad particulares, con especial incidencia en el espacio público urbano, en la construcción de “la ciudad” y “el ciudadano”<sup>4</sup>.

Las políticas culturales acaban por ocuparse, muchas veces, por las formas de entretenimiento y dispersión de determinados grupos sociales. Podemos observar cómo los organismos estatales cooptan cada vez más espacios del entramado social y se apropian con mayor fuerza de los referentes culturales que se construyen y actualizan en el ámbito público. De este modo, los diferentes grupos que son objeto de estas políticas van perdiendo paulatinamente la capacidad de autogestionar esos espacios, tendiéndose a una homogeneización generalizada del espacio urbano, apoyándose en un discurso que sostiene una aparente diversidad.

### 1.3. Por qué la Fiesta Mayor de Gracia

La Fiesta Mayor de Gracia se celebra en el barrio desde hace más de un siglo, y es una de las fiestas más emblemáticas de la ciudad. La tomare-

---

<sup>4</sup> El mayor exponente de este discurso es la última Ordenanza de Convivencia del Ayuntamiento de Barcelona, en el que el control y la reglamentación de la vida en el espacio público se llevan al límite, siempre hablando de dispositivos justificables y legítimos dentro del sistema democrático.

mos aquí como caso paradigmático de las fiestas mayores de los barrios de Barcelona. En esta instancia, los vecinos salen a la calle a celebrar, visitando el barrio de fiesta con decorados en las calles y las plazas. Hay música y baile en el espacio público, y el concurso de adornos es su principal atractivo tradicional.

Según Flores (2006), en los últimos años ha atravesado por un proceso de modernización y tradicionalización a la vez. Por un lado, tenemos cada vez menos participación activa de los vecinos del barrio, que tradicionalmente la han organizado. Sin embargo, en el esfuerzo por mantener esta práctica festiva, algunos de los vecinos que aún participan buscan el énfasis en las formas tradicionales de vivir la fiesta, sus decorados, comidas colectivas, etcétera. Por otro lado, la tendencia de la fiesta es a crecer, con cada vez más público, visitantes de diferentes barrios, ciudades y países vienen a vivir la fiesta. Por esto es que la consideramos uno de los referentes de fiestas mayores, ya que tiene un largo desarrollo, una fuerte tradición y un alto grado de modernización y masificación.

De esta manera es uno de los espacios festivos más propensos para observar fenómenos como la modernización y el conflicto local-global, y la actuación de los organismos públicos y sus políticas.

## **2. La Festa Major de Gràcia**

### **2.1. La Vila de Gràcia**

El núcleo urbano conocido como la Vila de Gràcia se formó entre finales del siglo XVI y principios del XVII, alrededor del convento dedicado a la Mare de Déu de Gràcia, el cual le da nombre (Flores, 2006). A principios del siglo XIX, se establecen dos fábricas textiles alrededor de las cuales se ubicarían nuevos pobladores. En 1897 queda definitivamente anexada a Barcelona como un barrio, al igual que las poblaciones de Sants, Sant Andreu y Sant Martí.

El barrio de Gràcia hoy, con sus angostas calles y sus múltiples plazas, entra en gran contraste con las anchas y transitadas calles del Eixample. Sin embargo, la morfología interna del barrio nos propone una sensible zonificación dentro del mismo. Perpendicularmente a la calle Gran de Gràcia (continuación del paseo de Gràcia) corre la Travessera de Gràcia, una calle de gran tráfico de coches que atraviesa el barrio de sureste a noroeste. La zona que queda al suroeste, tocando con el Eixample es más densa y tiene calles estrechas y plazas pequeñas (excepto la plaza Ruis i Taulet), poco tráfico y, en general, tiene construcciones más pe-

queñas. Es de este lado de la Travessera donde se instalaron las fábricas en el siglo XIX y alrededor de las cuales se concentraron las viviendas obreras. Del otro lado de este eje, tenemos calles algo más anchas y plazas más grandes, más coches y una mayor densidad de comercios, tiendas y bares. Las calles suben hacia el parque Güell, hacia el barrio de la Salut; es en esta zona de los altos de la Vila donde se construyeron las residencias de más nivel y en donde hoy vemos edificios más recientes y mejor conservados.

De esta manera podemos identificar una zona noreste y una zona suroeste, que se asocia habitualmente en el barrio a un *arriba* y un *abajo*, que se evidencia en la morfología urbana, y que aparece en el discurso de los vecinos con frecuencia. Para Flores (2006), esta diferenciación se traduce también en términos socioeconómicos, siendo que el poder adquisitivo es menor en la parte baja del barrio.

## 2.2. Memoria festiva

Las fiestas mayores de los pueblos giran en torno al homenaje a algún santo o patrón, teniendo siempre un carácter religioso además de civil. Ese carácter religioso en la fiesta de Gracia se ha visto minimizado, predominando los aspectos populares e institucionales no religiosos. Aún así, encontramos que la Fiesta Mayor de Gracia comienza siempre el 15 de agosto, coincidiendo con la conmemoración de la Asunción de Nuestra Señora, aunque también se la asocia al homenaje a Sant Roc que se celebra al siguiente día (16 de agosto). Encontramos ya referencias de esta festividad a lo largo del siglo XIX. Comenzó a hacerse habitual, hacia los años 1878-1880, el adorno de las calles con enramados de pino, papeles de colores y otros elementos, y las calles eran iluminadas por la noche con lámparas de aceite.

Entre la última década del siglo XIX y las primeras del XX, se consolida el decorado de las calles como el elemento distintivo de la fiesta. Algunos vecinos destacan el papel de los numerosos artesanos y trabajadores con oficio del barrio que le daban calidad y originalidad al decorado de las calles. De hecho, el cambio en las formas de trabajo y la pérdida de los oficios como carpintero, pintor y herrero en pequeños talleres, es uno de los aspectos que supone un cambio importante en la forma de confección del decorado. Los primeros concursos de calles decoradas impulsados por el Distrito son ubicados en los años 20.

Terminada la Guerra Civil, las autoridades franquistas crean la Comisión Oficial de Fiestas, que se encargará de llevar algunas actividades de

la fiesta como el concurso de calles decoradas, cuyos premios significaban una dotación económica. Este organismo estaba directamente en la órbita del gobierno local.

Hacia los años 40, casi se duplicó el número de calles decoradas, teniendo un modelo de fiesta fuertemente consolidado. En 1956 aparece oficialmente la Federación de Comisiones y Asociaciones de la Fiesta Mayor de Gracia. Treinta y siete eran las calles decoradas ese año, a las que se suman cuatro entoldados.

Hacia los años 60 este tipo de manifestación cultural comienza a perder fuerza de manera extendida llegando a sumar unas veinte calles, tendencia que continúa hasta llegar a 1977 a tan sólo cuatro o cinco calles decoradas en el barrio. Frente a la decadencia que atravesaban muchas prácticas de la cultura popular en esos años, comenzaron a tener una revitalización las asociaciones de vecinos. Estas asociaciones se centraron en la recuperación de espacios de referencia locales como las fiestas tradicionales, impulsando una nueva manera de apropiación del espacio público y constituyendo un ámbito reivindicativo de cara a una época tan particular como la transición democrática (Flores, 2006)

Así, las fiestas comienzan a recuperar fuerza en los siguientes años, promovidas por las políticas de recuperación festiva de los ayuntamientos socialistas a partir de la necesidad de dotar a la ciudad de coherencia interna (Delgado, 2003). A su vez, l'Associació de Veïns i Veïnes de Gràcia, asume un papel importante en la revitalización de su fiesta local, sobre todo en la recuperación de la fiesta en la parte norte del barrio.

En 1980 la Generalitat crea la Direcció General del Patrimoni Cultural y el Servei de Cultura Tradicional, y en 1983 crea el Centre de Promoció de la Cultura Ppular i Tradicional al tiempo que establece una nueva figura jurídica, la Fiesta Tradicional de Interés Nacional (Prats, 1997). A través de estos organismos comienza a desarrollarse un interés en la patrimonialización de figuras festivas y en el año 1996 la Fiesta Mayor de Gracia es declarada Fiesta Tradicional de Interés Nacional (Roma, 2005).

### 2.3. Estructura de la fiesta

Así llegamos a una fiesta que hoy en día tiene unas particularidades específicas que marcan su forma y su sentido. La primera definición que aparece de la fiesta tiene que ver con la transformación del espacio, pues

*hacer fiesta mayor es decorar la calle*<sup>5</sup>. Entre los vecinos del barrio se entiende que la decoración del espacio público más próximo y cotidiano, la calle donde uno vive, es el factor definidor y particularizador de la fiesta. Pero hay un énfasis en la forma en que esta decoración se hace, pues se destaca la calidad y originalidad del adorno. Estos vecinos se organizan en juntas vecinales para organizar y decorar la calle o plaza de la que participan, y a su vez se aglutinan en la Federació Festa Major de Gràcia. Esta última es la entidad que funciona como bisagra entre el mundo *institucional* y el mundo *vecinal*. A través de esta federación se gestionan las subvenciones que las diferentes instituciones gubernamentales dan, los aportes de empresas patrocinadoras, así como el manejo de cuestiones de logística general de la fiesta, el concurso de adornos y se controla que los diferentes espacios de la fiesta cumplan con las normas que esta entidad establece.

Durante gran parte del año, los participantes, en general vecinos o allegados a las asociaciones civiles del barrio, preparan y confeccionan sus adornos. La federación establece un reglamento de decorado que se debe respetar, y establece que la decoración debe constar de dos entradas y un techo que estén temáticamente relacionados y que sean de confección artesanal por los participantes de la calle. Los espacios decorados que integran la federación participan en el concurso oficial de adornos, y esto es algo a lo que los participantes de la fiesta le dan mucha importancia. Los premios del concurso no suponen un rédito económico, pues el dinero de las subvenciones se reparte independientemente del concurso, pero sí supone un gran honor y prestigio.

Además del decorado, los espacios de fiesta deben contar con ciertas actividades que cubran un mínimo de franjas horarias durante la semana que dura la fiesta. Hay actividades por las mañanas, las tardes y las noches que responden a diferentes tipos de actividades y públicos. La federación también establece que la programación cuente con actividades infantiles, para adultos mayores y espectáculos de la cultura catalana o del folclore. Aparte de las actividades programadas para cada espacio festivo particular, existen algunas actividades centralizadas que ya tienen lugar y momento fijo. Aunque la fiesta comienza cada 15 de agosto, el pregón oficial de inauguración suele ser el día anterior por la tarde. Además de este evento hay otros, como la entrega de presentes, el homenaje

---

<sup>5</sup> “Hacer fiesta mayor” es la expresión más común para referirse a tener una participación activa en la fiesta, pues hacer la fiesta es decorar la calle, programar las actividades y vivirla día a día.

a Sant Roc, la entrega de premios, o el cercavila de cultura popular, que suelen tener mayores connotaciones oficiales.

En cuanto a los puntos de fiesta, tenemos los espacios de fiesta más tradicionales que son las calles y plazas decoradas por los vecinos que integran la federación, espacios festivos sin decorar y gestionados directamente por diferentes instituciones (ayuntamiento y entidades civiles del barrio), y otros espacios que también son autogestionados pero no federados, ni forman parte del programa oficial de la fiesta. Estos últimos espacios son englobados bajo la denominación de “fiestas alternativas” aunque mantienen diferencias entre sí, pues mientras unos funcionan con el permiso de la administración, otros lo hacen ocupando un solar sin autorización.

A su vez, fuera de los puntos festivos localizados y programados (oficiales o no) podemos agregar que en gran parte del barrio, en sus calles y plazas, se vive el ambiente de fiesta y se transforma el uso cotidiano del espacio público (de tránsito) en un uso festivo. Del mismo modo, los múltiples bares y restaurantes del barrio ven incrementada su clientela modificando su servicio, así como otros comercios también se acoplan a la fiesta preparando servicios especiales. Así, la vida pública del barrio se ve totalmente trastocada, sobre todo teniendo en cuenta la gran afluencia de público, local y extranjero, que sobrepobla las calles y las plazas, lo que le da una gran repercusión a la fiesta.

### **3. Territorialización festiva**

#### **3.1. El espacio público**

Cuando más arriba mencionábamos la relevancia de la dimensión espacial de la fiesta, apuntábamos que la fiesta supone una transformación significativa del espacio en el que se desenvuelve. Las fiestas específicamente urbanas, suponen un cambio, momentáneo pero significativo, en el uso del espacio público. Una intensificación de su uso en un proceso de resemantización del espacio, en el que la práctica festiva provoca un *accidente geográfico efímero* en el paisaje: una estrategia de territorialización (Delgado, 2003). A través de mecanismos simbólicos como los festivales se producen, transforman y borran marcas cargadas de significación en determinados puntos del espacio público.

En principio, es importante mencionar que por espacio público entendemos esa dimensión espacial en donde se produce la interacción, el encuentro, donde el individuo está necesariamente expuesto de cara *al*

*resto*. El espacio público urbano es por excelencia el de la calle, las plazas, las explanadas, pues es todo aquello que queda de la puerta de casa para afuera, lo que no es el ámbito privado. En las ciudades-metrópolis, este ámbito tiende a tomar la textura del anonimato, y convertir cada vez más el lugar compartido en un no-lugar.

La transformación básica que supone la irrupción de la fiesta en el espacio público es la de dotar de sentido identitario, en un nudo concreto del tejido urbano, a ese ámbito en el que habitualmente quienes lo recorren lo hacen de manera anónima, reservándose el derecho a no ser interpelado. Pues en el momento festivo se anula ese principio de reserva y discreción de la actividad pública y podemos percibir un traspaso de las fronteras *normales* en la interacción que allí tiene lugar. La fiesta propicia una apropiación más plena del ámbito público de manera tal que comienza a convertirse en un ámbito privado –en tanto propio– pero compartido a través del proceso de apropiación colectiva, como veremos más adelante.

Otro aspecto, es la segmentación espacial al interior de todo el espacio sobre el que la fiesta se despliega. Las fiestas urbanas suelen localizarse en un espacio abierto pero acotado de la ciudad, en este caso el barrio de Gràcia. El tejido urbano formatiza, en algún sentido, el carácter de la fiesta, como un elemento líquido que se expande. Lo festivo va tomando el espacio urbano, acomodándose en los lugares que lo urbano le abre; pues en la relación fiesta-espacio urbano, es fundamental también la determinación que el último ejerce sobre la primera. Así se determina el uso de ciertos lugares, en algunos casos de manera premeditada a través de la forma que esos lugares ofrecen a la fiesta. De esta manera nos encontramos con nudos de concentración más densos que otros, algunos ámbitos que responden a una fiesta de carácter masivo y otros que se convierten en verdaderas extensiones del espacio privado de los vecinos del barrio, así como ámbitos de circulación, y un sin fin de rincones que quedan a mitad de camino y se sumergen en ese espacio fronterizo que se prolonga de manera excepcional.

De hecho, en esta segmentación espacial veremos cómo entran en juego las asociaciones que apuntábamos sobre la morfología urbana del barrio, en donde se construye la noción de una dualidad *arriba/abajo*, que a su vez se asocia a la dualidad *norte/sur* (puntos que geográficamente estarían ubicados al noreste y al suroeste, pero que la simplificación *norte/sur* que hacen los vecinos suele estar cargada también de las connotaciones socioeconómicas que a nivel planetario tiene la diferenciación entre el norte y el sur).

### 3.2. Los espacios de fiesta

El barrio de Gracia se ubica prácticamente en el centro geográfico de la ciudad de Barcelona, sus fronteras son la calle Córcega, la avenida Diagonal, Via Augusta, Príncipe de Asturias, la plaza Lesseps, Travessera de Dalt, Escorial y el paseo de Sant Joan. Dentro de este perímetro se destacan las calles Gran de Gràcia, Travessera de Gràcia y Torrent de l'Olla como grandes ejes de tráfico de vehículos, mientras que gran parte de las calles y callejuelas del barrio son peatonales, o semi peatonales, y rodean un gran número de plazas y plazuelas. La mayor concentración de calles y plazas decoradas se ubican en la parte suroeste del barrio, por debajo de la Travessera de Gràcia, al este de la calle Gran de Gràcia tenemos dos calles decoradas (una a cada lado de la Travessera), prácticamente en medio; pero hacia el oeste nos encontramos con la calle Bruniquer, que hace de bisagra con la parte noreste donde volvemos a encontrarnos con una nueva concentración de calles cuyo vértice norte es la Plaza Rovira i Trias.

Sin embargo, caeríamos en un grave error si pensáramos que el centro geográfico del barrio queda ausente de la fiesta, pues ésta es precisamente la zona en la que se ubican las plazas de mayor movimiento nocturno durante el año, y que no se quedan atrás en la semana de fiesta. Las plazas del Sol, Revolució, del Diamant y de la Virreina, se convierten en concurridos escenarios festivos. A esto tenemos que agregar dos grandes espacios al oeste, como son: la calle Bailen y la plaza Joanic. Todos estos espacios, y algunos otros más, son los señalados en el plano oficial de la Fiesta Mayor de Gracia.

Otro espacio que aparece señalado en el plano oficial, es el destinado a las comúnmente denominadas Fiestas Alternativas, organizadas por la Comisión de Fiestas Populares, en la calle Córcega con Diagonal, extremo sur del barrio. Tanto las calles decoradas de la federación, como los otros espacios que mencionábamos son gestionados directamente o están en coordinación con la federación; sin embargo, este espacio tramita su autorización y localización espacial directamente con el Distrito de Gràcia, sin pasar por la federación. Encontramos otros espacios de fiesta que no están señalados en el plano, como la fiesta de la calle San Pere Martir, asociada al Ateneu Popular i Independentista La Torna. Tenemos también las actividades que se realizan en la esquina de las calles Ros de Olano y Torrent de l'Olla, fuera del Casal de Joves de Gràcia, y las actividades que se realizan en el solar ubicado en Torrent de l'Olla con Siracusa, asociado al movimiento okupa del barrio. Estos cuatro puntos

de fiesta construyen la trama de las fiestas conocidas como *alternativas*, en el sentido de que no pasan por el dominio de la Federació Festa Major de Gràcia. Sin embargo, esta condición sería lo único que tienen en común, y no constituyen una unidad ya que mantienen características muy diferentes entre sí, aunque puedan coordinar actividades puntuales o compartir participantes. Sus diferencias radican en el formato específico de fiesta, los colectivos que los llevan adelante y el tipo de relación que mantienen tanto con la federación como con la administración.

Más allá de estos espacios específicos en los que se realizan actividades con motivo de la Fiesta Mayor de Gracia, podemos decir que el espacio de fiesta es todo el barrio, y no es otra cosa que la calle. La transformación significativa en el uso y apropiación de ese espacio público que es la calle, es uno de los elementos que más llama la atención y que alberga ese *ambiente de fiesta*.

### 3.3. Tipos de espacios festivos

Están por un lado, aquellos espacios de fiesta identificados como *calles y plazas decoradas*, que aunque generan espacios particularizados y diferentes entre sí, y en algunos casos expresan de forma manifiesta sus diferencias, podemos asumirlos como un conjunto en el que predominan ciertas características. Estos espacios son claramente identificables como un grupo puesto que, formando una federación, se agrupan voluntariamente a fin de poner en común una cierta manera de entender y hacer la fiesta. Y por otro lado están las llamadas fiestas alternativas, espacios sumamente diversos en su formato, en su alcance y en su puesta en escena. Muchas veces, quienes llevan adelante estos espacios rechazan la denominación de *alternativo*,<sup>6</sup> pues entienden que su fiesta es tan legítima como la del grupo anterior, aunque para algunas reivindicaciones se apropian de esta categoría. Y aunque en algunos casos los lazos

---

<sup>6</sup> La categorización de “alternativo” resulta problemática en varios sentidos. En primer lugar deberíamos plantear ¿alternativo a qué?, incluso existen diferentes atribuciones a este término en los diferentes espacios, o diferentes grados de “alternatividad”. Pero podemos afirmar al menos dos cosas: a) ninguno de estos espacios está incluido en la Federación FMG ni está gestionado por la administración pública o una institución civil formal; y b) en todos ellos se proyecta un discurso “contestatario” (uno diferente en cada uno), agregando siempre una connotación política a su manera “alternativa” de hacer la fiesta mayor. Cabe aclarar que, pese a este autoreconocimiento de alternatividad, sus participantes rechazan el carácter marginal que esto conlleva. De todos modos este es el término que se utiliza comúnmente para referirse a estos espacios, de manera que, de momento, y a falta de término más apropiado, tomamos aquí como válida esta denominación.

entre estos espacios son evidentes, no manifiestan un sentido de unidad claro y definido como las calles federadas.

Estas dos categorías de espacios son agrupables en el sentido de que son *autogestionados* por quienes se perciben como los principales usuarios de tales espacios.

En otro plano, tenemos los espacios de fiesta que forman parte del circuito festivo oficial pero no son emprendimientos vecinales o no son espacios que participen de la federación de calles y plazas. Dentro de estos espacios tenemos algunas “terciarizaciones”, en donde diferentes organismos (que no forman parte del *nosotros* federativo), se encargan de llevar adelante la fiesta. Así tenemos espacios con actividades financiadas o bien por el Distrito, o bien por entidades privadas que no responden al patrón de la implicancia vecinal, la decoración de la calle o la construcción de un “nosotros” desde las personas que funcionan en torno a un espacio concreto. Llamaremos a estos espacios como *institucionales*.

Aún diferenciado de estas tres categorías de puntos festivos, tenemos lo que podríamos denominar el espacio público en general, donde también se hace y se vive la fiesta, puesto que mucho del ambiente de fiesta se desarrolla en espacios no preparados para la fiesta. Aunque podríamos decir que es una formación de espacios festivos espontáneos, dejaremos de momento a un lado esta denominación ya que, aunque no estén específicamente contemplados como espacios de fiesta, está asumido, especialmente por parte del sector comercial, que la fiesta se vive en la calle, y existe de hecho una preparación para acoger a esa modalidad festiva.

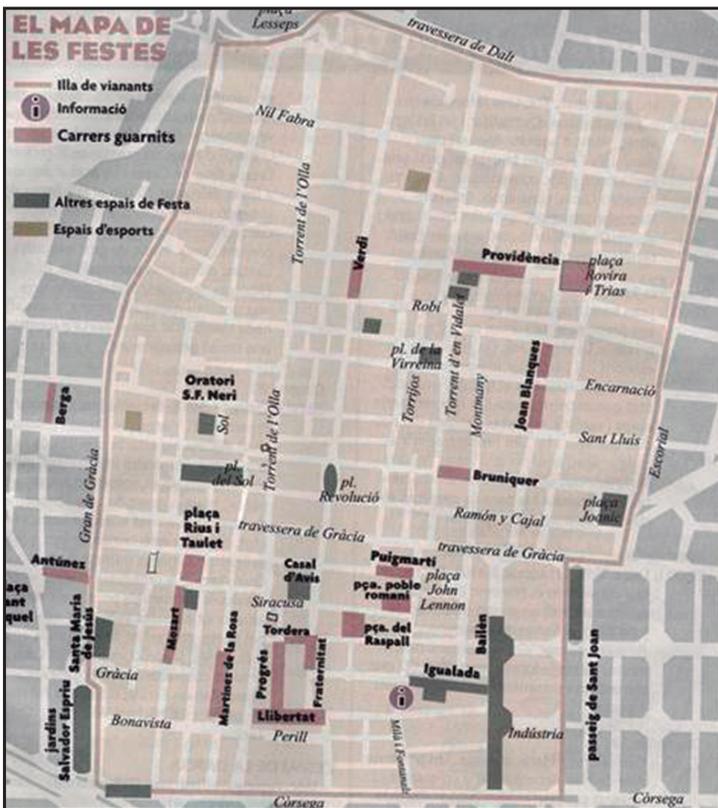
De esta manera podemos agruparlos por su grado de formalización (oficiales o no oficiales), por las características de sus organizadores (autogestionados o institucionales), y por el grado de planificación específica del espacio (programado o no programado).

Tomando en cuenta estas anotaciones, una vista comparativa de los diferentes mapas festivos, nos puede dar una idea de las distintas concepciones de la fiesta y el espacio que construyen las estrategias de territorialización, pues los diferentes tipos de espacios festivos responden a diferentes intereses, algo que se nota, por ejemplo, en la nomenclatura.

En el mapa que aparece en el Programa Oficial de la fiesta (figura 1), preparado por la Federación FMG, existen tres categorías de puntos de fiesta: “carrers guarnits”, que engloba las 18 calles y plazas que forman la Federación y participan del concurso de adornos; “espais d’esports”, tan sólo dos puntos donde se realizan actividades deportivas; y los restantes

16 puntos de fiesta son englobados como “altres espais de festa” que se traducen en una muy variada gama de agentes y actividades. Este tipo de agrupación de los espacios, en definitiva, supone establecer que por un lado están las calles y plazas decoradas, y por otro lado *todo lo demás*. Esto tiene sentido pues la forma de entender la fiesta que tienen los miembros de esta federación, sostiene que los agentes realmente protagonistas de la fiesta son los vecinos que decoran la calle, y que esta práctica es la distintiva de la fiesta, el aspecto caracterizador y tradicional.

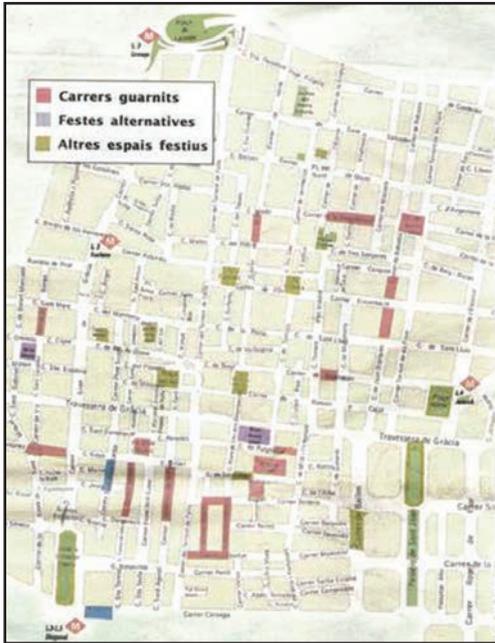
Figura 1. Plano oficial de la FMG



Fuente: Programa oficial de la FMG, 2007.

Por otro lado, en el mapa publicado en el semanario “L’Independent”<sup>7</sup> (figura 2), las categorías varían en un aspecto interesante: “carrers guarnits”, incluyendo los 18 puntos decorados de la federación; “festes alternatives”, incluyendo el espacio de la CPF, englobado en el mapa oficial como otros espais de festa, y el espacio de la calle Sant Pere Màrtir, que no está señalado en el mapa oficial, y que tampoco está vinculado a la federación; y finalmente “altres espais festius”, incluyendo 13 puntos que no coinciden plenamente con el mapa anterior<sup>8</sup>. Lo interesante aquí es el reconocimiento de un grupo de espacios festivos entendidos como alternativos, diferenciados de las calles decoradas, pero con características propias que los posicionan fuera del término genérico “otros”.

**Figura 2. Plano 2 de la FMG**



Fuente: l’Independent, 3 agosto 2007, núm 216.

<sup>7</sup> Semanario local de distribución gratuita.

<sup>8</sup> Esta discordancia puede deberse más a un error que a una diferencia de criterios, puesto que el tramo decorado más de Sant Pere Màrtir está indicado una calle más abajo del sitio que correspondería, pero aunque exista un error aquí, considero relevante la inclusión de ese espacio omitido en el plano oficial.

### 3.3.1. La fiesta vecinal

“...da una pena tremenda, el último día quieras que no (...) tienes aquella cosita interior que dices uf, si pudiera quedarse montado esto tres meses, y la calle quedara así un tiempo más largo, sin haber fiesta, solamente por el hecho de estar ornamentada, pero no puede ser, es una utopía, es una semanita, y la semanita se acaba, pero un poquito de lagrimita siempre...” (Participante de la fiesta, en entrevista).

Como veíamos más arriba, la decoración del espacio público, la calle, tiene una gran relevancia en la constitución de esta fiesta. *Hacer fiesta es adornar la calle*. Avanzando en el trabajo de campo fui comprobando que éste era el aspecto más destacado para caracterizar la fiesta. De manera que implementé una suerte de experimento etnológico: intenté cada vez que hablaba con alguien nuevo, planear en algún momento esta cuestión. Para dirigir lo menos posible las respuestas solía decir algo así como: *entonces el adorno sería como la parte más...* y casi sin excepción era interrumpida sistemáticamente con firmes palabras como *fundamental, importante, es su esencia, es lo que hace que sea importante, lo que la distingue de las demás fiestas mayores*, etcétera. Por lo tanto, considero que ningún análisis estaría completo sin la debida atención a este modo de transformar y apropiarse del espacio público.

El número de calles que hacen fiesta mayor ha cambiado mucho a lo largo del tiempo, y lo que destacan la mayoría de los participantes es que si hace unos años eran más de 25 calles, en la edición 2007 se decoraron sólo 18 calles y plazas, siendo uno de los años con menos calles decoradas de la última época. Cada año se retira alguna calle y se suma alguna otra, de este modo conviven en la fiesta calles que recién comienzan, con calles que llevan dos o tres generaciones. En general, el trabajo en estas calles continúa durante todo el año, aunque a diferentes ritmos. Desde septiembre u octubre comienzan las reuniones para rearmar el grupo y diseñar el decorado del año siguiente; entre enero y mayo consiguen los materiales y comienzan a trabajar en la confección intensificando el ritmo de trabajo a medida que se acerca julio. Los días previos a la fiesta trabajan diariamente y casi todo el día, en general en la calle, desde el momento en que se corta el tráfico, y se comienza a montar la estructura que sostendrá el decorado. El trabajo fuerte de montaje se realiza el día 14 durante todo el día y toda la noche, para poder tener listo el decorado para las 8 de la mañana del 15, y tirar la traca que abre la fiesta.

Como veíamos en el ítem 2.3, la forma de plantear el decorado de la calle o plaza, está estipulado en el *Reglament de Guarniments de la Federació FMG*. Estructuralmente debe cumplirse con dos elementos: las *entradas* y el *techo*, además de otros elementos que se quieren incluir como detalles laterales. Las entradas son elementos decorativos importantes en los puntos de acceso a la calle, mientras que el techo se define como elementos decorativos aéreos instalados sobre toda la calle. Todos los elementos decorativos deben estar vinculados temáticamente entre sí formando un *conjunto*. A su vez, el tipo de elementos que se permite utilizar está restringido, en el sentido de que no se puede hacer mención a nombres, marcas, empresas o intereses particulares, ni puede estar realizado por empresas o profesionales ajenos a la calle o plaza. Existe, en este sentido, una intención de control interno desde las calles de la Federación para asegurar el cumplimiento de estas pautas y mantener el *nivel* del decorado, pues “*el nivel de la fiesta no admite según que ornamentaciones. (...) Si todo fuera tan sencillo la Festa Major no sería lo que es, no sería una Fiesta Tradicional de Interés Nacional de Catalunya, para papelitos ya hay cincuenta mil fiestas mayores, si no mantenemos lo vivo que es el decorado el guarnit...*” (Participante de la fiesta, en entrevista). Declaraciones como ésta son muy comunes entre los participantes de la fiesta, y evidencian la importancia y el empeño que se pone en estos decorados y hasta qué punto está relacionada la forma de transformar el espacio público con los significados y maneras de entender la fiesta.

De este modo, la realización de la fiesta supone una irrupción abrupta en la cotidianidad del espacio público. La idea de *entrada*, como elemento decorativo, es sumamente sugestiva puesto que implica una puerta por la cual acceder a un espacio marcado y delimitado, diferente y separado del común de las calles. Cuando uno traspasa ese umbral ornamental, está claramente entrando en un lugar específico que tiene forma y sentido. Estas entradas llegan a ser verdaderos portales que marcan la diferencia entre el interior y el exterior de la calle; así lo vemos en la fotografía (figura 3). Por otro lado, la idea de *techo* le pone un límite vertical a un espacio normalmente abierto al aire libre, que ahora queda envuelto en su totalidad, cubierto por encima y limitado por sus lados (figura 4). Así el espacio queda contenido y definido por el decorado que marca una intervención festiva en el paisaje del espacio, que lo dinamiza y lo limita a un mismo tiempo.

Figura 3. Decorado de la calle Tordera, entrada



Fuente: archivo del trabajo de campo. Fotografía de Martín Barzilai.

Figura 4. Decorado de la calle Verdi, techo



Fuente: archivo del trabajo de campo. Fotografía de Martín Barzilai.

Como lamenta la cita que encabeza este apartado, la práctica festiva provoca un *accidente geográfico efímero* en el paisaje, pues todo el decorado será retirado al terminar la fiesta. A la vez que funciona como una estrategia de territorialización, del mismo modo opera como un marcador temporal, un dispositivo cultural de ordenación cronológica (Delgado, 2003).

Esta transformación significativa del espacio público se produce no solamente a través de la modificación física y visual, sino también, y sobre todo, a través del uso y apropiación del espacio por parte de las personas que modifican sustancialmente su conducta a la hora de “estar en la calle” mientras que eso supone “estar en la fiesta”.

En primera instancia, desde varios días antes se ve interrumpido el acceso de vehículos a los tramos de calle decorados, potenciándose la circulación peatonal y la ocupación de la calle propiamente dicha (y no tan sólo la acera) para “estar”. Los vecinos sacan sus mesas y sillas para trabajar en sus decorados, e incluso para compartir actividades cotidianas como comer, escuchar música, conversar, etcétera (figura 5).

**Figura 5. Participantes de la calle Progrès**



Fuente: archivo del trabajo de campo. Fotografía de Martín Barzilai.

Una vez iniciada la fiesta, pude percibir en todas las calles decoradas que se daban dos modalidades de apropiación de la calle en tanto espacio festivo. Una apropiación *íntima* que correspondería a los “anfitriones”, y otra más *amplia* que responde a un nivel de usuarios o espectadores. Prácticamente, a mitad de camino está el público que, sin dejar de ser público propiamente dicho, es un público cercano, ya sea porque viene desde siempre a la fiesta, porque vive en el barrio, porque conoce gente que hace fiesta mayor, etcétera. Estas diferencias se traducen en elementos identificables en el espacio físico, tanto en las relaciones humanas como en las actitudes de los individuos.

Los anfitriones, es decir, los sujetos que *hacen* fiesta mayor, son el grupo que se forma en torno a la junta de la calle y trabaja durante varios meses en el decorado y las actividades de la fiesta, extensible también a sus más allegados. Suelen estar entrando y saliendo del local, cerca de la barra, aunque también están bailando, jugando, o participando de alguna de las actividades. Esta apropiación es territorialmente amplia cuando se dan determinadas actividades que no tienen masividad (juegos de mesa, cenas de vecinos, etcétera), y se retrae en otras actividades que implican gran afluencia de público (conciertos y otros espectáculos).

En las calles que cuentan con un local sobre la propia calle, se da una especie de renegociación del límite entre el espacio público y el espacio privado. De hecho, la situación festiva redefine el espacio en tanto que

pondera el ámbito público contra la cotidianidad del espacio privado. Pero con respecto a esto, debemos apuntar que no es el espacio público el único que se transforma, sino que el espacio íntimo, privado, se ve obligado a mantener su puerta abierta (metafórica y literalmente). Aunque la fiesta se vive en la calle, el local (el interior) funciona como punto físico de referencia del espacio que se entiende como utilizable, independientemente de su alcance. Este local se utiliza para guardar cosas, tanto del decorado como lo que se vende en la barra, las cosas personales de los anfitriones (bolsos, abrigos, etcétera), para pasar al lavado, o incluso para sentarse a descansar. De esta manera, el espacio privado que es habitualmente compartido por el grupo a puertas cerradas, abre sus puertas para que sean traspasadas de manera constante.

Algo similar ocurre en algunas partes del barrio, donde los vecinos que viven en tramos no decorados sacan sus sillas y mesas a la acera y cenan ahí, manteniendo la puerta de casa abierta de par en par, ya que, mientras el individuo sale al ámbito público a vivir la fiesta de manera tal que se integra en una comunidad festejante, la fiesta entra en casa ocupando también el espacio privado. Esta penetración de la fiesta en el ámbito familiar se traduce también en una caracterización familiar del ámbito público, pues no es sólo que la fiesta entra en casa, sino que la lógica de la fiesta familiar se instala, sin pedir permiso, en la vía pública. Lo que repercute, a su vez, en la experiencia festiva callejera del visitante, ya que no es lo mismo ir de fiesta por una calle de bares o con espectáculos, cuyas casas están cerradas, que por una calle que está territorialmente ocupada por quienes viven ahí.

En este sentido, se da una renegociación del límite entre el espacio privado y el espacio público, funcionando a dos niveles que se retroalimentan. Por un lado, el ámbito privado, en el sentido de propio y de uso pleno, se expande hacia la calle, mientras que el ámbito público, en el sentido de mayor accesibilidad y exposición, entra en la casa. Como decíamos antes, la puerta, que es lo que une y separa a la vez los dos ámbitos, permanece abierta, de manera que el umbral entre uno y otro, el espacio liminal, es mayor, hay más espacio entre lo enteramente público y lo enteramente privado, hay más terreno difuso, de manera que están más ligados, y no tan tajantemente delimitados. Esto ocurre en las casas, pero de manera destacada en los locales de las asociaciones de vecinos. En definitiva, el uso del espacio privado se sigue manteniendo en algunas cosas durante la fiesta: ir al baño, guardar cosas, preparar comida, etcétera, de manera que se entra y se sale todo el tiempo, determinando una continuidad entre ambos espacios. No sólo la gente que hace un uso

intensivo de ese espacio privado, sino un círculo más amplio de gente, que como está abierto y se ve para adentro se para a saludar, pasa por algo, deja sus cosas, etcétera. Por otro lado está la presencia de una barra de bar, que marca un límite claro hacia el público más lejano o menos afín. Se marca claramente un ámbito anfitrión y un ámbito consumidor, es más bien una marca que hace que la disposición espacial de las cosas vaya en función de brindar un servicio y vender algo.

En las calles decoradas, donde se “ofrecen” espectáculos y otras actividades; convive también la apropiación festiva que ejercen las personas que no pertenecen a la calle pero que constituyen también la fiesta: el público, los *visitantes*, los *usuarios*, los *espectadores*... , todas esas personas a las que la fiesta les espera lista, pero que indiscutiblemente construyen la fiesta activamente, aunque sólo sea con su presencia. Este tipo de apropiación se produce también, y con mayor intensidad, en los espacios festivos que son organizados directamente por la federación o por el ayuntamiento; me refiero específicamente a los espectáculos que se montan en las plazas como del Diamant o del Sol.

### *3.3.2. La fiesta institucional*

A pesar de que la Fiesta Mayor de Gracia es reivindicada como una de las pocas fiestas de barrios de Barcelona, que es organizada por los propios vecinos, la presencia del Ayuntamiento de Barcelona, así como otras instituciones, es evidente y significativa. Esta presencia institucional se aprecia en los programas de actividades, en los carteles y diferentes propagandas, en las delimitaciones de los espacios de fiesta, y hasta en las ritualizaciones festivas de los espacios. Así como veíamos que existe un tipo de apropiación específica de quienes decoran las calles y hacen fiesta mayor, existe también una forma particular de apropiación institucional de los espacios festivos.

En este sentido, tenemos dos maneras de aproximarnos a la presencia institucional en la fiesta: por un lado tenemos lo que podríamos definir como la infiltración de la institución en los ámbitos festivos, y por otro lado, tenemos los ámbitos en donde, más que una infiltración o presencia fuerte, la institución es la protagonista. En el primero de los casos nos encontramos en los espacios de fiesta que llamábamos autogestionados, en los cuales la institución tiene una cierta presencia, de alguna manera permea estos espacios de diferentes maneras, pues desde la regularización de los horarios y los lugares a la facilitación de infraestructura y subvenciones, la administración ocupa un papel imprescindible

para el funcionamiento del modelo de fiesta actual. La administración municipal negocia y establece los tiempos y los espacios que han de ser reservados para la fiesta, la interrupción del tráfico de vehículos, el alumbrado público, los escenarios y equipos de amplificación de sonido, mesas y sillas para las actividades de las calles, baños públicos, etcétera. También se encarga de asegurar el refuerzo en el servicio de limpieza y de control policial durante la fiesta. No es difícil de apreciar esta infiltración visualmente ya que, desde los carteles hasta las vayas y los botes de basura, se encargan de que todo el que lo mire se entere de que hay una administración pública que avala todo esto.

Por otro lado, tenemos los espacios y momentos en los que la administración es la protagonista principal, como puede ser el pregón oficial que le da inicio a la fiesta el 14 de agosto de cada año desde el balcón del edificio del Distrito, en la plaza Ruis i Taulet. Este evento es uno de los más centralizados y oficiales de toda la fiesta, en el cual, con el balcón vestido de gala luciendo el escudo de gracia en el centro, salen las autoridades y políticos a saludar al *pueblo* que espera el inicio de la fiesta. (figura 6).

**Figura 6. Pregón oficial de FMG, Pl. Ruis i Taulet**



Fuente: archivo del trabajo de campo. Fotografía de Martín Barzilai.

El público comienza a ubicarse mirando hacia el gran balcón del primer piso del edificio del Distrito, que estaba revestido con una gran tela roja que portaba el escudo de Gràcia en el centro (los lirios sobre fondo azul que están presentes en otros elementos icónicos). Debajo del balcón, justo fuera de la puerta del edificio, estaban ubicados los Gegantons y otros elementos característicos de la fiesta y del barrio: una figura masculina denominada “Pau” y una figura femenina denominada “Lliber-

ta”, una imagen antropomórfica del sol y de la luna, la representación del reloj característico de la plaza y de un dragón de estilo gaudiano, figura que acompaña a los correfocs en la que se colocan los fuegos artificiales. En el balcón aparecen las figuras políticas de referencia que se repetirán en varias situaciones durante la fiesta. El primer orador fue Ricard Estruc, presidente de la Federació Festa Major de Gràcia, también tomaron la palabra el alcalde de Barcelona, Jordi Hereu, y el regidor del Distrito de Gràcia, Guillem Espriu. Pero sobre quién se centralizó la oratoria fue sobre el pregonero elegido para este año, Josep Maria Álvarez, secretario de la Unió General de Treballadors de Catalunya (UGT) y residente de Gràcia.

El espíritu del discurso apuntó a olvidar momentáneamente estos elementos presuntamente conflictivos y promover la cohesión social con frases como “*vinguis amb el bon rotllo pintat a la cara*” en donde la fiesta es el espacio de la unión, la alegría y la buena convivencia. En contraste con las palabras que se entonaban desde ese balcón oficial, se oían voces que contradecían esa sensación de comunidad con pretensiones homogéneas. Pues ya es un clásico de la fiesta que algunos de los colectivos identificados con las fiestas “alternativas” hacen un “*contra pregón*” en la misma plaza, pero unos momentos antes. En este acto, los colectivos manifiestan su discrepancia con la versión oficial de la fiesta. Con un formato similar de discurso que comenta hechos y problemas de la actualidad, mencionan su incomodidad con la ubicación que le dieron a la fiesta de la CFP, el problema de la vivienda y de la falta de locales para las calles que decoran, mencionando particularmente el caso del derribo del local de la calle Progrés. Este tipo de reivindicaciones dejan claro que la discrepancia es con la administración y no con el formato de fiesta de las calles y plazas decoradas.

De esta manera, el espíritu armónico de la versión oficial queda cercenado por la puesta en escena de los elementos conflictivos por parte de estos colectivos. Mientras todo esto ocurría, del otro lado de la plaza, los miembros de los castellers intentaban no hacer ruido mientras continuaban montando su decorado, pues no olvidemos que la fiesta aún no comenzaba para los decoradores del barrio. La mayoría de quienes *hacen fiesta mayor* están muy ocupados trabajando a contrarreloj como para asistir al pregón. Al caer la tarde, el número de gente que paseaba por la calle aumentaba, los bares estaban llenos y parecía que la fiesta hubiera comenzado ya. De hecho, para muchos, así era, ya que el día siguiente era *fiesta* (en el sentido de día no laborable) e incluso el metro estaba abierto toda la noche.

La plaza Ruis i Taullet es un punto festivo sumamente particular. Por un lado, es el centro neurálgico de las actividades “oficiales” de la fiesta, ya que allí se ubica el edificio del Distrito. Por otro lado, es una plaza decorada que participa del concurso de calles y plazas decoradas como las demás sin embargo, no está a cargo de una asociación de vecinos como las demás, sino que los miembros de la Colla de Castellers de la Vila de Gràcia decoran la plaza. El espacio que generan dentro de la fiesta podría materializarse en cualquier plaza, pues no es la pertenencia a un espacio específico del barrio lo que los arraiga, sino las ganas de hacer y mostrar sus castells, de modo que su asociación no gira en torno a un espacio, sino a una actividad.

Sin embargo, el hecho de que ocupen la plaza Ruis i Taullet, también conocida en el barrio como la plaza del Ayuntamiento o plaza del reloj, no es gratuito. Los Castells se han constituido en una de las manifestaciones más representativas de la cultura popular catalana, y suelen aparecer en la mayoría de los actos oficiales en los que la administración *necesita* hacer presente esta cultura popular. Además de ser un dispositivo condensador de la identidad catalana, es utilizado también como uno de los atractivos de turismo cultural de la ciudad. Aunque las chicas que hoy se ocupan de muchas de las responsabilidades de la fiesta en la plaza, no tienen claro cómo surge la iniciativa de que la Colla haga fiesta mayor en la plaza, saben que el espacio ha sido *ofrecido* a la Colla por parte del ayuntamiento o de la federación, ya es un espacio en donde tienen lugar varias actividades centrales de la fiesta y no había asociación de vecinos que quisiera encargarse de decorarla.

Aunque el pregón sea el evento más paradigmático que revela esta forma particular de fiesta institucional, debemos apuntar que, allí mismo, se desarrollan otros eventos de connotaciones similares. Allí termina el Cercavila de Cultura Popular catalana y se hacen los espectáculos de cultura popular catalana como los castells, el ball de bastons, etcétera; se hace la entrega de presentes a los participantes de la fiesta e instituciones de importancia (desde el propio ayuntamiento hasta la empresa de limpieza de la ciudad, pasando por diferentes entidades del barrio como la iglesia y ong’s) y la entrega de premios del Concurs de Carrers Guarnits, que es, sin duda, lo que más expectativa genera. En todas estas instancias, y de diferentes maneras, la presencia de la administración pública, a modo de gran anfitrión de la fiesta, opera con la pretensión de generar comunidad entre “la gente” y el gobierno local (tanto del barrio como de la ciudad).

A su vez, forma parte del proyecto festivo de la administración la promoción y gestión de espacios de fiesta fuera de las asociaciones vecinales, generando puntos festivos con diferentes propuestas musicales y sin decoración, como los espacios de las plazas del Diamant o del Sol. Estos espacios festivos siguen una lógica muy concreta, generan una fiesta de marca espacial que es local y global a la vez, que se inserta en el tejido que construye con la política cultural y festiva para toda la ciudad. En el tipo de fiesta que allí se propone predomina la forma de apropiación del espacio que anotábamos para los llamados *usuarios* o *espectadores*.

### *3.3.3. Pujas territoriales del espacio público*

La utilización y apropiación de estos espacios ha generado cierta controversia, sobre todo en los últimos años. De alguna manera, estas grandes plazas son referentes para actividades con gran cantidad de público y, aunque no se programen actividades concretas, suelen ser muy concurridas por sus terrazas y espacios cómodos durante todo el año. Presumimos que éste es un motivo influyente para que estos espacios no queden *vacantes* y sean *aprovechados* para la fiesta.

El caso concreto de la plaza del Diamant resulta sumamente ilustrativo de las implicaciones de la territorialización y de la lucha simbólica por la apropiación del espacio. Esta plaza solía ser utilizada por la Comisión Popular de Fiestas para realizar las conocidas *fiestas alternativas* que concentran gran parte del público juvenil de la fiesta. A raíz de una obra de reformas en la plaza a cargo de la administración en el año 2005, el espacio no estaba habilitado para la fiesta, de manera que la actual Comisión de Fiestas Populares (antes CPF), comenzó a itinerar por diferentes plazas del barrio. En este último año le fue asignado el espacio de la calle Córcega con Diagonal, en el límite sur del barrio. Los miembros de la CFP rechazaron en un principio esta nueva localización alegando que se los estaba “expulsando del barrio”, puesto que la calle Córcega responde más a las características de la cuadrícula de l’Eixample que a las callejuelas y plazas de Gràcia. En cierto modo, la administración los obligó a aceptar este espacio ya que no ofrecía ninguna alternativa que se ajustara a los reclamos de la CFP, argumentando que la masividad de esta fiesta no permitía ubicarla en otro sitio y la plaza del Diamant ya estaba ocupada<sup>9</sup>. Resulta curioso apuntar que, al mismo tiempo que son “des-

---

<sup>9</sup>En la edición 2007 de la fiesta, la plaza del Diamant, se reservó para espectáculos musicales.

terrados” a la frontera sur del barrio, son instalados en lo que es prácticamente el centro de la ciudad, al lado del cruce de Diagonal con Paseig de Gràcia y en un punto estratégico de la red de transporte urbano. Y a pesar de que este punto puede ser visto como la *puerta* del barrio, lo cierto es que queda sensiblemente apartado del núcleo denso de la fiesta.

No entraremos en las particularidades de los restantes espacios asociados a fiestas alternativas, pero podemos decir que les es característico, como a la CFP, una forma de apropiación del espacio que reivindica la no mediación de la administración para su gestión. Aunque este planteamiento encuentra un límite significativo en el hecho de tramitar una autorización pública para la fiesta, de manera que quedan a la expectativa de ciertos condicionamientos. (El único espacio que no media su ubicación con la administración es el caso de la fiesta del solar ubicado en Torrent de l'Olla con Siracusa, gestionado por la Asamblea de Okupas de Gràcia, a través de una apropiación momentánea *de hecho* del espacio). En esta manera particular de apropiación, en la calle Córcega, se siguen las pautas de decoración de tema, techo, entrada y elementos, aunque no con la dedicación y relevancia que le dan los vecinos, y sin intención de participar en el concurso de adornos, y siempre aprovechado como un medio de comunicación político y reivindicativo, lo que se ve en la simbología utilizada (símbolos independentistas, antifascistas, feministas, ecologistas, antirrepresivos, okupas, etcétera) y en la temática elegida para la decoración<sup>10</sup>. Sin embargo, el tipo de fiesta institucional que encontramos, por ejemplo, en la plaza del Diamant, se limita a un espectáculo musical.

#### 3.3.4. *Recorridos rituales*

Las tensiones que podemos percibir en este tipo de conflictos por las marcas territoriales, también las podemos apreciar en otro tipo de territorialidad simbólica, que es el de los recorridos rituales. Desfiles, cercavilas, manifestaciones y procesiones, son algunos de los dispositivos de recorridos rituales que podemos encontrar transitando por la ciudad, y aún más en los contextos festivos muchos de estos se activan e intensifican. Los recorridos que estas caminatas urbanas hacen, son sumamente interesantes, puesto que la selección de unos lugares y unos caminos, y el descarte u omisión de otros, están igualmente cargados de significa-

<sup>10</sup> Este año el de la CFP era “300 anys d’ocupació i de repressió” y el de la calle Sant Pere Màrtir era en contra de la producción de alimentos transgénicos.

dos territoriales. Algunos ejemplos de esa escenificación transeúnte del territorio, se cruzan en la Fiesta Mayor de Gracia.

El Cercavila de Cultura Popular, es uno de los eventos más concurridos de la fiesta y tiene lugar el primer día de fiesta. Diferentes agrupaciones y asociaciones que se dedican a la cultura popular y el folclore catalán, como los grupos Castellers, Trabucaires, Bastoners, y los Dracs y Diables con sus Batucadas, etcétera, se juntan en un gran recorrido por el barrio. El recorrido elegido para este desfile tradicional se despliega por las calles principales y más transitadas del barrio. Partiendo de un punto sumamente relevante como el cruce de los dos ejes principales que son Travessera de Gràcia y Gran de Gràcia, subiendo por esta última hasta el metro Fontana, otra esquina que concentra mucha gente, para doblar por la calle Asturias hasta volver a girar por el otro eje de tránsito (esta vez hacia abajo) que es Torrent de l'Olla, hasta la calle Diluvi por donde llega a la plaza Ruis i Tauler, para terminar el recorrido. En la plaza los esperan, desde el balcón, nuevamente las autoridades y figuras importantes que participaron del pregón el día anterior, además de un gran público en la plaza. Allí se sucedían, pero esta vez permaneciendo en la plaza, los espectáculos folclóricos y populares que antes se desplazaban.

Mientras esto ocurría, en esquina de Gran de Gràcia con Asturias, justo en la puerta del metro Fontana, comenzaban a juntarse los asistentes a otro recorrido, pues desde ese punto partiría una manifestación convocada en recuerdo del asesinato de un joven vecino de Gràcia, Roger<sup>11</sup>, tres años atrás, durante la fiesta. Frente a la gran aglomeración de gente y el ajetreo de la música y los diables, fue difícil organizar el inicio de la manifestación. De manera que los manifestante, predominantemente jóvenes de estética punk como el chico agredido, esperaron a que se redujera el número de gente para poder agruparse. El recorrido de la manifestación se dirigió por la calle Asturias, se detuvo en la esquina con Torrent de l'Olla para leer el panfleto que repartían, continuó hasta la calle Verdi, donde dobló hasta llegar a la plaza Revolució, y por la calle Terol cruzó Torrent de l'Olla, pasando por la fachada del Casal de Joves de Gràcia, hasta llegar nuevamente a Gran de Gracia por donde volvió a Fontana para dar por finalizada la manifestación. La manifestación iba dejando a su paso, a modo de marcas visuales del territorio, pintadas

---

<sup>11</sup> Identificado con el movimiento punk del barrio, este joven fue atacado por un grupo de jóvenes reconocidos como neonazis el 15 de agosto de 2004, y a consecuencia de esa agresión Roger murió en el hospital meses más tarde.

en los muros con consignas antifascistas, y al finalizar dejaron colocada una pancarta en la calle que ponía: “3 años sin Roger, la justicia ampara asesinos fascistas” e incluía el símbolo del movimiento okupa y una esvástica circulada con una línea diagonal que la tachaba como símbolo antifascista.

La superposición momentánea de dos recorridos rituales como estos, que responden a intenciones de apropiación del espacio público en principio discordantes, evidencia la flexibilidad de los mecanismos de apropiación, como en este caso salir a la calle y recorrerla para exhibir o reclamar algo. Debemos apuntar, por ejemplo, que la convocatoria y organización de la primera, es un tránsito festejante y completamente oficial, recorrido reforzado simbólicamente con la imagen del cercavila llegando a la plaza Ruis i Tauler, de connotaciones institucionales, para ser recibido, tanto por el *público* en la plaza, como por las *autoridades* desde la altura del balcón. En cambio, la segunda es una manifestación de implicaciones políticas de oposición, sin el consentimiento oficial, y que viene a instalar en la fiesta, y particularmente en una escenificación de la convivencia, la presencia del conflicto siempre latente, tanto en el barrio y la ciudad como en la fiesta.

Aunque no entraremos en más detalles, es importante anotar que estos recorridos, tanto los del tenor del primero como del segundo, se van sucediendo durante toda la semana de fiesta. Así tenemos, por ejemplo, la procesión de carácter religioso que acaba en la iglesia o el correfoc, y otras dos manifestaciones de corte antirrepresivo. Incluso recorridos de batucadas y comparsas que quedan completamente al margen de la planificación programada (tanto oficial como de oposición), aprovechando la mayor permisividad que durante esta semana hay, en relación a las apropiaciones espontáneas del espacio público.

### **A modo de cierre**

A pesar de que muchos aspectos interesantes y relevantes han quedado fuera de esta instancia, la intención no ha sido otra que intentar plantear, de forma analítica, cuáles son las dinámicas de territorialidad y cómo se dan las diferentes apropiaciones del espacio público en algunos de los aspectos de la Fiesta Mayor de Gracia. Y aunque los mecanismos de apropiación que aquí planteamos son de corte simbólico, en tanto que enmarcados en un contexto ritual general, es importante tomar en cuenta que tanto la evolución económica del barrio como de la ciudad, los planes urbanísticos y el precio del suelo, son elementos fundamentales

que inciden en las dinámicas festivas. No hay más que mirar los reclamos de ayudas para solventar los alquileres de los locales de las asociaciones de vecinos, como uno de los principales problemas que los propios vecinos encuentran para el devenir de su fiesta. Y aun en un sentido más general, plantean el problema de que las nuevas generaciones de las familias involucradas en la fiesta, no han podido mantener su vivienda en el barrio por el encarecimiento del mismo en los últimos años. Estas dinámicas, que son económicas y territoriales a la vez, se mantienen presentes y se van filtrando en diferentes aspectos de los “estrictamente festivos”, ya que incluso una de las calles escogió como tema para su adorno la problemática de la vivienda.

Quedan muchos ricos ejemplos por analizar para continuar armando el rompecabezas de la transformación festiva del espacio, sus usos y apropiaciones. El planteo que se ha intentado plasmar aquí, es el de destacar los elementos principales respecto a las formas de apropiación del espacio público en la fiesta y la relevancia de la territorialidad, con la intención de poderlo proyectar, en una futura instancia, sobre la reflexión en estos ámbitos de sociabilidad y construcción identitaria, y la incidencia que la administración pública ejerce sobre ellos.

## **Bibliografía**

- Balandier, Geroge (1994). *El poder en escena*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Delgado, Manuel (2003). *Carrer, festa i revolta. Els usos simbòlics de l'espai públic a Barcelona (1951-2000)*, Barcelona: Institut Català d'Antropologia, Temes d'etnologia de Catalunya.
- Escalera, Javier (1996). “Sevilla en Fiestas-fiestas en Sevilla: Fiesta y anti-fiesta en la “Ciudad de la Gracia”, en *Antropología*, núm. 11, pp. 99-119.
- Flores, Georgina (2006). *Participación ciudadana e identidad cultural, en la Fiesta Mayor de Gracia, Barcelona*, México: Red Utopía, A.C.
- Gramsci, Antonio (1976). *Maquiavel, a política e o Estado moderno*, Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Prat, Joan y Jesús Contreras (1987). *Les festes populars*, Barcelona: ed. Els llibres de la frontera.
- Prats, Llorenç (1997). *Antropología y patrimonio*, Barcelona: Ariel.
- Roma, Josefina, J. Bertran y J. Gran (2005). “Festes distingides per l'Administració”, *Tradicioniari*, núm. IV .
- Turner, Victor (1999). *La selva de los símbolos*, Madrid: Siglo XXI.
- Velasco, Honorio (1982). *Tiempo de fiesta. Ensayos antropológicos sobre las fiestas en España*, Madrid: Colección Alatar.

## TERCERA PARTE

---

Gobernabilidad, planificación  
y gestión del territorio



# Turismo y gobernanza: reflexiones en torno a la evolución de la gestión territorial del turismo

Francisco López Palomeque<sup>1</sup>

Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional  
Universidad de Barcelona

## Introducción

En la década de los noventa irrumpió con fuerza la acepción “gobernanza”, y en los últimos años se ha intensificado el debate sobre su significado en las ciencias políticas y sociales y sobre su valor operativo, ya sea como método, o bien como principio inspirador de modelos de organización político-social. Se trata, en lo estructural, de la relación entre sociedad, territorio e instituciones de gobierno; y, en lo funcional, de los procesos de toma de decisiones.

El debate prosigue hoy, máxime cuando el nuevo escenario de crisis, que ya se visualiza formalmente en 2008, constituye la máxima expresión de los rápidos procesos del mundo actual en mutación y cambio. Se incluyen, sin duda, conceptos asociados e interrelacionados, tales como sociedad, territorio e instituciones de gobierno; o bien procesos de toma de decisiones y actores. En el debate general, los geógrafos han orientado sus reflexiones y propuestas a escala intermedia, destacando la conceptualización y diseño de instrumentos en torno a la gobernanza territorial (véase un balance reciente en Farinós, 2008; y Farinós y Romero, 2008).

En este IV Simposio, y en el marco general de la Mesa dedicada a *Gobernabilidad, planificación y gestión del territorio*, esta conferencia aporta una reflexión sobre la relación entre gobernanza, territorio y turismo, lo que supone centrar la atención de la gobernanza en un ámbito específico: el turismo. Así, bajo el título de *Turismo y gobernanza: reflexiones en torno a la evolución de la gestión territorial del turismo*, se aborda la dimensión “territorial” de la gestión turística (implica la consideración de los destinos turísticos), a la vez que se incorpora la dimensión “temporal” (implica

---

<sup>1</sup> Catedrático de Análisis Geográfico Regional, responsable del Grupo Consolidado de Investigación en Análisis Territorial y Desarrollo Regional (ANTERRIT) y director del Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Barcelona, España. Correo electrónico: lopez.palomeque@ub.edu

la consideración de los procesos, es decir de la evolución, los cambios de modos y modelos, entre otras manifestaciones). El marco referencial es, pues, la identificación de los actores que participan en los procesos de desarrollo turísticos con dimensión espacial, la relevancia de la administración pública, la relación entre gobernanza y política turística y, en definitiva, la relación entre gobernanza y gestión territorial del turismo.

La reflexión que se presenta es el resultado, fundamentalmente, de la indagación y de la valoración que se ha realizado sobre las experiencias de incorporación del paradigma de la gobernanza a la gestión de los destinos turísticos (para el desarrollo sostenible); sobre el análisis de los fundamentos sinérgicos entre gobernanza y desarrollo sostenible del turismo; y, finalmente, sobre la consideración de la complejidad de los procesos de desarrollo turístico, que hacen que la gobernanza sea un factor necesario, pero no suficiente.

Los argumentos y las consideraciones que se aportan se han organizado para su exposición en dos apartados. En el primero se aborda la cuestión del gobierno del territorio, la gobernabilidad y la gobernanza, relacionando la aparición de nuevos conceptos con las exigencias de las nuevas realidades. El segundo apartado se dedica al tema de los actores del desarrollo del turismo y al papel de la administración pública. Finalmente, se cierra el texto con unas recapitulaciones a modo de conclusiones.

## **1. Gobierno del territorio, gobernabilidad y gobernanza: nuevas realidades, nuevos conceptos**

Gobierno del territorio, gobernabilidad y gobernanza han motivado la atención de los científicos sociales y han generado un debate de actualidad y de preocupación futura. Esta atención ha supuesto la definición de nuevos conceptos como respuesta a las exigencias de las nuevas realidades y, en concreto, a las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo (desde el modelo de organización del Estado hasta el de las entidades municipales), y al dinamismo de los procesos de toma de decisión por diferentes actores y a distintas escalas y ámbitos. Por otra parte, desde las propias instituciones ha surgido la preocupación por la gobernabilidad y la gobernanza, a todos los niveles. Un reflejo de ello, en el ámbito de la Unión Europea, es el documento *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco* (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

La relación entre gobierno del territorio, gobernabilidad y gobernanza ha constituido uno de los temas de los foros que de manera continua se han celebrado a lo largo de los últimos diez años en el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona (CCCB), organizados por diversas entidades, destacando el propio CCCB y la Diputación de Barcelona (DIBA). Puede consultarse, por ejemplo, la obra *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización* compilada por Subirats (2002). La DIBA ha sido desde hace años un destacado promotor de cursos y reuniones científicas en torno a estos temas, que luego han dado lugar a publicaciones. Sin duda, hay que considerar a la DIBA como un verdadero actor de promoción de conocimiento sobre esta cuestión.

En el ámbito de la comunidad de geógrafos, además de la labor del Colegio Oficial de Geógrafos, que incorporó entre sus preocupaciones y objetivos esta temática, cabe señalar la publicación de dos números del *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (BAGE), en concreto el 39 en 2006 y el 47 en 2008, dedicados a la ordenación del territorio, su gobierno y a la gobernanza territorial en España y en Europa; y a la aproximación desde la geografía a esta temática, aproximación que privilegia la escala intermedia (gobierno del territorio, gestión territorial y desarrollo sostenible).

### 1.1. El marco referencial del tema

El tema de gobernabilidad, planificación y gestión del territorio y de las cuestiones específicas de esta conferencia (la relación turismo–gobernanza), tienen como marco general las relaciones entre Sociedad, Territorio y Estado. Visto desde otra perspectiva se trata de la relación entre Estado, Mercado y Sociedad Civil, y de sus correspondientes actores, toma de decisiones y procesos socioeconómicos y territoriales. Se trata de un tema crucial como es el del propio Estado, el Poder Político y la Administración Pública. La perspectiva temporal permite establecer, como premisa, que las transformaciones de las Administraciones Públicas evolucionan de la administración burocrática a la gestión pública y de la gestión a la gobernanza.

El intento de identificación de la naturaleza del fenómeno conduce a afirmar que toda sociedad se dota de unas instituciones políticas y de unas estructuras y normas que incluyen un modelo territorial de organización política administrativa en el que se contemplan diversos niveles con distintas competencias políticas y administrativas, en cada

caso. Y esta indagación sobre la naturaleza del fenómeno, también permite constatar la complejidad de la dialéctica territorio/administración pública.

En España, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, la realidad político-administrativa se manifiesta a través de dos tipos de comunidades ciudadanas, contando cada una de ellas con sus respectivas administraciones públicas: comunidades territoriales y comunidades no territoriales. La Administración pública se puede definir como un conjunto de entes públicos y órganos que se enmarcan dentro del poder ejecutivo. El poder político se dota de estructuras organizativas para llevar a cabo las competencias que le son propias, y se articulan en distintos niveles según el modelo de organización espacial político-administrativo.

La estructura organizativa de la administración pública es compleja y cambiante; y finalmente el resultado es la identificación de diferenciación de diversas competencias específicas que exigen a la vez la creación de administraciones públicas específicas de cada una de ellas. Así, por ejemplo, la consideración de unas competencias en materia de turismo (territorio y turismo) conduce a la creación de una Administración turística que se articula en la arquitectura de la Administración pública en su conjunto, formalizándose administraciones turísticas en los distintos niveles de dicha Administración.

Según el organigrama o modelo resultante la gestión pública del turismo será más o menos ágil, más o menos eficiente, y revelará en cualquier caso la importancia que se le da al turismo en función de la jerarquía que se le atribuya a la administración turística en la organización político-administrativa y a la ubicación de las competencias en cada nivel. En España la competencia turística se encuentra distribuida en los distintos niveles de administración pública que consagra la Constitución de 1978: la administración central, la administración autonómica y la administración local.

## 1.2. Actualidad de los fenómenos y ambigüedad de los conceptos

El mundo cambiante y la complejidad de los procesos de naturaleza social, económica y territorial, explican la actualidad de los temas referentes al gobierno del territorio, la gobernabilidad y la gobernanza. Asimismo, se constata una diversidad de acepciones no exentas de ambigüedad. Hoy se usan y conciben diferentes definiciones de “gobierno”, “gobernabilidad” y de gobernanza, por ejemplo. Conviene referirse a dichos conceptos.

La “governabilidad” tiene diversas acepciones, y entre ellas cabe recordar dos con el fin de ilustrar en esta ocasión su significado, acepciones que ya forman parte del conocimiento común por su aceptación generalizada: a) gobernabilidad entendida como la capacidad de un gobierno o un gobernante para implementar sus proyectos; y b) gobernabilidad entendida como la capacidad de un gobierno o un gobernante para dar respuesta a los problemas y a las demandas sociales. En estos contextos, se habla de gobernabilidad cuando se consigue solucionar los problemas de forma rápida, efectiva, eficaz y eficiente.

“Gobernanza” es un término que tiene, asimismo, múltiples definiciones según los contextos y también la intencionalidad de su uso. El término “governanza” (*governance*) se ha convertido en una de esas palabras de moda durante los últimos años (Natera, 2004: 3). También Farinós (2008: 12-13) plantea las precauciones sobre un término polisémico de “dudosa” procedencia, y anuncia la consideración de la gobernanza como “tercera vía”: en la nueva gobernanza las interacciones entre los diversos actores están regidas por un amplio abanico de modelos sociales de coordinación, en lugar de por un limitado número de procedimientos organizacionales jerárquicamente definidos.

Es habitual encontrar la palabra “governanza” asociada a significados como nueva gestión pública, buen gobierno, interdependencia internacional o existencia de redes, entre otras. Se puede recordar una definición ya clásica: la gobernanza es el proceso en el que gobernar depende de la colaboración entre un complejo conjunto de instituciones y actores que van más allá del Gobierno” (Stoker, 1998). O bien otra más reciente propuesta a partir de experiencias de gobierno: la gobernanza como una respuesta a los desafíos de una nueva gobernabilidad” (Madrid, 2007).

La gobernanza implica que la ciudadanía participa de manera activa con el gobierno, y ello refuerza a su vez el concepto de forma de gobierno transversal, frente a la forma de gobierno vertical. Otro rasgo de la gobernanza es su asociación con el desarrollo sostenible hasta el punto que se llega a entender como el marco para que las tres dimensiones de la sostenibilidad se integren de forma equilibrada, y que para ello se exija la cooperación y coordinación de todos los agentes.

El entender la gobernanza como un proceso, un conjunto de decisiones y acciones, comporta el que dicho proceso se guíe por unos determinados principios, y ello conduce a la sistematización de los denominados “principios de gobernanza”. A ellos se hace alusión cuando se desea dar cuerpo teórico al proceso, y también en muchas ocasiones al formalizar los procesos de toma de decisiones en ámbitos específicos de la admi-

nistración pública inspirados en la gobernanza. Así ocurre, por ejemplo, cuando se entiende la gobernanza como un nuevo paradigma de gestión del territorio, es decir a escala intermedia. Un ejemplo de ello lo constituye el planteamiento y contenido de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat de Catalunya, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. Su Título V lo dedica a: “Gobernanza del Territorio y Paisaje”, y en su artículo 89 define los *Principios de la Gobernanza*. La toma de decisiones para una ordenación equilibrada y sostenible del territorio se fundamentará en procesos basados en los siguientes “*principios*”:

- a) Ejercicio responsable de las competencias atribuidas por los diferentes órganos de las administraciones públicas, con garantía del principio de información recíproca.
- b) Coherencia en las acciones de la administración pública que tengan incidencia sobre la ordenación del territorio dentro de un sistema complejo.
- c) Eficacia en la toma de decisiones de ordenación territorial.
- d) Participación de los ciudadanos en las fases de los procesos de decisión sobre políticas, planes y programas territoriales.
- e) Accesibilidad a la información territorial de todos los ciudadanos.

El entender la “gobernanza” como un proceso, un conjunto de decisiones y acciones, implica el considerar los distintos “actores” que participan en dicho proceso, la relación entre ellos y su formalización (o modelo de dicha relación). Sobre esta cuestión también se ha escrito mucho y para ilustrar las opciones de dicha relación cabe citar, como ejemplo, las aportaciones de Feliu *et al* (2007) fruto del proyecto sobre Gestión Medioambiental y Sostenible del Territorio (Gobierno Vasco) en torno al alcance de la Gobernanza Territorial. En este sentido se distingue:

- Coordinación vertical o coordinación institucional multinivel, entendida como la interlocución entre los diferentes niveles de la administración (estrategia territorial compartida y coordinación).
- Coordinación horizontal, en la que se incluyen dos aproximaciones. Por una parte la cooperación territorial o coordinación inter-territorial. Por otra parte, se refiere a la integración intersectorial, socioeconómica y ambiental, en las políticas con incidencia territorial, a nivel intra e interinstitucional (estrategias para la gestión de “redes” –liderazgo y confianza–, y estrategias para la transversalidad).

- Participación social, entendida como la implicación de los agentes o grupos de interés existentes, en el diseño y gestión de las políticas con incidencia territorial, pudiendo abarcar desde acciones consultivas hasta partenariados.

### 1.3. Claves para los análisis y las interpretaciones

El considerar la “gobernanza” como un conjunto de decisiones y acciones, obliga a tener en cuenta sus “principios” y a aceptar la existencia de distintos “actores”, cuyas relaciones pueden desarrollarse a través de formas diversas. Para el entendimiento de su significado y el alcance de su praxis hay que identificar las claves de los procesos, con el fin de dar garantía a los análisis e interpretaciones. Por claves han de entenderse, en este caso, la escala de análisis e interpretación; el ámbito territorial y las características de su modelo de Estado; y el enfoque de análisis e interpretación.

#### *1.3.1. La escala de análisis e interpretación*

La escala de los fenómenos y de los niveles de institucionalización de los procesos, político-administrativos (diferenciación de las capacidades en la toma de decisiones y las competencias institucionalizadas) es una clave para situar la gobernanza como proceso de toma de decisiones y ser capaces de saber la naturaleza del proceso y el alcance de las decisiones. Las distintas escalas y niveles resultantes, y sus correspondientes exigencias han sido consideradas por Prezioso (2008) y por Farinós (2008), entre otros.

La importancia del marco territorial y de la escala aparece en los estudios y propuestas institucionales sobre el tema. Como ejemplo de ello puede citarse los argumentos del Instituto Internacional de la Gobernabilidad de Catalunya (IIG) (2002), que señala las escalas territoriales como uno de los elementos claves a considerar a la hora de analizar la estructura de un sistema de gobernanza para el desarrollo sostenible (GDS).

#### *1.3.2. El ámbito territorial y las características de su modelo de Estado*

Sin duda las estructuras preexistentes en sentido amplio, y en concreto en lo referente al modelo de Estado (estructuras preexistentes y rasgos del sistema jurídico, político, administrativo), constituyen un factor

determinante para los procesos de toma de decisiones y las formas organizativas. Así, han de considerarse desde el estadio de madurez o de evolución del Estado (diferencia entre ámbitos regionales del mundo y de países) hasta el modelo elegido para la creación de un determinado Estado y los rasgos diferenciales con otros.

### *1.3.3. El enfoque de análisis e interpretación*

El carácter general o específico del ámbito sobre el que se proyecta el proceso de toma de decisiones, constituye también una clave para entender los rasgos de dicho proceso, sus manifestaciones y, finalmente, sus resultados. Se distingue, pues, entre un enfoque o carácter *general* (sobre *todos* los ámbitos de la gobernabilidad/planificación/gestión, con un planteamiento transversal) y un enfoque *específico*, sobre *uno* de los ámbitos de la gobernabilidad/planificación/gestión, con un planteamiento vertical). En este último planteamiento se situarían, por ejemplo, las “administraciones específicas o sectoriales”, como es el caso de la administración pública del turismo.

Además del caso del turismo, como administración específica, obviamente también en otros ámbitos específicos de la administración pública se observa la preocupación por la gobernanza. Para ilustrar este hecho se puede citar el ámbito de la salud en Catalunya como caso de la gobernanza territorial de las políticas públicas a escala regional, con la introducción del *co-gobierno* de los servicios públicos como una nueva forma de gobernanza para facilitar la cooperación entre niveles de gobierno. Se ha perseguido adaptar las políticas públicas de salud a la diversidad territorial para mejorar su impacto sin sacrificar la equidad ni la eficiencia.

## **2. Actores del desarrollo del turismo y papel de la administración pública**

En el apartado anterior, y de acuerdo con los propósitos indicados en la presentación, se han revisado diversos aspectos relacionados con el significado de gobernabilidad y la gobernanza territorial. En este apartado corresponde focalizar estos conceptos en un ámbito específico, concretamente en el turismo; y con ello se hace frente al objetivo básico expresado en el título: *Turismo y gobernanza: reflexiones en torno a la evolución de la gestión territorial del turismo*.

Para abordar el significado de los actores en el desarrollo turístico e indagar en la relación entre turismo y gobernanza interesa considerar,

en primer lugar, la singularidad del fenómeno y la interpretación sistémica del turismo; en segundo lugar, hacer referencia a los actores y a la gestión de los destinos turísticos y, finalmente, valorar el carácter transversal del turismo y la necesaria coordinación y cooperación de los actores.

El tema de la gobernanza turística ha sido objeto de atención en la investigación sobre turismo y en los estudios que se hacen sobre el fenómeno. Son múltiples los testimonios que ilustran este hecho, y en esta ocasión interesa hacer mención a la preocupación que ha demostrado la Organización Mundial del Turismo (OMT) sobre esta cuestión. Como evidencia de ello se pueden citar varias actividades significativas: por ejemplo, la Conferencia presentada en FITUR 2007 sobre “La excelencia en la gobernanza turística exige formas de gestión actualizadas”; el curso titulado “UNWTO.Sbest Excelencia en la Gobernanza del Turismo”, celebrado en Mar del Plata (Argentina) en 2006 y promovido por la OMT, o el curso: “Política y Estrategia Turística” denominado: “Gobernanza para la Excelencia en la Gestión de Destinos Turísticos”, evento internacional celebrado en Puebla (México) y promovido asimismo por la OMT y las Secretarías de Turismo y de Relaciones Exteriores del gobierno federal. También es importante hacer mención a la distinción (Certificación OMT-Sbest), creada por la OMT, a la Excelencia a la Gobernanza Turística. Esta distinción, que certifica que los galardonados aplican las mejores prácticas en gobernanza turística, tiene como objetivo promover la mejora de la calidad en el servicio turístico e impulsar avances en el bienestar de la sociedad civil.

## 2.1. Singularidad del fenómeno e interpretación sistémica del turismo

El término “turismo” forma parte del marco conceptual de las ciencias sociales y, a la vez, está muy presente en el lenguaje común, en todos los ámbitos de la sociedad y de los medios de comunicación, sin olvidar su incorporación al *argot* político y técnico de la gestión pública. No obstante, es un término no exento de imprecisión en su significado, a pesar de su valor universal o, quizá, precisamente como consecuencia de su uso generalizado e indiscriminado. No existe una definición absoluta del término “turismo” y hoy se constata una ausencia de definiciones claras que delimiten la actividad turística y la diferencien de otros sectores (Sancho, 1998: 41).

En estas notas sobre las acepciones de turismo es necesario, asimismo, señalar que el turismo es una modalidad del ocio y que, sea cual sea la naturaleza del fenómeno turístico elegida para su conceptualización,

se puede afirmar desde una perspectiva integradora de todas sus connotaciones que: “el turismo es, sobretodo, una práctica social de naturaleza espacial que es generadora de actividades económicas y que ha dejado de ser marginal para convertirse en estructural. De hecho se ha proyectado sobre las diversas dimensiones del conjunto de la sociedad, a pesar de los contrastes entre los países y entre los grupos sociales de los mismos” (Vera –coord–, 1997: 401).

Uno de los fundamentos de la singularidad del turismo como actividad económica, es el papel que desempeña el espacio geográfico en dicho fenómeno, en los procesos de producción/consumo turísticos. En comparación con otros procesos de producción/consumo, el turismo destaca al menos por tres singularidades (López Palomeque, 2007): a) en el turismo el propio espacio de destino juega un papel fundamental para todos y cada uno de los agentes que intervienen en los procesos de producción/consumo; b) en la espacialización del turismo influyen factores específicos y la dialéctica propia entre turismo y espacio se manifiesta en dos hechos: 1) la demanda es la que se desplaza, el producto no se desplaza; el recurso turístico convertido en producto turístico se consume allí donde se produce y, además, no desaparece; y 2) el *consumo* y la *producción turística* se dan *simultáneamente*, como actividad de servicios que es; y c) el proceso de producción turística comprende una producción física, propia de otras actividades económicas, pero además una producción o componente de carácter simbólico.

Contemplando el turismo globalmente, y al margen de cuál sea su acepción formal, este fenómeno social presenta al menos tres características que le son propias: 1) un desarrollo contemporáneo; 2) una naturaleza diversa; y 3) una estructura compleja. En definitiva, esta caracterización básica subraya su dinamismo evolutivo, que permite considerar sus cambios en el tiempo, su carácter poliédrico, horizontal o multisectorial (diversas vertientes y manifestaciones: espaciales, económicas, sociales,..) y, finalmente, la interrelación de sus diversos componentes –estructura compleja–, que puede ser interpretada como sistema (el sistema turístico) (López Palomeque, 2001).

Se ha hecho mención a que el turismo es un fenómeno social de estructura compleja, y ello conduce a su interpretación sistémica, dando lugar al concepto “sistema turístico”. Conviene destacar, por otra parte, que es el reciente enfoque holístico, el tratar el turismo como un todo, el enfoque exhaustivo y la amplitud de miras en la concepción del turismo lo que ha permitido llevar a cabo el estudio sistémico del turismo (Jafari, 2002: 593). El concepto de “sistema turístico” se desarrolló mediante

la aplicación de ideas esenciales de la teoría de sistemas, y el resultado ha sido la existencia de múltiples modelos o esquemas sobre el sistema turístico en su totalidad, o sobre partes específicas del mismo (Sancho, 1998; Vera –coord–, 1997; Fayos-Solà, 1997, 2004; y Valls, 2004, entre otros). En las múltiples propuestas sobre la identificación de los componentes que constituyen el sistema turístico, se observa como constante, la consideración de los denominados “actores” o “agentes” como uno de sus componentes (al margen de las variaciones semánticas); y además se subraya el papel protagonista de la administración pública en el conjunto de los actores.

El protagonismo de la administración pública y de la política turística es consustancial al propio fenómeno turístico, si bien ha evolucionado de acuerdo con los cambios del turismo. En la era de la globalización se observan cambios de funciones del Estado respecto al turismo (no su supuesta desaparición o canalización); y en cuanto al resto de los componentes se subraya el papel de los actores endógenos y sus relaciones entre sí y con actores exógenos, resultantes en un comportamiento macro de tipo complejo (Fayos-Solà, 2004: 225).

## 2.2. Los actores y la gestión de los destinos turísticos

En el análisis del hecho turístico, el significado de la acepción “actor/es” (entendido como uno de los componentes del sistema turístico) dependerá del contexto de su uso, del sentido que se le quiera dar (amplio o más reduccionista) y, en última instancia, de la escala de referencia en la que se sitúe la realidad objeto de análisis. En sentido amplio, la acepción “actor” comprende el conjunto de participantes en el fenómeno turístico, ya sea en condición de productor, o de consumidor; ya sea que participe de manera activa, o de manera pasiva. En su significado más específico, resultado de una aproximación más reduccionista de su acepción, hace referencia a los agentes que toman decisiones en los procesos de producción del producto-destino (promotores, emprendedores, iniciadores, prestadores de servicios, vendedores). Se trata, en definitiva, de la gestión del turismo y de la gestión de destinos turísticos.

Una identificación simplificada de los agentes, es la utilizada por Fayos-Solà (1997), al abordar el nuevo paradigma del turismo (la NET o nueva era del turismo) y las nuevas políticas turísticas. En su esquema habitual de diferenciación de los agentes del sistema turístico, Fayos Solà contempla la distinción entre agentes públicos y agentes privados, o sector público y sector privado, con misiones, competencias y meca-

nismos de participación distintos en cada caso; y, además, considera un tercer sector, el sector “voluntariado”. La participación del sector público —o Administración pública— aparece justificada por diversas razones, dependiendo del contexto sociopolítico e histórico. Años después Fayos-Solà (2004, 2006) sanciona este esquema y enfatiza el papel del sector público y la gobernanza en turismo.

Si se centra la atención en el destino turístico, la excelencia de un destino viene determinada por dos tipos de ventajas: las comparativas y las competitivas. Las competitivas son el resultado de la efectiva estructuración de los recursos y de la adecuada coordinación y cooperación de los agentes del destino. En este sentido, un destino turístico es un sistema que requiere una oferta diferenciada y la coordinación entre los agentes (Valls, 2004: 24).

De hecho, siguiendo a Valls, el éxito de la gestión del destino dependerá de la capacidad de los distintos agentes para desempeñar sus respectivos roles y para establecer, entre otros, el consenso en torno al modelo de desarrollo turístico y a su estricta aplicación a lo largo del tiempo. La escasa o nula implicación de uno solo de los agentes dará al traste con el modelo. Los agentes en cuestión son los siguientes: los turistas, el sector económico y social turístico (el sector turístico), las administraciones públicas y la sociedad en general.

Una vez expuesta esta identificación de agentes que intervienen en el destino, interesa caracterizar el significado de lo que es el sector turístico y el alcance de la acepción “sociedad en general”. Así, el sector turístico lo componen los empresarios, los trabajadores y los proveedores de las empresas turísticas y de apoyo que desarrollaran su actividad en el lugar, además de las asociaciones e instituciones que actúan en su nombre.

En relación a la sociedad en general, hay que señalar que el desarrollo de un destino turístico requiere la implicación de la sociedad en general, entendida como el resto de los sectores económicos, sociales, culturales, ecológicos, deportivos, etcétera. Los habitantes del destino son los primeros interesados en conocer la nueva situación y en decidir sobre el desarrollo turístico de la zona, asumiendo los beneficios y las desventajas que ello comporta (Valls, 2004: 28).

La consideración de los turistas como uno de los agentes que ha de participar en la gestión de destinos turísticos, es una cuestión que sólo recientemente se está abordando en el marco de las reflexiones sobre gobierno y ciudadanía en los territorios turísticos. En la indagación sobre las alternativas de participación del turista en la gestión de destinos turísticos, dichas opciones se contemplan en función del grado de “per-

manencia” del turista que posibilitará una u otra forma, modalidad y mecanismo de participación (participar en el consejo municipal, representación de grupos de la sociedad civil, participar en consultas vinculantes, audiencias públicas, encuestas, etcétera) (Bell, 2006).

El papel de todos y cada uno de los actores es relevante y, además, también se requiere y se considera como imprescindible para el éxito de los destinos turísticos, la coordinación y cooperación entre ellos (Vera—coord—, 1997: 310). No obstante, en la bibliografía reciente sobre el tema, se da especial protagonismo a dos tipos de actores: por un lado a la administración pública, y por otro lado la población local o comunidad local. La participación de la comunidad local fundamenta su formalización en los principios del desarrollo sostenible del turismo, y son numerosas las iniciativas en las que los actores locales, la comunidad local, impulsan proyectos de desarrollo turístico.

Por último, indicar que la importancia de los actores participantes en el desarrollo del turismo es tal que aparece explicitado en la conceptualización y teorías sobre este fenómeno y, además, aparece recogido habitualmente en discursos, reflexiones, postulados y doctrinas institucionales de este ámbito. Por ejemplo, se puede citar un texto ya clásico: la *Carta del Turismo Sostenible*, que fue redactada en el marco de la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible que se celebró en Lanzarote, Islas Canarias (España), en abril de 1995.

En la *Carta de Turismo Sostenible*, después del descriptor de los considerandos y reconocimientos, se apela e insta a los gobiernos, a las demás autoridades públicas, a los decisores y profesionales en materia turística, a las asociaciones e instituciones públicas y privadas relacionadas con el turismo, y a los propios turistas, a adoptar los 18 principios y objetivos que forman el cuerpo de dicha carta”. Además, se ha de resaltar que el tema los actores —en sus distintas facetas— se recoge en uno de los puntos; concretamente el 4: “La contribución activa del turismo al desarrollo sostenible presupone necesariamente la solidaridad, el respeto mutuo y la participación de todos los actores implicados en el proceso, tanto públicos como privados. Esta concertación ha de basarse en mecanismos eficaces de cooperación a todos los niveles: local, nacional, regional e internacional”.

En relación con el protagonismo e importancia de la administración pública, interesa indagar en los fundamentos que justifican dicha participación y, además, en los argumentos que refuerzan su rol. Estos argumentos son dos: el renovado papel de la administración pública en el turismo y la necesaria relación entre agentes.

El nuevo escenario del turismo –en un contexto de globalización y desregulación– exige nuevos contenidos y nuevas formas de gestión pública, una nueva política turística, pero en ningún caso ello ha de suponer que el Estado deje de ser un agente participante, dado el singular significado del turismo. Entre las distintas razones, se ha de subrayar que la mejora del entorno, a través de las actuaciones de la administración pública a cualquier nivel –comunitario, estatal, regional o local–, deviene un factor clave de competitividad de las zonas turísticas. Por otra parte, las nuevas políticas turísticas requieren de la actuación conjunta y coordinada del sector privado, público y voluntariado, que facilite la consecución de la competitividad a través de la calidad y de la eficiencia.

La justificación de la participación de la administración pública en el turismo se sintetiza, al menos, en tres razones (Sancho, 1998: 161): 1) existencia de estructuras de mercado imperfectamente competitivas (necesidad de corregir los “fallos” del mercado, los efectos no deseados); 2) existencia de bienes públicos: la actividad turística está estrechamente relacionada con al existencia de bienes públicos, a dos escalas: a) el turismo se sustenta sobre recursos naturales y culturales de carácter público o colectivo; b) la práctica turística se desarrolla sobre “escenarios” conformados mayoritariamente por espacio público; y 3) externalidades, en el sentido de favorecer y crear externalidades positivas; y, por otra parte, atenuar las externalidades negativas.

La política turística se diseña en función de las realidades y problemas de cada momento histórico y, por lo tanto, la planificación (entendida como un instrumento de gestión de destinos turísticos), ha tenido objetivos y medios distintos según dichas realidades temporales y ha cambiado con el tiempo (López Palomeque, 2007). La planificación turística, al igual que la planificación en general, ha evolucionado con los años. Se identifican (Jafari, 2002: 498) cinco tradiciones dentro de la planificación turística, cada una con una serie de conceptos, métodos y orientaciones asociadas:

- La primera, la de “estímulo” o “impulso”, es poco más que la promoción del desarrollo y, por lo tanto, no es en absoluto una auténtica planificación.
- La segunda, ve el turismo como una industria análoga a otras, y tiene un enfoque predominantemente económico, con el acento puesto en el desarrollo y el *marketing*.

- La tercera, subraya los aspectos espaciales del turismo y la planificación de los recursos físicos o materiales, sobre la base de un metódico análisis de esos recursos y de las nociones de accesibilidad.
- La cuarta, o planificación comunitaria, requiere que esos lugares asuman el control del proceso de planificación, se marquen sus propias metas, y planifiquen en consecuencia, contemplando conceptos como la capacidad de carga social.
- La quinta, un modelo integrado y sistemático, apunta que las metas, las políticas y las estrategias deberían basarse en una comprensión y un conocimiento más exhaustivos de la forma en que funciona el sistema turístico.

En síntesis, caber destacar, en primer lugar, que inicialmente se observa una preocupación casi exclusiva por la planificación física de los servicios/equipamientos turísticos y por su promoción externa y, en segundo lugar, que ahora –en cambio– se ha pasado a un enfoque más amplio, que toma en consideración: a) las necesidades de las empresas; b) los propios turistas; c) la comunidad receptora; y d) una mayor preocupación por crear sinergias entre turismo y entorno (social, económico, medioambiental).

### **A modo de conclusiones**

El hilo conductor de las reflexiones sobre el gobierno del territorio, la gobernabilidad y la gobernanza, relacionando la aparición de nuevos conceptos con las exigencias de las nuevas realidades, y sobre el tema de los actores del desarrollo del turismo y papel de la administración pública, ha sido la búsqueda de argumentos sobre la incorporación del paradigma de la gobernanza en la gestión de los destinos turísticos (desarrollo sostenible), en un marco de la relación turismo – gobernanza. Implícitamente o explícitamente se han expuesto argumentos que dan sentido afirmativo al planteamiento inicial, y sobre los fundamentos sinérgicos entre gobernanza y desarrollo sostenible del turismo.

No obstante, la relación turismo – gobernanza, en los términos que se ha abordado en esta ocasión, presenta asimismo cuestiones abiertas que mantienen el debate. En este sentido, sobre la gobernanza turística se puede afirmar que la complejidad de los procesos de desarrollo turístico determinan que la gobernanza sea un factor necesario pero no suficiente.

Por otra parte, sobre el papel de los actores en los procesos de desarrollo turístico, se constatan diversas cuestiones no exentas de interpretaciones contrapuestas, que se señalan a continuación:

- El papel de las administraciones públicas es muy relevante en los procesos de desarrollo turístico, pero el análisis de las distintas realidades muestra situaciones diversas y contrastadas, explicables por las diferencias de las estructuras preexistentes.
- La relevancia y el rol que desempeñarán las administraciones públicas en la gestión de destinos turísticos, están en función de: 1) el grado de conformación y la naturaleza del orden jurídico-normativo de cada país y la fase o nivel de desarrollo del turismo, en cada caso, puesto que hay situaciones en las que, incluso, cabe hablar de inseguridad jurídica e institucional; y 2) la fortaleza del mercado.
- Los límites y disfunciones de la participación de la sociedad civil. Se trata de que la participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo turístico, en los procesos de producción – consumo turísticos, corre el riesgo de devenir mito o convertirse en palabras vacías, debido a las dificultades que obstaculizan esta participación, o a las limitaciones que explícita o implícitamente aparecen.
- El turista es, sin duda, un actor que influye en la creación del producto, en la producción del lugar como destino turístico con unos atractivos determinados; y, en cambio, en pocas ocasiones se tiene en cuenta este protagonismo. El papel del consumidor como actor de la producción, es clave en el turismo, y ha de integrarse en la relación amplia entre gobierno y ciudadanía en los territorios turísticos.
- Los riesgos inherentes al propio concepto de gobernanza, entendida como organización flexible, diversificada, con control informal y poder compartido entre Estado y mercado. ¿Puede ello conducir a una desnaturalización del sistema de representación política y democrática?
- El alcance real del paradigma de la gobernanza, que puede entenderse como modelo o bien como principio. Según la opción, su formulación conceptual y operativa será diferente y también los resultados y su valoración.

## **Bibliografía**

Bell Lemus, C. (2006). “Gobierno y ciudadanía en los territorios turísticos”. Comunicación en *Coloquio Internacional Desarrollo Territo-*

- rial y Turismo Sostenible. Una aproximación a partir de la valorización turística. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. COM (2001) 428 final. Bruselas.
- Farinós Dasí, J. (2008). “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”, en *Boletín de la A.G.E.* nº 46, págs. 11-32.
- Farinós Dasí, J. y Romero González, J. (2008). “La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos”, en *Boletín de la A.G.E.* núm. 46, pp. 5-9.
- Fayos-Solà, E. (1997). “La nueva política turística”, en *Arquitectura y turismo: planes y proyectos*. Barcelona: UPC-Dep. Urbanismo y Ordenación del Territorio, pp. 59-70.
- Fayos-Solà, E. (2004). “Política turística en la era de la globalización”, en *Colección Mediterráneo Económico: “Las nuevas formas del turismo”*, No. 5. Producido por Instituto de Estudios Económicos de Cajamar, Ed. Cajamar, pp. 215-232.
- Fayos-Solà, E. (2006). “Gobernanza y política turística”. Ponencia en Curso UNWTO. Sbest Excelencia en la Gobernanza del Turismo, organizado por la OMT y celebrado en Mar del Plata, Argentina, del 19-25 de noviembre de 2006.
- Feliu, E. et al (2007). “Los municipios y la gobernanza de la gestión sostenible del territorio”. Comunicación en *5th European Conference on Sustainable Cities and Towns*, Sevilla, 21-24 marzo.
- Institut Internacional de la Governabilitat de Catalunya (IIG) (2002). *La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis*. Documents de Recerca 5. Generalitat de Catalunya. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible.
- Jafari, J. (ed.) (2002). *Enciclopedia del turismo*. Madrid: Editorial Síntesis.
- López Palomeque, F. (2001). “El turismo en el desarrollo local y regional: aportaciones conceptuales”, en Luzón, J.L. y Dantaslé, N. (coords.). *Desarrollo Regional*. Barcelona: Xarxa Temàtica Med-américa, pp. 109-140.
- López Palomeque, F. (2007). “Planificación territorial del turismo y sostenibilidad: fundamentos realidades y retos”, en revista *Turismo y Sociedad*, vol. VII, 2007 (Universidad Externado de Colombia), pp. 51-68.

- Madrid Flores, F. (2007). *La gobernanza: hacia un nuevo paradigma de la gestión turística. Algunos ejemplos de la experiencia mexicana*. México: SECTUR.
- Natera, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. *Documentos de Trabajo "Política y Gestión"* (Universidad Carlos III de Madrid). Documento de Trabajo nº 2/2004.
- Prezioso, M<sup>a</sup>. (2008). "The territorial dimension of a competitive governance in sustainability", en *Boletín de la A.G.E.* nº 46, págs. 163-179.
- Sancho, A. (1998). *Introducción al turismo*. Madrid: Organización Mundial del Turismo (OMT).
- Stoker, G. (1998). "El buen gobierno como teoría: cinco propuestas", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155. Disponible en: <http://www.unesco.org/issj/rics155/stokerspa.html>>.
- Subirats, J. (comp.) (2002). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació Barcelona, Xarxa de Municipis.
- Valls, J.F. (2004). *Gestión de destinos turísticos sostenibles*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Vera, F. –coord.-; López Palomeque, F.; Marchena, M. y Antón, S. (1997). *Análisis Territorial del Turismo*. Barcelona: Editorial Ariel.

# Escala metropolitana e a produção de conceitos decisivos para o planejamento dos complexos urbanos metropolitanos

*Carlos Antonio Brandão<sup>1</sup>*

Instituto de Economia

Universidade Estadual de Campinas, Brasil

## Introdução

A questão metropolitana voltou à agenda acadêmica e, em alguma medida, da discussão da ação pública. A literatura especializada recente buscou compreender os diversos fatores, oriundos das transformações estruturais dos últimos 30 anos, que teriam determinado este retorno da problemática das metrópoles. Grande parte desta análise buscou contrapor dois momentos –antes e depois de meados dos anos 1970– distinguindo um período anterior de natureza burocrático/centralizado, de planejamento compreensivo da provisão bens e serviços metropolitanos públicos de outro, da gestão e da estratégia de crescimento econômico, tendo por base o novo regionalismo de geração de atratividade, passando as grandes aglomerações urbanas a disputarem investimentos entre os territórios mais densos material e institucionalmente.

Uma conjugação de determinantes, tanto de natureza conjuntural quanto estrutural, confluiu para que se processassem alterações profundas na ordem mundial. Não caberia aqui discutir as diversas dimensões desse processo: regime mundial de valorização financeirizado, reorientação produtiva e organizacional, revolucionarização tecnológica, redefinição do papel do Estado, precarização das relações de trabalho, realocação econômica, marginalização social, regional etcétera. Torna-se necessário apenas lembrar que algumas determinações internacionais impuseram –a partir de meados dos anos 1970 e da retomada do autotocentrismo imperial e da hegemonia americana– pesado ônus sobre a economia e sociedade mundiais, quebrando a trajetória anterior de cres-

---

<sup>1</sup> Professor Titular do Instituto de Economia da UNICAMP. Pesquisador do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (NESUR) e do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico (CEDE) do mesmo instituto. Endereço: UNICAMP / Instituto de Economia. Caixa Postal 6135 CEP 13.083-970 Campinas/SP Brasil. Correio eletrônico: brandao@eco.unicamp.br

cimento e impingiram profundas transformações sociais, econômicas e políticas ao mundo. Entre tais transformações sistêmicas no capitalismo e suas repercussões no território, não há determinações lineares e fáceis, reclamando-se estabelecer inúmeras mediações teóricas e históricas delicadas entre estas duas dinâmicas.

As mudanças que estão se operando nas temporalidades e espacialidades da riqueza capitalista e na dinâmica societária em escala mundial apresentam uma série de desafios para a análise da expressão espacial das densas e rápidas alterações socioeconômicas e políticas em curso.

As modificações nas bases materiais e sociais e a mundialização do capital subverteu e aprimorou o uso que o capitalismo sempre fez do território. Desembocou-se no primado da lógica do mercado sem travas, impondo o tratamento analítico rigoroso das relações dialéticas entre as complexas relações entre fluidez/mobilidade do capital e sua crescente faculdade de captar e reagir às diferenciações territoriais.

Outro ponto importante a ser enfrentado é analisar as diversas circunstâncias políticas que consolidaram as opções neoliberais (Harvey, 2008) realizadas, que acabaram por reforçar, os discursos de urgência e profundidade da crise e o imperativo da descentralização, da governança territorial, a interpretação localista da realidade, “sugerindo”, através das agências multilaterais, modelos de comportamento e “recomendações” de estratégias e ações “públicas” para o desenvolvimento.

Por outro lado, é bom lembrar que, sem dúvida, o território torna-se também espaço da indeterminação, da contingência, lócus de lutas políticas. Vários autores ressaltam as formas através das quais as lutas sociais renovadas ganharam o território. É patente o crescimento dos contramovimentos de resistência, protestos, combates emancipatórios etc. Não é aqui o lugar para analisar tais transformações mais gerais.

Importa, antes, realizar uma reflexão, ainda de natureza ensaística e de caráter preliminar e exploratório, de algumas sugestões teórico-metodológicas, que serão aqui apenas enunciadas, sobre a natureza do fenômeno metropolitano. De caráter complexo e multidimensional, apresenta variadas determinações e manifestações, podendo ser analisado sob diferentes ângulos e enfoques, possibilitando múltiplos recortes analíticos, ser informado por diversificados arcabouços teóricos e analíticos e olhares disciplinares, exigindo, portanto, mediações teóricas e históricas sofisticadas e precisas. Defende-se aqui que a elaboração de estratégias de desenvolvimento e de enfrentamentos dos problemas metropolitanos exige estes recortes analíticos.

O exercício aqui realizado busca a construção de categorias no campo crítico, procurando discutir a definição e a articulação de cinco recortes analíticos, que correspondem a níveis de abstração e campos de elaboração teórica distintos. Em seguida é analisada, de forma sucinta, a trajetória da questão metropolitana no Brasil. Na verdade, defende-se que a natureza do processo de metropolização se explicita em cinco instâncias que mereceriam o adjetivo metropolitano (espaço, economia, escalas espaciais, problemas, institucionalidade/gestão e mercado de trabalho). Tais domínios e esferas podem e devem ser analiticamente decompostas e interpretadas para que se proceda ao melhor entendimento deste fenômeno multifacetado e complexo que é o fato urbano de natureza metropolitana. Outro grande desafio, posterior, seria re-articulá-las. Para além desse desenvolvimento teórico-metodológico é fundamental que o campo disciplinar dos estudos regionais e urbanos proceda à análise comparativa das variedades de processos de metropolização e dos arranjos institucionais diversos que são construídos em cada realidade concreta nacional.

## **1. Os Conceitos fundamentais da análise do fenômeno metropolitano**

Esta seção procura avançar conceitos e base metodológica dirigidos ao planejamento metropolitano, discutindo a definição e a articulação de cinco recortes analíticos. Defende-se que a natureza do processo de metropolização se explicita em cinco domínios que mereceriam o adjetivo metropolitano (espaço, economia, escala, problemas, governança), para que se proceda ao melhor entendimento deste fenômeno multifacetado e complexo que é o fato urbano de natureza metropolitana, a fim de intervir nesses espaços: 1) Espaço metropolitano. Enquanto fato urbano superior, o meio metropolitano é também lócus da geração de demandas, campo simbólico e o espaço de lutas políticas, sendo marcado por padrão específico de ocupação e uso do solo e deslocamentos e assentamentos humanos; 2) Economia metropolitana determinada pela alta concentração de unidades econômicas e equipamentos que determinam fluxos e alta densidade das interações e articulações intra e intersetoriais que se constroem em determinado tecido metropolitano territorializado, conformando certo “sistema econômico”; 3) Escala metropolitana enquanto nível meso de observação, intermediário entre as perspectivas locais, as microrregionais e as nacionais, ou mundiais, enlaçando grande número de determinações que apenas neste plano podem ser analisadas;

4) Problemas metropolitanos que requerem a rigorosa caracterização de sua natureza determinada pelo extravasamento e as intersecções das problemáticas socioespaciais de difícil tratamento técnico e passíveis de enfrentamento através de variadas opções institucionais; 5) Governança Metropolitana processos de coordenação de múltiplos atores, dimensões (econômica, social, urbanística, jurídica etcétera), e diversas dimensões, escalas e instâncias.

### 1.1. Espaço metropolitano

A metrópole – enquanto sistema urbano econômico e social complexo – é a resultante de determinações e processos plurais, que resultam da alta densidade demográfica, porte e adensamento de funções urbanas, integração de infra-estruturas física e econômica, papéis e atividades urbanas exercidas através de meios de consumo coletivo, que induzem certo padrão de ocupação e uso do solo e deslocamentos e assentamentos humanos específicos em determinado espaço social e historicamente construído.

Centros de coordenação de decisões cruciais da economia nacional e pontos de importantes conexões com a economia mundial.

O que caracteriza o fato metropolitano é justamente esse conjunto orgânico e sistêmico de moderno sistema viário regional, suporte de infra-estrutura em rede, alta mobilidade intrametropolitana espacial de sua população (com alguns deslocamentos regulares –diários– específicos das classes sociais no espaço) e certa concepção de comunidade, ou seja, algum sentimento de pertencimento a uma entidade metropolitana.

Enquanto fato urbano superior, o meio metropolitano é também locus da geração de demandas, campo simbólico e o espaço de lutas políticas dos estratos sociais que reivindicam acesso aos meios de consumo coletivo e inserção no mercado de trabalho.

Ao mesmo tempo em que centraliza o dinamismo socioeconômico e a força expansiva da riqueza material, o espaço metropolitano concretiza a segmentação social, em suas várias manifestações de periferização, marginalização etc. Na multidão da metrópole apenas uma minoria detém o direito à cidade. São produzidos permanentemente subterritórios com elevado grau de pobreza e exclusão social, consolidando verdadeiro apartheid social, com a multiplicação de diversos guetos, e a potencialização de forças de fragmentação socioespacial. Impõe-se, neste sentido a questão de pensar quais os fatores que dão a unidade metropolitana.

## 1.2. Economia metropolitana

Esta deve ser definida pelo porte e a densidade das interações e articulações intra e intersetoriais que se constroem em determinado tecido metropolitano territorializado, conformando certo “sistema econômico” com algumas particularidades.

Para além de um peculiar arranjo regional da estrutura de produção, com enorme diversidade de elos (com algum grau de complementaridade e integração) de cadeias produtivas (e de valor), de distribuição, consumo e troca implantadas em seu território, a metrópole é, ao mesmo tempo, geralmente o campo da diversificação produtiva e da diferenciação social. Lócus onde variedade produtiva (com crescentes especialização e diversificação econômicas) e heterogeneidade social estrutural se entrelaçam. Constitui-se em poderosa força produtiva coletiva, marcada por fortes nexos de complementaridade inter-setorial, potência aglomerativa multifuncional, força de polarização sobre ampla área de influência, concentrando variadas funções públicas e privadas e exercendo centralidade dos equipamentos urbanos e de serviços terciários.

Possui núcleo central com alta concentração de atividades administrativas das três esferas de poder, tráfego intenso, congestionamento, deseconomias de aglomeração, fatores centrífugos que induzem à descentralização e o surgimento de subcentros hierarquizados. Ao longo do tempo, vão surgindo “novos focos descentralizados de gestão de atividades econômicas, assim como novos centros administrativos dos governos estaduais e novas áreas de diversão. Paralelamente novos focos descentralizados de transportes aparecem, identificando novos mercados metropolitanos de trabalho” (Corrêa, 1997: 173).

Os enormes assentamentos humanos metropolitanos são sede e ambiente privilegiados da reprodução das classes e das atividades de produção, distribuição, troca e consumo. Atraem grandes massas populacionais, mas não tem, geralmente, capacidade, na medida suficiente, de geração de postos de trabalho e de absorção, nos circuitos modernos da economia, dessas pessoas.

Pode-se falar, também, em um mercado de trabalho especificamente metropolitano, de natureza peculiar, que se desenvolve e reproduz internamente ao espaço de cada metrópole. Ou seja, há uma espécie de mercado “interno” de trabalho à determinado recorte metropolitano. Analiticamente pode-se separar um mercado de trabalho “geral” e “externo” (às empresas e a circunscritos recortes territoriais) de um mercado de trabalho “interno” (que opera desde dentro às grandes empresas

e às grandes aglomerações territoriais). Esta internação das dinâmicas ocupacionais resulta da endogeneização, à determinado território metropolitano, de formas de recrutamento, condições específicas de funcionamento do mercado laboral, hierarquias salariais etc. Por exemplo, constrói-se determinado padrão salarial que guarda relação com as condições específicas do mercado de trabalho regional.

A economia metropolitana é determinada pela alta concentração de unidades econômicas, equipamentos urbanos de suporte etc que determinam fluxos e lógicas específicas emanados de diversas frações do capital. Também cumpre papel de acelerar tais fluxos e agiliza o ritmo da acumulação de capital deste verdadeiro espaço da “unidade do diverso”, que é o urbano metropolitano.

Esses e outros são fatores de integração que dão coerência própria à dinâmica metropolitana, marcada pelo constante alargamento, sofisticação e aprofundamento da divisão social do trabalho em determinada porção territorial.

Milton Santos (1994: 119) afirma que “para compreender a economia de um país, é necessário dar uma enorme atenção aos estudos urbanos e buscar a metodologia mais adequada para captar a real significação da cidade, da rede de cidades, do território e da Nação” (...). A circulação dos produtos, das mercadorias, dos homens e das idéias ganhou uma total expressão, dentro do processo global de produção, que a urbanização passou a ser um dado fundamental na compreensão do funcionamento da economia. Houve, mesmo, um geógrafo, Roger Lee, a afirmar que “o sistema urbano é a economia”.

O espaço urbano, como ambiente construído para a produção, intercâmbio e consumo, pode encurtar os ciclos do capital-dinheiro, do capital produtivo e do capital-mercadoria, aumentando suas taxas de circulação e de rotação.

A aglomeração metropolitana, com maior potência, representa força social produtiva e capacidade multiplicadora e aceleradora de dinamismos econômicos. Inclusive detém força de (auto) reprodução vegetativa urbana, que está por ser melhor estudada.

Perroux (1966: 174) afirma que nos “complexos geograficamente concentrados e em crescimento, registram-se efeitos de intensificação das atividades econômicas devido à proximidade e aos contatos humanos. A concentração industrial urbana cria tipos de consumidores de consumo diversificado e progressivo” (...) “surgem e encadeiam-se necessidades coletivas (alojamento, transportes, serviços públicos). Ao lucro dos negócios vêm sobrepor-se rendas de localização. Na ordem da

produção, há tipos de produtos que se formam, inter-influenciam, criam as suas tradições e eventualmente participam num espírito coletivo: empresários, trabalhadores qualificados, quadros industriais”.

Utilizando linguagem de Hirschman (1961) poderíamos dizer que o complexo urbano metropolitano incita e pode mover-se no sentido de romper a inércia, gerando requerimentos de arranque que conseguem, às vezes, justificar seqüências de investimentos (efeitos em cadeia), engendrando ou dinamizando encadeamentos intersetoriais e/ou aglomerados produtivos em um espaço metropolitano. Pode engendrar oportunidades aproveitáveis e vantagens relativas passíveis de apropriação, ou seja, revelar e acionar em seu proveito, recursos e capacidades ocultos ou latentes. Desenvolve-se nesse ambiente urbano complexo também uma miríade de atividades de baixa produtividade, mas empregadoras de mão-de-obra e geradoras de renda “de sobrevivência” ponderável, para os parâmetros de dado mercado local. A grande cidade capitalista forma um conjunto virtuoso de equipamentos, sinergias, capacidade de criação de recursos, ativos e capacitações. Nesse lócus de relações e combinações, o espaço metropolitano inerentemente proporciona algum grau de autonomia e de reprodutibilidade do sistema econômico. Em suma, a densidade e a expansão do tecido urbano metropolitano desempenham o papel, como demonstrado pela literatura marxista, de verdadeira força coletiva de produção.

Mas o mais importante é que nesses espaços vai se consolidando uma dinâmica e uma lógica de funcionamento de sua economia tipicamente metropolitano. A construção de modernas unidades produtivas, a expansão dos equipamentos de comércio (hipermercados, shopping centers, grandes revendedores de automóveis, etcétera), empreendimentos de grande porte em alimentação, entretenimento e hotelaria, a ampliação da oferta de serviços profissionais (médicos, dentistas, advogados) e de serviços voltados para empresas (engenharia, consultorias, contabilidade, propaganda, *marketing*, serviços técnicos, etcétera), vão consolidando também um padrão de consumo e um modo de vida tipicamente metropolitano. Isso também tem contribuído para dinamizar o setor imobiliário e gerar emprego, renda e impostos, reforçando o papel de pólo regional do centro metropolitano.

Neste sentido, a economia política do fenômeno urbano metropolitano deve pensar a economia urbana densa como unidade privilegiada de reprodução social.

### 1.3. Escala espacial metropolitana

A escala espacial deve ser vista como um recorte para a apreensão das determinações e condicionantes dos fenômenos sociais. É preciso encontrar a escala, ou campo de observação, adequados para a observação dos fenômenos sobre os quais se deseja lançar procedimentos teórico-analíticos. Desse modo, sob o prisma metropolitano seria possível desvendar processos sociais, econômicos e territoriais singulares. A interpretação privilegiada de determinado plano escalar pode revelar a natureza dos processos metropolitanos. O nível escalar metropolitano possibilita entrever o grau de averiguação possível de importantes dimensões do real concreto, que de outra perspectiva não seriam vistos.

Castro (1995: 120) propõe “discutir a escala como uma estratégia de apreensão da realidade, que define o campo empírico da pesquisa, ou seja, os fenômenos que dão sentido ao recorte espacial objetivado. Sendo níveis de abstração para a representação do real, “cada escala só faz indicar o campo da referência no qual existe a pertinência de um fenômeno (...), constituindo um modo de aproximação do real (...) sendo, na realidade, a medida que confere visibilidade ao fenômeno”.

A escala vai definindo diferentes níveis de análise, segundo Egler (1991: 231), mas sobretudo estabelecendo as articulações entre eles, “visualizando as intersecções dos conjuntos espaciais, não incorrendo no erro de reificar estes conjuntos de análise, transformando-as em ‘entidades reais’, passíveis de classificação sistemática”. Tais conjuntos são “objetos do conhecimento”, abstrações. “Cada uma destas abstrações dá conta, de um modo mais ou menos preciso, de um dos múltiplos aspectos que se pode discernir na ‘realidade’ (...) Não se trata de analisar o mesmo fenômeno em escalas diferentes, mas compreender que são fenômenos diferentes porque são apreendidos em diferentes níveis de abstração” Egler (1991: 232).

Egler cita passagem fundamental em que Aydalot (1976: 14) afirma enfaticamente que “nós somente queremos mostrar que o objeto da Economia Espacial não é o de comparar as estruturas autônomas umas das outras – do modo que é feito até hoje – mas sim de buscar as relações econômicas entre estas estruturas, o que pode justificar tais diferenças de nível”

A escala metropolitana parece ser um nível meso de observação, intermediário entre as perspectivas locais, as microrregionais e as nacionais, ou mundiais. Sua área de influência e alta capacidade de polarização

submetem e enlaçam grande número de determinações que apenas neste plano podem ser analisadas.

É também fundamental encontrar a escala adequada para a definição de determinado campo onde os problemas são melhor visualizados e as decisões sobre como enfrentá-los, e em que escala, nível de governo e instância de poder, deverão ser tomadas e quais instrumentos e medidas e ações concretas públicas serão acionadas sob aquele prisma particular de observação.

#### 1.4. Problemas tipicamente metropolitanos

A literatura especializada é loquaz em destacar os problemas urbanos de natureza metropolitana. Muitas vezes estas descrições os tratam como distúrbios e disfunções sociais, afirmando que o processo de metropolização “faz das áreas urbanas as repositórias de toda sorte de doenças sociais” (crime, discórdia familiar, discriminação racial, pobreza, congestionamento, lugar das poluições ambiental, sonora e visual, das carências de transporte, habitação, emprego etc. Da segregação sócio-espacial, da marginalidade social, da desfiliação e do avanço da cidade ilegal. Além da crise política, das limitações orçamentárias relativas para fazer frente a estas mazelas, além da falta de legitimidade das “autoridade metropolitana”).

Mais importante que listar carências, seria importante melhor definir e caracterizar a natureza dos problemas metropolitanos. O nítido extravasamento e as intersecções das problemáticas municipais das áreas metropolitanas revelam parte da natureza complexa destes fenômenos socioespaciais. A maioria de seus problemas possui porte e complexidade, geralmente exigentes de enorme montante de recursos, que ultrapassam em muito as possibilidades de tratamento individualizado, mesmo para os municípios mais ricos de determinada região.

Cada problema tem determinações específicas e tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela problemática específica. Além das articulações intra-regionais é importante ampliar seu raio político de manobra a fim de negociar sua inserção inter-regional.

Geralmente os problemas metropolitanos são de difícil decisão técnica, passíveis de enfrentamento através de variadas opções institucionais e de formato de gestão. Isto é a interdependência e a complementaridade entre seus diversos problemas comuns tornam muito complexa a tomada de decisão. Também é bom lembrar questão metropolitana

é, por sua própria natureza, de difícil tratamento, postas suas múltiplas dimensões (econômica, social, urbanística, jurídica, etcétera).

Deve-se atentar para a análise criteriosa das possibilidades de construção de arranjos institucionais que possam enfrentar os problemas metropolitanos em suas diversas dimensões, escalas e instâncias.

### 1.5. Governança metropolitana

É preciso analisar as determinações dos problemas metropolitanos, diagnosticar sua escala específica e explicitar os conflitos de interesse postos neste contexto e construir coletivamente a contratualização das políticas públicas. Esses contratos devem articular horizontalmente os agentes políticos de determinada escala. Tratar de forma criativa escalas, níveis e esferas, lançando mão de variados instrumentos, politizando as relações, construindo cidadania e buscando combater as coalizões conservadoras, através de uma contra-hegemonia pelo desenvolvimento. Vencer as competências superpostas, rediscutir atribuições, evitar a dispersão da autoridade, estar equipado para reagir, isto é ter capacidade resposta e impugnação às forças políticas que querem a perenização do sub-desenvolvimento.

Os desafios da gestão metropolitana passam pelas dificuldades de intervenção em uma “porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas entre si, Estados e municípios” (Grau, 1978: 127).

Há, neste sentido, enorme e urgente necessidade de ações concertadas entre municípios e agentes envolvidos, possibilitando estruturar novas instâncias de gestão.

É preciso instaurar o diálogo que “confirme o outro” (Buber, 1987: 134). Estabelecer estímulos à identidade/diversidade/diferenciação e construção da cidadania metropolitana. Porém, a lógica das disputas localistas muitas vezes prevalece.

Foi se consolidando, sobretudo nas duas últimas décadas, intensa reemergência das temáticas atinentes à dimensão territorial do desenvolvimento. Esta ressurreição não ficou circunscrita apenas aos ambientes acadêmicos, mas seus princípios teóricos passaram a informar práticas, intervenções e estratégias de ação pública, além de elaborações discursivas dos vários atores sociais.

Ao longo dos anos 1990, talvez como nunca tenha ocorrido nas ciências sociais, no debate público e na intervenção política, a questão territorial ganha evidência, ao mesmo tempo em que ocorre certa bana-

lização e vulgarização da problemática do desenvolvimento de cidades, regiões e países. Não obstante a natureza estrutural, histórica e dinâmica destas “questões espaciais”, elas foram deslocadas, muitas vezes, para o lugar-comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, que por vezes exagera no endogenismo e na capacidade de auto-propulsão das regiões e localidades (Brandão, 2007). A literatura e as muitas políticas públicas, em todo o mundo, parecem acreditar que a escala menor é a mais adequada, necessariamente, de onde se poderia estruturar a força sinérgica comunitária capaz de promover o verdadeiro desenvolvimento sustentável.

A abordagem teórica “lugareira” sugere que estaríamos vivendo a possibilidade de consolidar um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, dependente apenas da força de vontade dos agentes empreendedores, que mobilizariam as potências endógenas (ocultas e/ou reveladas) de qualquer localidade. Essas concepções afirmam que todas as escalas intermediárias entre “o local” e “o global” estão perdendo sentido. Em algumas vertentes, a questão metropolitana aparece apenas no sentido da virtuosidade das megacidades para se constituírem enquanto nós privilegiados do novo momento capitalista do “espaço dos fluxos”. Se não se pode firmar enquanto cidade global, talvez como cidade-região.

É preciso avançar no estudo das insuficiências, desvios e conseqüências nefastas da aplicação mecânica desses modismos – na teoria e na política – que ressaltam os microprocessos e as microdecisões, que na verdade defendem uma agenda que nega cabalmente a política, os conflitos, as classes sociais, o papel da ação estatal, em suma, a nação e o espaço nacional. Na verdade, negam todas as questões estruturais do processo de desenvolvimento, e sua complexidade escalar, ou seja, negam todas as escalas existentes entre o local e o global. Por exemplo, se negligenciam as análises mesorregionais e metropolitanas como escalas intermediárias, para não dizer da própria escala nacional.

Visões simplificadas do complexo processo de construção do desenvolvimento têm levado a lutas dos lugares para realizar a melhor “venda da região ou da cidade”, a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o “clima local dos negócios”, e promovido a deterioração financeira das prefeituras e governos estaduais. As finanças públicas, geralmente bastante escassas, são direcionadas de gastos sociais para a melhoria do ambiente empresarial e/ou para a implantação de grandes projetos urbanos. Neste certame locacional os contendores confrontam listas de atrativos, realizam o *check list* que possa desper-

tar o apetite e a simpatia de capitais “modernos”. A gestão estratégica deve se preparar recorrentemente para se fazer passar por cidades e regiões “convidativas”, que tenham boa visibilidade no mercado de cidades em disputa. As cidades e as regiões se transformam em ofertantes de plataforma e de “meio ambiente ameno” para atrair investimentos, não importando sua articulação com sua própria hinterlândia ou outras porções do país. “Isto envolve geralmente guerras fiscais competitivas entre vários lugares, isto é, torneios locacionais, especialmente orientados para atrair novas plantas (...) enquanto vários grupos da vizinhança se encontram excluídos de qualquer benefício da operação” (Scott *et al.*, 2001: 15). A ação pública passa a subsidiar custos de implantação e operação dos grandes empreendimentos. Estabelece-se a contenda de localização, defrontando ofertas tributárias, de terras, infra-estruturas, etc. A literatura parece retornar ao velho debate do tamanho ótimo de cidade, na medida em que ressalta a exigência de um porte metropolitano de pelo menos um milhão de habitantes para disputar atratividade urbana no mercado de cidades.

Neste sentido, vários desafios e questionamentos são colocados: como romper com a lógica localista, que acaba por fazer prevalecer em muitos momentos no enfrentamento dos problemas metropolitanos; o agravamento dos conflitos de competência entre esferas de governo (tensão nas relações inter e intra-governamentais); a questão do financiamento (com a falta de recursos, as questões metropolitanas podem ficar à mercê de negociações políticas, muitas vezes clientelistas); como legitimar o poder das autoridades metropolitanas, que não foram eleitas diretamente?; como legitimar a participação popular democrática?; como executar as funções comuns com quadro técnico disponível, geralmente pouco capacitado?

Novas abordagens territoriais da questão do desenvolvimento metropolitano vem se disseminando no debate acadêmico e na implementação de políticas públicas em todo o mundo. O importante é romper a visão localista que muitas vezes prevalece em algumas dessas abordagens e construir uma institucionalidade capaz de lidar com a natureza multiescalar da questão metropolitana.

## **2. Gestão metropolitana no Brasil**

O Brasil acumula quatro décadas de experiência de discussão de sua problemática metropolitana. Já as Constituições de 1967 e 1969, em pleno regime militar, reconheceram a existência do fenômeno urbano

e da competência do poder público para atuar junto ao mesmo. São reconhecidos e destacados os problemas metropolitanos, embora as estruturas urbanas básicas não tivessem passado por nenhuma inovação no tratamento jurídico-institucional-constitucional Hots (2000). O fato metropolitano ficou circunscrito prioritariamente à ação da autoridade da União, que seria o único poder autorizado a instituir Regiões Metropolitanas.

Neste período, foram criadas as primeiras nove Regiões Metropolitanas: São Paulo, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e Salvador. Os critérios para implantação dessas regiões eram baseados na “magnitude da população aglomerada, extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um município, na integração econômica e social do conjunto e na complexidade das funções desempenhadas. Pode-se perceber que esses parâmetros genéricos priorizavam os elementos de racionalização econômica e funcional do espaço, em detrimento das especificidades da organização sócio-econômica ou das peculiaridades das áreas metropolitanas que se pretendiam atingir (...) elegendo a cidade como problemática que deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva” (Rolnik e Somekh, 2003: 98).

É preciso observar que mesmo antes desse ordenamento jurídico-institucional estabelecido na década de 1960, essa dinâmica de caráter metropolitano já vinha sendo claramente explicitada em várias regiões. Ocorre uma conscientização, mais ou menos disseminada, da magnitude e complexidade dos problemas metropolitanos. Além disso, também já existiam experiências embrionárias de administrações metropolitanas que foram, totalmente negligenciadas no novo modelo instituído. Araújo Filho (1996), destaca alguns desses exemplos:

- Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAM), criada em 1967 a partir de um grupo de estudos do tema metropolização.
- O Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM) de Porto Alegre, órgão técnico, criado por volta de 1970 pelo Conselho Metropolitano de Municípios.
- A sociedade de economia mista fundada pela prefeitura de Belém em convênio com o SERFHAU, com o objetivo de gerir tecnicamente o sistema metropolitano de planejamento.
- A criação de Grupo ou Conselho, sob a iniciativa dos governos estaduais, em Salvador e em Belo Horizonte, com o objetivo de atuar como órgãos de assessoria técnica.

- O Grupo de Estudos da Área Metropolitana (GERMET), criado pelo governo federal.

Já existiam, desde o início da década de 1960, órgãos setoriais de âmbito metropolitano, como a Cia. Metropolitana de Águas, criada para operar o sistema de captação e tratamento de água na Grande São Paulo. Essa e outras iniciativas, portanto, sinalizavam um reconhecimento por parte dos governos estaduais de que as áreas metropolitanas estavam a exigir tratamentos técnico-administrativos específicos.

Tendo em vista essas iniciativas anteriores de administração metropolitana não é de se estranhar que “as capitais que já apresentavam experiências anteriores de administração metropolitana tenham sido as que mais tardiamente criaram suas entidades sob a nova legislação (...) “pois se tratava de desmobilizar iniciativas portadoras de maior organicidade com o contexto administrativo local e substituí-las por uma forma de organização que não contemplava as especificidades dos lugares que pretendia organizar” Araújo Filho (1996: 57).

Essa não observância das realidades individualizadas pode ser verificada também em relação aos serviços comuns, que foram estabelecidos pela Lei Complementar Federal 14. Estes serviços seriam: o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública); o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental; a produção de gás combustível canalizado; o transporte e sistema viário e o uso do solo.

A União determinou que os recursos destinados à manutenção da instituição metropolitana deveriam ser fornecidos pelo estado, sem especificar a fonte dos recursos. Somente com o Decreto Federal nº 73.600, de 8 de fevereiro de 1974, é que foi estabelecido o que os estados deveriam destinar um mínimo de 5% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), à execução do planejamento integrado e dos serviços comuns das RMs. Ou seja, a União “se desincumbia dos encargos financeiros destinados à iniciativa que estava assumindo” (Araújo Filho, 1996: 61).

Foi apenas durante o processo constituinte que a questão metropolitana retornou à agenda pública.

A Constituição de 1988 elevou o município à categoria de ente federativo e desatou um processo de descentralização de receitas e atribuições. A descentralização, ao aumentar a autonomia decisória do nível de governo local, acabou “evidenciando a não legitimidade e representatividade dos organismos existentes de gestão metropolitana, contribuindo

do para esvaziá-los ainda mais, quando não para extingui-los” (Rolnik e Somekh, 2003: 84). Assim, a ausência de uma instância supramunicipal, acabou colocando a provisão e o financiamento dos serviços públicos ofertados no âmbito estritamente municipal, sobrecarregando alguns municípios e destituindo qualquer possibilidade do desenvolvimento de maiores identidades, consciência e contextualização metropolitanas dos problemas que vão se agravando nesses grandes aglomerados urbanos.

Os conflitos federativos se acirram. Os enfrentamentos se processam por diferenças político-partidárias e por total falta de coordenação e cooperação entre os distintos níveis governamentais. Por outro lado, não há graus necessários mínimos de autonomia para a entidade metropolitana agir.

Como bem afirma Ribeiro (2004: 12) os governos vêm se “eximindo do papel de ator público capaz de incentivar ações cooperativas. Tal papel teria importante impacto na construção de uma estratégia de desenvolvimento metropolitano, uma vez que poderia induzir ao estabelecimento de mecanismos de concertamento e negociação entre os atores econômicos, sociais e públicos. Para tanto, seria imperioso superar a concepção localista de políticas públicas inerentes aos modelos de planejamento hoje em moda na sociedade brasileira, tais como o plano estratégico. Ao mesmo tempo, o quadro de fragmentação institucional também resulta da ineficiência de políticas federais de incentivos seletivos à cooperação metropolitana”.

Some-se a isso os riscos do ciclo político, ou seja, o fim de um mandato partidário pode dificultar a continuação de ações preestabelecidas. “Como as autoridades são eleitas nos três níveis de governo, essas relações se tornam mais complexas, pois passam a envolver uma lógica político-eleitoral que acaba por pautar as diversas combinações possíveis de relações verticais-horizontais” (Rocha e Faria, 2004: 8). Além disso, “com o processo de redemocratização, os prefeitos ganham um poder importante na federação, tornando-se fundamentais para carreiras dos políticos, tanto para o Legislativo como para os outros níveis do executivo, já que são agentes privilegiados de acesso ao território local. Prefeitos de municípios próximos, ainda mais quando filiados a partidos concorrentes, ou, mesmo se no mesmo partido, com projetos políticos próprios, acabam por estabelecer relações de competição político eleitoral” (Rocha e Faria, 2004: 8).

A nova Carta de 1988 avançou, ao incorporar um capítulo sobre a política urbana, incluindo alguns instrumentos jurídicos e urbanísticos de regulação do território, no entanto, estes não avançaram “no sentido

de ampliar esses instrumentos e propor novas formas de gestão do território capazes de absorver a realidade de muitas cidades brasileiras que se tornaram metrópoles e aglomerações urbanas” (Souza, 2004: 69). Essa autora mostra também que houve um embate entre aqueles que sustentavam que as RMs tivessem representação política própria e aqueles que defendiam sua existência como mera instância administrativa.

Durante o processo constituinte de 1988 chegou-se a um consenso sobre a necessidade de delegar aos estados a instituição das RMs. Esta atribuição aos governos estaduais significava, pelo menos teoricamente, como bem destaca Azevedo e Mares Guia (2004), o surgimento de formatos institucionais mais flexíveis e, conseqüentemente, mais condizentes com as diversas realidades regionais. Na prática, no entanto, esta possibilidade não se concretiza totalmente, quando os autores analisam o tratamento dado à questão metropolitana nas 26 constituições estaduais.

Abaixo resumimos algumas constatações feitas pelos autores:

- Em seis estados (Acre, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) o tema Região Metropolitana nem está mencionado;
- Nos estados de Alagoas e Sergipe, as constituições estaduais se restringiram a reproduzir, quase literalmente os termos da Constituição Federal a respeito do tema;
- Somente os estados do Amazonas, Goiás, São Paulo e Santa Catarina estabeleceram fatores a serem considerados para a instituição de novas regiões metropolitanas. Estes fatores seriam: tamanho da população e projeção de seu crescimento, intensidade dos fluxos migratórios, grau de conurbação, potencialidade das atividades econômicas e fatores de polarização da futura região metropolitana.
- Somente na Paraíba, no Maranhão, no Espírito Santo e no Rio Grande do Sul foram preconizados mecanismos prévios de consultas aos municípios e/ou suas populações para a institucionalização de regiões metropolitanas.
- Apenas nos estados do Amazonas, do Ceará, de Goiás de Minas Gerais, se São Paulo e do Paraná houve avanços quanto à definição das “funções de interesse comum”.

O que se conclui, portanto, é que, com algumas exceções, “assim como a Constituição Federal, as estaduais em geral, não avançaram na incorporação da gestão do território como variável importante em seus respectivos espaços. Muitas delas também não romperam com o concei-

to antes vigente de RM, no qual a variável política assumia importância relativa, além da econômica e da físico-espacial, ao permitir a criação de várias RMs no mesmo estado” (Souza, 2004: 70).

Por outro lado, recentemente, o tema da metropolização parece estar sendo novamente colocado política e academicamente no Brasil. Há também uma sinalização clara de interesse por parte do Congresso Nacional por essa problemática, o que pode ser constatado pela criação de uma Subcomissão de Ordenamento Territorial e Regiões Metropolitanas, subordinada à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, que tem realizado debates sobre o tema em reuniões de audiência pública, reunião de dados e informações e organização de seminários sobre o assunto. Caberia lembrar também a divulgação, em 2005, da proposta de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a ser debatida na II Conferência Nacional das Cidades.

Esses fatos são alvissareiros, pois, passados 15 anos da transferência da gestão metropolitana para o âmbito estadual, não há definição de questões mínimas e apenas contamos com legislações estaduais genéricas. As Leis Complementares que instituíram as RMs, tendo por base do parágrafo 3º do Art. 25 da Constituição de 1988, foram marcadas por forte viés em prol das capitais estaduais, gerando, desse modo, uma danosa dicotomia entre regiões metropolitanas *de jure* e regiões metropolitanas *de facto*. O nível federal não quis assumir o comando e a coordenação do processo de gestão metropolitana, faltando uma intervenção mais sistemática que pudesse enfrentar os enormes problemas metropolitanos brasileiros.

A situação é de impasse. É certo que a questão social brasileira é, em sua maior parte, hoje uma questão eminentemente metropolitana. Impossível pensar um projeto nacional de desenvolvimento para o país que não passe pelo enfrentamento da “questão metropolitana”. Entretanto há total descompasso entre a tragédia humana das altas concentrações urbanas no Brasil *vis-à-vis* o evidente despreparo metodológico, institucional, político, técnico etc para tratar adequadamente esta questão.

Novas abordagens territoriais da questão do desenvolvimento metropolitano vem se disseminando no debate acadêmico e na implementação de políticas públicas em todo o mundo. O importante é romper a visão localista e municipalista que muitas vezes prevalece em algumas dessas abordagens. Criativas concepções e novos arranjos institucionais têm sido estruturados para lidar com a complexa questão metropolitana, implicado em mudanças significativas nos fundamentos do planejamento e da gestão.

A revalorização das dimensões metropolitana, regional e urbanas acabou por influenciar sobremaneira as políticas públicas de diversos países. As tradicionais políticas baseadas em incentivos fiscais/financeiros, e na construção de grandes obras de infra-estrutura, com vistas à atração de grandes investimentos industriais, em regiões metropolitanas específicas, têm sido substituídas por estratégias regionalizadas, que buscam a endogeneização dos processos de desenvolvimento, para que esses possam ter caráter mais durável, democrático e sustentado.

A partir dos anos 1980, com essa nova abordagem, observa-se o surgimento de estruturas descentralizadas em vários países. Este processo de regionalização tem tomado configurações diferentes, que dependem do contexto político e institucional de cada país. Além do movimento de descentralização e de co-responsabilidade e “devolução” do poder decisório às instâncias subnacionais de governo, observamos também o crescimento de arranjos horizontais, ou seja, articulados dentro de uma mesma escala de intervenção, nos quais podemos incluir também os arranjos metropolitanos.

Embora sejam possíveis as articulações nos níveis intermediários, a motivação para a realização dessas associações locais se torna mais evidente, na medida em que a solução de vários problemas municipais extrapola as suas fronteiras jurídico-administrativas. As concertações regionais e metropolitanas se tornam poderosas, cujos exemplos mais evidentes são os serviços de água, esgotamento sanitário, depósito de lixo, saúde e transportes. Além disso, mesmo quando seja possível a resolução dos problemas de forma isolada, a ação conjunta pode implicar em menores gastos e, portanto, ser extremamente benéfica, como, por exemplo, na realização de compras em conjunto para alcançar descontos mais significativos. Outro aspecto positivo dessas associações pode ser viabilizar projetos inviáveis de serem realizados individualmente, como por exemplo, a compra de um equipamento muito caro, a formulação de projetos, o compartilhamento de máquinas e equipamentos, centros de tecnologia ou de design etcétera.

### **Considerações finais**

No Brasil as associações municipais são objeto de debate político e acadêmico a partir da década de 1990, quando modelos de associações municipais bem sucedidos afloraram no cenário nacional, como os consórcios intermunicipais e as articulações de municípios por bacia hidrográfica, embora a noção de consorciamento seja mais antiga. Este tema

tende a ganhar maior destaque no momento atual com a lei que criou a normatização de contratos para a institucionalização de consórcios públicos e de contratos de programa que incentivam a gestão associada de serviços públicos.

A questão que se coloca é: de que forma vão se estabelecer essas relações entre os diferentes níveis de governo? Dentre várias possibilidades, a literatura recente tem citado a contratualização, especialmente inspirada no modelo francês, como exemplo bem sucedido de relacionamento entre as diversas esferas de governo, viabilizando a formação de arranjos estáveis e eficientes. Assim, considerando a contratualização um modelo virtuoso, novas perguntas surgem: Quais são as vantagens dessa formalização contratualizada para as articulações verticais e horizontais? Este modelo poderia ser transportado para o Brasil? Arranjos informais não poderiam alcançar resultados virtuosos?

Na prática, portanto, estas novas categorias territoriais potencializam o surgimento de associações municipais, permitindo a viabilização de projetos nas mais diversas áreas. Como muitas dessas cidades são muito pequenas, estas associações representam alternativa importante para o enfrentamento de variados problemas, tais como disposição de lixo e abastecimento de água. Ou seja, tais formas cooperativadas em associações intermunicipais impuseram-se pela necessidade e por problemas concretos.

Nos casos em que a legislação não prevê estruturas específicas para lidar com problemas comuns entre cidades, os consórcios ou associações de autoridades locais são geralmente utilizados. Sob esse sistema, as municipalidades participantes se agregam voluntariamente e geralmente temporariamente. Os municípios delegam certos poderes para a autoridade comum que então exerce esses poderes em seu próprio nome. O corpo administrativo dessa autoridade comum é normalmente formado por uma assembléia composta por representantes dos municípios participantes.

Considerando apenas os arranjos horizontais no Brasil, observamos que estes ganham relevância ainda maior se considerarmos as transformações recentes como o fortalecimento dos municípios, enquanto entes federados, após a Constituição de 1988. Com a proliferação do número de municípios, muitos dos quais apresentando grande fragilidade administrativa com quadros técnicos insuficientes e/ou pouco qualificados e, sobretudo, situação financeira bastante debilitada. As associações seriam, assim, solução a ser considerada para superar dificuldades de várias naturezas relacionadas à oferta de serviços públicos. Mas há também ou-

tras formas de parcerias intermunicipais, como associações, as agências, os fóruns, as empresas, as autarquias, as redes e as câmaras intermunicipais, que também têm auxiliado os municípios na solução de problemas comuns que transcendem a esfera de um único município.

Embora esse tema tenha ganhado espaço no debate atual, impulsionado por várias experiências bem sucedidas, o aspecto mais flagrante da federação brasileira não é a cooperação e sim a competição, cujo sinal recente mais evidente foi o acirramento da guerra fiscal na década de 1990, que explicitou uma disputa ferrenha pela implantação de novos investimentos entre estados e municípios, inclusive entre municípios de uma mesma região metropolitana.

Não cabe aqui fazer uma discussão sobre federalismo cooperativo *versus* federalismo não cooperativo, no entanto devemos chamar a atenção para duas questões. Em primeiro lugar, é mais coerente pensar que atitudes não-cooperativas são próprias de agentes federativos. Assim, por ser “intrinsecamente conflituosa” torna-se necessário o estabelecimento de regras e de um elemento regulador que organize os processos de divergência mais aguda no seio da federação, de forma a impedir perdas mais agudas para a sociedade como um todo. Nesta perspectiva o problema central não estaria no caráter conflituoso da nossa federação e sim na forma de balizamento dos diversos interesses, que carecem de um ordenamento mais orgânico e sistêmico.

Em segundo lugar, o fato de que formas mais cooperativas de relacionamento entre entes federativos também implicam em alguns problemas, pois além da dificuldade em se estabelecer responsabilidades mais claras, a cooperação pode resultar em resultados negativos, como a subordinação dos entes mais fracos aos mais fortes, posto que cooperação implica em (re)definição de poder. O desafio é, portanto, possibilitar a cooperação sem que esse processo leve a relações assimétricas e não a imposição de interesses de uns sobre os outros. Este é um caso típico quando se envolve negociação no âmbito metropolitano.

Como as experiências associativas existentes mostram, estas geralmente funcionam em torno de uma cidade pólo (no caso metropolitano, na cidade sede da região) ou um prefeito coordenador, uma liderança forte, levando à formação de desiguais e atribuições diferenciadas de responsabilidade. Quanto mais homogêneos em relação ao tamanho e ao poder político e aos recursos materiais, maiores as chances de cooperação. Ao contrário relações assimétricas desestimulam a cooperação: os mais fracos podem duvidar que seus interesses sejam atendidos, enquanto os mais fortes dispensem esse tipo de articulação.

Diante desse quadro, portanto, quais seriam as alternativas para estimular as associações horizontais?

O Brasil já tem uma boa experiência em cooperação intermunicipal e, provavelmente muito de seu desenvolvimento depende de aperfeiçoamento dos instrumentos já existentes. No entanto, com base nas discussões feitas acima e dos exemplos colocados, podemos indicar alguns pontos que podem ser levados em consideração com vistas a estimular associações horizontais e avançar na problemática da coordenação legitimada e estratégica.

A contratualização intermunicipal e metropolitana pode ser uma saída para diminuir os riscos políticos dos acordos, tornando-os mais estáveis. Esta pactação pode ser incentivada pelo governo federal através de mecanismos de incentivo à criação de associações municipais. Pode-se priorizar o repasse de verbas a projetos dos municípios com ações compartilhadas, desde que esses se enquadrem nos objetivos gerais da Política Nacional de Desenvolvimento e que essa liberação de recursos seja condicionada à apresentação de resultados e de contrapartidas (co-responsabilização).

Se a formalização, levada a seu extremo pela contratualização, é uma saída para diminuir os riscos políticos e partidários do sistema brasileiro, parece paradoxal que indiquemos também a formação de arranjos informais, que embora possam ser extremamente frágeis, podem congrega interesses legítimos e permitir o diálogo para o surgimento de propostas de políticas, e até mesmo evoluir para estruturas mais formais de cooperação.

Deve-se ressaltar também que a formação dessas associações deve acontecer de forma voluntária e não compulsória, de maneira a permitir que os interesses legítimos sejam perseguidos. Algumas autoridades e autores têm sugerido como uma saída para a construção de arranjos mais harmoniosos seria inicialmente a discussão de arranjos informais, realizados para projetos específicos, para posteriormente elaborar uma estrutura institucional. Esta seria uma alternativa importante também para a criação de institucionalização metropolitana, onde a tensão entre os interesses dos municípios- sede e periféricos, está quase sempre presente.

Como já observamos, uma condição para a realização de associações é a existência de relações mais igualitárias e homogêneas entre os membros. Sabe-se que do ponto de vista estrutural essa condição é difícil de ser alcançada. Além disso, existe a discussão de qual o papel de uma liderança, seja municipal, seja regional, nestes processos.

Como consolidar interlocutores legítimos, uma validação social cidadã e promover o monitoramento e a reavaliação constante das políticas implementadas é um grande desafio. Construir, pedagogicamente, um espaço de contatos e diálogos frequentes para a busca da confluência de ações e propósitos, criando forças-tarefa de animação e envolvimento e múltiplas arenas de concertação de interesses, tais como, consórcios, fóruns regionais de desenvolvimento, comitês, etcétera.

É fundamental construir táticas e estratégias que envolvam um processo delicado de aprendizado conflituoso, que irá requerer o resgate da lógica do projeto e das ações planejadas, participativas e politizadas. Nesse contexto, as ações políticas devem ser mais ágeis, potentes, sistemáticas e devem ser empreendidas simultaneamente em várias direções escalares. Deve-se pretender, com tais políticas, a “recomposição territorial” através da ação planejada; a reconstrução de espaços públicos e dos canais institucionalizados de participação, destruídos pelas políticas neoliberais, e a criação de variadas arenas que possam aglutinar e dar vazão às diferentes reivindicações e interesses.

Romper com as forças desarticuladoras e os pactos de dominação interna, e estabelecer estímulos à identidade/diversidade/diferenciação/variedade, é tarefa longa e difícil, que deve, em seu percurso, ser estruturalmente pedagógica. Essa proposta deve ser multiescalar, ou melhor, transescalar no sentido de ter que realizar cortes oblíquos e transversais nas diversas políticas públicas, atravessando-as, rearticulando-as (mas também é resultante desses diversos cortes e cruzamentos realizados) para realizar sua síntese em uma política de desenvolvimento que seja inclusiva socialmente.

É necessária ampla repactuação de forças antagônicas e da necessária contratualização dos compromissos. É preciso ampliar as arenas publicizadas e os canais institucionalizados de participação promovendo o diálogo. O espaço público não pode ser apenas aquele mero sinalizador e facilitador do espaço privado, servindo tão-somente à promoção de ambiente salutar para microiniciativas, mas deve custurar, em várias lógicas e escalas, macrodecisões estratégicas que articulem e dêem coerência ao processo duradouro de desenvolvimento, enquanto alargamento do horizonte de possibilidades. Um governo democrático deve Respeito às Escalas, às lógicas particulares e aos *timings* diferenciados dos diversos agentes de transformação.

O poder público deve cumprir papel-chave nesse processo. Deve estar bem capacitado, com recursos materiais e humanos para incentivar a discussão democrática, garantindo transparência, acompanhamento,

fiscalização e o monitoramento permanentes, além do papel decisivo de impor e fazer cumprir sanções e benefícios. Entretanto, os estudos internacionais têm demonstrado os constrangimentos a que estão submetidas as ações públicas que buscam fomentar o diálogo social em ambientes de baixa legitimidade e de falta de confiança dos agentes sociais.

A legitimidade e a eficácia das ações podem se fundar em outra escala, para além daquele foco destas, ensejando, por exemplo, um pacto metropolitano. As estratégias de atuação conjunta metropolitana, fundamentais no enfrentamento de problemas comuns, que extravasam os limites jurídico-administrativos, vocalizando, com maior potência, reivindicações supralocais, podem ter grande êxito. Arenas de coordenação de interesses, diálogos, conflitos e consensos devem ser reelaboradas continuamente.

Para aperfeiçoar essas ações que extrapolam a escala local é preciso pactuar, com definição e registro em contratos claros, a contribuição financeira e o acesso a possíveis fundos, explicitando a contribuição das partes em termos de capacidade gerencial, participação da comunidade, compartilhamento de equipamentos, equipes, etcétera.

É indispensável, nestas ações consorciadas metropolitanamente, a assunção, amplamente pactuada, de responsabilidades, custos e benefícios, objetivando a tão difícil e desafiadora compatibilização entre eficiência e equidade. Há conflitos iminentes à difícil definição da parcela que cabe aos municípios “mais ricos” e aos “mais pobres” da região. Daí a necessidade de assegurar espaços amplos de discussão, que realizem o mais justo balanceamento entre, por um lado, ônus ou sobrecarga, devidos às incumbências requeridas e, por outro, benefícios e vantagens das políticas concertadas. Um exemplo clássico: a discussão e os conflitos em torno da localização de aterros sanitários regionais nessas negociações.

A ação supralocal geralmente pode lograr grande êxito em aumentar o “poder de diálogo, pressão e negociação” *vis-à-vis* ações isoladas dos municípios de determinada região, contribuindo para aumentar a acessibilidade a outras escalas espaciais e outros níveis de governo superiores. Não obstante, é necessário nessas experiências conjuntas que haja solidariedade institucional para evitar os conflitos de competência e as sobreposições entre as distintas esferas de poder.

A definição da escala supralocal e metropolitana é complexa e necessária. Mesmo quando o recorte é natural, como o dos consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas, há complexidade na definição da política. A escala da bacia é a justa e devida escala para os problemas de gestão dos recursos hídricos e do saneamento ambiental, mas não para

outros problemas, como tem sido freqüentemente pensado no Brasil, talvez dada a extrema carência de outras ações regionais que não a dos comitês de bacias.

Cada problema tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela problemática específica.

Além das articulações intra-regionais é importante ampliar seu raio político de manobra a fim de negociar sua inserção inter-regional. Nesse sentido, a experiência européia de implementação dos Contratos de Plano Estado-Região é bastante pedagógica das virtudes das políticas que diagnostiquem e tratem de forma adequada as escalas dos problemas.

Tais experiências procuram contornar as graves disfunções acarretadas pelas competências superpostas, procurando dar transparência ao conflito de interesses, buscando maior coesão e solidariedade no sentido do desenvolvimento regional.

Vão sendo construídos, assim, politicamente, reforços nas relações de horizontalidade (na mesma escala) e de verticalidade (nas escalas abaixo e acima daquela em que se implementa a política). Explicitam-se as relações de oposição/contradição/complementaridade presentes em determinado território, podendo assegurar novo patamar de convívio de escalas, níveis e esferas, lançando mão de variados instrumentos, politizando as relações, construindo cidadania e buscando combater as coalizões conservadoras, que procuram preservar seus privilégios naquela escala restrita sob seu domínio.

O que é fundamental é reconhecer e assumir a pluralidade de configurações e arranjos institucionais possíveis, em variadas escalas, para se promover a governança metropolitana. E o desafio maior continua sendo construir democraticamente (e operacionalizar) tais arranjos.

## **Bibliografia**

- Aydalot, Philippe (1976). *Dynamique spatiale et développement inégal*. Paris: Economica.
- Araújo Filho, Valdemar F. (1996). "Antecedentes Político-Institucionais da Questão Metropolitana no Brasil". En Elizabeth D. Cardoso e Victor Z. Zveibil. *Gestão Metropolitana. Experiências e Novas Perspectivas*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal.
- Azevedo, Sérgio e Mares Guia, Virgínia R. (2004). "Os Dilemas Institucionais da Gestão Metropolitana no Brasil", en Luiz Cesar Q.

- Ribeiro. *Metrópoles. Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro: FASE.
- Brandão, Carlos (2007). *Território e desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora da Unicamp.
- Buber, Martin (1987). *Sobre a comunidade*. São Paulo: Perspectiva.
- Castro, Iná E. (1995). “O problema da escala”. En Iná E. Castro; Paulo César C. Gomes e Roberto L. Corrêa (Eds.) (1995). *Geografia. Conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Corrêa, Roberto L. (1997). *Trajetórias geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Egler, Cláudio A. G. (1991). “As escalas da economia. Uma introdução à dimensão territorial da crise”. *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 53, no. 3, pp. 229-245.
- Grau, Eros R. (1978). “Análise, crítica e implementação da legislação metropolitana”. En Ana H. Toledo e Marly Cavalcanti (orgs.) *Planejamento urbano em debate*. São Paulo: Cortez e Moraes.
- Harvey, David (2008). *O neoliberalismo. História e implicações*. São Paulo: Loyola.
- Hirschman, Albert O. (1961). *Estratégia do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Hotz, Eduardo F. (2000). “A Organização Metropolitana Pós-Constituição de 1988”. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 14, núm. 4, pp. 91-98.
- Perroux, François (1966). *A economia do século XX*, Lisboa, Herder.
- Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz (2004). *Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Rocha, Carlos A. V. e Faria, Carlos. A. P. (2004). “Cooperação Intermunicipal, Reterritorialização da Gestão Pública e Provisão de Bens e Serviços Sociais no Brasil Contemporâneo. A Experiência dos Consórcios de Saúde em Minas Gerais”, en *IV Encontro da ABCP*, Rio de Janeiro.
- Rolnik, Raquel e Somekh, Nádia (2003). “Governar as metrópoles. Dilemas da recentralização”. En Maria Flora Gonçalves; Carlos Brandão e Antonio C. Galvão. *Regiões e cidades, cidades nas regiões. O desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora da Unesp.
- Santos, Milton (1994). *Por uma economia política da cidade. O caso de São Paulo*. São Paulo: Hucitec.
- Scott, Allen J. et al. (2001). “Cidades-regiões globais”. *Espaço & Debates*, vol. 41, pp. 11-25.

Souza, Celina (2004). “Regiões Metropolitanas. Trajetória e Influência das Escolhas Institucionais”. En Luiz Cesar Q. Ribeiro. *Metrópoles. Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo ; Rio de Janeiro: FASE.

# **A construção da governança metropolitana no estado do Rio Grande do Norte, nordeste do Brasil: a importância do capital social na gestão territorial e na promoção do desenvolvimento sustentável**

*Gil Célio de Castro Cardoso*<sup>1,2</sup>

Departamento de Políticas Públicas-DPP

Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN, Brasil

## **Introdução**

As mudanças estruturais que se efetivam no Brasil desde o final da década de 1970, ganharam aceleração com o processo de globalização econômica e política, gerando um novo padrão de gestão pública. Nesse processo, se destaca a importância da participação social na formulação, execução e avaliação das políticas públicas, através da construção de parcerias entre o Estado e a sociedade civil organizada.

Assim, na medida em que se buscam novas alternativas para a reestruturação e organização do Estado, ampliam-se, também, as discussões sobre um novo paradigma de desenvolvimento que extrapole a idéia de crescimento econômico quantitativo, presente nos discursos e práticas governamentais desde o final da segunda grande guerra. É a emergência de um novo paradigma de desenvolvimento, focado agora em bases denominadas de “sustentáveis”, e que deve inserir em suas práticas, além da dimensão econômica (base do paradigma anterior), as dimensões, social, ambiental, política e cultural.

A realidade brasileira vem demonstrando, sobretudo na região Nordeste do Brasil, que as relações público/privado construídas nessa nova perspectiva precisam ser mais bem entendidas, e que muitas das “parcerias” firmadas desde então, ainda estão baseadas na “concessão de favores” e na legitimação de velhas práticas clientelistas.

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Doutor em Ciências Sociais (Desenvolvimento Regional) pela UFRN, em estágio de pós-doutorado no IHEAL da Université Paris III. Bolsista CAPES. Correio eletrônico: gil\_celio@uol.com.br

<sup>2</sup> Esta pesquisa teve o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, que concedeu uma bolsa de iniciação científica para estudante Ana Paula Lima do Nascimento (UFRN).

Nesse sentido, esta pesquisa tem como objetivo analisar o papel das ONG's na construção da Governança na área metropolitana de Natal/RN. A orientação metodológica utilizada tem como base a idéia de que os atores sociais são portadores de projetos políticos e sua ação assume sempre uma dimensão estratégica para realização desses projetos. Foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: revisão da bibliografia sobre a evolução dos paradigmas de desenvolvimento; reforma do Estado e terceiro setor; os novos canais de participação social; governança local e capital social; além de aplicação de questionários e realização de entrevistas com gestores e participantes de ONG's que atuam na área pesquisada.

Os resultados da pesquisa realizada no Rio Grande do Norte, embora ainda sejam preliminares, mostram alguns elementos importantes para a nossa reflexão, tais como: a evidência de que a crise do Estado tem provocado a busca de soluções alternativas para o desenvolvimento humano, econômico e social da sociedade civil. E que essas iniciativas vêm sendo criadas e implementadas por ONG's locais, possibilitando, assim, o surgimento de outros caminhos alternativos e viáveis para a conquista da cidadania efetiva de grande parte da população daquele Estado.

Contudo, a atuação dessas organizações junto à sociedade transita entre dois extremos: da pressão pela implementação de políticas sociais à tentativa de supressão das mesmas do processo de negociação pactuado, evidenciando uma série de problemas referentes à atuação dessas organizações com as instituições governamentais presentes na área de estudo. Nossa hipótese é a de que tais problemas perpassam pela imprecisão dos objetivos das suas ações e pelas limitações no acompanhamento e análise crítica das decisões tomadas nos espaços de participação; assim como pela resistência de práticas enraizadas numa cultura política autoritária, por parte das organizações (governamentais ou não) e, também, de não-participação por parte da sociedade civil.

## **1. A transição democrática brasileira e a construção dos canais de participação social**

O processo de democratização da sociedade brasileira contribuiu para explicitar a luta dos movimentos sociais por abertura de canais de participação, na medida em que valorizou a participação popular e a ampliação dos espaços democráticos. Esses movimentos são formas de protestos, intensificados a partir do início da ditadura militar em 1964,

e demonstravam a insatisfação da sociedade civil com o Estado autoritário daquele período, caracterizado por relações de intolerância, discriminação e políticas sociais insuficientes para atender a demanda populacional; além de não ter possibilitado a participação social das classes populares na formulação e gestão das políticas públicas. Como aponta Ammann (1991), os movimentos sociais podem ser caracterizados como uma ação coletiva de caráter contestador, ao nível das relações sociais, e que objetiva sempre a transformação ou a preservação da ordem estabelecida na sociedade.

Neste sentido, surgiram no Brasil pós-1964, novos atores sociais e políticos, compondo esses movimentos sociais, que buscaram provocar o comprometimento da sociedade civil em garantir mais eficiência nas ações governamentais. Esse movimento coincide com a crise do modelo de Estado autoritário vigente, fazendo surgir, a partir da década de 1970, a necessidade de um novo modelo de gestão pública, que prime pela democracia.

Esse modelo se consolida com a idéia de descentralização das políticas públicas e governança democrática presente na Constituição Federal Brasileira de 1988, e que representou significativas mudanças sociais e políticas na sociedade brasileira, a começar pela ampliação da autonomia jurídico-política e financeira dos municípios e apontando para a necessidade de uma nova organização da sociedade em relação ao Estado. Nas palavras de Costa (1993: 115):

[...] as mudanças nos ordenamentos institucionais de uma sociedade expressam alterações materiais e simbólicas que vêm se processando em diversas esferas da realidade, traduzindo um certo consenso alcançado entre os atores políticos [...].

Pode-se imaginar o impacto dessas mudanças para o Brasil, país que possui o histórico de uma cultura política com práticas clientelistas, formas autoritárias de poder que norteiam as relações políticas e que impedem qualquer tentativa de mudança na gestão pública. Assim se fez necessária a criação de espaços de participação que garantissem um processo democrático e transparente da gestão pública e que promovesse o efetivo exercício da cidadania. Para Dagnino (2002), é a construção de uma nova noção de cidadania na sociedade brasileira que encaminha para igualdade social em todos os níveis e no reconhecimento dos cidadãos como sujeitos de direitos e participantes ativos na gestão social.

Assim, a Constituição Brasileira de 1988 surge como tentativa de abertura desses espaços para equilibrar o poder e promover a democracia, reforçando o pensamento de Bobbio(1986), que afirma que um país para dar um juízo sobre seu estado de democratização, não deve ter como critério “quem vota”, mas sim “onde se vota”.

Dessa forma, nos anos de 1990, aparecem novas formas de relação entre o Estado e a sociedade civil, na tentativa de equiparar o poder na gestão pública. Como já foi mencionado, esse quadro social é caracterizado pela crise do Estado, agravamento dos problemas sociais, ineficácia econômica e uma crise de governabilidade. Busca-se, a partir de então, a construção de um processo de governança, para enfrentar essa situação de crise.

A expressão “governance” passa a existir a partir de estudos e reflexões dirigidas principalmente pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (.), “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (Diniz, 1995: 400).

Neste sentido, a capacidade de governança não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, e sim também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder. Sendo assim, a capacidade de governar não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas sim pela forma pela qual o governo exerce o seu poder.

Contudo, segundo Rosenau (2000), deve-se fazer uma distinção entre governança e governo. Para o autor, os dois conceitos referem-se a comportamentos diferentes, visando a objetivos distintos em sua dimensão. Ou seja, governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal e pelo “poder de polícia”, que garante a implementação das políticas previamente instituídas; enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formais e não dependem do poder de polícia para serem aceitas. Assim, a governança é um conceito mais amplo que o de governo. Abrange não só o governo, mas também as instituições de caráter não-governamental. Além disso, governança é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria, ou seja, se tiver legitimidade.

Mas ainda há alguns problemas quanto ao emprego da palavra governança, devido ao seu uso amplo e geral. Para Gonçalves (2006) um dos principais problemas da análise científica é a imprecisão dos con-

ceitos, apontando que o mesmo pode estar acontecendo com a palavra governança, pelo uso amplo da expressão, sem que sua utilização esteja cercada do cuidado analítico que requer. É necessário, portanto, precisar o seu significado no contexto em que é aplicado. Além disso, vale a pena destacar que o conceito de governança tem aplicação em vários campos (como governança territorial, ponto de análise deste trabalho).

A questão da governança territorial busca, na consecução de suas metas, adquirir relevância, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação entre o público, o privado e o social na formulação de políticas ou ainda possibilitar uma maior ou menor abertura para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder. Assim, para uma definição objetiva e prática, a idéia de hegemonia sobre governança pode ser entendida por meio da promoção de vários padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, bem como múltiplos arranjos institucionais, que visam superar a atual crise de capacidade de governabilidade das sociedades modernas e construir um novo padrão de gestão pública (SANTOS, 1997).

Para Goldard, (2005:209) “(...) a gestão de um sistema tem por objetivo assegurar seu bom funcionamento e seu melhor rendimento, mas também sua perenidade e seu desenvolvimento”. Assim, para a consolidação de um novo modelo de gestão pública no Brasil, surgiram vários mecanismos de participação social, tais como: Orçamento participativo, conselhos gestores (municipais e estaduais), fórum de discussão, movimentos sociais, ONG’s. A construção desses novos espaços públicos é a tentativa de redefinir o papel do Estado e dos atores sociais que passaram a disputar novos projetos políticos, para romper com o modelo de desenvolvimento vigente, em que se prevalece o econômico e se favorece uma parcela mínima da sociedade. Essa abertura também significou novos papéis assumidos pela sociedade civil na sua relação com o Estado.

A partir da década de 1990, houve um aumento do número de organizações da sociedade civil, também conhecidas como ONG’s, termo usado inicialmente no Brasil, para definir a idéia de que o papel da sociedade civil era contribuir para organização interna e articulação entre os movimentos sociais. Nessa década a sociedade passou a ter uma ação mais direta contra a forma excludente como o Estado se organizava através do modelo de desenvolvimento econômico e a tentar garantir o acesso aos direitos sociais, passando a ter uma maior atuação na execução das políticas sociais do território.

No que se refere ao surgimento ou ampliação das condições de promoção dessas políticas pelos sujeitos sociais do município, garantindo sua sobrevivência e liberdade de exercer a cidadania, torna-se muito importante, antes de tudo, conhecer os atores sociais que estão interferindo nesse processo de discussão, proposição e execução das políticas sociais. São eles os possíveis agentes de mudança para uma nova perspectiva de desenvolvimento. As ONG's são um desses atores e, muitas vezes, vêm assumindo o papel do Estado na operacionalização das políticas públicas, aumentando a sua participação nos espaços decisórios e, por outro lado, estão apresentando um aumento quantitativo desordenado, fora do controle do Estado. Isso provoca a necessidade de uma reflexão sobre a eficácia e eficiência dessa atuação frente às novas perspectivas que surgem.

Os dados sobre a realidade brasileira apontam que quase 80% da população é essencialmente urbana, e vive nas imensas periferias que se formam ao redor das médias e grandes cidades, o que significa pessoas vivendo em condições miseráveis e subumanas e provoca o aumento da demanda por políticas públicas. No entanto, Dowbor (1995) considera que o mesmo processo que gera esta situação explosiva, também abre oportunidades, desde que a população seja organizada e que haja abertura dos espaços locais para a sociedade promover o seu próprio desenvolvimento.

Nesse sentido torna-se imperativo o surgimento de um novo paradigma de desenvolvimento, como nova forma de pensar o projeto societário, para além da esfera econômica, incluindo-se outras dimensões na sua formulação e execução, tais como a social, cultural, político e ambiental. Desta forma, as políticas públicas executadas pelos municípios seriam direcionadas para uma proposta de um desenvolvimento com sustentabilidade.

## **2. A evolução dos paradigmas de desenvolvimento ao longo do século XX**

O processo de mudanças denominado desenvolvimento tem sua origem moderna a partir dos séculos XVI e XIX, período em que surge uma concepção de progresso, de natureza estritamente econômica. Isso ocorre devido ao processo de acumulação de riquezas e de mudanças nos valores vivenciados pela sociedade Ocidental naquela época. A natureza dessas mudanças, por conseguinte, perpassam na busca por evolução

do mundo e do aperfeiçoamento do organismo social. Segundo Bastos (2001:01):

O sentido de progresso sempre esteve vinculado às religiões, seja porque esse crescimento dissesse respeito apenas à ascensão espiritual do homem, ou por decorrência da sua prática no mundo do trabalho, onde a doação ao labor resultaria em recompensas divinas.

O autor afirma que vários estudiosos definem a visão de progresso de formas diferentes. Alguns reconhecem a existência de progresso na infra-estrutura, na ordem da cultura e do poder, enquanto outros têm uma perspectiva linear e contrastante, que impede das pessoas observarem fatos comprováveis, pois ficam presas ao que a política e os meios de comunicação de massa reproduzem. Portanto, gera-se uma concepção de progresso que reproduz mais os interesses da sociedade industrial do que a dos indivíduos.

As transformações advindas da Primeira Revolução Industrial deram sustentação à concepção de progresso enquanto dimensão econômica. E, nesse período, o modo de produção que lhe sustentava era o capitalismo na fase monopolista, necessitado de continuar seu processo de produção. É importante mencionar que essas mudanças não ocorreram em todos os países, no mesmo período ou intensidade, uma vez que elas surgiram para suprir os desejos de pessoas que estão inseridas em espaços diferentes. Espaços que possuíam determinantes culturais, sociais, políticos e estruturais variados, o que possibilitou uma implementação desigual do capitalismo.

Neste sentido, aqueles países que encontraram dificuldades estruturais para acompanhar o ritmo dos países construtores desse modelo de desenvolvimento, não conseguindo atender aos anseios e desejos de uma parcela da sua população, passaram a ser considerados atrasados ou subdesenvolvidos. Essa idéia de desenvolvimento, como evolução da concepção de progresso, trouxe como conseqüência, a incorporação do instrumental tecnológico e de crescimento econômico ao termo, que passaram a nortear as ações de mudança para ampliação do capital.

A partir da segunda metade do século XX, com a expansão do capitalismo e a consolidação do desenvolvimentismo ou desenvolvimento econômico-quantitativo (Pratz, 2001), alguns países definidos como retardatários tiveram êxito nas suas políticas econômicas, atingindo o que ficou denominado de “milagre econômico”. Esses países passaram por um processo de industrialização que, se por um lado, dinamizou a

economia e fez crescer os seus indicadores econômicos, sobretudo o Produto Interno Bruto, por outro, fez crescer as desigualdades sociais, uma vez que essas riquezas geradas não eram distribuídas equitativamente. Vários e diferentes foram os resultados dos milagres econômicos ao redor do mundo. No Japão, segundo Evans (1993), ocorreu um crescimento aparentemente sustentado, liderando, inclusive, o crescimento de outros países asiáticos. No Brasil esse processo gerou uma modernização conservadora, que é a idéia de transformação através da modernização tecnológica, cujo resultado econômico não é acompanhado de um desenvolvimento social. Neste caso, a industrialização aumentou as contradições sociais. Como afirma Bastos (2001:04):

(...) o desenvolvimento se fez presente na mente das pessoas a partir da secularização da idéia de progresso, como decorrência do advento da ciência e da tecnologia. O sucesso dessa idéia em determinadas sociedades, ocorrido em condições históricas específicas, criou a expectativa de que poderia ser generalizado.

A aceitação do pressuposto de que era possível “pular” as etapas do desenvolvimento, e que para isso era necessário apenas seguir o “modelo” proposto pelos países desenvolvidos, impediu que as sociedades mais carentes desenvolvessem a sua capacidade de autodeterminação e ampliação das liberdades. Assim, ao se realizar esta escolha, acabou-se por frustrar as sociedades que não possuíam capacidade para sustentar os hábitos de consumo e de vida oriundos dos países ricos.

Essa inquietação começou a se fazer mais forte a partir do final da década de 1970, quando vários autores começaram a questionar essa noção de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico. Autores como Celso Furtado e Giovanni Arighi, consideram o desenvolvimento como um mito, uma espécie de ilusão, pois partem da perspectiva de que a hierarquia existente entre os países pobres (considerados por Arighi como “extensa periferia”) e os países ricos (definidos como “emergentes”), não permite qualquer tipo de mobilidade entre as nações. Há mais de 30 anos, Celso Furtado (1981) alertava para o fato de que jamais as economias periféricas seriam desenvolvidas, no sentido de alcançar o patamar de economias que formam o centro do sistema capitalista, mesmo se seguissem cegamente o modelo proposto pelos países industrializados.

Nessa perspectiva, medir o desenvolvimento de uma nação a partir de variáveis como PNB per capita, é considerado como “idéia simplista” para Veiga (2005), pois o simples acúmulo de riqueza por parte de uma nação economicamente pobre não determina sua inserção na lista dos países economicamente ricos. Se nesses países, por exemplo, ocorrer uma concentração de renda nas mãos de uma minoria, enquanto maior parte da população passa por um processo de desenvolvimento lento e demorado, tal crescimento passa a ser, inclusive, um agravante para a situação de pobreza. Esses autores observam que as variáveis econômicas, como o crescimento do PIB, o comportamento das exportações e ações do mercado, são fatores que não possibilitam o desenvolvimento de uma modernidade capitalista nos países pobres, como ocorre nos países ricos. Para Furtado citado por Bastos (2001:08):

(...) o custo, em termos de mundo físico desse estilo de vida é de tal forma elevado que qualquer tentativa de generalização levaria inexoravelmente ao colapso [...] pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana. Temos assim a prova definida de que o desenvolvimento econômico – a idéia de que os pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais países ricos – é simplesmente irrealizável.

Ponderando essa idéia de desenvolvimento econômico como sendo um processo impossível, também existem aqueles autores que vêem de forma articulada as variáveis quantitativas do crescimento econômico aos processos qualitativos, que são fatores estruturais, históricos, culturais, sociais e ecológicos que também provocam as diferenciações nesse processo. A visão mais freqüente sobre essa visão de desenvolvimento é a relacionada ao crescimento econômico. Isso implica dizer que se um país possuir Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elevado, intensa industrialização e tecnologia, seria um país considerado desenvolvido. Os defensores dessa noção afirmam que a inovação tecnológica e o progresso material, já levariam a uma melhoria dos padrões sociais, mesmo que o crescimento tomasse rumos diferenciados nos países.

Quando surgiu o primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano (1990), o crescimento da economia passou a ser entendido como componente de uma realidade dinâmica, que possui outros fatores intervindo nesse processo. Constatou-se, nesse documento, que o crescimento econômico nem sempre trouxe benefícios para os países. Assim afirma Veiga (2005:31):

O gênio inventivo do homem foi canalizado, nos últimos duzentos anos, para a criação técnica, o que explica sua extraordinária capacidade expansiva. E é a esse quadro histórico que se deve atribuir o fato de que a teoria do desenvolvimento tenha ficado circunscrita à lógica dos meios, tendendo a se confundir com a explicação do sistema produtivo que emergiu com a civilização industrial.

Dessa forma, a idéia de desenvolvimento apenas como crescimento econômico, que surge no século XIX, vai sendo desconstruída, pelo simples fato da reprodução do capital não ser suficiente para refletir os problemas da realidade social.

Para outros pensadores, as noções de desenvolvimento como crescimento econômico ou como mito, não explica as transformações pelas quais passam a sociedade na esfera material e subjetiva quando referente à moral, valores e significados sociais. É o que Amartya Sen, chamou de “desenvolvimento como liberdade”. Para esse autor, a expansão da liberdade é o principal meio do desenvolvimento, em que o crescimento econômico é somado a outros determinantes, como acesso a educação, saúde, direitos civis, políticos, e outros, que permitem expandir as liberdades. Mas se a liberdade é importante para realizar mudanças na vida das pessoas, o uso da mesma representa apenas uma alternativa, já que o poder de escolha dependerá unicamente da avaliação individual das alternativas. No entanto essa liberdade a qual se refere o autor poderá realizar várias combinações disponíveis para escolhas e possíveis efetivações.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento humano é avaliado a partir da noção básica de efetivações que permite conhecer a riqueza do ser humano enquanto agente modificador da realidade social. Essas efetivações refletem capacidades e modos de ser de uma pessoa que, quando inseridas num contexto social, podem ser vistas por diferentes perspectivas. Para Sen (1993), é a partir da especificação dessas efetivações e capacidades de realização que devem ser considerados os valores sociais. Portanto cada pessoa dispõe de meios para obter um retrato da sua vida, que pode ser cheia de efetivações, concretizando a qualidade de vida ou cheia de privações pela ausência dos meios.

A liberdade de escolha não é, nesse caso, o fator determinante para uma vida feliz, porque há situações em que muitas pessoas terão de escolher entre as possibilidades de vida que lhe são ofertadas e os seus desejos humanos. Esse modo de pensar o desenvolvimento tem como fatores determinantes os instrumentos sociais e econômicos voltados

para construção das noções de valores e capacidades. Como diz Sen (1993:332):

[...] as coisas que as pessoas consideram valiosas fazer ou ser podem ser muito diversas, e as capacidades valiosas variam desde a liberdade elementar, tais como livrar-se da fome e da desnutrição, até capacidades complexas, tais como a obtenção do auto-respeito e a participação social.

Nessa perspectiva, sinaliza Dowbor (1995), se faz necessário compreender a hierarquia dos espaços locais de reprodução social, que através de conceitos como: globalização, blocos econômicos, poder local, permite (re)pensar o conceito de “Estado-nação”, por onde ocorrem as transformações na dinâmica social.

## 2.1. Concepções de desenvolvimento local e sustentável

Nos anos de 1980 se começa a dar uma significação ao poder local como espaço de possibilidades, de experimentos democráticos inovadores e exercício da cidadania (Costa, 1993). Assim, na medida em que há uma revalorização cultural e das tradições, o local passa a ter um papel importante na unificação do Estado nação. Surge nesse período uma espécie de preocupação com o bem-estar humano, aparecendo na sociedade uma nova noção de desenvolvimento: o desenvolvimento local, que apresenta uma visão mais realista da identidade local e promove um novo significado da noção de cidadania.

Na transição do regime autoritário para a democracia política, ocorre o marco desse processo de ressignificação do local, pois surgem novos atores sociais e políticos e o tema do poder local incorpora-se na agenda política brasileira. Isso significa promover o desenvolvimento local para viabilizar a democracia. Para Costa (1993:114):

Até os anos 80 [do século XX], no imaginário e no discurso político, nas elaborações acadêmicas e nos meios de comunicação, a imagem do local, geralmente ancorada numa percepção da realidade dos pequenos e médios municípios, tinha o estatuto instituído pela negatividade [...].

É importante destacar que o local, apesar de ressignificado, continua a ser o espaço do coronel, das relações privadas e do clientelismo político, pois estas são características históricas do sistema representativo republicano, que compõe a cultura política brasileira. Entretanto, esse mode-

lo de desenvolvimento permite construir outra imagem representativa do local, de forma positiva, fato viabilizado em grande medida com a promulgação da Constituição de 1988, que reforçou as experiências de atores políticos e novas possibilidades de ação das gestões locais.

Esse modelo questiona o padrão de desenvolvimento econômico-quantitativo vigente, para promover reflexões e práticas baseadas em padrões sustentáveis de produção, na participação e controle social. Assim, a participação popular torna-se expressão da sociedade civil e começa a instituir práticas e espaços da política.

O desenvolvimento local, portanto, busca poder inserir diferentes mercados, valorizando as potencialidades locais, para atender a demanda do mercado globalizado. Porém, como observa Cardoso (2006:89):

Não se trata, entretanto, de uma visão reducionista; que exclua a importância das macro-políticas nacionais e/ou regionais, mas sim de um outro enfoque sobre a problemática do desenvolvimento. É, portanto, um olhar sistêmico que contempla a interseção entre o local/global, global/local, rearticulando um novo compromisso social onde o crescimento econômico e a equidade social possam caminhar juntos.

Durante muito tempo o desenvolvimento econômico era o único determinante para compreender o processo de desenvolvimento. Hoje surgem outras dimensões (social, cultural, política e ambiental) que determina ou condiciona esse processo. Então podemos afirmar que o desenvolvimento local depende das condições naturais, humanas e sociais articuladas. A partir dessa análise, a dimensão ambiental, no que se refere à manutenção dos recursos naturais para gerações futuras, ganha maior visibilidade, já que a relação do ser humano com a natureza durante séculos sempre foi uma relação de exploração dos recursos naturais.

Considerar o desenvolvimento como produto dessa relação homem e meio ambiente, de forma sustentável, possibilita ampliar a visão de preservação e conservação dos recursos naturais com um padrão de organização dos seres vivos, visando às gerações futuras. Esse novo paradigma exige a participação da sociedade civil desde as discussões à operacionalização do processo de mudanças para garantir sua sustentabilidade.

A década de 1970 é marcada por diferentes tentativas de institucionalização da problemática ambiental. Os diversos debates sobre a relação desenvolvimento e meio ambiente que surgem, afirma ser contraditório,

pensar o desenvolvimento enquanto “desenvolvimento social” e não como crescimento econômico e ao mesmo tempo pensar meio ambiente como “capacidade de absorção do ecossistema humano”. Assim torna-se relevante pensar meio ambiente com significado de sentidos socioculturais e interesses divergentes e não apenas como reserva de recursos materiais ameaçados de esgotamento, como predomina no senso comum.

O debate atual sobre sustentabilidade provoca uma reflexão sobre a possibilidade dos conflitos existentes na sociedade serem resolvidos por meio do diálogo entre os atores, já que existem distintas formas destes interagirem com o meio ambiente. Por exemplo, as pessoas que exploram o meio ambiente para adquirir riquezas, para aprimoramento tecnológico, diferem daquelas que retiram os recursos para subsistência alimentar.

Apesar disso, a partir do início da década de 1990, consagra-se o uso do termo “desenvolvimento sustentável”, como um reconhecimento dos graves problemas ambientais em escala planetária (Zhorí, 2005). E vários são os instrumentos criados para tentar viabilizar essa proposta, como a agenda 21, principal documento resultante da RIO-92, que representa uma busca por consenso da sociedade sobre a necessidade de iniciativas que tornem o século XXI viável. O Protocolo de Biosegurança no âmbito das Nações Unidas, em 1999, e o protocolo de Quioto, em 1997, são outras iniciativas que, na prática, também não têm se concretizado.

Apenas nos últimos anos do século XX, é que o conceito de sustentabilidade se torna uma idéia quase que universalmente aceita, se inserindo no debate teórico e político. Em algum momento da história, este era apenas um velho conceito da biologia populacional e em outro passou a delimitar o campo de luta política para a problemática ambiental, estando presente na agenda política internacional.

Como já foi dito, a noção de sustentabilidade permeia todas as dimensões da vida (econômica, social, territorial, científica e tecnológica, política e cultural), sendo, portanto, a resultante de práticas para a sociedade se tornar mais justa. Nesse sentido, algumas pessoas e instituições que acreditam e praticam essa nova proposta de desenvolvimento, focado na sustentabilidade, têm seus objetivos voltados para um crescimento econômico que promova melhorias na qualidade de vida da população, e que explore as potencialidades locais com melhor aproveitamento dos recursos humanos e naturais. Para isso, as pessoas são chamadas a participar e construir coletivamente esse desenvolvimento, através da

construção de parcerias entre os atores sociais, formas de solidariedade e cooperação. A sociedade passa a ser requerida para participar e interferir nas decisões que afetam a sua vida, no seu bairro, na sua cidade, enfim. Essa passa a ser uma condição *sine qua non* para a eficácia da nova proposta de desenvolvimento.

Essa organização da sociedade, combinada com novas formas de gestão do setor público e com a eficiência econômica, permitirá viabilizar esse desenvolvimento local e sustentável. Porém, para que haja essa participação requerida para a eficácia da proposta, o Estado deve promover as condições e espaços para que a mesma se torne real, reverendo e redefinindo a operacionalização das políticas públicas, e também abrindo espaços para a participação social na promoção do desenvolvimento. Como diz Leal (2003), se torna necessário revalorizar a esfera do local, na medida em que se caminha para a reforma do Estado, devido a existência de sérias limitações estruturais para que se efetivem qualquer processo de participação social.

## 2.2. A emergência da sustentabilidade e a redefinição dos papéis dos atores sociais

A noção de Estado que, através de suas instituições, regulamenta a vida social, controla os conflitos e promove o desenvolvimento industrial, permanece ativa desde o momento da “Grande Depressão de 1929” até o fim dos anos de 1980. Era o período de chamado “intervencionismo”. Antes disso, prevalecia o funcionalismo do mercado, também definido como liberalismo, momento no qual competia ao Estado apenas o papel de garantir a propriedade privada.

No fim dos anos de 1930, o pressuposto de que “a oferta cria a sua própria demanda” foi testado e reprovado, uma vez que se aumentavam cada vez mais os investimentos na economia sem um aumento correspondente na procura por esses produtos, ao ponto de provocar um desequilíbrio entre o capital acumulado para produção e a falta de mercado consumidor. Com o início dessa crise econômica, o papel do Estado é redefinido, passando a intervir, agora, nos assuntos relacionados à economia e, também, nas questões relacionadas às necessidades sociais dos indivíduos, muito agravada com aquela crise.

Durante a década de 1980, esse modelo intervencionista de Estado também entra em crise. A partir desse período, na medida em que se buscam alternativas inovadoras para a reestruturação e organização do Estado, a sociedade igualmente vai sofrendo transformações socioe-

conômicas e políticas. Vale ressaltar que essas transformações políticas e econômicas estão diretamente relacionadas às novas formas de produção e gestão do trabalho, orientadas pelo neoliberalismo econômico, num contexto de globalização e mundialização do capital. Neste sentido, tais transformações se fazem necessárias, para garantir que o Estado continue a cumprir a sua dupla função no sistema capitalista, quais sejam, garantir a acumulação do capital e a legitimidade do sistema.

Assim, desde o final dos anos de 1970, várias alterações vêm sendo realizadas na estruturas dos Estados dos países centrais, o que vem se refletir no Brasil apenas durante a década de 1990, momento em que emerge, também, em nível mundial, o debate sobre as causas da relação negativa entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente.

Desde então, consolida-se o entendimento de que um novo modelo político e econômico se faz urgente, apontando-se para uma necessidade de reforma de Estado que redefine seu papel nas mais variadas dimensões. Esse período marca o início do processo de descentralização no Brasil, momento em que se regulam os espaços e se partilham as obrigações entre os três níveis de governo (União, Estados e Municípios). Para Buarque (2002:54):

A descentralização contribui para a democratização dos processos decisórios e fortalece o poder local, ampliando as oportunidades que tem o cidadão de escolher suas alternativas e decidir sobre seu destino nas formulações imediatas e diretas das necessidades e alternativas de desenvolvimento local.

Essas transformações políticas no âmbito do Estado e da sociedade civil têm suas raízes na experiência Brasileira contra o regime militar instaurado no país em 1964, em que a sociedade civil busca se organizar para combater o autoritarismo do Estado. Essa luta era composta por vários tipos de movimentos sociais, sindicatos dos trabalhadores, associações de profissionais (como advogados, jornalistas), universidades, Igrejas, imprensa, dentre outros, e contribuiu para fortalecer a nossa visão de democracia e de cidadania. Para alguns autores como Dagnino e Avritzer, surge, no Brasil, a partir da década de 1970, uma sociedade civil autônoma e democrática, pois nesse período houve um crescimento exponencial das associações civis, em especial das associações comunitárias. Além disso, ocorreram muitas mudanças na noção de direitos, e a mobilização social acaba por defender uma idéia de autonomia pública de apresentação de demandas e de negociação com o Estado.

No entanto, destaca-se que esse processo de democratização se iniciou com a luta contra a ditadura militar, mas que continua até os dias atuais. O marco formal desse novo momento é a Constituição Federal de 1988, que expande a possibilidade de participação da sociedade civil, através de espaços públicos, com vistas à ampliação e democratização da gestão estatal. Esses espaços se constituem em canais de participação para a sociedade assegurar seus direitos e a suas condições de mobilização e organização, e prevê a igualdade de acesso a todos os cidadãos. Entretanto, é importante destacar que a construção desses espaços ocorre num intenso processo de disputa entre os interesses divergentes existentes na sociedade brasileira.

Assim, todas essas transformações importantes nas formas de atuação da sociedade civil precisam ser bastante ponderadas, uma vez que, durante os períodos de recessão econômica e o conseqüente agravamento das desigualdades sociais, surgem várias políticas sociais que refletem o velho caráter centralizador e excludente da administração pública, existente nos tempos do intervencionismo do Estado militar.

Ainda assim, o discurso da participação em voga a partir dos anos de 1990 no Brasil, dá especial ênfase na noção de que a participação da sociedade deve provocar mudanças no padrão de planejamento e execução das políticas públicas. Nesse contexto, ainda que os interesses dos grupos sociais fossem divergentes, obrigar-se-ia o Estado e os outros atores sociais a negociarem, atuando conjuntamente na busca de soluções para promoção da cidadania. Essa participação seria viabilizada pela construção de alguns instrumentos, tais como conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, dentre outros.

O orçamento participativo surge como a mais expressiva política participativa brasileira, na medida em que se torna instrumento de participação da população de baixa renda e de transferência de recursos materiais públicos. O objetivo dessa política é democratizar a relação entre sociedade civil e Estado (Poder local), para que a mesma possa introduzir mudanças efetivas na vida da sua comunidade. Mas, também, esse instrumento se configura em espaço de disputa e articulação de diferentes discursos políticos.

Já os conselhos gestores estão divididos em: conselhos de políticas públicas; conselhos temáticos e conselhos de programas<sup>3</sup>. Os conselhos

---

<sup>3</sup> Esta classificação foi utilizada na pesquisa “Conselhos Municipais e Políticas Sociais” (IBAM, IPEA, Comunidade Solidária, 1997).

de políticas públicas são previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e possuem atribuições na esfera de governo com práticas de planejamento e fiscalização das ações. São concebidos como fóruns públicos para negociar os interesses de vários grupos sociais com menos acesso aos espaços de decisão. Estão divididos em Conselhos de Saúde, Assistência Social, de Educação, de Direitos da criança e do adolescente, dentre outros. Têm o objetivo de garantir o exercício desses direitos sociais, como é previsto no texto constitucional.

Nas décadas de 1970 e 1980 surgiram outras experiências de conselhos, que diferem desses conselhos gestores descritos anteriormente. São os conselhos comunitários, os conselhos populares e os conselhos administrativos (Teixeira, 2001). Esses autores descrevem os conselhos comunitários como espaços de apresentação das necessidades da comunidade para as representações das políticas locais. Mas explicam que: essas iniciativas surgem como uma tentativa de resposta dos governos eleitos a partir de 1982 à crescente mobilização popular, buscando neutralizar a força política que algumas organizações populares passaram a ter.

Os conselhos populares são espaços criados pelos movimentos sociais, apresentando uma menor formalização e não possuindo envolvimento institucional, pois a relação com o Estado e com os partidos políticos visava apenas a autonomia desses conselhos. E os conselhos administrativos eram para gerenciamento direto das escolas, creches, hospitais, etc, não possuindo, assim, poder para intervir nas políticas públicas.

Portanto, para diferenciar os conselhos gestores de outras experiências de conselhos, é preciso antes de tudo saber que os primeiros são espaços públicos com composição paritária (representações equivalentes da sociedade civil e do Estado) e plural, e que também possuem natureza pública dos acordos. Além disso, funcionam como instâncias deliberativas, ou seja, com competência legal para formular e fiscalizar políticas públicas, com vistas a promover a democratização da gestão. No entanto é preciso compreender melhor como esses espaços estão sendo representados, a dinâmica do seu funcionamento, as disputas internas de poder e as possíveis dificuldades para concretizar o processo democrático.

Na medida em que cresce no país esses espaços políticos, surgem outras entidades representativas, como as ONG's, que estão diretamente envolvidas na participação social nesses conselhos. As ONG's surgem com maior expressão a partir dos anos de 1970, ao lado dos movimentos sociais, mas nessa época eram os movimentos sociais que se articulavam para dar respostas às necessidades específicas dos indivíduos, por

exemplo, em como defender os direitos das mulheres, da criança e do adolescente, do trabalhador, etc. Enquanto que as ONG's surgiram com a "missão" de contribuir com a organização interna dos movimentos sociais, articulando e transferindo recursos para atender a demanda social.

Portanto, pode-se perceber que todas essas lutas sociais vêm sendo redefinidas e novos papéis estão sendo requeridos e assumidos pelos atores sociais (Estado, Mercado e Sociedade Civil). Entretanto, é necessário destacar que todas essas mudanças surgem a partir da nova dinâmica de gestão do próprio Estado e da posição que a sociedade civil ocupou nesse processo de crises e avanços dos modelos político e econômico vigentes.

### **3. Análise preliminar da atuação das Ong's na região metropolitana de Natal**

Como já foi mencionado, para realização dessa pesquisa se efetuou, primeiramente, um levantamento bibliográfico para embasar a investigação empírica e, em seguida, para escolha da amostra a ser estudada, teve-se acesso ao mapeamento das ONG's que atuam no Rio Grande do Norte, realizado pelo Núcleo Avançado de Políticas Públicas - Observatório das Metrôpoles, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.

A partir de uma lista com 31 organizações cadastradas, foi feita uma seleção, de forma não-aleatória, utilizando-se os seguintes critérios: participação em fóruns de discussão e conselhos de políticas públicas; área geográfica de atuação; inserção em debate sobre questões metropolitanas. Isso permitiu a definição de uma amostra composta de 08 organizações a serem investigadas. Essa investigação se deu a partir de observação sistemática nas ONG's, assim como através da realização de entrevistas estruturadas com os dirigentes das organizações e aplicação de questionários com perguntas de múltipla escolha e abertas aos demais participantes (integrantes).

As entrevistas possibilitaram perceber a posição dos dirigentes quanto aos espaços de participação, a avaliação que faziam sobre esses espaços e identificar como se dá a sua reflexão sobre o modelo de desenvolvimento sustentável e a importância das políticas públicas com as quais trabalham para efetivação dessa proposta. Assim, partimos da idéia que o processo de pesquisa deve ser um caminho para conhecer a realidade ou decodificar possíveis verdades e que isso requer um tratamento

específico e diferenciado sobre cada um dos pontos de vista das pessoas que compõem as organizações estudadas.

A região metropolitana de Natal foi criada pela Lei Complementar Estadual No. 152/97, de 16/01/1997, compreendendo os seguintes municípios: Natal, Ceará-Mirim, Estremoz, Macaíba, Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, São José do Mipibú e Monte Alegre. Essa área apresenta-se como uma das regiões de maior dinamismo econômico e social do Rio Grande do Norte, mas, no que se refere à urbanização, possui acentuada diferença com a população rural de alguns municípios e, em alguns deles, a população rural é superior à população urbana.

A cidade de Natal é a capital do estado do Rio Grande do Norte e, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sua população em 2005 era composta de 778.040 habitantes e, com esses outros municípios, forma-se uma aglomeração urbana de 1.240.734 habitantes. Natal possui uma área de 170,298 Km<sup>2</sup>, composta com 36 bairros dispostos em quatro regiões administrativas (Norte, Leste, Oeste, Sul), com índice de desenvolvimento humano 0,787 (PNAD/2000), expectativa de vida de 68,78 anos (CENSO/2000), Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 5.778.300.000,00 (IBGE/2004). O clima da cidade é tropical e é dotada de muitas belezas naturais, atraindo aproximadamente 2 milhões de turistas por ano, concentrando, atualmente, mais de 25% de sua população economicamente ativa trabalhando nessa atividade.

Embora os outros municípios estejam crescendo bastante, há a concentração das atividades econômicas em Natal. Isso permite criar uma abertura maior para participações em espaços de discussão, possibilidades de parcerias, acesso a espaços de produção do conhecimento, dentre outros. Dessa forma a dinâmica da cidade torna-se atrativo para muitas ONG's do Estado.

Ao analisar a lista das ONG's disponibilizada para essa pesquisa, é percebida uma concentração de suas sedes no município de Natal, mesmo aquelas que atuam na região metropolitana. Das 31 ONG's cadastradas, 25 têm sede em Natal, 02 em Parnamirim, 01 em São Gonçalo e 03 estão fora da região metropolitana (Tibau e Campo Grande). Houve uma grande concentração na zona Leste de Natal com 15 organizações, 02 - zona Norte, 04 - zona Sul e 04 - zona Oeste. A Tabela 1 apresenta as organizações escolhidas para compor a amostra desse estudo:

**Tabela 1. Composição da amostra das ONG's pesquisadas**

<b>Organização Não-Governamental</b>	<b>Localização</b>	<b>Área de atuação</b>	<b>Missão</b>
ADOTE	Zona Oeste	Estado do RN	Assistência à pessoa com deficiência
APABB	Zona Sul	Estado do RN e outros	Ações em prol de pessoas com deficiência
CDI	Zona Sul	Estado do RN	Inclusão social a partir da Inclusão digital
NATAL VOLUNTÁRIOS	Zona Leste	Região metropolitana de Natal	Ação voluntária e responsabilidade social, empresarial.
SAR	Zona Leste	Alguns municípios do RN	Universalização e acesso de direitos
CANTO JOVEM	Zona Leste	Estado do RN	Desenvolvimento da cultura de direitos de adolescentes e jovens
AMIMAIS	Parnamirim	Estado do RN	Educação ambiental, saúde pública;
GACC	Zona Leste	Estado do RN	Assistência psicossocial à criança com câncer

Fonte: dados da pesquisa.

A partir da análise dos dados coletados, pode-se perceber que predomina nas ONG's pesquisadas, um modelo de hierarquia verticalizado, com a distribuição, pelos dirigentes, de papéis importantes na gestão dessas organizações, como Presidente, vice-presidente, tesoureiros e coordenadores. Esse modelo parece impedir que alguns membros dessas organizações participem, de fato, do processo de decisão, de forma que se sintam representados e, também, representando.

Por outro lado, aparece também na amostra pesquisada, um modelo de gestão em que as funções são distribuídas apenas para execução de atividades específicas, possibilitando, assim, uma relação descentralizada nas ações administrativas. Isso significa, para os sujeitos envolvidos nesse processo, uma forma mais democrática e transparente de atuação, como aponta a representante da ONG Canto Jovem:

“A gente tinha a dificuldade de reunir o conselho e nesse novo formato, com diretores, temos uma gestão mais aberta, onde tomamos a decisão coletivamente e conseguimos caminhar [...] Isso facilitou os encaminhamentos tanto na articulação como nessa parte burocrática.” (Entrevista realizada em 14/06/07).

Assim, na medida em que as escolhas dos representantes para os espaços de participação (fóruns, movimentos sociais, conselhos de políticas públicas) são indicações da presidência, acaba se direcionando essa representatividade dentro da equipe e assim as mesmas pessoas sempre acabam ocupando esses espaços. Mas, por outro lado, nesse estudo se percebe, também, que algumas organizações têm exigências quanto aos critérios para ser representante, tais como: aproximação com as áreas específicas de discussão, conhecimento da realidade da ONG, possuir vínculo com a organização e/ou com esses espaços de participação e disponibilidade para as reuniões. É importante frisar que esses critérios norteiam as decisões, mas não garantem uma escolha com a participação e discussão de todos os componentes.

Outro ponto que se destaca na análise dos dados realizada, é a constatação de que a maioria das organizações pesquisadas atua predominantemente nos conselhos de políticas públicas, que é um mecanismo criado para viabilizar a democratização da gestão pública e possibilitar o princípio da universalidade, consolidado com a Constituição de 1988. Esse espaço faz parte da estrutura administrativa do Estado e muitas vezes são apontados como espaço que ainda precisam avançar na efetivação de suas ações. Mas também é apontado que o fato de existirem, como espaço para discussão, já se configura como possibilidades democráticas, cujos segmentos sociais são diversos e possuidores de uma cultura política que acompanha a relação entre governo e sociedade civil. Para a representante da Adote:

“O conselho sempre tem mudanças na composição. Acho que tem crescido muito, capacitações tem acontecido com os próprios conselheiros, tem a visão da responsabilidade do seu papel como representante. Então nosso papel é de muita responsabilidade na democracia, tanto na fiscalização, como na criação de políticas públicas”.(Entrevista realizada em 1/06/07).

Quando os representantes das ONG's avaliam esses espaços, apontam o despreparo de algumas pessoas, no que se refere a formação política, como um obstáculo para efetivação da democracia e para que se sintam representados. Outra queixa recorrente se refere ao desconhecimento sobre sua existência de reuniões e do seu calendário, para ampliação da participação dos integrantes; assim como a falta de disponibilidade e compromisso dos conselheiros. Isso nos permite inferir que a falha começa desde a escolha desses representantes, o que atinge todo o pro-

cesso de discussão e se reflete nas decisões direcionadas às políticas públicas. O aspecto que considera como positivo o simples fato desses espaços já existirem, não deve desconsiderar a urgência de uma discussão sobre a representação desses segmentos. Quem estão representando? Para quê? As entrevistas e questionários analisados mostra que está claro para os atores sociais desses espaços, a necessidade de se avançar muito na busca por consolidação desses instrumentos, e que ainda se prevalece nas relações políticas do Brasil, as relações hierarquizadas e autoritárias, tanto em âmbito governamental como não-governamental. Segundo o presidente do CDI:

“Algumas vezes nesses espaços, pela própria natureza que envolve muitas entidades, a discussão fica um pouco restrita e difícil de levar as decisões a cabo. Mas o lado positivo é o fato de existirem e está crescendo. Precisamos criar mecanismos mais constantes para que essa interação e discussão existam”. (Entrevista realizada em 21/06/07).

Na avaliação desses espaços quanto a efetivação da democracia, se observou que os representantes das ONG's estão insatisfeitos, devido, sobretudo, ao despreparo de algumas pessoas que estão representando tais organizações, o problema cultural da não-participação e o pouco tempo disponibilizado por alguns representantes para participarem das reuniões, comprometendo, assim, o andamento das decisões e a verdadeira representação. Isso evidencia o uso indevido dos espaços decisórios. Mesmo que os dados apontem para algumas iniciativas democráticas, como a existência de uma pauta de discussão para abordar os temas sugeridos coletivamente; todos terem direito ao voto e algumas capacitações, alguns entrevistados ainda consideram insuficientes.

Alguns temas são apontados pelos entrevistados como uma necessidade de discussão nesses espaços: a questão da interdição e acessibilidades de pessoas com deficiência (APABB); Castração em massa de animais (AMIMAIS); juventudes, violência e empregabilidade dos jovens (CANTO JOVEM); saneamento básico (NATAL VOLUNTÁRIOS); Modelo de financiamento das entidades do 3º setor e geração de renda (CDI); dentre outros que estão na pauta de discussão.

A Tabela 2 mostra o que cada organização entrevistada aponta como resultado positivo da suas ações desenvolvidas na sociedade.

**Tabela 2. Resultado considerado positivo para cada ONG segundo elas próprias**

<b>Organizações não-governamentais</b>	<b>Resultados na sociedade civil</b>
ADOTE	Conhecimento dos direitos da pessoa com deficiência; promoção de campanhas preventivas de deficiências.
APABB	Promoção da inclusão das pessoas com deficiência através do lazer; resgate da cidadania; reconhecimento das capacidades da pessoa com deficiência.
AMIMAIS	Resgate de animais abandonados ou mal-tratados; conseguindo famílias substitutas; conscientização da posse responsável de animais.
CANTO JOVEM NATAL VOLUNTÁRIOS	Credibilidade dos jovens nos espaços de participação. Mobilização social para participação.
GACC	Atendimentos às famílias que estão com a problemática do câncer infantil.
CDI	Acesso de mais de 300 jovens e adultos aos cursos de informática básica e noções de cidadania.
SAR	Conscientização de jovens, mulheres, sociedade civil para participação.

Fonte: dados da pesquisa.

Da análise das questões apresentadas acima, pode-se constatar que as ONG's pesquisadas na área metropolitana de Natal, em sua maioria, possuem uma atuação importante para o acesso às políticas públicas, mas, revelam também uma fragilidade na defesa por garantia dos direitos sociais, uma vez que as lutas não estão sendo articuladas e as ações ocorrem de forma isolada, para um processo que exige fortalecimento das discussões e emergência de mecanismos de controle das ações executadas.

Apesar disso, pode-se constatar que algumas mudanças vêm ocorrendo na cultura política daquelas organizações, na medida em que, vários segmentos estão conquistando mais espaço, como grupos de jovens e de mulheres. Porém, saber se essa mudança vai se reverter em ganhos reais para tais segmentos, requer um maior conhecimento dos posicionamentos de cada um deles em particular, visando perceber como se dá a sua participação nas decisões. O importante a ser frisado é que essas iniciativas vêm sendo criadas e implementadas pelos movimentos sociais, possibilitando, assim, a criação de caminhos alternativos e viáveis para a conquista da cidadania.

## **Considerações finais**

A partir da segunda metade da década de 1980 o tema da participação cidadã e da ampliação dos espaços democráticos foi introduzido na agenda pública pelos diversos atores sociais no Brasil, consolidando-se, institucionalmente, com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, que efetivou a idéia de descentralização das políticas públicas e da governança democrática.

Observa-se, também, que a crise do Estado gerada com o fim do modelo intervencionista, provocou a busca por soluções alternativas para o desenvolvimento humano, econômico e social, surgindo, assim, um novo paradigma de desenvolvimento com bases sustentáveis e iniciativas que vêm sendo criadas e implementadas por organizações da sociedade civil, sobretudo as ONG's. Este fato possibilitou a criação de caminhos alternativos e viáveis para a conquista da cidadania e mostrou a necessidade em avançar nas discussões e proposições de como efetivar a participação social requerida pela nova proposta de desenvolvimento.

Existe, atualmente, uma tendência à afirmação das ONG's no papel de mediação e de articulação dos interesses e direitos dos segmentos sociais, principalmente nos espaços de participação democráticos. Contudo, a sua atuação junto à sociedade transita entre a pressão pela implementação das políticas públicas e a tentativa de sua supressão, em decorrência das várias denúncias de malversação do dinheiro público e do fraco controle do Estado sobre a atuação dessas organizações.

Apesar disso, a criação dos conselhos gestores municipais, compostos de forma paritária, com a competência de implementar e fiscalizar as políticas públicas em seu âmbito local, foi uma das proposições mais recorrentes para a implantação de uma nova relação entre o poder público, o mercado e a sociedade civil. Entretanto, através desse estudo, foi observado uma série de problemas referentes à atuação das ONG's nesses espaços de discussão, que perpassam pela imprecisão na execução de ações decididas coletivamente; pelas limitações no acompanhamento e análise crítica dos resultados alcançados; pela falta de formação política dos representantes para ocuparem esses espaços; pela cultura da não-participação da sociedade civil nesses espaços; além do fato de, em muitos casos, ainda prevalecerem nesses espaços, práticas autoritárias, que vão desde a escolha das lideranças a não aceitação das opiniões contrárias (sendo que, algumas vezes, os representantes deliberaram propostas que comprometiam o direcionamento das políticas públicas para a

inclusão social), fazendo com que os cidadãos acabem por não se sentirem representados nesses espaços de construção coletiva.

Um outro aspecto também verificado no estudo é o desconhecimento dos entrevistados sobre o que seja o desenvolvimento sustentável, assim como a dificuldade apresentada pelos mesmos para opinar se a atuação das ONG's em que atuam contribui para a efetivação dessa proposta. Percebe-se que, para a maioria dos entrevistados, a atuação das organizações se dá a partir de ações pontuais e práticas clientelistas entre os associados, o que sugere a necessidade de avançar no uso dos mecanismos democráticos, na perspectiva de construção de políticas públicas que promovam a cidadania e uma nova proposta de desenvolvimento, mais justa e equitativa.

### *Perspectivas*

A realização dessa pesquisa junto às ONG's que atuam na região metropolitana de Natal, indicou a necessidade de iniciar a discussão sobre o conceito de desenvolvimento sustentável nesses espaços de participação, para provocar uma aproximação com essa nova perspectiva de desenvolvimento, o que possibilitaria que os vários profissionais que elaboram projetos sociais, possam trabalhar na busca pela efetivação dessa proposta. A carência de profissionais especializados na área, com formação política e técnica sobre o tema, contribui para o uso indevido dos mecanismos de participação.

Essa reflexão amplia a discussão para a necessidade de realização de mais estudos na área, como a importância da participação no segmento da sociedade civil; o desenvolvimento sustentável como possibilidade de fortalecer a rede de atendimento dos serviços públicos; o significado da não-participação para as políticas sociais; os espaços de participação como caminhos para a perspectiva da sustentabilidade, dentre outros. Assim temos a proposta de continuidade dessa pesquisa, visando contribuir para ampliar a discussão sobre políticas públicas, o desenvolvimento sustentável e a importância da participação da sociedade nesse processo de construção coletiva.

É nosso compromisso, também, elaborar oficinas com as organizações estudadas, para apresentação dos resultados alcançados; assim como realizar essa discussão em eventos científicos. Espera-se, com isso, instigar outros profissionais a estudarem sobre esses espaços, na busca pela efetivação de um novo projeto societário, construído de forma democrática e sustentável.

## **Bibliografia**

- Ammann, Safira Bezerra (1991). “Movimentos sociais: unidade na diversidade”. In.: *Revista Serviço Social e Sociedade*, N° 36. São Paulo: Editora Cortez.
- Bastos, Fernando (2001). “O mito do desenvolvimento e a natureza simbólica do progresso”. In: *O município no século XXI*. Natal: Base de pesquisa Estado e políticas públicas/PROEX-UFRN/Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Bobbio, Norberto (1986). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marcos Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Buarque, Sérgio (2002). “Desenvolvimento Local e globalização”. In.: *Construindo o Desenvolvimento Local sustentável: metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro: Editora Garamond.
- Cardoso, Gil Célio de Castro (2006). “O Estado desenvolvimentista e o Nordeste: o BNB em busca de um novo modelo de desenvolvimento regional”. Natal: UFRN (*Tese de doutorado em Ciências sociais*).
- Costa, João Bosco Araújo da (1993). “Poder Local, democracia e participação popular: a experiência de Janduí – RN (1982/92)”. São Paulo: PUC/SP (*Dissertação de mestrado em Ciências Sociais*).
- Dagnino, Evelina (2002). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Diniz, Eli (1995). “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, pp. 385-415.
- Dowbor, Ladislau (1995). “Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços”. *Revista São Paulo em perspectiva*. São Paulo: jul-set.
- Evans, Peter (1993). “O Estado como problema e solução”. *Revista Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n° 28/29.
- Furtado, Celso (1981). *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Goldard, Olivier (2005). “A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceito, instituições e desafios de legitimação”. IN VIEIRA, Paulo Freire et al. *Gestão integrada*

- e participativa dos recursos naturais: conceitos, métodos e experiências.* Florianópolis: Editora APED.
- Gonçalves, Arlindo. “O conceito de governança”. [On line][acesso: 02.11.2006] Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>.
- Pratz, Joan. “La construcción histórica de la idea de desarrollo”. [On line]. Biblioteca de ideas, Instituto Internacional de Governabilidad: Paper, núm. 34 [acesso: 18.10.2001] Disponível em: <<http://www.iigov.org>>.
- Rosenau, J. (2000). *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora UnB.
- Santos, Maria Helena de Castro (1997). “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. In.: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, pp. 335-376.
- Sen, Amartya (1993). “O desenvolvimento como expansão de capacidades”. *Revista Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, nº28/29.
- Teixeira, Elenaldo (2001). *O local e o global*. São Paulo/Recife/ Salvador: Cortez/EQIP/UFBA.
- Veiga, José Eli da (2005). *Desenvolvimento sustentável. O desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Garamond.
- Zhourí, Andréa (2005). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos sócioambientais*. Organização por Andréa Zhourí, Klemens Laschefski, Doralice Barros Pereira. Belo Horizonte: Editora Autêntica.



# Planificación y gestión de suelo urbano para vivienda de bajo costo. Experiencias en países de Iberoamérica y sus implicaciones para México

*Julio Guadarrama García*<sup>1</sup>

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias,  
Universidad Nacional Autónoma de México, México

*Guillermo Olivera Lozano*<sup>2</sup>

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias,  
Universidad Nacional Autónoma de México, México

*Carla Alexandra Filipe Narciso*<sup>3</sup>

Postgrado en Urbanismo, Facultad de Arquitectura  
Universidad Nacional Autónoma de México, México

## Introducción

En un contexto histórico donde la gobernanza urbana se ha caracterizado por la implantación de un estilo empresarialista, y donde la producción del espacio urbano ha sido configurada por el imperio de los mercados (Harvey, 1989, 2008 y 2010; Theodore, Peck y Brenner, 2009), cabe preguntarse si los gobiernos locales aún tienen la capacidad de atender las necesidades de suelo y vivienda de los grupos sociales más desfavorecidos que a menudo no son atendidas por el sector privado. La experiencia de México ofrece una respuesta negativa a la pregunta de investigación anterior, debido a la conjugación de dos elementos clave: la debilidad y negligencia de los gobiernos locales para conducir el crecimiento de las ciudades *vis-à-vis* el capital inmobiliario, y el carácter *sui generis* del régimen

---

<sup>1</sup> Licenciado en geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados en el Doctorado en Planificación Territorial y Desarrollo Regional de la Universidad de Barcelona y actualmente escribe la tesis doctoral en el Programa de Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental, también en la Universidad de Barcelona, España. Académico de tiempo completo del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM. Correo electrónico: juliogg@unam.mx

<sup>2</sup> Licenciado y Maestro en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y candidato a doctor en Urbanismo por la misma universidad. Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM. Correo electrónico: gol@unam.mx

<sup>3</sup> Arquitecta Paisajista por la Universidad de Évora, Portugal, Maestra en Geografía con especialidad en Estudios Urbanos por la Universidad de Lisboa, Portugal y doctora en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México. Correo electrónico: carla-narciso@iol.pt

de propiedad social que sigue siendo un obstáculo importante para la generación de suelo urbano. En cambio, las experiencias de Portugal, Brasil y Colombia, permiten dar una respuesta parcialmente positiva a la pregunta inicial, pues han desarrollado algunos instrumentos de gestión de suelo relativamente exitosos, que tienen como referente común las adecuaciones de su marco jurídico general y el fortalecimiento de los gobiernos locales. El capítulo se estructura en cuatro partes. La primera caracteriza la limitada e interrumpida atención que se ha brindado a las necesidades de vivienda de los pobres en México. La segunda revisa la situación de Lisboa y Porto, las dos grandes metrópolis portuguesas para las cuales existen programas específicos de realojamiento y arrendamiento. Luego se examina el caso de Natal, ciudad media brasileña que fue pionera en la implementación del Plan Director Municipal, a partir del que se derivó el instrumento de Áreas Especiales de Interés Social. En lo que respecta a Colombia se revisa el caso de Bogotá, en particular los diferentes modelos de gestión de suelo para vivienda social que ha desarrollado la empresa pública Metrovivienda, creada por el gobierno distrital. Finalmente, se presentan unas reflexiones sobre el significado y las posibles implicaciones que estas experiencias pudieran tener para México.

## **1. México: la limitada e interrumpida atención a las necesidades de vivienda de los pobres**

De manera esquemática, la evolución de las políticas institucionales urbanas, de vivienda y suelo urbano en México, abarca dos periodos: de inicios de los años setenta<sup>4</sup> a 1992 en el siglo XX, y de 1992 a 2012. El primer periodo coincide con la etapa tardía del Estado intervencionista en el desarrollo económico (promoción estatal de la vivienda), y el segundo<sup>5</sup> con la etapa de apertura comercial (liberalización de la producción de vivienda).

---

<sup>4</sup> El primer periodo en el caso de la vivienda comienza en 1972 cuando se crean los organismos nacionales de vivienda, y en el caso del suelo y desarrollo urbano, en 1976, cuando se publica la Ley General de Asentamientos Humanos. Sin embargo, en los dos sectores hay antecedentes de programas y políticas desde los años cuarenta, entre los que sobresale, en el caso de la vivienda, el Programa Financiero de Vivienda.

<sup>5</sup> Para ser precisos, es 1986 el año que se considera representativo del cambio de modelo de desarrollo en México, por ser la fecha en que el país ingresa al GATT, antecedente de la Organización Mundial de Comercio. Se utiliza 1992 por ser cuando se realizan reformas a los organismos de vivienda y se reforma el artículo 27 constitucional, que conduce a la privatización del ejido en el país.

Durante el primer periodo, el Estado está a cargo de la provisión del suelo, canaliza financiamiento, y coordina la construcción de las viviendas, su ubicación y su asignación por medio de créditos; todo ello a través de los organismos nacionales de vivienda (ONAVIS)<sup>6</sup>, con un enfoque social que atiende al menos dos terceras partes de la demanda de la población asalariada de ingresos más bajos. En el segundo periodo, a partir de 1992, los ONAVIS se transforman en una especie de bancos hipotecarios que se limitan a financiar la construcción de vivienda y asignar las hipotecas, en tanto que ceden la adquisición de suelo, la construcción y ubicación de las viviendas a empresas privadas de construcción y promoción habitacional, que anteponen, como es de esperarse, la maximización de sus utilidades a la producción de un bien social accesible a los pobres de la ciudad; se construye cada vez más vivienda, pero únicamente para quien pueda pagar (que son los trabajadores con ingresos mayores a 4 salarios mínimos, pero sobre todo mayores a 6) (Schteingart, 1989; Puebla, 2006).

Como se aprecia, durante los dos periodos mencionados, la política nacional de vivienda se ha orientado a construir vivienda para los trabajadores asalariados en el sector formal de la economía, y sólo de manera secundaria se han llevado a cabo programas para sectores de población no asalariada. Esto significa que la población que trabaja en el sector informal en México, equivalente al 60 por ciento del total de trabajadores en 2012, medido con criterios de la Organización Mundial del Trabajo (Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <<http://www.inegi.org.mx>>), no es sujeto de un crédito para vivienda. A ello se debe también que el 50% del crecimiento urbano de las ciudades mexicanas ocurra en asentamientos irregulares (CIDOC/SHF, 2012). Adicionalmente, 57.7 millones de habitantes, de un total de 112 millones en 2010, están en situación de pobreza, por lo que las necesidades insatisfechas de vivienda adecuada son aún altas. El actual (2013) Gobierno Federal estima que hay un déficit de 9 millones de viviendas a cubrir hasta el 2030.

Para la atención de las necesidades de vivienda de la población de escasos recursos, se creó en 1981 el Fideicomiso del Fondo Nacional de

---

<sup>6</sup> Los ONAVIS son el Instituto Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Fovissste) y el Fondo de Vivienda Militar (Fovimi-issfam), siendo los dos primeros los más importantes. Se crearon en 1972 porque el artículo 123 constitucional establece la obligación de los patrones de otorgar vivienda a sus trabajadores. Sus recursos provienen de la aportación obligatoria que hacen los empleadores, equivalente al 5% del salario de los trabajadores. Esto es importante, porque no son recursos del Gobierno Federal.

Habitaciones Populares (Fonhapo), cuyos antecedentes vienen de 1954. Su objetivo ha sido financiar vivienda para una población no asalariada y con ingresos inferiores a 2 veces el salario mínimo. A diferencia de los Onavis que dedican la mayor parte de sus recursos a desarrollar vivienda nueva, el Fonhapo se ha dedicado a financiar la adquisición de lotes urbanizados, vivienda de construcción por etapas (progresiva), y mejoramiento de vivienda. Es decir, se enfoca a la vivienda no terminada, que a pesar de ello resolvió en su momento parte del problema de vivienda de los pobres, en particular en ciudades medias y zonas rurales, lo que era un acierto.

El Fonhapo tuvo su mejor desempeño entre 1983 y 1988, cuando con tan sólo el 4.2% del total de recursos económicos destinados a nivel nacional para vivienda, llevó a cabo el 17.5% de todas las acciones del programa habitacional del sector público (Sedue, 1989, en Connolly, 2006). Se utilizaron recursos fiscales (parte de ellos a fondo perdido) y préstamos del Banco Mundial. En ese tiempo se otorgó un subsidio de 50% a los beneficiarios y ello explica los buenos resultados; también resultó favorable la descentralización de la gestión de los créditos hacia los gobiernos estatales e incluso municipales en algunos casos, así como la asignación colectiva de los créditos en lugar de una asignación individual, a grupos sociales organizados (Ortiz, 1996).

Ha sido reconocido que la disponibilidad del suelo fue fundamental para los buenos resultados del Fonhapo durante los años ochenta, la cual el Instituto de Desarrollo de la Comunidad, extinto en 1981, había expropiado y heredado a los gobiernos de los estados (Connolly, 2006). Ante la falta posterior de suelo, las actividades de Fonhapo decayeron en los años noventa cuando además algunas de sus acciones fueron centralizadas a nivel federal en la Secretaría de Desarrollo Social, como parte de su política social. Con la reorientación mercantil de la política nacional de vivienda, se interrumpió un proceso de aprendizaje de producción social y autogestionaria de la vivienda y del hábitat a nivel local, que en la segunda década del siglo XXI se pretende recuperar. De hecho, uno de los objetivos de la Ley de Vivienda de 2006, es apoyar a la población de escasos recursos mediante el esquema de Producción Social de Vivienda, como se le denomina al esquema original del Fonhapo, para lo cual se destinarían recursos federales y préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo, vía subsidios. Los resultados se verán en varios años y con la participación de otras instituciones, pues las transformaciones tenidas por Fonhapo desde el 2001 le han cambiado sus funciones originales.

Lo atractivo de la forma de producción de vivienda mediante subsidios es que parece viable recuperar al menos la inversión; se atienden efectivamente necesidades de vivienda de los pobres, y se ocupan terrenos ubicados dentro del área urbana consolidada. La clave, por tanto, es el enfoque social de la política habitacional y en la gestión del suelo urbano, que en ese tiempo se reducía a la administración de reservas territoriales obtenidas mediante compra y expropiación. Desde entonces, sólo se avanzó en la privatización del ejido, que es una forma de propiedad colectiva presente en México, pero no en la imposición de cargas a la propiedad, que permitiera financiar la producción social de vivienda.

### 1.1. La función social del suelo y la planificación, ¿subutilizadas o deshechadas?

En América Latina, México tuvo, antes que Colombia y Brasil, un marco jurídico en el que se estableció el principio de la función social de la propiedad. Esto quedó establecido en el artículo 27 de la constitución en el año de 1976, cuando fue reformado para indicar que la 'Nación' puede imponer límites a la propiedad; es decir, que:

.. "La Nación tendrá (..) la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública..."

En esta misma reforma se establece que es responsabilidad del Estado "planear y regular" los asentamientos humanos, función que se refuerza en los artículos 25 y 26 constitucionales. La planeación, como instrumento para hacer realidad la función social de la propiedad, es respaldada también por el artículo 73 de la constitución, en el que se concede la posibilidad de que el gobierno federal, los estatales y municipales se coordinen en materia de asentamientos humanos, en particular en los asuntos metropolitanos (áreas conurbadas). También el artículo 115 constitucional, que tuvo tres importantes reformas en 1976, 1983 y 1999, reconoce la autonomía del municipio como nivel de gobierno y describe sus atribuciones y fuentes de recursos, así como se establece su responsabilidad en la conducción del desarrollo urbano a través de la planeación.

Por último, también en 1976 se publica la Ley General de Asentamientos Humanos, que es la ley marco que regula lo relativo a los asentamientos humanos en el país.

¿Qué instrumentos derivan de todo este marco institucional para hacer válida la función social de la propiedad? Son básicamente dos grupos: los que tienen que ver con la planificación como principal actividad reguladora, y los que tienen que ver con la parte instrumental de imposición de cargas al suelo urbano, junto con las “nuevas” formas de incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano, o su privatización, que introdujo una nueva reforma al artículo 27 constitucional en 1992, en consonancia con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en pleno declive del Estado promotor. La reforma sin duda era necesaria, aunque se restringió a la privatización del ejido, sin proveer más opciones a los gobiernos para obtener recursos a partir de la gestión del suelo, salvo los mecanismos ya existentes de regularización de asentamientos irregulares, y mantuvo como estaban los impuestos a la propiedad como el impuesto predial, del cual se obtienen recursos insignificantes.

Con respecto al primer grupo, México cuenta con un sistema nacional de planeación en tres niveles, correspondientes al gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales. En este último nivel, los gobiernos municipales, mediante los planes municipales de desarrollo urbano, son los responsables de la regulación de los usos del suelo, así como del otorgamiento de los permisos de construcción. Y a pesar de que ello es producto de un largo proceso de descentralización política-administrativa y democratización del Estado, hay muchas dudas sobre la conveniencia de que el gobierno local sea el único indicado para hacer frente a todos los tipos de problemas que enfrentan las ciudades, y en particular que sea capaz de orientar el desarrollo urbano. Al respecto ha quedado claro que en muchas ciudades los gobiernos municipales han sido incapaces de enfrentar las presiones de las grandes empresas inmobiliarias, quienes han logrado adaptar los planes a sus necesidades de inversión, beneficiándose de la regulación de los usos del suelo, con la consecuente expansión urbana desordenada. La planeación urbana, en suma, vive uno de sus peores momentos al no hacer valer su función social.

Con relación a las formas de incorporación de suelo al desarrollo urbano, tampoco se ha avanzado lo deseable para que se cumpla la función social de la propiedad e impere el interés público. Hasta 1992 básicamente se disponía del instrumento de expropiación, además de

la compra de propiedad privada, para crear reservas territoriales y para regularizar asentamientos irregulares. Posterior a esa fecha lo que se logra es privatizar el ejido mediante un procedimiento principal que es la “adopción de dominio pleno”, que implica la terminación del régimen ejidal del suelo, algo que antes no era posible. Esto introdujo de manera potencial un 50% más de terrenos alrededor de las ciudades mexicanas, que perdieron su función agrícola, al mercado de suelo urbano.

Otros procedimientos con menor impacto en la privatización del ejido son la regularización de solares urbanos y las asociaciones inmobiliarias ejidales, pero no constituyen mecanismos relevantes para crear reservas de suelo urbano. Existe, sin embargo, un procedimiento en la LGAH denominado “derecho de preferencia”, que permitiría a gobiernos estatales y municipales comprar los terrenos “comprendidos en las declaratorias de reservas, cuando dichos predios sean puestos a la venta o, a través de cualquier acto jurídico, vayan a ser objeto de transmisión de propiedad”; lamentablemente no se utiliza, es decir, se ha renunciado a la cristalización de la función social del suelo, no sólo por este instrumento en particular, sino porque no se han creado otros con esa orientación.

Por el contrario, han surgido otros instrumentos flexibles de gestión del suelo, cuya finalidad es facilitar la inversión inmobiliaria en las grandes ciudades, como mecanismos de planificación selectiva. Es el caso por ejemplo, de las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZE-DECs) en los años ochenta en la ciudad de México, en lugar de la aplicación del “Plan Maestro”. El “Sistema de Transferencia de Potencialidad del Desarrollo” en los noventa, para ceder los derechos excedentes de intensidad de construcción de un propietario a favor de un tercero, si está permitido en el área receptora. Ya en el nuevo milenio, los “Corredores de Inversión y Desarrollo” (CIDs), como áreas deseables para el crecimiento económico —como Avenida Reforma— (Parnreiter, 2011), entre otros.

México, en suma, requiere de instrumentos novedosos de gestión de suelo urbano, para poder atender las necesidades de vivienda de los pobres en sus ciudades. En los siguientes incisos se documentan diversos instrumentos desarrollados en algunas ciudades de Portugal, Brasil y Colombia, con el propósito de constatar que los gobiernos locales de otros países han sido más activos y creativos para atender las necesidades de suelo y vivienda de los estratos de población más desfavorecidos.

## 2. La experiencia portuguesa

### 2.1. Las aportaciones del régimen democrático intervencionista en vivienda social

Las políticas de vivienda en Portugal diseñadas desde finales del siglo XIX y principios del XX fueron interrumpidas por el *Estado Nuevo* bajo un régimen de dictadura, cuya intervención pública coincidió con un bajo índice de urbanización del país, de manera que la vivienda ocupaba un lugar residual en la agenda política. El “Programa de casas económicas” y “Casa para familias pobres”, no pudieron dar respuesta a las familias en situación de precariedad, y a pesar de que ya entonces existían por lo menos quince tipos de promoción de vivienda económica y decenas de reglamentos en la materia, sólo 5% del total de viviendas fue producido con apoyo estatal entre 1953 y 1962. Entre las principales iniciativas desarrolladas en Lisboa, destacan las del Barrio de Alvalade (1949-1955), Olivais Sul (1955-1958), Olivais Norte (1964-1966); así como la de Barrios Camarários<sup>7</sup> de la ciudad de Porto (1956-1959). En este contexto de iniciativas aisladas, se acumuló un déficit nacional de vivienda de entre 460 y 600 mil viviendas en 1960.

Al inicio de los años sesenta y a causa de la industrialización tardía, surgió una corriente migratoria hacia las principales ciudades, lo que se manifestó en la proliferación de barrios de barracas clandestinos, sobre todo en suelos agrícolas. Este fenómeno evidenció las limitaciones del sistema de producción de vivienda en el país, en especial en las áreas metropolitanas (Instituto de Habitação e Requalificação Urbana, <http://ihru.pt>). Es por ello que a partir de 1965 el Estado concedió a la iniciativa privada atribuciones para ofrecer suelo urbanizado, transfiriéndole el control de su producción. Pero esta concesión dio lugar a un crecimiento disfuncional del espacio urbano, sin orden ni congruencia con los planes de ciudad y de barrio.

En 1970, se decretó la primera Ley de Suelos (Diário da República Portuguesa, DL No. 576/70, 1970) y se creó la expropiación sistemática. Esta ley permitió a la administración local adquirir suelo mediante expropiación, sin que fuera necesario argumentar una causa de utilidad pública. La administración podía expropiar para desarrollar programas de vivienda social, pero los criterios los fijaba ella misma, de manera que

---

<sup>7</sup> El término de barrios camarários corresponde a barrios de vivienda de costos controlados construida por el municipio, para personas de bajos ingresos.

nada la obligaba a que todo ese suelo fuera destinado para ese propósito. Esta particularidad de la ley ocasionó que la mayor parte del suelo expropiado por la administración pública se destinara a cubrir carencias de equipamientos, por lo que no existió realmente una política de adquisición de suelo para vivienda.

Después de la revolución del 25 de abril de 1974, y la instauración de un régimen democrático, el Estado toma medidas más intervencionistas al reformular en 1976 la anterior ley de suelos (Diário da República Portuguesa, DL No. 794/76, 1976), que sigue vigente hasta hoy. Esta ley aprobó el Código de las Expropiaciones (Diário da República Portuguesa, DL No. 845/76, 1976) y estableció el marco jurídico para la urbanización y la edificación.

Las migraciones de retorno de las excolonias portuguesas presionaron al Estado a dar continuidad a la política de “vivienda social”, a partir de modelos de construcción masiva como los llevados a cabo en otros países de Europa, creando así el programa “Promoción Directa” que fue implementado en suelos adquiridos por expropiación. De acuerdo a Vilaça (2001), esta reserva de suelos así constituida fue la última gran intervención del Estado y aún a la fecha se siguen utilizando los suelos disponibles. Posteriormente se crearon programas de promoción indirecta para construir vivienda social como “Promoción Municipal”, “Promoción Cooperativa” y los “Contratos de Desarrollo para Habitación (CDH), teniendo como promotores a los Municipios, a las cooperativas de habitación y a empresas de construcción. Dos aspectos importantes de la política de vivienda fueron la descentralización del sector y la inclusión de la participación social. También inició el Programa de Apoyo a la Rehabilitación de Edificios, con líneas de crédito para financiar la recuperación de vivienda degradada.

A partir de 1980 aumentó la inversión para construcción de vivienda, impulsada por la promoción de las empresas constructoras y un más fácil acceso a casa propia a través de sistemas de crédito, lo que llevó más tarde a un sobreendeudamiento de muchas familias. Al mismo tiempo, en algunos sectores sociales de ingresos bajos se verificaba el hacinamiento y deterioro de sus viviendas, sobre todo en los centros históricos, como un efecto inesperado de la ley de arrendamiento<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> La ley de arrendamiento, que aprobó el Nuevo Régimen de Arrendamiento Urbano (NRAU) (Diário da República Portuguesa, DL No. 6/2006, 2006), establece un régimen especial de actualización de las rentas antiguas, y altera el Código Civil, el Código de Proceso Civil, el Decreto-Ley 287/2003, de 12 de

En 1984 se creó el Instituto Nacional de Habitación (INH), actualmente Instituto de Habitación y Recalificación Urbana (IHRU), organismo público que invierte recursos propios en la promoción de vivienda de interés social—o Vivienda de Costos Controlados, como se les denomina actualmente— de tres tipos: municipales, cooperativas<sup>9</sup> y de empresas privadas. Entre 1984 y 2004 dicho instituto construyó más de 126 mil unidades en las tres modalidades de promoción de vivienda de costos controlados, de las cuales aproximadamente el 47 por ciento fueron para alquiler y el restante para venta.

Posteriormente, en 1990, surge la figura del Plan Director Municipal<sup>10</sup> como un instrumento de gestión territorial que administra todo el suelo municipal y es extensivo a todo el país.

Ahora bien una reflexión que deriva del análisis de la ley de suelos y los planes directores municipales es que, si bien contienen líneas generales de intervención, salvaguarda y restricciones en los espacios urbanos, no existe ninguna figura legal que haga obligatoria la construcción de habitación social; como opción, sin embargo, no debiera ignorarse. El lado positivo entre tanto, es que los municipios están dotados de una fuerte autonomía y de mecanismos legales para promover vivienda social, así como de las atribuciones para sumarse a programas del estado en esa misma materia.

La experiencia de Portugal, aunque con deficiencias y problemas, es relevante pues de acuerdo con el Censo de 2011 existen 118,750 casas del tipo “vivienda social” en las que viven 298,242 personas; además, 95.2% de esas viviendas están ocupadas en régimen de arrendamiento (las cuales terminarán por adquirir); de ahí lo importante de ese procedimiento de acceso a la vivienda. En el caso del Área Metropolitana de Lisboa (con 2.8 millones de habitantes), existen 52, 119 casas del tipo “vivienda social”, de las que 95.3% están en régimen de alquiler. Y en el Área Metropolitana de Porto (con 1.6 millones de habitantes), existen

---

noviembre, el Código del Impuesto Municipal sobre Inmuebles y el Código de Registro Predial.

<sup>9</sup> Este modo de producción se basa en el cooperativismo y tiene como objetivo la construcción, manutención y adquisición de habitación a costos controlados para los miembros que la integran.

<sup>10</sup> El Plan Director Municipal es un instrumento de planeamiento “que establece el modelo de estructura espacial del territorio municipal, constituyendo una síntesis de la estrategia de desarrollo y ordenamiento local, integrando las opciones de ámbito nacional y regional con incidencia en la respectiva área de intervención” (Diário da República Portuguesa, DL 380/99, 1999).

32, 684 viviendas sociales, de las que 95.9% están en régimen de alquiler (Instituto Nacional de Estadística, 2011).

Por su relevancia como modalidad de gestión del suelo para vivienda social, enseguida describimos brevemente la experiencia del Programa Especial de Realojamiento en Lisboa y Porto<sup>11</sup>.

## 2.2. El caso del Programa Especial de Realojamiento

En 1987 se instauró un programa de Realojamiento en el país para erradicar los barrios de barracas, pero sus pobres resultados llevaron a su reestructuración, y en 1993 se creó el Programa Especial de Realojamiento (PER), operado a través del IHRU, con incidencia principalmente en las áreas metropolitanas de Lisboa y Porto (Diário da República Portuguesa, DL No. 163/93, 1993). El objetivo del programa era realojar a los ocupantes de barracas en viviendas de costos controlados. Ello implicó proporcionar recursos a los municipios para la construcción, venta o arrendamiento de casas a las familias residentes en esas barracas. Otras opciones eran la rehabilitación de casas o edificios obsoletos, a solicitud de las entidades beneficiarias, y la adquisición de edificios o casas deterioradas para su reparación, siempre que se destinaran al realojamiento de familias censadas en el programa (Diário da República Portuguesa, DL No. 79/96, 1996)<sup>12</sup>.

Además del programa específico de realojamiento de las áreas de Lisboa y Porto, existe la posibilidad de que otros municipios del país lleven a cabo acciones de realojamiento en vivienda social construida o adquirida con el apoyo financiero de la Administración Central y de las instituciones bancarias que otorguen financiamientos para este fin.

Esta política tuvo un alcance significativo pues los programas de realojamiento, con todos los errores que le son señalados, con o sin razón, erradicaron en un lapso de 10 a 12 años cerca de 35.000 viviendas precarias (barracas o similares) en todo Portugal. Fueron determinantes en ello una inversión pública notable, tanto con participación de recursos del Estado, como mediante el acceso de los municipios a créditos de la

---

<sup>11</sup> Aunque el PER ha sido relevante, hay que señalar también que se ha dado poca importancia a la construcción de vivienda para la población que vive fuera de los barrios marginales, cuyas condiciones socioeconómicas son igualmente precarias (Diário da República Portuguesa, DL No. 380/99, 1999).

<sup>12</sup> El Decreto Ley 79/96 creó el régimen de concesión de coparticipaciones para el apoyo a la adquisición o rehabilitación de viviendas por familias comprendidas por el PER en las áreas metropolitanas de Lisboa y de Porto (Programa de Realojamiento PER Familias, extensión del programa PER).

Banca (Vilaça, 2001). El mismo autor se refiere al caso de Lisboa como paradigmático, ya que aumentó substancialmente la vivienda para realojamiento. Las cifras del IHRU (disponibles en su página web <http://www.ihru.pt>) así lo confirman, pues según esta institución se construyeron unas 60 mil casas para realojamiento en el periodo 1984-2004. Sin embargo, a partir de 2004 se redujo la promoción directa del Estado y se concluyeron los procesos de realojamiento, reorientando las políticas de vivienda hacia la rehabilitación y el arrendamiento.

### **3. La experiencia de Natal, Brasil**

#### **3.1. La planificación y la noción de interés social en las acciones de vivienda económica**

El municipio de Natal es la capital del Estado Río Grande del Norte en el nordeste de Brasil. Tiene aproximadamente 800 mil habitantes y está considerado como totalmente urbanizado, por lo que no tiene una política de reservas de suelo. Como en casi todas las ciudades de América Latina, uno de los graves problemas que enfrenta son los asentamientos irregulares populares (barrios de lata y favelas en el contexto brasileño).

Natal tenía una inadecuada situación de vivienda caracterizada por un fuerte déficit, irregularidad jurídica y falta de infraestructura básica y saneamiento ambiental, que resultó en patrones de ocupación en zonas de riesgo (laderas montañosas o líneas de alta tensión) y áreas de protección ambiental.

Los primeros proyectos urbanos son de finales de los años 1960 a cargo del Banco Nacional de Habitación (BNH). El banco contribuyó a impulsar el proceso de urbanización y a definir los contornos actuales del municipio mediante programas de vivienda de interés social, destinados a sectores poblacionales con bajos niveles de renta; y coordinó la construcción de más de 32 mil unidades habitacionales hasta 1983. Si en el inicio de la década de 1960 Natal tenía una población de 162,215 habitantes, en 1980 esa población más que se duplicó, llegando a los 416,898. Una parte significativa de ese contingente poblacional fue atendida por los proyectos del BNH, ocupando conjuntos habitacionales localizados en las periferias, que más tarde se convirtieron en notables concentraciones urbanas en los límites del municipio. Otra parte de la población, sin los ingresos necesarios para acceder a los referidos programas, fue excluida del proceso, provocando un aumento significativo

de los asentamientos precarios (en más de 60 por ciento) en el mismo período (Ataide, 1997).

Las primeras acciones de regulación urbana y producción, ocurrieron hasta los años ochenta, cuando el municipio aprobó su primer instrumento urbanístico para controlar el proceso de producción de la ciudad: el Plan Director (1984). Este Plan definió por primera vez el concepto de Áreas Especiales de Interés Social (AEIS), que incluían 70 favelas, 2.217 vilas y 118 fraccionamientos irregulares, en los cuales habitaban 15.233 familias con renta de hasta 3 sueldos mínimos y una población de 65.122 habitantes; se estima que estos datos sean similares en 2010. Junto con el Plan Director, el Sistema Municipal de Habitación de Interés Social (SMHIS), se destina a implementar la política de vivienda de interés social en el municipio de Natal. El SMHIS está compuesto por una unidad administrativa, su instancia de gestión y control, por el Consejo de Habitación de Interés Social (CONHABIN) —que es la entidad responsable de la regularización del suelo—, el acompañamiento legislativo, la oferta de nuevas viviendas, acciones gerenciales, monitoreo de las AEIS y de las áreas de riesgo. También aprueba la propuesta presupuestaria del Fondo de Urbanización (FURB) y la aplicación de recursos por el Fondo de Habitación de Interés Social (FUNHABIN) —su instrumento económico—, que está destinado a dar soporte y apoyo financiero a programas habitacionales de interés social a nivel municipal. El principal compromiso del SMHIS es garantizar que los recursos públicos subsidien a la población que recibe entre 0 y 3 sueldos mínimos; por eso trabaja de forma descentralizada, pero con la participación de los tres niveles de gobierno, y se involucra a la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad.

El Plan Director de 1984 se actualizó en los años noventa y en la primera década del milenio (Plano Diretor de Natal, 1994 y 2007). En cada versión se identifican, si bien en forma diferenciada, mecanismos específicos para regular el acceso a la vivienda. El Plan Director de 1994, por ejemplo, reconoce la noción de interés social en las diferentes formas de producción de vivienda, sean formales o informales, legales o ilegales, reguladas o no por el llamado mercado formal de producción de espacio urbano, además de considerar los vínculos entre el planeamiento urbano y la política habitacional; también se introdujo el concepto de Habitación de Interés Social (HIS). A su vez, el Plan vigente de 2007 creó un nuevo consejo de habitación CONCIDADES más paritario y deliberativo.

En Natal existen diferentes niveles de intervención. La primera incluye a la vivienda social comprendida en las AEIS y que tiene como objetivo principal (probablemente porque en su mayoría ya son áreas consolidadas) la mejoría de las condiciones de habitabilidad y regularización del suelo, aunque en casos específicos también puede incluir el realojamiento de población, preferentemente en áreas adyacentes. Este tipo de habitación es para población con un rango salarial que el propio concepto de AEIS define. Sin embargo, también hay vivienda social para población con un rango salarial un poco más elevado, concedida a través del alquiler en inmuebles rehabilitados o nuevos. En este caso el municipio puede construir en áreas desocupadas de propiedad pública, obtenidas por expropiación o por la creación de un consorcio inmobiliario. En estos procesos también puede participar la iniciativa privada respetando las normas definidas en el Plan Director. Veamos brevemente estas dos modalidades de acceso a vivienda social.

### 3.2. El caso de las Áreas Especiales de Interés Social (AEIS)

En el caso de las AEIS, la Prefectura puede expropiar terrenos adyacentes a las áreas de intervención, que sean necesarias para realojar y mantener a las personas cerca de su lugar de residencia habitual. El municipio posee recursos propios (provenientes de otras fuentes de financiamiento) para intervenir en estas áreas; es el caso del Fondo de Urbanización (FURB) creado por la Ley Complementaria n° 7, de 5 de agosto de 1994, que según el plan director aplica a obras de infraestructura, pagos de expropiaciones y otros proyectos urbanísticos o para la adquisición de inmuebles destinados a nuevas AEIS, de acuerdo con la Política de Habitación de Interés Social para el Municipio de Natal. El municipio puede igualmente adquirir inmuebles mediante el “derecho de preferencia”, con algunos de los siguientes propósitos: programas de regularización del suelo y regularización urbanística, la ejecución de Programas y Proyectos Habitacionales de Interés Social, y la constitución de reserva de suelo, entre otros. El municipio o el propietario del inmueble localizado en Área Especial de Interés Social podrán requerir el establecimiento de un Consorcio Inmobiliario, como una forma de viabilizar un plan de urbanización, o de recuperar el inmueble edificado para fines de habitación de interés social<sup>13</sup>. A estas intervenciones las define el Plan Director

<sup>13</sup> Plano Diretor de Natal. Ley Complementaria N°082, de 21 de junio de 2007. Capítulo VI: Del Consorcio Inmobiliario, Art.82.

como Operación Urbana Consorciada (OUC). Cada Operación Urbana Consorciada debe considerar como mínimo, entre otras cosas, beneficios para un Área Especial de Interés Social (AEIS).

Un desarrollo relevante de vivienda social en Natal se construyó en un área que comprende a las comunidades del Passo de la Pátria, Areado y Pantanal, todas incluidas en las AEIS. El proyecto tenía como ejes estructuradores la legalización del suelo,<sup>14</sup> la urbanización del área, el tratamiento de la cuestión ambiental, la construcción y mejoría de unidades habitacionales, así como el trabajo social para la sustentabilidad del programa. En este tipo de desarrollo también se prevén las viviendas prototipo, que varían entre unidades individuales (viviendas) y edificios colectivos (departamentos). En este caso, el proyecto incluyó la participación de todas las secretarías de la Prefectura de Natal y contó con la participación popular. Sin embargo, no concluyó y tuvo que ser retomado por la actual Secretaria de Habitación SEHARPE. De forma general, el proceso de reglamentación de las AEIS ha sido lento, siendo particularmente difícil la eficacia de los mecanismos relacionados con la regularización del suelo y la participación de la sociedad según los criterios definidos por el sistema de planeamiento del Plan Director.

En lo que respecta a las reservas de suelo y a la política dirigida a la construcción de vivienda social y de bajo costo, la legislación es aún vaga y general, aunque en términos de ejecución las viviendas pueden ser construidas en las zonas de densificación definidas en el Plan Director o en las AEIS, patrocinadas por el poder público o privado y, en este último caso, beneficiadas con tasas y reglas de construcción. Por ejemplo, la Caixa Económica presta financiamientos a agentes privados que quieran construir vivienda social, aunque están obligados a construir inmuebles con un mínimo de 30m<sup>2</sup> y asegurar que el financiamiento es para personas con ingreso de hasta 6 salarios mínimos. Estos proyectos tienen que ser aprobados por el Consejo Municipal de Habitación e Interés Social.

### 3.3. Vivienda de bajo costo en el esquema de alquiler

La Prefectura de Natal ha realizado esfuerzos para ofrecer más vivienda de bajo costo en el esquema de alquiler. Para ello, las políticas institucionales y las acciones municipales han adoptado acciones preventivas

---

<sup>14</sup> La legalización del suelo presupone consideraciones específicas sobre el tipo de parcelación y ocupación del suelo que se practica en determinada área, en el caso específico de cada AEIS.

en términos de avances en el plano legislativo, como es el caso del plan director (previendo la revisión del concepto de AEIS para que puedan albergar un mayor número de áreas de baja densidad), del código de obras y de la oferta de nuevas viviendas a través de programas como el Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), el Programa Social de Habitação (PSH), el Programa Residencial Social de Habitação (PRSH) y el Programa Especial de Habitação (PEH). En el caso del PAR, es un programa subsidiado por el Gobierno Federal, exclusivo para vivienda de la población de bajos recursos de los grandes centros urbanos, en el cual se hacen pagos mensuales como si fuese un alquiler. El PAR trabaja con una renta que varía de tres a seis sueldos mínimos y al final del contrato, que es de 15 años, se tiene la opción de compra del inmueble.

#### **4. La experiencia de Bogotá, Colombia**

Al igual que en las grandes ciudades de México y Brasil, el déficit de vivienda en Bogotá afecta a la población de bajos ingresos y está determinado por la falta de suelo urbanizado (dotado de infraestructuras y redes de servicios públicos) a precios accesibles. Esto es producto del alto costo de las viviendas y de las dificultades de este sector de la población para acceder a los mecanismos de financiamiento que ofrece el mercado. Esto ha dado lugar al surgimiento de dos patrones de producción de vivienda de bajo costo: uno informal y otro formal que comprende la vivienda de interés social.

El mercado informal ha resuelto las necesidades de la población de bajos ingresos mediante procesos de autoconstrucción en desarrollos clandestinos, cuya característica general es la de no reunir condiciones de habitabilidad. En 1998, por ejemplo, 1.433 asentamientos de origen informal comprendían el 23 por ciento de las 30.000 hectáreas urbanas que la ciudad tenía y el 38 por ciento de su población (Aristizabal y Ortiz, *sf*, 2-3).

La urbanización formal también ha incidido en el crecimiento de la periferia bogotana desde inicios de los años noventa, cuando el Estado decidió subsidiar a la demanda con base en mecanismos de mercado, cambiando así su papel de promotor a facilitador de la oferta y la demanda. Según Aristizabal y Ortiz (*sf*, 2-3), Bogotá requirió un promedio de 50.000 viviendas nuevas de interés social por año en la década posterior a 1998, y otra estimación para 2005 arrojó que el déficit de viviendas en esta ciudad fue de 527.269 unidades, y que se requerían aproximadamente 7.600 hectáreas de suelo para construirlas.

El interés por frenar la producción informal de la ciudad y por mitigar los enormes costos que este fenómeno estaba generando, dio origen a algunas políticas e instrumentos de planificación y gestión de suelo y vivienda desde los años setenta y ochenta, pero no fue sino hasta la década de los noventa cuando se hicieron las modificaciones más relevantes al marco legal general. La primera fue la nueva Constitución Colombiana de 1991, que implicó un cambio significativo en la planificación urbana y en la producción de vivienda para la población de bajos ingresos, al establecer como derecho fundamental para todos los colombianos el derecho a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y electricidad, independientemente de sus derechos de tenencia (Aristizabal y Ortiz, s.f., 4-5).

Posteriormente, con la Ley 388 de 1997, se plantearon nuevos lineamientos para el ordenamiento urbano de Colombia, al introducir nuevos instrumentos de gestión y fortalecer las capacidades de las administraciones municipales para administrar el territorio. Uno de los ejercicios mejor logrados vinculados a esa ley fue el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá, adoptado mediante el Decreto 619 de 2000 y modificado por el 469 de 2003. El POT definió un modelo de ciudad, con diferentes niveles y prioridades de intervención; incorporó el concepto de sostenibilidad y propuso un crecimiento urbano compacto. También consideró al espacio público como un elemento estructurante de la ciudad, el cual se abordó desde la ecología, el equipamiento urbano, y el sistema vial.

Estas modificaciones al marco legal general no dieron frutos de manera inmediata, pues algunos autores advierten que la experiencia de la planeación urbana de Bogotá y de su legislación para la producción de vivienda de bajo costo, hasta los años noventa permitía apreciar una evolución favorable a los intereses económicos de los promotores urbanos, pero desfavorable para los demandantes de este tipo de vivienda (Ceballos, 2005a y 2005b; Tarchópolus y Ceballos, 2003). En realidad, fue hasta la primera década del milenio cuando Colombia inició varias experiencias innovadoras en la materia, particularmente en las ciudades de Bogotá, Medellín y Pereira (Torres y García, 2010; Arteaga, 2015). No es posible revisar aquí la totalidad de esas experiencias, ni tampoco evaluar el impacto que han tenido en la estructura y la dinámica de esas ciudades, por lo que sólo referiremos la creación de la empresa pública Metrovivienda como un instrumento exitoso para gestionar suelo urbano para vivienda social (Gallo, 2010).

#### 4.1. Metrovivienda: un instrumento exitoso de gestión de suelo para vivienda social

Metrovivienda es una Empresa Pública creada por el Consejo de Santa Fe de Bogotá, D.C. en diciembre de 1998, y sus objetivos principales son promover la oferta masiva de suelo urbano para facilitar la ejecución de Proyectos Integrales de Vivienda de Interés Social; desarrollar las funciones propias de los bancos de tierras o bancos inmobiliarios, respecto de inmuebles destinados en particular para la ejecución de proyectos urbanísticos que contemplen la provisión de Vivienda de Interés Social Prioritaria; así como promover la organización comunitaria de las familias de bajos ingresos para facilitar su acceso al suelo destinado a la vivienda de interés social prioritaria<sup>15</sup> (Alcaldía de Bogotá, 1998 y página web de Metrovivienda: <<http://www.metrovivienda.org.co>>).

De acuerdo con Casasfranco y Arcos (2007), en la historia de esta empresa pueden distinguirse tres modelos de gestión de suelo. El primero, aplicado entre 1999 y 2003, estuvo orientado a frenar la urbanización informal mediante sus funciones de banco de tierra y de promotor de vivienda, y tuvo dos modalidades de actuación. Por un lado, los *proyectos de intervención directa* o de primera generación, en los que adquiere el suelo por enajenación voluntaria o expropiación judicial, lo habilita con urbanismo primario y lo vende a los constructores; esta modalidad se aplicó en los proyectos Ciudadela El Recreo y Ciudadela El Porvenir de las Américas, en la localidad de Bosa. Y por otro, los *proyectos asociativos* o de segunda generación, en los que el propietario aporta suelo y Metrovivienda aporta recursos de capital para las inversiones en urbanismo primario con el fin de vender después las manzanas a los constructores; bajo esta modalidad se desarrollaron los proyectos Ciudadela Nuevo Usme, al suroriente de la ciudad, y Ciudadela Campo Verde, en la localidad de Bosa. Los cuatro proyectos referidos aportaron 381 hectáreas de tierra bruta, de las cuales 181.6 hectáreas son área útil, para un potencial de 35.809 viviendas. Metrovivienda habilitó en esta primera etapa 141.5 hectáreas, comercializó 31.9 hectáreas y promovió la construcción de

---

<sup>15</sup> Por *Vivienda de Interés Social Prioritaria* se entiende la solución habitacional cuyo precio de venta no supere la cantidad de quince millones de pesos colombianos, valor que se ajustará mensualmente, a partir del momento en que el Acuerdo sea sancionado por el Alcalde Mayor, con el índice nacional de precios al consumidor del respectivo mes, de conformidad con los reportes que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística: Quienes desarrollen los proyectos urbanísticos no podrán aumentar el precio de venta fijado en el presente artículo (Alcaldía de Bogotá, 1998).

4.607 viviendas unifamiliares de interés prioritario. Los principales resultados de este modelo de gestión son los siguientes:

- Se frena la expansión ilegal en la localidad de Bosa, y de manera parcial, en la localidad de Usme. Además, se dinamiza y legitima el mercado legal de vivienda de interés prioritario (VIP) en la ciudad, y se facilita la articulación entre componentes del sistema de vivienda: provisión de suelo, construcción de vivienda, entorno y equipamiento comunitario, así como la canalización de subsidios, ahorro y créditos.
- La promoción de 4.067 VIP benefició a un segmento de la población con más de dos salarios mínimos –del sector formal del mercado de trabajo–, afiliados a Cajas de Compensación Familiar. Esta orientación se observa en los resultados de las viviendas construidas en los proyectos de Metrovivienda, de las cuales el 8.9% corresponden a vivienda tipo 1 y el 91.1% a tipo 2.
- El 96.7% del área comercializada fue adquirida por constructores privados y el 3.3% restante por una organización popular de vivienda (OPV). Una proporción considerable de la oferta de las firmas privadas tenía el carácter de vivienda progresiva (Casasfranco y Arcos, 2007: 19-21).

En congruencia con los objetivos de vivienda que se fijaron en el Plan de Desarrollo *Bogotá sin Indiferencia*, elaborado por la Alcaldía Mayor de Bogotá en 2004, se llevó a la práctica un segundo modelo de gestión de suelo que enfatizó la organización popular de vivienda (OPV) versus la operación del mercado, a fin de privilegiar a la población con menos de dos salarios mínimos. También se buscó reducir los costos de vivienda mediante la participación de la comunidad organizada. En dicho plan se propuso la meta de construir 70.000 viviendas nuevas, de las cuales el 50% debía aportarlas el sector privado y a Metrovivienda le correspondía, a través de la gestión del suelo en los proyectos en curso, el otro 50%. Los resultados más relevantes de este modelo de gestión son:

- Una alta participación de las OPV y su acceso a suelo urbano comercializado en proyectos de Metrovivienda: en el 2004 las OPV obtuvieron 68.972 m<sup>2</sup>, frente a 30.204 m<sup>2</sup> de las firmas privadas, y la participación de estas últimas se redujo del 96.7% en 2000-2003, al 41% en 2004-2005.

- Las OPV, no obstante, tuvieron dificultades de tipo administrativo en el manejo de los recursos de sus asociados (ahorro, subsidio y crédito) y el desarrollo de los proyectos tuvo retrasos considerables, tanto en los tiempos de construcción como de escrituración de viviendas unifamiliares. Debido a lo anterior, el comportamiento de las firmas privadas contrasta con el de las OPV, pues mientras que las primeras escrituraron 5.388 viviendas (83.5%) en el periodo 2004-2006, las OPV sólo escrituraron 1.067 viviendas (16.5%) (Casasfranco y Arcos, 2007: 22-25).

Finalmente, entre 2005 y 2007 entró en operación un tercer modelo de gestión de suelo que comprendió una mayor dinámica del banco de tierra con la profundización de objetivos en programas de VIP. Metrovivienda aceleró el proceso de habilitación urbana de la tierra disponible en los proyectos El Recreo y El Porvenir de las Américas, y ajustó el esquema de comercialización con el fin de impulsar una mayor competencia entre los constructores por el suelo disponible, y una mayor velocidad en la promoción de vivienda de interés prioritario. Los resultados más importantes de este modelo son los siguientes:

- En el periodo 2004-2007 (septiembre), se vendieron 74 manzanas con un área total de 45.3 hectáreas, mientras que en el periodo 2001-2003 se comercializaron 32 manzanas con un área de 30.2 hectáreas.
- Se redujeron los tiempos concedidos a los constructores para el cumplimiento de sus obligaciones de construcción y de escrituración de vivienda, de 18 a 15 meses, lo que significó una mayor dinámica en el ritmo de construcción de las viviendas, un mayor número de unidades de vivienda promovidas al año, así como un mayor número de viviendas escrituradas: 7.528 unidades en el periodo 2004-2007, frente a 4.607 unidades del periodo 2001-2003.
- La conjunción de las variables escasez de suelo, alta demanda de suelo urbanizado para VIP por parte de los constructores y elevado déficit habitacional en la ciudad, llevó a Metrovivienda a promover un mayor aprovechamiento del suelo en los proyectos El Recreo y El Porvenir de las Américas, impulsando la construcción multifamiliar en altura (hasta 6 pisos). Esta iniciativa significó un cambio sustantivo en el potencial del uso del suelo y un número mayor de viviendas y de familias beneficiadas, a diferencia de la tendencia de los primeros años que privilegió la construcción

de vivienda unifamiliar. El giro hacia un uso intensivo del suelo se observa así: en el periodo 2001-2007, el 71% del área útil se ha destinado a vivienda unifamiliar y el 29% a vivienda multifamiliar.

- En concordancia con la política de vivienda establecida en el Plan de Desarrollo *Bogotá sin Indiferencia 2004-2008*, que se propuso favorecer a los segmentos de más bajos ingresos de la población, Metrovivienda orientó sus acciones a incrementar el número de viviendas tipo 1. Durante los dos primeros años de gestión de la entidad, las viviendas promovidas fueron en su totalidad tipo 2. En el 2003, se escrituraron por primera vez, en proyectos de la entidad, 408 unidades de vivienda tipo 1 (27.3% de las 1.495 escrituradas ese año). La participación de las viviendas tipo 1 se ha incrementado de manera notable, frente a la vivienda tipo 2, de modo que el 2006 registró 2.759 viviendas en esta modalidad (97.5% del total escriturada), evidenciando la estrategia política de profundizar en el nicho de mercado de los pobres con menos de dos salarios mínimos. El balance general del periodo 2001-2007, muestra un equilibrio en la diversificación de estratos, de modo que al cierre del 2007, el 51.3% de las viviendas corresponden al tipo 1 y 48.7% al tipo 2 (Casasfranco y Arcos, 2007: 26-32).

## **5. Principales implicaciones de las experiencias iberoamericanas para México**

Al examinar los casos de Portugal, Brasil, Colombia y México, es evidente que en todos los casos los gobiernos nacionales enfrentan el reto de ofrecer alternativas de vivienda o suelo urbanizado a los pobres de sus ciudades. La lectura muestra que esto sólo es posible mediante políticas públicas con una orientación social, las cuales, no obstante, tienen que abrirse paso ante políticas de vivienda estandarizadas reguladas por el mercado, y que son dominantes. Se observó también que, para que las políticas puedan concretarse en programas específicos de suelo y vivienda, resultan fundamentales al menos tres condiciones.

Una primera es la existencia de un marco jurídico e institucional que provea a los diferentes niveles de gobierno de los medios para imponer a la propiedad y diversos actores económicos el “interés público”, lo cual requiere de una correcta coordinación intergubernamental para hacer frente al capital inmobiliario y regularlo. El marco normativo urbanístico debe proveer de instrumentos legales para que los gobiernos municipales adquieran suelo a bajo costo, y puedan urbanizarlo, construir vivien-

da económica y asignarla a la población en situación de pobreza. Esto desde luego va acompañado de la disponibilidad de recursos financieros, pero parte de ellos tienen que provenir de una adecuada gestión del suelo, en tanto que la utilización correcta de subsidios debe ser valorada positivamente.

Una segunda condición es la descentralización de la gestión del suelo y la vivienda a los gobiernos locales, ya que es a este nivel territorial que se concretan las demandas de la población en situación de pobreza. En este rubro, la atención de grupos organizados de demandantes de vivienda, parece ser una mejor opción en términos de política de vivienda social y de realización del derecho al hábitat, en comparación con el otorgamiento de créditos individualizados.

En tercer lugar, los sistemas de planeación y normatividad urbana, son los medios por lo cuales es posible regular las acciones de los entes particulares (personas o empresas) sobre el territorio de la ciudad, y asignar los usos y destinos idóneos a los diversos espacios para su mejor funcionamiento.

El caso de México es representativo de un país cuya política de vivienda tiene una orientación de mercado que, si bien puede considerarse un caso relevante desde el punto de vista mercantil al haberse creado un promedio de 700 mil viviendas al año entre 2000 y 2012, desde el punto de vista de atención a las necesidades de vivienda de los pobres es un caso no exitoso. Las causas de ello son la falta de inversión en ese sector de la población, y la falta de instrumentos legales para obtener recursos de la gestión de suelo.

De las experiencias de los otros tres países revisados se podría pensar en la posibilidad de considerar la posible adopción de algunos instrumentos o programas a la realidad mexicana, con sus debidos ajustes. Por ejemplo, para reubicar los asentamientos informales en áreas de riesgo, se podrían considerar programas de realojamiento como en Portugal, así como programas de rehabilitación.

Los casos de Brasil y Colombia muestran la importancia de articular las políticas de vivienda con las de desarrollo urbano, una omisión que ha sido fuertemente criticada en México, y que ha tenido por consecuencia un crecimiento urbano expansivo y de muy baja densidad de población. Más en concreto puede referirse la designación de Áreas Especiales de Interés Social o la vivienda a bajo costo en el esquema de arrendamiento de Natal, así como el uso efectivo del “derecho de preferencia”, o la creación de consorcios inmobiliarios. De la ciudad de Bogotá son dignos

de mencionarse el esquema de los bancos de tierras para la provisión de Vivienda de Interés Social Prioritaria, o los Proyectos de Intervención Directa (primera generación) y Proyectos Asociativos (segunda generación), entre otros que por falta de espacio no fueron considerados.

Con las especificidades de cada país, hay elementos muy valiosos a considerar de los países iberoamericanos aquí revisados, para enriquecer los instrumentos de gestión y la planificación del desarrollo urbano nacionales.

## Bibliografía

- Alcaldía de Bogotá (1998). Acuerdo 15 de 1998, Consejo de Bogotá, D.C. Disponible en: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=932>>.
- Aristizabal, Nora y Ortiz, Andrés (sf). *Aproximación innovativa a la tenencia de la tierra para los pobres urbanos en Bogotá*. Lincoln Institute of Land Policy (mimeo).
- Arteaga Arredondo, Isabel (2015). 'Del perímetro al centro. Procesos de construcción y transformación de la periferia consolidada en Bogotá, Colombia'. En Julio Guadarrama, Javier Delgado y Fabio Fonseca (coords.) *Territorios y sociedades en un mundo en cambio. Miradas desde Iberoamérica (Tomo II)*. Cuernavaca, México: Coedición electrónica del CRIM-UNAM y El Colegio de Tlaxcala, A.C., pp. 225-249.
- Ataide, Ruth (1997). *Habitação de Interesse social nos Planos Diretores de Natal- 1984/1994: O desafio para incluir, a exclusão que permanece*. (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Brasil.
- Casasfranco, María Virginia y Arcos, Oscar (2007). *10 años de Metrovivienda. Modelos de gestión del suelo, vivienda y hábitat*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, UN-Habitat, Metrovivienda y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Ceballos Ramos, Olga Lucía (2005a). La legislación urbanística para la producción de vivienda de bajo costo. La experiencia de Bogotá, *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. IX, núm. 194 (25). Disponible en: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-25.htm>>.

- Ceballos Ramos, Olga Lucía (2005b). La evolución del planeamiento urbano en la configuración del espacio público del área periférica de Bogotá, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Año/Vol. 1, núm. 9, Universidad Nacional de Colombia, pp. 17-26.
- Connolly, Priscilla (2006). El financiamiento de vivienda en México (manuscrito no publicado).
- Diário da República Portuguesa. Decreto de Lei nº 576/70. Lei de Solos, 1970.
- Diário da República Portuguesa. Decreto de Lei nº 794/76. Reformulação da Lei de Solos de 1970, 1976.
- Diário da República Portuguesa. Decreto de Lei nº 845/76. Código das Expropriações, 1976.
- Diário da República Portuguesa. Decreto de Lei nº 163/93. Programa Especial de Realojamento (PER), 1993.
- Diário da República Portuguesa. Decreto de Lei nº 79/96. Programa Especial de Realojamento (PER), PER-Famílias, 1996.
- Diário da República Portuguesa. Decreto de Lei nº 380/99. Plano Director Municipal, 1999.
- Diário da República Portuguesa. Decreto de Lei nº 6/2006. Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), 2006.
- Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (2012). *Estado Actual de la Vivienda en México 2012*, México.
- Gallo, Ignacio (2010). El Recreo y Nuevo Usme: Gestión del suelo para la vivienda social en Bogotá. En Patricia Torres y María Constanza García (eds.) (2010). *Ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 103-134.
- Harvey, David (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1): pp. 3-17.
- Harvey, David (2008). El derecho a la Ciudad, *New Left Review*, (53): pp. 23-39.
- Harvey, David (2010). La ciudad neoliberal. En M. Alfie, I. Azuara, C. Bueno, M. Pérez Negrete y S. Tamayo (eds.) *Sistema mundial y nuevas geografías*. México: Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Iberoamericana, pp. 45-63.
- Instituto de Habitação e Requalificação Urbana (IHRU): <<http://www.ihru.pt>>.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): <<http://www.inegi.org.mx>>.
- Instituto Nacional de Estatística (2011). *Censo 2011. Caracterização da Habitação Social em Portugal*. INE: Portugal.
- Metrovivienda: <<http://www.metrovivienda.gov.co>>.
- Ortíz, Enrique (1996). FONHAPO. *Gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda*. México: Habitat International Coalition.
- Parnreiter, Christof (2011). Formación de la ciudad global, economía inmobiliaria y transnacionalización de espacios urbanos, *Revista EURE*, 37 (111): pp. 15-24.
- Plano Diretor Físico-Territorial da Cidade do Natal 1984. Ley n° 3, 175/84. Natal. Diario Oficial do RN, 1984.
- Plano Diretor de Natal (1994). Lei Complementar n° 7, de 5 de agosto de 1994. Disponible em: <<http://www.natal.rn.gov.br>>.
- Plano Diretor de Natal (2007). Lei Complementar n° 82, de 21 de junho de 2007. Disponible em: <<http://www.leismunicipais.com.br/plano-diretor-natal-rn>>.
- Puebla, Claudia (2006). Las instituciones públicas de vivienda en México. En Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*. México: CESOP, pp. 135-148.
- Schteingart, Martha (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- SEDUE (1989). *Estadística básica de vivienda, 1989-1992*. México: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Tarchópolus Sierra, Doris y Ceballos Ramos, Olga Lucía (2003). Formas de crecimiento urbano en Bogotá: Patrones urbanísticos y arquitectónicos en la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos, *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. VII, núm. 146 (77). Disponible en: <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(077\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(077).htm)>.
- Torres, Patricia y García, María Constanza (eds.) (2010). *Ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Theodore, Nik, Peck, Jamie y Brenner, Neil (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados, *Temas Sociales*, No. 66, Santiago, Chile.
- Vilaça, Eduardo (2001). O “Estado da Habitação” medidas sem politica num país adiado. *Revista Cidades, Comunidades e Territorios*, n. 3: pp. 83-92.

# El ordenamiento territorial como herramienta para la planificación y orientación del sistema de abastecimiento de alimentos de Bogotá

María del Pilar Leal Londoño<sup>1</sup>

Facultad de Geografía e Historia  
Universidad de Barcelona, España

## Introducción

Antiguas civilizaciones construían y trabajaban la tierra y el agua para garantizar la entrega de los alimentos a los centros poblados. En las áreas alrededor de las ciudades se mantenían productos del huerto, tanto para consumo humano como animal; dichas áreas eran mantenidas para garantizar el abastecimiento de alimentos, de materiales, del comercio, y en algunas culturas para el sacrificio; en el pasado estas áreas no se encontraban desconectadas de la economía urbana, aspecto que a lo largo de los años ha cobrado más fuerza, pues existe un “divorcio” de la agricultura y la producción de alimentos con la economía urbana, siendo reciente en términos de la historia del desarrollo urbano.

El pensamiento de Malthus nunca se cumplió puesto que las poblaciones sí han crecido pero no con prosperidad ni tampoco han bajado los límites de miseria, con lo cual existen aún muchos problemas relacionados con el crecimiento y la población. Uno de ellos se refleja en el actual sistema alimentario, el cual se centra en alimentos baratos importados desde grandes distancias, trayendo consigo graves consecuencias de contaminación, consumo de energía, erosión de los suelos y la pérdida de paisajes rurales, entre otros.

En 1900 sólo una persona de cada 8 vivía en las áreas urbanas; en 1998 la mitad de la población mundial vivía en las ciudades; hoy cerca del 80% de la población vive en los centros urbanos. Poca ha sido la preocupación referente al sistema de abastecimiento de alimentos de las grandes ciudades, debido a la concepción de que la producción de alimentos sólo se desarrolla en las áreas rurales, en tanto que las ciudades son vistas como “centros comerciales y de manufactura” con lo cual la alimentación

---

<sup>1</sup> Ingeniera Forestal, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, Colombia. Doctora en Planificación Territorial y Gestión Ambiental, Universidad de Barcelona, España. Correo electrónico: mpilarleal@yahoo.com

urbana no ha sido considerada como objeto principal de estudio para diferentes ámbitos, a pesar de las diversas reuniones efectuadas como la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996), o en documentos como los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000.

En 1998 una de las principales organizaciones internacionales encargadas de la alimentación FAO (*Food and Agriculture Organization*) empieza a preocuparse por la producción urbana y periurbana y de su relación con el abastecimiento urbano de alimentos. Los análisis realizados por esta organización demuestran que los actuales sistemas de abastecimiento alimentario en las grandes ciudades, han sido la réplica de una ciudad a otra y de un país a otro, pero en diferente escala; sin embargo, dicho modelo ha resultado insostenible desde el punto de vista ambiental, económico y social.

De acuerdo con Tinker, necesitamos reconocer que la autoalimentación de las ciudades es, ahora más que nunca, una ocupación urbana esencial; sin embargo, las ciudades son estudiadas como centros comerciales y de manufacturas; pero hay pocas informaciones referentes a su sistema de abastecimiento alimentario y sus prácticas, especialmente en países en desarrollo (Tinker, 1998:4).

El problema de la falta de información referente a cómo alimentar a la población urbana, se acrecienta cuando la pobreza en las áreas urbanas es hoy casi igual a la que se presenta en las áreas rurales, catalogadas éstas últimas a lo largo de la historia como principales focos de pobreza a nivel mundial, pero el aumento de la población en las áreas urbanas y la ausencia de oportunidades laborales, hacen que hoy en día más de un 16% de los ingresos mensuales de la población de las zonas urbanas sea destinado a pagar sus alimentos.

Un ejemplo del incremento desmesurado de suelo urbano lo constituye la Ciudad de Bogotá, una ciudad de 6.840.116 habitantes de acuerdo con el censo 2005, en donde el ordenamiento y gestión del territorio se convierte en una ardua tarea para la administración más aún cuando se trata del abastecimiento de alimentos de una población, en donde el 49.6% del ingreso de sus habitantes no alcanza a suplir el acceso a la canasta básica que contiene los nutrientes esenciales y mínimos para el pleno desarrollo de las capacidades del ser humano.

Teniendo en cuenta lo anterior, y planteándose como meta de la administración local el garantizar la disponibilidad y acceso de los habitantes de la ciudad a una canasta básica de calidad y a un precio justo, la planificación de las acciones que permitan materializar dicha meta,

requieren de la labor conjunta de la academia, el sector público y privado de la ciudad de Bogotá, de tal manera que se aporte a la construcción de un modelo regional sostenible en lo ambiental, económico, social, rural y físico.

Por tanto, la experiencia de la Universidad Distrital de Bogotá en la participación de la ejecución de la política pública de la Alcaldía Mayor de la ciudad, como expresión del ordenamiento territorial, se convierte en un referente de articulación interinstitucional e interdisciplinar en territorios urbanos y rurales, para diversas ciudades de Ibero América, las cuales se plantean en sus planes de desarrollo modelos con enfoques metropolitanos que contribuyan a un abastecimiento de alimentos ordenado y planificado, acorde con las dinámicas propias que experimenta cada territorio.

## 1. Presentación

La ordenación del territorio como disciplina es reciente; sin embargo, engloba una serie de acciones que se han venido ejecutando de manera histórica, con lo cual la definición adoptada por La Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), se convierte en la expresión más cercana a lo que se pretende cuando se desarrollan estrategias de ordenación, y se define como: *“la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”* (Pujadas y Font, 1998: 11).

El ordenamiento del abastecimiento de alimentos como expresión de una política pública desarrollada por La Alcaldía Mayor de Bogotá hacia la construcción de un estado social de derecho, bajo la administración 2004-2008, priorizó en su plan de Desarrollo *“Bogotá sin indiferencia, un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”*, la concreción de acciones en torno a garantizar el derecho a la alimentación, a través de la creación del Programa *“Bogotá Sin Hambre”*. Sin embargo, el punto de partida se remonta a los compromisos derivados de los convenios y acuerdos establecidos con diferentes organismos internacionales tales como la FAO;<sup>2</sup> acciones que derivaron en la instauración de diversos

---

<sup>2</sup>Firma de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia (1990) y Conferencia Internacional de Nutrición (1992).

programas relacionados con la nutrición y que fueron liderados principalmente por La Secretaría de Salud del Distrito.

A partir de la nueva adquisición y adherencia a compromisos como la Conferencia Mundial sobre Alimentación (1996), la inclusión y puesta en marcha de herramientas de planeación y gestión efectivas relacionadas con la alimentación y la nutrición del Distrito, responsabilizó a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos de Bogotá (UESP), articulada al Programa Bogotá Sin Hambre (PBSH), de la elaboración del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá (PMAASAB).

El PMAASAB cuyo documento definitivo fue aprobado en el año 2006, respondió a la intervención de diversos agentes y en la actualidad propende por convertirse en una propuesta de ordenación y planificación orientada hacia la construcción de equipamientos que incluye la participación de los diferentes actores involucrados que viven la realidad de una ciudad con 6.840.116 habitantes. El PMAASAB es la herramienta de trabajo y carta de navegación como instrumento de ordenación eficaz que busca eliminar las actuales ineficiencias como la alta intermediación, generación de residuos y altos precios en los productos, con lo cual materializa las acciones de ordenación de abastecimiento a desarrollar en áreas rurales y urbanas de la ciudad.

La articulación de las diferentes instituciones del Distrito para la puesta en marcha de las estrategias establecidas en el PMAASAB, es un elemento de análisis interesante en la medida en la cual asume la responsabilidad de la ejecución de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, que integra aspectos socioeconómicos y ambientales de relevancia en un territorio con múltiples realidades y desequilibrios territoriales.

## **2. El marco de ordenación y planificación del territorio para el abastecimiento**

La planificación urbana como ordenación del espacio urbano es uno de los mejores ejemplos de un proceso completo de ordenación del territorio, puesto que *“cada parcela de suelo urbano tiene diversos usos posibles (industriales, residenciales, equipamientos, parques, etc”* (Pujadas y Font,1998: 48). Para los autores, el ordenar siempre implica un proceso de elección entre diversas alternativas. Alternativas que tuvieron que ser valoradas por los planificadores encargados de llevar a cabo el emplazamiento y

dimensionamiento de un nuevo sistema de abastecimiento de alimentos para la ciudad de Bogotá en el año 2005.

Siguiendo con los planteamientos establecidos por los autores, los instrumentos de actuación para la ordenación de un territorio son establecidos por la “*Ley del Suelo*” y consiste en la elaboración de planes de ordenación y clasificación del suelo, para de esta manera determinar los usos permitidos conducentes al crecimiento urbano, en la dirección que se considera adecuada, es decir la del modelo territorial propuesto”<sup>3</sup>.

Las nuevas propuestas urbanísticas en materia industrial recaen en la necesidad de espacios productivos integrados, en donde conviva la interdependencia industria-servicios, “*junto con la defensa de una mayor calidad de infraestructura, urbanística y ambiental, una diversificación de la oferta adaptada a los diversos segmentos de la demanda empresarial y una mayor flexibilidad para adaptarse a las situaciones de este tipo de espacios*” (Méndez, 1993: 33). Dicha interdependencia justifica el emplazamiento de nuevas infraestructuras en áreas industriales de las ciudades, como lo son los mercados mayoristas que conforman el sistema de abastecimiento y distribución de alimentos.

Retomando el concepto de sistema y de acuerdo con la *Food and Agriculture Organization* (FAO) los sistemas de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (SADA) son “*complejas combinaciones de actividades (producción, manipulación, almacenamiento, transporte, procesamiento, embalaje, ventas al por mayor y al por menor, entre otros) que permiten a las poblaciones de las ciudades satisfacer sus requerimientos alimentarios*”.

Dichas acciones son desempeñadas por diferentes actores tales como: productores, acopiadores, importadores, transportistas, vendedores mayoristas, minoristas, procesadores, tenderos, proveedores de servicios (logística de distribución, crédito, asesoramiento comercial y legal, etcétera), proveedores de empaques, instituciones públicas (gobiernos locales, municipales, instituciones municipales de comercialización de alimentos, Ministerio de Agricultura, Transporte, Medio Ambiente, etcétera) y privadas (comerciantes, transportistas, tenderos y consumidores).

Para el correcto desempeño de las funciones de los actores dentro del sistema, éstos requieren infraestructura, equipos, servicios, leyes y reglas formales e informales que rijan sus decisiones. Para la FAO, esta definición se presta al concepto de “*sistema*”: cada elemento influencia a otros elementos en un sistema de causa y efecto y relaciones recíprocas.

---

<sup>3</sup> Modelo territorial corresponde a la representación esquemática de la situación territorial futura que se quiere alcanzar ( Pujadas y Font, 1998:390).

El análisis del SADA debe enmarcarse en un adecuado límite geográfico, debido a que el abastecimiento de alimentos de una ciudad en crecimiento, implica que éstos sean producidos y transportados desde áreas rurales o periurbanas o importados. Para dicha organización como principal entidad a nivel internacional en esta temática, un SADA está compuesto a su vez por dos subsistemas:

- El subsistema “abastecimiento de alimentos en las ciudades” que incluye todas las actividades necesarias para producir alimentos y llevarlos a las mismas: producción (inclusive urbana) importaciones, así como vínculos rural periurbano-urbano (procesamiento, almacenamiento, acopio, manipulación, embalaje, transporte, etcétera).
- El subsistema “distribución urbana de alimentos” que incluye todas las actividades formales, informales, tradicionales y modernas, necesarias para distribuir alimentos dentro del área urbana: ventas al por mayor, transporte intra-urbano, ventas al por menor, ventas ambulantes, restaurantes, etcétera.

Para el caso de Bogotá, el ordenamiento del sistema de abastecimiento y distribución de alimentos se rige por el plan de ordenamiento territorial de Bogotá (POT), que se sancionó inicialmente por el decreto 619 de 2000, ajustado por el decreto 469 de 2003 y compilado en el decreto 190 de 2004, en cumplimiento de lo establecido por la ley 388 de 1997.

A partir de los ajustes del POT establecidos en los decretos, se incorpora el enfoque de desarrollo de la ciudad-región, lo cual significa el reconocimiento de la interdependencia que existe entre Bogotá y la región circundante, abordándose una mayor escala de actuación que a nivel político-administrativo en Colombia, se traduce en el nivel departamental. El Plan incorpora el enfoque, apoyando y propiciando el fortalecimiento de zonas de producción agraria y una localización equilibrada de las infraestructuras necesarias para el abastecimiento, apostando por un modelo de desarrollo policéntrico.

De acuerdo con el documento *Nutrir a precio Justo*, el marco de planeación regional y urbana tiene dos estrategias centrales: la primera corresponde al reconocimiento de la región y la segunda a la consolidación de la red de centralidades urbanas como estrategia para el equilibrio funcional del territorio. Las propuestas propenden a nivel regional, por la recuperación de territorios para la sociedad y el Estado mediante la

reocupación de zonas y la redistribución de población y actividades a nivel urbano.

El Plan incorpora las directrices y ejes estructurales mínimos de los Planes Maestros elaborados para la ciudad de Bogotá; con lo cual, al interior del PMAASAB, se establecen 6 principios que se constituyen en la base sobre la cual se definen las políticas, estrategias y proyectos en coherencia con la herramienta de planificación territorial de la administración Distrital, que para tal caso era el Plan de Desarrollo 2004-2008 y los ajustes del POT.<sup>4</sup> Ellos son: 1) Seguridad alimentaria; 2) El ciudadano como eje del plan; 3) Ordenamiento territorial; 4) Principios ambientales; 5) Reconocimiento y potencialización de las condiciones de entorno; 6) Carácter público del sistema de abastecimiento de alimentos.

Como propuesta de ordenación del Plan que contiene los principios mencionados, y para lograr la materialización del mismo, se planteó la organización en redes de gestión a los productores ó agroredes, y en redes de gestión a los distribuidores finales ó nutrirede, para que con la incorporación de plataformas de servicios logísticos y de conectividad necesarios, se establecieran los mecanismos mínimos para la ejecución de las estrategias diseñadas para el ordenamiento del abastecimiento, dentro de las cuales se encuentran de acuerdo con el Director del Programa Bogotá Sin Hambre: “El propiciar transformaciones culturales y operativas, nacionales y territoriales, conducentes al objetivo de “Nutrición máxima a precio justo”, mediante una serie de políticas que define el Plan en lo social (garantizar la seguridad alimentaria de la población), en lo operativo (lograr la eficiencia en el sistema), y en la integración territorial (promover una mejor distribución de población y actividades económicas en la ciudad-región)”.

Para lograr ejecutar las estrategias planteadas por la administración, las acciones en materia de abastecimiento, iniciaron con la suscripción de convenios con diversas entidades tanto públicas como privadas, cuyas funciones se orientaban a todos los actores a partir de la incorporación de elementos como la capacitación de tenderos y comerciantes, que hoy se traduce en la vinculación de campesinos productores y comerciantes tenderos, no sólo de Bogotá sino de la región correspondiente a los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta al Plan de abastecimiento; el diseño y financiación de la Plaza Logística de los “Luceros” ubicada en la localidad de Ciudad Bolívar; la identificación y caracterización de las Nutrirede para las localidades de Ciudad Bolívar, Usme,

---

<sup>4</sup> Decreto 469 de 2003.

Bosa, San Cristóbal, y de Agroredes para las Localidades de Sumapaz y Usme, y avances en la identificación y caracterización de las Agroredes de la Región Central para los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Meta.

También como acciones de planificación en el territorio, se encuentra la puesta en marcha de la plataforma de información y transacción en línea para el beneficio de productores, transformadores y comerciantes con la participación de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), Fundecomercio y la Universidad Distrital; y la puesta en operación del Observatorio Distrital de Abastecimiento de Alimentos. El Programa Bogotá Sin Hambre, prevé unos organismos de gobierno del Plan Maestro conformado por un consejo directivo y unas mesas consultivas.

Dentro de las metas del Plan, se encuentran horizontes temporales de corto (2010), mediano (2015) y largo plazo (2019). Se contemplan instrumentos de seguimiento que serán otorgados por la gerencia y su consejo directivo, el cual está integrado por voceros de la Administración distrital, voceros de las organizaciones sociales, de productores y de distribuidores organizados en redes, de la academia y de los distintos actores.

## 2.1. Bogotá D.C. y el abastecimiento de alimentos

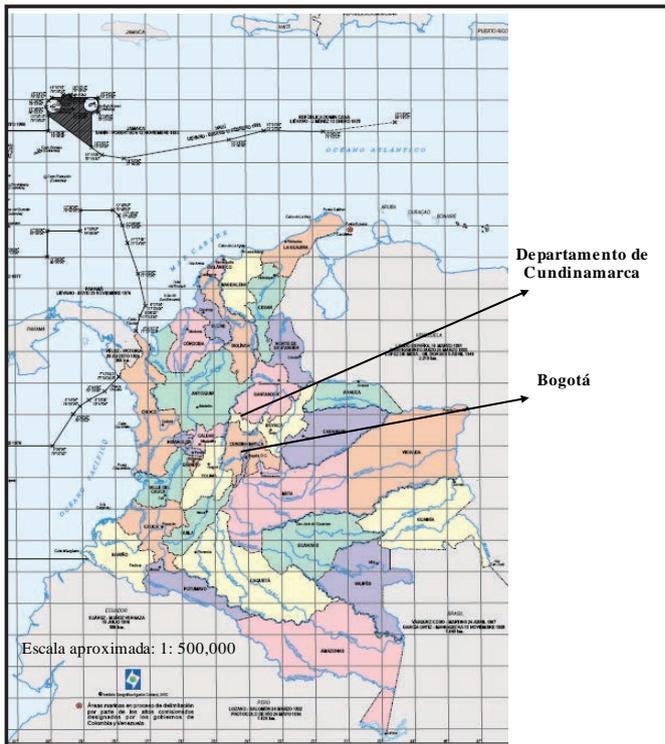
Bogotá con una superficie de 1650 Km<sup>2</sup> aproximadamente, y de acuerdo con el documento *Nutrir a precio justo*, es una ciudad con una alta densidad, con más de 210 hab./ha, lo que significa que el área que se destina a los bienes y facilidades colectivos como vías o zonas verdes es escasa, sumado a la baja capacidad de soporte de la estructura ambiental que presenta altas amenazas a los sistemas orográfico e hídrico y la calidad del aire.

La administración busca anticiparse y concebir no sólo lo que se localiza en el territorio, sino pensar en el territorio como ente, con lo cual valora la capacidad del área urbana y urbanizable del Distrito Capital para albergar la población adicional otorgándole un nivel de vida apropiado, a sabiendas del costo social que ello implica.

El alimento como bien público y como derecho fundamental del ser humano, que se inserta en la calidad de vida de los ciudadanos, se enfrenta a una fuerte problemática en Bogotá puesto que, de acuerdo con

el Director del Programa Bogotá Sin Hambre<sup>5</sup>, “el problema del hambre en Bogotá se refleja en que cerca de un millón cien mil habitantes tienen vulnerado su derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre y la malnutrición”, pero su causa no radica en la falta de alimentos, sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, aspecto que se encuentra en contraposición a lo que sucede en otras latitudes donde el hambre se presenta por la carencia de los alimentos (figura 1).

**Figura 1. Localización geográfica de Bogotá en Colombia**



Fuente: [www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co), 2008.

<sup>5</sup> Tomado de las declaraciones del Director del Programa Bogotá Sin Hambre, Eduardo Díaz Uribe, en las mesas de Trabajo Bogotá cómo vamos, Septiembre de 2006.

A pesar de lo anterior, la malnutrición y desnutrición en Bogotá como consecuencia de la pobreza es evidente, puesto que en promedio los bogotanos consumen 884 gramos de alimentos que representan el 16% de un salario mínimo legal diario, aspecto que preocupa en la medida en la que la ingesta diaria debería ser de 1921 gramos que sería el 31% de un salario mínimo legal diario; por lo tanto, el alto coste en la canasta, impide la adquisición de alimentos adecuados como carnes y leguminosas, siendo éstos los que presentan el mayor aporte calórico.

Por otro lado, la producción primaria procede en su mayoría de regiones externas a Bogotá y la disponibilidad de alimentos en la región es generada principalmente por pequeñas economías campesinas, que representan el 67% de la producción de alimentos básicos para la ciudad; sin embargo, la transformación semi industrial e industrial así como la distribución de alimentos, se concentran en la ciudad.

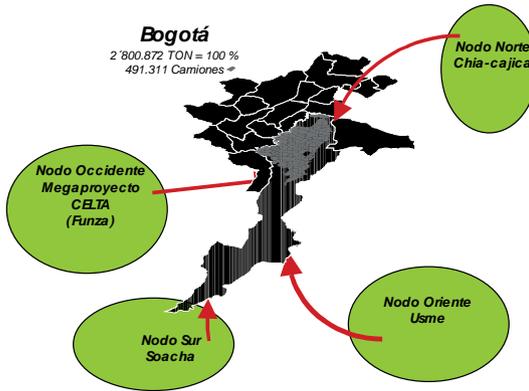
Las principales ineficiencias del actual sistema de abastecimiento de alimentos se concentran en la pérdida del 16% de productos, resultado de la mala manipulación, un 6% de residuos correspondientes a empaques que son transportados y que van a parar al sistema de residuos sólidos de la ciudad, un aporte de 2000 ton. de lodo por lavado de papa que llegan al sistema hídrico y la presencia de agentes intermediarios que encarecen el precio del producto y que no generan valor agregado.

Entre las metas relevantes a alcanzar para lograr un adecuado y ordenado abastecimiento de alimentos y que se inserta en la dimensión humana abordada en el Plan, se encuentra la nutrición en calorías del 85% y la adecuación en proteínas del 100% de la población. Mientras en la dimensión territorial se estima la conformación de cuatro zonas de operación logística al interior de la ciudad y la conformación de redes de gestión rural en los anillos 1 y 2 (zona rural de Bogotá, Cundinamarca, Boyacá y Meta), cuatro nodos logísticos<sup>6</sup> propuestos y la red de gestión urbana con el 100% de equipamiento logístico, aspectos que contribuyan a contrarrestar las actuales ineficiencias del abastecimiento (figura 2).

---

<sup>6</sup> Los nodos logísticos corresponden a infraestructuras de intercambio de productos, transacciones, servicios logísticos, informáticos, entre otros; de allí se distribuyen productos a otros puntos de la ciudad.

Figura 2. Bogotá y la logística propuesta dentro del sistema de abastecimiento



Fuente: Consorcio CTP-CIPEC, 2002.

La labor desarrollada por el plan comprende simultáneamente muchos frentes, como son: asistencia alimentaria enfocada en jardines infantiles, colegios y escuelas del Distrito, jardines del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), comedores populares, Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS). Otro aspecto manejado es plantear una modernización logística consistente en el desarrollo de un modelo sostenible que disminuya el costo de los alimentos requeridos en la canasta básica a partir de una integración territorial que permita aportar a la mejora en la redistribución de la población y de su actividad económica, con el propósito de la construcción del enfoque metropolitano “ciudad-región”.

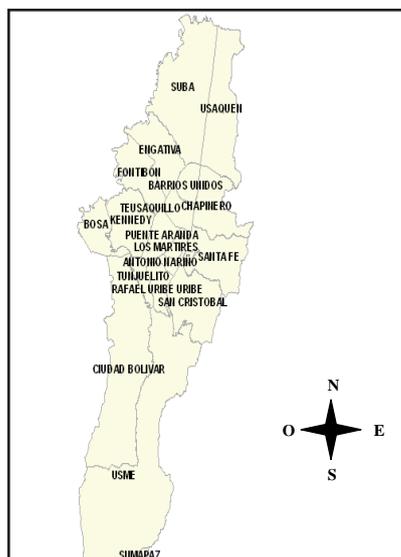
### 3. Articulación institucional para el ordenamiento

La unificación de objetivos y criterios, así como el consenso frente a los intereses de cada uno de los actores involucrados, requirió de un esfuerzo interinstitucional de las entidades responsables en la ejecución de la política pública, la cual se ha plasmado en la construcción de una visión distrital en torno a la seguridad alimentaria y nutricional; los esfuerzos incluyeron la coordinación de actores sociales, institucionales y el sector privado que se vieron reflejados en el año 2003 en la creación del Comité

Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición<sup>7</sup>, el cual se responsabilizó de la coordinación y operación del Sistema Distrital de Nutrición.

La descentralización como estrategia territorial para la ejecución a través de los Planes en cada una de las localidades<sup>8</sup> de la ciudad, permitió la conformación de comités locales de seguridad alimentaria y nutricional, conformados por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que adelantaban proyectos relacionados con el tema; profesores de instituciones educativas públicas que incluían dentro de sus Proyectos Escolares esta temática; gestores locales de instituciones públicas como el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) y el Jardín Botánico, como entidades que adelantaban la ejecución de la política en territorio urbano y rural, a partir de la capacitación y gestión de proyectos con la población de las localidades; y representantes de la Universidad Distrital como entidad designada por la administración para el diseño de las estrategias del PMAASAB principalmente (Figura 3).

**Figura 3. División política administrativa de Bogotá**



Fuente: DAPD, 2008.

<sup>7</sup> Acuerdo 086 de 2003. Concejo de Bogotá, D.C.

<sup>8</sup> División político administrativa del territorio Bogotano, representado en 20 localidades que se encuentran conformadas por barrios.

Los Comités Locales, recogían y recogen en la actualidad, las diversas experiencias de los actores que inciden en el territorio en la temática de seguridad alimentaria a través de la ejecución de proyectos; este tipo de experiencias permitió el aunar esfuerzos que se tradujeron en beneficios económicos para la administración y de clara repercusión a nivel de la población sobre la cual recaía la toma de decisiones y la gestión.

Dentro de los resultados destacados y plasmados en los antecedentes de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional del Distrito, referentes a los logros obtenidos de la articulación institucional se encuentran:

- La actualización del diagnóstico rural de 4 localidades incorporándose nueva información sobre el estado nutricional de la población escolar y se determinó la composición de la canasta de alimentos de la familia rural<sup>9</sup>, a partir del convenio suscrito entre el DAMA y la Universidad Nacional de Colombia realizado en el año 2000.
- Adecuación de la minuta de refrigerios escolares de acuerdo con la edad y necesidades nutricionales y la actualización de la deserción escolar, resultado del convenio suscrito entre la Secretaría de Salud y el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS).
- Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital (1999-2003), elaborado por la Secretaría de Salud y el Comité Técnico Intersectorial de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital.

Los avances obtenidos permitieron retroalimentar el diseño y direccionamiento de las estrategias por parte de la UESP y del Programa Bogotá Sin Hambre, para la puesta en marcha de los diferentes componentes y dimensiones del PMAASAB, que incluían entre otros aspectos, los parámetros establecidos por la Food and Agriculture Organization (FAO) para la definición de las políticas en materia de derecho alimentario.

El PMAASAB incorporó la disponibilidad de alimentos, la suficiencia del suministro en relación con los requerimientos de la población, la estabilidad en el suministro, la autonomía con relación a alimentos importados, la accesibilidad determinada por la capacidad y equidad de

---

<sup>9</sup> Tomado de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá (2007).

compra de los alimentos por parte de la población; lo anterior, se llevó a cabo a partir de la generación de tres dimensiones bajo las cuales se articulan las estrategias del Plan Maestro, las cuales tal y como se mencionaron en párrafos anteriores corresponden a: a) Dimensión Humana, b) Dimensión Operacional y c) La Dimensión Territorial.

### 3.1. Identificación y articulación entre los actores involucrados en la cadena de abastecimiento

Las entidades responsables de avanzar en las estrategias de implementación del PMAASAB, diseñaron metodologías adaptadas al contexto de los territorios, de tal manera que permitiese que los actores (productores, transformadores, transportadores y consumidores) se interesaran por la visión del Distrito frente al ordenamiento del abastecimiento de alimentos de Bogotá. El retomar experiencias de otras regiones del país en las cuales se habían adelantado procesos participativos de ejecución de políticas públicas, aportaron en el proceso de intervención, la inclusión de sectores como el de educación, la participación en mesas de discusión relacionadas con seguridad alimentaria y la articulación con entidades públicas y privadas que incidían en el territorio, lograron determinar las debilidades y oportunidades desde una visión construida desde lo técnico y lo participativo.

Para la administración, el diagnóstico de la distribución de alimentos en la ciudad, en donde se establece que el 67% es generada por pequeños y medianos productores, resultó en la convocatoria por parte del Distrito a mesas de discusión, foros interlocales, intersectoriales y regionales, que contaron en el 2006 de acuerdo con el Programa Bogotá Sin Hambre, con la participación de 176 delegados de organizaciones y gremios a nivel local, las plazas de mercado, tenderos, organizaciones campesinas, ONG's, entre otros, identificando de esta manera los requerimientos e inquietudes de los agentes que intervienen en la cadena de abastecimiento de Bogotá, y así poder direccionar las alternativas en la ejecución en áreas urbanas y rurales. Vale la pena resaltar que dichas estrategias se desarrollaron a escala no sólo metropolitana sino regional, por el carácter que presenta el abastecimiento de la ciudad.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> El PMAASAB determinó tres anillos de abastecimiento, en donde el primera anillo integra 19 municipios que se encuentran en un radio de 64Km de Bogotá y responden por el 33% del abastecimiento de la ciudad; el segundo anillo presenta un radio 164Km de distancia de la ciudad y responde por el 44% del

La articulación a partir de la implementación de mesas de discusión participativas, extendidas a toda la comunidad que era responsable por la producción o por la distribución de los alimentos, y la creación de los comités locales de seguridad alimentaria, estableció responsables y cuantificó las metas frente a la difusión y participación de la política pública en torno al abastecimiento de alimentos; una de las prioridades fue la creación de un número determinado de redes a nivel urbano y rural, en donde se estableciesen mecanismos de negociación e intercambio directo entre los pequeños productores y distribuidores.

### 3.2. El papel de la universidad pública en la ejecución de la política

La inserción de las actividades propuestas en la dimensión operacional y territorial, fue tarea de la Universidad Distrital como parte no sólo de la misión que supone ser una entidad pública que pertenece al Distrito, sino además por la experiencia, responsabilidad y capacidad para el diseño de las estrategias y acciones que materializasen El PMAASAB en áreas rurales y urbanas de la ciudad. La tarea fue designada por la UESP en el año 2004 con la aprobación del Programa Bogotá Sin Hambre.

La Universidad desde el año 1999, con el grupo de investigación en Competitividad de la Industria Colombiana (GICIC), venía adelantando investigaciones alrededor de las cadenas productivas del país; con lo cual como política también de la Universidad y como respuesta a la petición de la Alcaldía Mayor y la UESP, participó en el diseño de un nuevo sistema integrado de abastecimiento de alimentos, un proyecto investigativo y de extensión de importantes magnitudes y relevancia para el Distrito.

Para lograr responder a los requerimientos de la administración, la Universidad inició un nuevo espacio académico integrado por profesores, profesionales y estudiantes cuya principal tarea se centró en la consolidación del PMAASAB, la caracterización de los territorios piloto como primera etapa y en la construcción de redes de integración entre los actores de la cadena de abastecimiento, tanto a nivel urbano y rural en las localidades de Ciudad Bolívar y Sumapaz. El otro frente de acción se centró en el diseño de la plataforma logística para la Plaza de Mercado “Lucero-Tesoro” ubicada en la localidad de Ciudad Bolívar.

---

abastecimiento y el tercer anillo corresponde al resto del país y es responsable por el 23% del abastecimiento.

La conformación de redes de vecindad rurales (denominadas agro-red) y urbanas (nutrired), correspondió a Ciudad Bolívar<sup>11</sup> en la zona urbana y en la rural a la localidad de Sumapaz<sup>12</sup>. Los resultados obtenidos de las caracterizaciones fueron materializados a través de procesos de participación y sensibilización con la comunidad, lo cual conllevó un trabajo de campo y de oficina, que se tradujo en el establecimiento de las etapas posteriores frente a los requerimientos y necesidades del territorio y la visión del PMAASAB.

La participación de la Universidad Distrital en las diversas etapas de la implantación del Plan, demostró un aporte valioso en el desarrollo de la ciudad-región, puesto que las relaciones que se fueron construyendo especialmente con la comunidad sobre la cual se llevaban a cabo las etapas preliminares, proporcionaron a la Universidad una visión real del territorio y la interacción de las comunidades con éste, generando alternativas que fueron apropiadas por los actores partícipes del sistema.

#### **4. Articulación en la ordenación urbana y rural del abastecimiento de alimentos**

La escala de trabajo del Plan por las características y dinámicas del acceso y disponibilidad de alimentos, requería un enfoque no sólo metropolitano sino regional tal como se ha mencionado, de tal manera que pudiese involucrar los eslabones que componen la cadena. La intervención a nivel urbano y rural tomando como estudio de caso las zonas piloto, resultó en la primera fase en la caracterización del mercado, que permitió establecer a partir de miles de entrevistas realizadas a los hogares y diversos establecimientos comerciales, la oferta y la demanda de estos sectores y su esquema de comercialización.

La metodología incorporó la utilización de un Sistema de Información Geográfico (SIG) que supone la superposición temática y la inserción de datos derivados de la planeación a partir de la división política administrativa del territorio; en el caso urbano las localidades de Bogotá se encuentran divididas en Unidades de Planeación Zonal (UPZ) y en lo

---

<sup>11</sup> La población de esta localidad de acuerdo con el censo de 2005, elaborado por el DANE, es de 575.549 habitantes. La caracterización se estableció en uno de los barrios que contaban con un emplazamiento logístico de abastecimiento denominado “Tesoro Lucero”.

<sup>12</sup> La localidad de Sumapaz es la única localidad del Distrito completamente rural y cuenta con una población de 2.478 habitantes, de acuerdo con el censo elaborado por el Hospital de Nazareth en el año 2002.

rural se dividen en veredas. De esta manera, apoyados en la cartografía temática y en información secundaria, se establecieron las etapas de intervención que permitieron posteriormente desarrollar los mecanismos apropiados de ordenación del abastecimiento y la conexión entre los actores urbanos y rurales.

La fase de planeación en oficina incluyó la búsqueda de información secundaria relacionada con el tema, y una fase de campo que permitió la realización de entrevistas a los actores. Un importante componente desarrollado para lograr la articulación de las zonas urbanas y rurales, consistió en la construcción de confianza por parte de la comunidad, a partir de los mecanismos participativos que se establecieron a lo largo del trabajo desarrollado por la Universidad.

Las jornadas informativas para la comunidad en donde se escuchaban las inquietudes y los deseos de los involucrados en las etapas piloto para la implementación, permitieron contactar en primera instancia a los productores ubicados en la localidad de Sumapaz como única localidad netamente rural del Distrito y a distribuidores y comerciantes urbanos ubicados en la localidad de Ciudad Bolívar que se encontraban en la UPZ Lucero Tesoro. Resultado de las caracterizaciones urbanas y rurales, fueron los convenios posteriores para las caracterizaciones de otras localidades que eran prioritarias en el abastecimiento de alimentos.

La segunda fase después de las caracterizaciones y que logró concretar la articulación entre los actores incluyendo la participación de la Universidad Distrital, correspondió a la fase de conformación de Agroredes propiamente dichas, a partir de un proceso de capacitación/formación acompañado de operaciones de transacción para el intercambio de productos; en esta etapa la Localidad de Ciudad Bolívar fue elegida área piloto. Dentro de los resultados generales para el año 2007, se encuentran la conformación de 17 redes activas de negociación en 9 localidades de Bogotá, los principales productos tranzados han correspondido a papa, huevos, frutas, verduras y abarrotos, los cuales son ofrecidos y demandados por los actores que se han vinculado a las redes a través del sistema de abastecimiento.

El proceso que en la actualidad vive la ejecución del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá, ha estado acompañado por técnicos de diversas disciplinas que hacen parte de entidades tanto públicas como privadas, prestando apoyo constante a las organizaciones comunitarias que se han incorporado voluntariamente a participar en las mesas de negociación.

## **Conclusiones**

La ejecución de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional por parte del Distrito, se convierte en la materialización de la planificación y ordenamiento del territorio; el establecimiento de objetivos claros que se centran en garantizar el derecho a la alimentación como prioridad para el gobierno Distrital, ha logrado con éxito la vinculación de pequeños productores y comercializadores que se han visto partícipes del proceso, y que a la vez se han beneficiado económicamente, como una alternativa que aporta a mejorar la calidad de vida, tanto de la población que habita la ruralidad de Bogotá, como aquella que vive en la periferia, representada en las localidades que fueron prioritarias en la intervención del Distrito para la conformación de redes de gestión.

Una ciudad como Bogotá D.C. que es mayoritariamente rural (85%), requiere dentro de las estrategias de ordenación y planificación derivadas del Plan de Ordenamiento Territorial, incorporar y ejecutar acciones que incluyan la ruralidad bogotana, la cual se siente poco partícipe de las dinámicas y contextos urbanos; las realidades contrastadas entre una zona y otra fueron evidentes en las caracterizaciones desarrolladas para la toma de decisiones frente al ordenamiento del abastecimiento de alimentos, con lo cual las acciones del PMAASAB no sólo se ha convertido en la ejecución de la política pública, sino que ha permitido aportar en el reconocimiento de las zonas rurales de Bogotá y su importancia en el enfoque “ciudad-Región” propuesto en el POT.

El ordenamiento del abastecimiento de alimentos de una ciudad como Bogotá, supone la contemplación de múltiples variables en diferentes horizontes prospectivos, cuyo desarrollo implica un esfuerzo de planeación y una captura de información importante; sin embargo, el diseño y puesta en marcha de estrategias para la ejecución en áreas urbanas y rurales, supone una articulación interinstitucional que propenda por el aunar esfuerzos, con lo cual la claridad en el objetivo a cumplir debe ser total para garantizar el éxito y participación de los involucrados en una cadena tan compleja como lo es el abastecimiento.

El papel que jugó la Universidad Distrital representada en un equipo de trabajo multidisciplinar, fue vital en la medida en la cual las experiencias previas desarrolladas en procesos similares, le permitió ser asertivo en el diseño de las estrategias y su posterior puesta en ejecución, tanto en la fase de caracterización como en la de operación de las Agroredes y Nutriredes. Los procesos paralelos llevados a cabo en áreas rurales y urbanas de Bogotá durante la conformación de las redes de gestión,

contribuyó a la consolidación de la participación de la Universidad, no sólo por el deber ser como entidad del Distrito, sino por la apuesta innovadora en metodologías participativas y claras frente a la comunidad.

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogota (1999). *Plan de alimentación y Nutrición del Distrito Capital (1999-2003)*. Bogotá D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogota (2003). *Decreto 469 de 2003*. Bogotá: D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogota (2004). *Bogotá Sin Indiferencia, un compromiso contra la pobreza y la exclusión. Plan de desarrollo 2004-2008*. Bogotá D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogota (2004). *Decreto 190 de 2004*. Bogotá: Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial. Decreto 619 julio de 2000*. Bogotá: DAPD.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2004). *Recorriendo Sumapaz*. Bogotá: DAPD.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2004). *Recorriendo Usme*. Bogotá: DAPD.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2004). *Recorriendo Ciudad Bolívar*. Bogotá: DAPD.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital. *Cómo y con qué Planeamos*. [En línea] [consulta: 3 de enero de 2008]. Disponible en: < [www.dapd.gov.co](http://www.dapd.gov.co) >.
- Departamento Nacional de Estadística. *Censo de población de Colombia 2005*. [En línea]. [3 de enero de 2008]. Disponible en: < [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co) >.
- Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (1996). *Diagnóstico de las Áreas Rurales de Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: DAMA.
- Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (2004). *Informe de Asistencia Técnica Rural y Medio Ambiente*. Bogotá: DAMA.
- Duarte, Ricardo. *Una Universidad para la ciudad*. [En línea]. Portal Bogotá, 2008 [Consulta: 4 de enero de 2008]. Disponible en: <<http://www.bogota.gov.co/editorial/treintaisiete.htm>>.

- Food and Agriculture Organization (1998). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Serie Alimentar a las ciudades. Roma: Ed. FAO.
- Food and Agriculture Organization (2008). “*Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía*”. Roma 3-5 de junio de 2008.
- Gómez, Domingo (2001). *Ordenación Territorial*. Madrid: Mundiprensa.
- INPRO (1999), *Plan de desarrollo rural agropecuario y ambiental sostenible para Santa Fe de Bogotá D.C.* Bogotá: DAMA.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Mapas de Colombia [En línea], 2008. [consulta: 4 de enero de 2008]. Disponible en: < [www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co)>.
- Méndez, Ricardo (1993). *Geografía Económica: La lógica espacial del capitalismo global*, Barcelona, Ariel.
- Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria (2006). Cámara de Comercio de Bogotá. Serie Mesas de Trabajo Bogotá como Vamos, núm. 19 Bogotá, UESP.
- Programa Bogotá Sin Hambre (2006). *Nutrir a precio justo*, Bogotá, UESP.
- Pujadas, Romà y Font, Jaume (1998). *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Sistema de Abastecimiento de Alimentos, Biblioteca, [En línea], 2008. [Consulta: 6 de enero de 2008]. Disponible en: <[www.sisab.gov.co](http://www.sisab.gov.co)>.
- Tinker, Irene. (1998). *Feeding Megacities*. *Urban Age*, vol. 5, núm. 3, pp. 1-31.
- Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (2005). *Implementación SAAB “Sistema de abastecimiento de alimentos para Bogotá”*, Bogotá, UESP.
- Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, Consorcio CPT-CIPIEC (2003). *Soporte técnico del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y seguridad alimentaria de Bogotá*. Bogotá, UESP.
- Universidad Distrital (2005). *Caracterización Agored localidades Ciudad Bolívar, Sumapaz*, Bogotá, Ed. Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP-UD).
- Universidad Distrital. Sistema de Información Geográfica del Proyecto Agored, 2008. [En línea]. [Consulta: 6 de enero de 2008]. Disponible en: <[www.ud.edu.co](http://www.ud.edu.co)>.

# Un espacio de río para el sur de Bogotá: El Tunjuelo

*Orlando Campos Reyes<sup>1</sup>*

Escuela de Arquitectura y Urbanismo

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

## Introducción

En el marco de un proceso de planificación territorial, en el que el río Tunjuelo atraviesa una extensa y poblada zona al sur de Bogotá, se plantea aquí un modelo de aproximación a las problemáticas existentes entre las condiciones físicas y naturales de la cuenca y los azarosos asentamientos humanos allí localizados.

De igual manera se propone, muy brevemente, un plan de acciones tendientes a procurar un desarrollo de este sector dentro de los lineamientos de sostenibilidad y equidad.

En estas circunstancias, el aporte de esta ponencia está ceñido a la metodología de trabajo y a las categorías de análisis y de proyecto formalizadas desde las disciplinas del urbanismo y el paisajismo.

Aunque el trabajo propiamente dicho ha requerido un método que pasa por cuatro fases —aprestamiento, diagnóstico, prospectiva y formulación—, aquí únicamente se presentará lo fundamental de las fases de diagnóstico y de formulación.

## 1. Presentación

El río Tunjuelo es el segundo más importante de Bogotá, detrás del río Bogotá, de cuyo sistema hidrográfico forma parte (figura 1). Sin embargo, su paso en una zona extensamente urbanizada, le hace el más representativo en cuanto a la forma en que la ciudad ha asumido sus asentamientos urbanos en áreas de río.

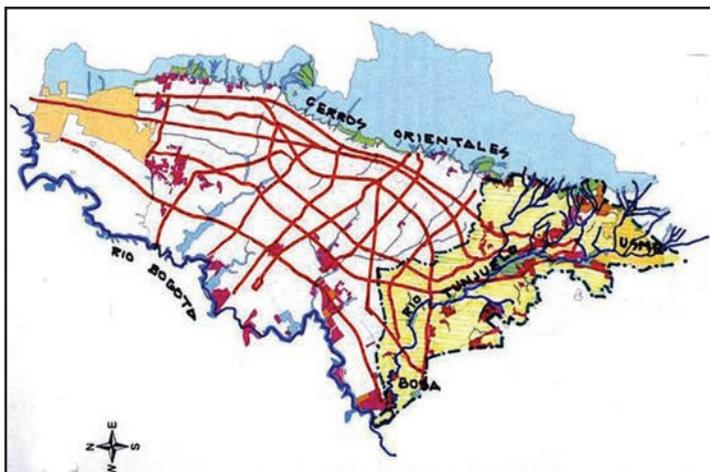
El Tunjuelo nace en la laguna de los Tunjos o Chisacá, y desemboca en el río Bogotá; tiene una longitud de 53 km., un descenso de 1.340

---

<sup>1</sup> Candidato a Doctor en Urbanismo por la Universidad Politécnica de Valencia, Valencia. Posgraduado en Paisajismo por la Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona. Profesor Asociado y Catedrático de Paisajismo en la Escuela de Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Correo electrónico: ocamposr@unal.edu.co

m (entre las cotas 3.850 y 2.510) y un área afluente de 36.280 hectáreas (Gerencia Tunjuelo, 2008).

**Figura 1. Área de la Cuenca del río Tunjuelo en la ciudad de Bogotá**



Fuente: Orlando Campos, 2008. Elaboración sobre la base gráfica del POT de Bogotá.

El área de la cuenca del Tunjuelo se urbanizó en los últimos cuarenta años sin que la ciudad hubiese planeado un modelo de ocupación territorial que integrara las condiciones naturales del río y los requerimientos de suelo para urbanizar. Bajo esta circunstancia, la cuenca del río no solamente se pobló de una manera azarosa, sino que generó toda una diversidad de problemas que hoy día son objeto de preocupación y estudio para los entes administrativos de Bogotá.

Es en consideración con este estado y amparados en la figura del Plan de Ordenamiento y Manejo de una Cuenca (POMCA)<sup>2</sup>, que la Secretaría de Ambiente de la Alcaldía Mayor de Bogotá contrató a la Universidad Nacional de Colombia, para realizar un estudio cuyo objetivo final consistía en la formulación de un Plan de Manejo de la Cuenca que estuviera relacionado con un modelo de planificación tendiente a corregir las

<sup>2</sup> Modelo de Gestión del ministerio de Medio Ambiente de Colombia definido a partir del decreto 1729 de 2002.

actuales problemáticas que afectan las condiciones físicas y ambientales del territorio de la cuenca, así como la calidad de vida de sus habitantes.

El modelo en sí, es una propuesta teórica que deberá servir como elemento de reflexión en los procesos de planificación de la ciudad, particularmente en la toma de decisiones para la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá.

La cuenca del Tunjuelo está dividida en tres zonas: alta, media y baja. Las cuencas alta y media tienen una superficie de 29.523 hectáreas y corresponden a territorios rurales de páramo, ricos en agua y biodiversidad, lo que las hace zona de preservación y protección ambiental.

La cuenca baja, objeto de este trabajo, está caracterizada por un amplio y reciente proceso de urbanización, en el que se estima que se encuentran asentadas 2.5 millones de personas, de las cuales un porcentaje significativo corresponden a los estratos menos favorecidos

A su vez, esta cuenca baja tiene tres subdivisiones geomorfológicas, que incidieron en los modelos de ocupación, en el sistema de usos que allí se implantó y en la época de su urbanización. A continuación se mencionan y definen cada una de las subdivisiones:

- La zona montañosa, en el extremo suroriental, limita la primera parte urbanizada con la cuenca media rural. Allí está localizado el antiguo municipio de Usme que hoy se ha anexado a Bogotá.
- La zona donde la cordillera se bifurca para dar paso a dos cadenas montañosas con direcciones norte y occidente. En esta zona se aprecia un valle rico en materiales de canteras (arenas, arcillas y gravas) que desde hace décadas, corresponde a una extensa explotación minera y a unos asentamientos urbanos dispersos en los costados del valle, sobre las laderas que lo limitan.
- La zona más plana que tiene en su extremo sur la cadena montañosa donde se localizó Ciudad Bolívar, en la década de los años ochenta. Esta zona está complementada por un extenso valle que corresponde a dos procesos de urbanización diferentes: uno, el de los barrios Tunjuelito, Venecia, Quiroga, etcétera, se urbanizó entre las décadas de los años cincuenta y setenta, y el otro, que corresponde al área de encuentro entre los ríos Tunjuelo y Bogotá, se urbanizó en las tres últimas décadas. Esta última zona corresponde al antiguo municipio de Bosa, también hoy anexado a Bogotá.

Cabe destacar, que el POT de Bogotá considera esta parte de la cuenca como uno de los pocos lugares en los que la ciudad aún cuenta con áreas urbanizables. En este sentido el POT ha definido el sector de Usme y de Bosa como áreas de expansión de la ciudad (figura 2).

Figura 2. Estructura geomorfológica de la Cuenca del Tunjuelo



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital. DAPD Bogotá, s.f.

## 2. Enfoque y método de trabajo

### 2.1. La visión global del trabajo

En concordancia con la idea de atender un proceso complejo, en el que se combinan problemáticas muy diversas, se adoptaron los lineamientos establecidos por la *Guía Científico Técnica para la Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas en Colombia*<sup>3</sup>.

En este sentido, el ejercicio se realizó a partir de considerar un modelo de trabajo sistémico en el que se reconoce y valora una realidad emanada de la interacción de los procesos sociales, económicos, físicos y bióticos.

En consecuencia, no sería posible realizar un ejercicio de análisis para la planificación y usos del suelo desde una única mirada disciplinar, sino

<sup>3</sup> Esta Guía ha sido elaborada por el IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia).

que se hizo necesaria una amplia participación de visiones multidisciplinares. Por esta circunstancia, se conformó un equipo de trabajo cuyos profesionales provenían de las más diversas disciplinas y cuyo fin último se centraba en propender por un desarrollo sostenible de la cuenca del río Tunjuelo, que a su vez diera cuenta de tres grandes objetivos, a saber: el crecimiento económico, la equidad social y la sustentabilidad ambiental.

Para asegurar una sistemática revisión de la cuenca, de sus condiciones naturales, de sus procesos de urbanización y de sus problemáticas emergentes, se planteó un método de trabajo que opera a partir del desarrollo de cinco fases: aprestamiento, diagnóstico, prospectiva, formulación y participación. De igual manera, el equipo de trabajo se dividió en cuatro componentes con el objetivo de atender cada uno de los aspectos fundamentales para la planificación de la cuenca. Los cuatro aspectos a atender fueron: el ambiental, el físico, el social y el urbano-paisajístico.

No es pretensión de esta ponencia abordar todas las fases y todos los componentes, ya que rebasa la capacidad del autor y excede las posibilidades de espacio de que disponemos. En atención a estos argumentos, y con la idea de dar a conocer esta particular problemática espacial de Colombia —la urbanización en las cuencas de los ríos y la consecuente segregación de las comunidades habitantes en las dos márgenes de los mismos— y una posible solución, se formula un desarrollo específico desde las ópticas urbana y paisajística presentando únicamente las fases de diagnóstico y prospectiva.

Cabe advertir ahora, que de todas formas, este trabajo hará las conexiones correspondientes con los demás apartados cuando fuere necesario.

## 2.2. El caso particular del paisaje

Es evidente que la formulación de enfoque y de metodología expuesta en el epígrafe anterior, requiera ser complementada con visiones particulares que se ajusten a las específicas condiciones de una óptica disciplinar. En este caso, el trabajo realizado desde la arquitectura del paisaje debió aclarar la noción de paisaje y consecuentemente, el método de trabajo y sus categorías de análisis.

Aunque, el apartado urbano fue elaborado en estrecha vinculación con el componente paisajístico, era necesario hacer énfasis en la mirada particular del paisaje ya que de alguna manera, la visión urbana y sus

categorías de análisis, estaban claramente definidas desde la óptica funcional del planeamiento.

Las miradas estéticas en torno a un problema de planeación que a futuro tendrá incidencias en la configuración morfológica y espacial de un territorio, generalmente tienden a caer en el descrédito, y consecuentemente, en la deslegitimación de los análisis y resultados que este tipo de enfoque aporta. Esta situación tiene dos orígenes: de una parte, la dificultad que entraña separar el paisaje de la mirada ecológico-ambiental y de otra la laxitud con la que muchos “hacedores de paisaje” formalizan su espacio de intervención.

En el primero de los casos, la imperante necesidad por acomodar los modelos de desarrollo dentro de los enfoques de sostenibilidad y sustentabilidad, ha llegado a configurar un ideario según el cual esta acomodación tiene referentes paramétricos que la hace objetiva y fiable. Esta “evidencia” está íntimamente ligada con la valoración de los fenómenos tangibles y con el supuesto de que, sólo a partir de allí, se desprenden acciones concretas que cualificarán el territorio. Este panorama tiene serias implicaciones para el paisaje ya que termina desconociéndolo, o en el mejor de los casos, diluyéndolo en escenarios que le son diferentes.

El segundo caso, es el caso de aquellos diseñadores y constructores de paisaje para quienes la estética inmanente a sus propuestas emerge de su supuesta y gratuita genialidad. Esta situación es igualmente nociva para el paisaje ya que acarrea imágenes azarosas difícilmente apropiables por las comunidades, y de paso avala el descrédito con el que se asume la estética desde las otras miradas disciplinares.

Es en consideración con este panorama, y ligado en primera instancia a las teorías de Alain Roger, como enfoque, y a los lineamientos expuestos por Antoine Baylli y Kevin Lynch, como referentes prácticos, que se definió el trabajo paisajístico del POMCA.

Alain Roger define el paisaje desde la óptica de una percepción del territorio que está condicionada por las dimensiones socioculturales de los individuos (Roger, 2000: 143). Esta mirada pone de manifiesto a la estética como fundamento del paisaje, y a la imagen como el instrumento de intervención. Sin embargo, la estética formulada por Roger, no es una cuestión amparada por valores universales, sino que está íntimamente ligada a la historia y la tradición que posee una determinada cultura.

En lo concerniente a la práctica para estructurar la imagen de este sector, se optó por establecer, como especie de estado óptimo, las propuestas perceptivas provenientes desde la escuela fenomenológica de

Antoine Bailly y reforzadas particularmente por los estudios del arquitecto Kevin Lynch.

De las aproximaciones teóricas de Bailly se consideró viable revisar una estructura de imagen urbana compuesta por elementos constantes y elementos singulares. Los elementos singulares corresponden a puntos de referencia que estructuran el paisaje y que posibilitan la orientación, llaman la atención y se separan de la trama urbana, pueden estar constituidos por una arquitectura especial o por objetos de carácter simbólico-monumental. Los elementos constantes constituyen la parte esencial del tejido urbano y lo hacen homogéneo. Funcionan a modo de fondo, de escenario; y aunque a primera vista, pudieran parecer menos significantes, lo cierto es que juegan un papel tan relevante como los elementos singulares. De su equilibrio en masa, en disposición, en forma, etcétera, depende un paisaje urbano capaz de brindar un marco adecuado para que el ciudadano se pueda orientar, significar y apropiarse su ciudad (Bailly, 1979: 56 y 57).

El aporte de Kevin Lynch, no solamente guarda una directa afinidad con los conceptos formulados por Bailly, sino que en su investigación y teoría, va más allá, ya que define de manera concreta los elementos con los cuales una imagen de ciudad es adecuada en su estructura. Lynch establece cinco elementos fundamentales para la configuración de la imagen de la ciudad: sendas, bordes, barrios, nodos y mojonos (Lynch, 1998: 64-103).

A partir de las disertaciones de Lynch y de Bailly, es factible encontrar elementos del espacio análogos en su aporte a la estructura de la imagen urbana. Cuando Lynch caracteriza los barrios puede decirse que es un concepto similar en su función, a la idea de los elementos constantes que expone Bailly. Igualmente, las definiciones de nodos y mojonos son coincidentes con los conceptos de elementos singulares. El caso de sendas y bordes, es un aporte adicional de Lynch.

En síntesis, Lynch constituye un peldaño avanzado con respecto a las propuestas de Bailly y sobre todo, una reflexión concreta en el espacio de la ciudad.

Con el ánimo de proyectar los postulados de Lynch y Bailly al paisaje de la cuenca, se desarrolló un trabajo que lo caracterizó en tipologías y en elementos singulares.

Las tipologías de paisaje se propusieron de acuerdo con la idea de que existen en el territorio unas imágenes dominantes que funcionan a manera de fondo, elementos constantes, pero que dada la versatilidad de procesos de urbanización, de usos de suelo y de variables topográficas

también eran visibles unas diferencias de carácter general entre las imágenes de un sector y las imágenes de otro.

Los elementos singulares, como segunda categoría de análisis de esta estructura, son aquellas referencias puntuales en el espacio, que por su configuración o uso contrastan con las tipologías de paisaje.

Una vez delimitada la noción de paisaje y el medio a través del cual era posible su aproximación, se decidió hacer una evaluación de las condiciones topográficas de la cuenca a fin de esclarecer la manera cómo ellas inducían o limitaban la percepción de la imagen territorial, que en términos de paisaje equivalía a potenciarlo o constreñirlo. Los aspectos contemplados en este apartado fueron las cuencas visuales y los dominios.

Las cuencas visuales se definen como ejes cuya composición espacial tiene una continuidad visual que funciona a manera de estructura sobre el territorio por el que atraviesa. En este sentido, sería un eje estructurante para el paisaje ya que tiene una forma, un color y unas texturas claramente diferenciables con respecto a su contexto.

Los dominios visuales se definen como los lugares del territorio que están estratégicamente localizados para cualificar la percepción del paisaje. Es correspondiente con la noción de dominio visual, el hecho de que su localización esté a mayor altura que el área observada ya que de esta manera el paisaje percibido adquiere la dimensión de escenario-panorama que fortalece o reduce las relaciones de identidad y de pertenencia entre los habitantes del sector y sus espacios de habitación — espacios públicos —.

### **3. El diagnóstico**

#### **3.1. El río Tunjuelo como eje de segregación de la cuenca**

El rápido crecimiento poblacional de Bogotá, bien por inmigración o bien por natalidad, y la ausencia de un planeamiento que estructurara áreas de expansión, fomentaron asentamientos poblacionales en el área perteneciente a la cuenca, caracterizados por el azar y la marginalidad.

Para la época en que comenzó a urbanizarse el área, años sesenta, aún había grandes extensiones de tierra en zonas planas ubicadas cerca del centro fundacional de Bogotá. Sin embargo, su estratégica localización y la tenencia de la tierra en manos de particulares, no solamente encarecía el costo de cada predio, sino que hacía imposible su adquisición por parte de una población que en su mayoría eran campesinos que migra-

ban hacia Bogotá. Esta situación condicionó a grandes sectores de la población migrante a localizarse en el área de la cuenca, lugar que dadas sus condiciones naturales — áreas de montaña — y sus lejanas relaciones con el centro de la ciudad, les propiciaba la única alternativa económica que era viable para su habitabilidad.

Aunada a estas primeras situaciones, se van a presentar nuevos condicionantes que determinarán la forma de urbanización de este territorio: 1) la falta de visión por parte del Estado para proveer un marco de planificación adecuado a los procesos de urbanización que se daban y 2) la ausencia de un proyecto de río y ciudad, por parte de la sociedad colombiana.

Se justifica el primero de los casos ya que para el país, la disciplina del urbanismo, llamada a liderar estos procesos, tenía poca tradición en la época y desconocía además, el inédito modelo de megaciudad que ya empezaba a configurarse en los países del tercer mundo y particularmente en las grandes capitales de América Latina.

El segundo caso, es todavía más agudo: de alguna manera las culturas precolombinas habían construido sus territorios en franca relación con sus cuerpos de agua, pero esta circunstancia cambió y se agudizó con la entrada de la modernidad. El caso bogotano es el caso de una ciudad que se urbaniza dándole la espalda a los ríos de los que se surte.

Los años cincuenta, sesenta y setenta, son los años en que se empiezan a urbanizar las zonas planas de la cuenca que están en el mismo costado que el resto de la ciudad. Barrios tales como Tunjuelito, Venecia, Quiroga, Carvajal y Kennedy, corresponden a esta época. “Cruzar” el río para continuar el proceso de urbanización de la ciudad, se constituyó en una ardua tarea determinada no solamente por la dificultad que acarrea su paso físico, sino por los enormes inconvenientes existentes “al otro lado del río”: grandes áreas de topografía escarpada con riesgos de deslizamientos, ausencia de infraestructuras y extrema lejanía con respecto al centro de la ciudad.

Los procesos de urbanización del otro lado del río, se han venido realizando a partir de la década del ochenta y hasta la actualidad. Los municipios de Usme y Bosa, que antes fueron nodos funcionales a nivel regional, se han constituido en epicentros a partir de los cuales se ha “devuelto” el proceso de urbanización hacia Bogotá. Hacen parte de

esta área el Sector de Ciudad Bolívar y localidades tales como: Bosa, Timiza y Monte Blanco<sup>4</sup>.

Cabe entonces explicar uno de los fenómenos que caracterizan la condición residual a la que ha sido sometido el río: Bogotá se expandió hasta llegar al límite que le impuso el río, pero no lo asumió como una oportunidad para cualificar funcional y paisajísticamente la ciudad. En parte podría decirse que no hubo un proyecto de ciudad a partir del río, porque la ciudad simplemente se encontró, en su crecimiento, con un obstáculo para el cual no tenía solución. Cuando el proceso de urbanización de Bogotá pasa al otro lado del río, lo que hace es “saltarlo”, yéndose más allá del entorno inmediato de su cauce, para luego regresar y volver a encontrarse con el “obstáculo” que él significaba. En este proceso se llegó hasta el extremo de invadir su ronda, estrangulándolo en medio de una congestión de construcciones anodinas que casi lo “borró” de la zona.

### 3.2. Características de la dinámica urbana de la cuenca

El análisis urbanístico se desarrolló a partir de considerar los fenómenos de estructura urbana, de usos del suelo y del sistema de espacio público.

En el caso de la estructura urbana, se optó por estudiarla a partir de examinar su estructura ecológica principal, su plan vial y las centralidades existentes en sus áreas.

#### *3.2.1. Los sistemas naturales*

El río Tunjuelo ha sido definido por el POT de Bogotá como un componente fundamental para la estructura ecológica de la ciudad.

Previamente, el POT definió la estructura ecológica como un eje estructural de ordenamiento ambiental que contiene un sistema espacial, estructural y funcionalmente interrelacionado, y que define un corredor ambiental de sustentación, de vital importancia para el mantenimiento del equilibrio ecosistémico del territorio (D.A.M.A., 1997).

Bajo este concepto, la estructura ecológica del río Tunjuelo está conformada por su cauce, por el corredor de ronda y por la disposición de un rico sistema de quebradas y escorrentías. El estudio de este sistema

---

<sup>4</sup> División política, administrativa y territorial que aglutina conjuntos de barrios de Bogotá. La ciudad cuenta con 20 localidades.

hídrico determinó un comportamiento de cuerpos de agua que se diferenciaba según su existencia, en zonas de montaña o en zonas de valle.

En el caso de las zonas de montaña, los cuerpos de agua se disponen como un sistema ramificado, que corre como hilos —quebradas— desde los nacaderos en la montaña hacia el río Tunjuelo. Este sistema de quebradas está constituido por una serie de subcuencas que ha sufrido un proceso de deterioro como consecuencia de la invasión de sus áreas y del vertimiento de aguas servidas a sus cauces. A pesar de que las áreas de cuenca de estas quebradas están localizadas en zonas de gran pendiente, la presión de suelo para urbanizar, ha hecho que parte de estas cuencas se hayan sepultado por asentamientos urbanos. En el caso en que la condición topográfica hizo imposible su urbanización, por pendientes extremas, estas áreas se han convertido en focos de delincuencia y violencia.

En lo concerniente al sistema hídrico en zonas de valle, es evidente un comportamiento diferenciado. Allí más que hilos ramificados aparecen extensiones de agua, humedales, que están muy próximos al río y que constituyen aquellas áreas en las que de manera natural, el río puede crecer. Desafortunadamente también allí la presión por suelo para urbanizar, ha generado su desaparición. De manera furtiva algunos urbanizadores piratas rellenan de escombros áreas específicas de los humedales hasta lograr la pérdida de su condición hídrica y ecológica. Esta situación propició asentamientos humanos en suelos inestables y enormes pérdidas cada vez que el río creció.

Los procesos de urbanización informal también han deteriorado los sistemas vegetales que acompañaban cada cuenca y cada subcuenca. De esta manera también se ha producido una desaparición del sistema verde y de todas las especies de aves, pequeños mamíferos e insectos que allí habitaban. Hoy día, la cuenca da cuenta de muy pequeñas reservas vegetales que también están en peligro de desaparecer.

La sistemática destrucción del sistema natural de la cuenca genera muchas otras problemáticas: inestabilidad del suelo, áreas con peligro de remoción en masa, ruptura en los sistemas de conectividad ecológica y pérdida en el carácter del paisaje de la cuenca.

### 3.2.2. *El sistema vial*

Ya antes de que Bogotá realizara una primera infraestructura vial vehicular, existían antiguos caminos que relacionaban su centro histórico con las regiones más próximas: en el suroriente los caminos hacia Ciénega

y hacia Usme, y en el suroccidente los caminos hacia Bosa, Soacha y Fusagasuga (Velandía, 1995:123).

En la década de los años 60, el río fue atravesado vehicularmente en dos lugares: al costado sur de la cuenca media hacia Meissen — Puente de Tolosa — y en la parte baja de la cuenca hacia Perdomo. A pesar de que estos dos cruces estaban distantes 5 kilómetros entre sí, y de que sólo la Avenida Caracas, — sin cruzar el río — acompañó la movilidad de toda la zona sur de Bogotá; se produjo toda una extensa expansión de la ciudad caracterizada por la carencia de infraestructuras y de equipamientos. Se configuró de esta manera una forma de ciudad disfuncional en el sur (Jiménez, 2008:9).

En los años 80 y 90 se incorporaron tres nuevas infraestructuras viales que aumentaron la accesibilidad hacia esta zona y que impulsaron la compactación urbana de toda esta área: la Avenida Boyacá, la Avenida Jorge Gaitán Cortés y la Avenida Ciudad de Villavicencio (Jiménez, 2008:10).

Cabe mencionar que este modelo de relación vial entre los dos márgenes del río, ha estado muy supeditado a buscar soluciones para demandas de movilidad a escalas regional y zonal, pero muy poco ocupado en solucionar las posibles articulaciones en la escala local o barrial. Esta circunstancia ha acrecentado la fractura urbana entre los dos lados del río, imposibilitando de esta manera una función cohesionadora por parte del río (figura 3).

### *3.2.3. Distribución de usos del suelo y dinámica productiva del área*

Más que una estructura de usos correspondiente con una planeación integral del territorio, la existente en la cuenca se debe a procesos mixtos inducidos, en algunos casos por las propiedades naturales del suelo y en otros, por la carencia de un modelo de ocupación ideado en función de un desarrollo sostenible: ambiental, social y económicamente.

La zona cuenta con una extensa área de explotaciones mineras — extracción de gravas y arenas — que ha producido transformaciones sistémicas en su paisaje y en su ambiente. Estas explotaciones se localizan en el extremo suroriental, en áreas de valle pero también en áreas de montaña. Esta situación produce constantes riesgos por deslizamientos que afectan a las áreas urbanizadas.

En la actualidad, salvo por las áreas de explotación minero-industrial, las áreas de industria propiamente dicha y dos parques metropolitanos, sólo se tienen usos de vivienda combinados con algunos ejes de uso

comercial. A pesar de todo, también quedan pequeños reductos de suelo destinados a actividades agrícolas, tal es el caso del área de San Bernardino, lugar de la desembocadura del Tunjuelo y diferentes fragmentos de suelo cultivado localizados en las montañas contiguas al sector de Usme.

En general, el diagnóstico de usos determinó que no se existía un modelo sostenible, en este caso desde la particular óptica productiva, lo que generó una dinámica urbana conflictiva, ya que un 68 % de la población económicamente activa se vio forzada a buscar trabajo fuera del área de la cuenca.

Adicionalmente, la falta de un eficiente sistema de conectividad que articule este sector con el resto de la ciudad, ha llegado a producir verdaderos cuellos de botella en horas pico por el enorme flujo de trabajadores que van hacia sus lugares de trabajo, o que regresan a su lugar de residencia. Esta situación no solamente tiene incidencias en la configuración de un sistema de movilidad caótico, sino que genera un costo social alto, representado en el valor monetario, en la demora en el transporte y en la baja calidad de vida.

#### *3.2.4. Las centralidades*

Si por centralidad urbana se entiende aquellas áreas que por su estratégica localización y por la diversidad de usos, generan dinámicas que tienen incidencias importantes en una distribución más equitativa de la población dentro de un territorio, podría decirse que en el área de la cuenca existe un déficit ya que sólo se presenta una: la centralidad de El Tunal. Allí se dispone un complejo importante en oferta de: vivienda calificada, servicios, comercio, educación, salud, transporte, ocio y cultura. El complejo de El Tunal está compuesto por el parque metropolitano de El Tunal, el Policlínico de El Tunal, El Centro Comercial Ciudad Tunal, Ciudad Tunal como complejo habitacional de gran envergadura, centros educativos y el Portal de Transmilenio.

Esta centralidad no solamente es una pauta funcional y simbólica de una extensa área urbanizada, sino que por ahora constituye la única alternativa que brinda tan variadas opciones a los habitantes del sector.

Existen otras zonas con características de centralidad dentro del área de la cuenca, aunque con situación muy marcada hacia un sólo uso, que hacia la coexistencia de varios de ellos. Predominan entonces, áreas centrales caracterizadas por usos comerciales: Danubio, Venecia, Kennedy y Bosa; y por usos industriales: San Benito y Autopista Sur.

La ausencia de otras centralidades importantes genera desequilibrios en el territorio, ya que no fomenta una dinámica homogénea, sino que induce tensiones que se deben resolver, o por concentración en el área de El Tunal o por desplazamiento hacia otros lugares de la ciudad. Todo ello, con el consecuente inconveniente para el sistema funcional de movilidad y con la baja calidad de vida para sus habitantes.

Figura 3. Estructura urbana de la Cuenca del Tunjuelo



Fuente: Orlando Campos, POMCA Tunjuelo 2008.

### 3.2.5. Sistema de espacio público

Aunque el sistema de espacio público también está ligado al sistema vial, en este caso solamente se ha tomado en cuenta aquel tipo de espacio público que posibilita el encuentro, el ocio, la recreación y el deporte. Bajo esta consideración se evaluó el sistema de parques y el sistema de plazas.

En el área existen dos grandes parques metropolitanos: el Parque el Tunal y el Parque de Timiza. Algunas plazas menores como las plazas de fundación de Usme y Bosa, y alguna otra contemporánea asociada a centros comerciales. También existe una red de parques menores.

El diagnóstico determinó que los dos parques metropolitanos suplían, por tamaño, infraestructura y oferta de servicios, los requerimientos necesarios a esa escala, pero que en cambio la red de parques menores, de escala barrial, era insuficiente. Los casos más agudos se presentan en las áreas de Ciudad Bolívar y de Bosa, en donde la ciudad creció de manera muy apretada, sin dejar áreas para el esparcimiento.

Aunque en la zona de Usme también se presenta una deficiencia de parques de escala barrial, en parte esta situación se tamiza porque existen áreas importantes que aún están sin urbanizar.

En consecuencia, el POMCA deberá destinar y reservar algunas de las áreas vacantes de Usme para la recreación, y además, deberá concertar la compra de algunos predios ya construidos en el sector de Bosa, de manera que se puedan incorporar como nuevo espacio público a este sector.

### 3.3. El modelo paisajístico

#### *3.3.1. Problemáticas para la percepción del paisaje de la cuenca*

En este apartado se hacen explícitos, tanto las cuencas y los dominios visuales, definidos en el ítem metodológico, como las problemáticas y potencialidades allí existentes.

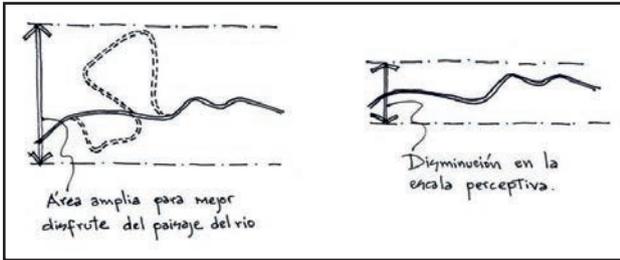
La cuenca del río Tunjuelo, es ya de hecho, una cuenca visual. La continuidad producida por el cuerpo de agua, que por su condición natural despeja el espacio que está sobre su superficie —impidiendo su apropiación edilicia—, debiera permitir la prolongación del espacio en una dimensión unidireccional.

Esta situación en parte se mantiene gracias a que aún el río corre superficialmente. Sin embargo, gran parte de su capacidad visual y paisajística se ha disminuido. Varios factores son la causa de este deterioro: 1) La pérdida sistemática de su condición natural por “rectificaciones” del río (figuras 4 y 5) que supone un detrimento en la variedad visual que agregaban y en la escala de percepción, como ejemplo las “madreviejas”; 2) La invasión de la ronda del río (figuras 6 y 7) por la presión hecha hacia el aporte de suelo urbanizables en los estratos menos favorecidos; 3) La pérdida o debilitamiento de las coberturas vegetales (figura 8), y

de las especies de avifauna como elementos que le son característicos a la cuenca del río; y 4) El estrangulamiento del río, por la mencionada urbanización en sus áreas de ronda y por la imposición de jarillones paralelos a su cauce (figuras 9 y 10), aunque estos estén destinados a impedir inundaciones en las áreas urbanizadas próximas.

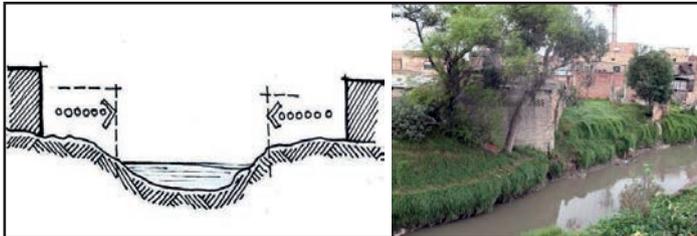
La pérdida del cauce natural del río, de sus meandros y del paisaje conexo a ellos, es un proceso difícilmente recuperable dada la consolidación de las áreas urbanizadas que hoy ocupan los terrenos que antes fueran del río.

### Figuras 4 y 5. Las “correcciones” del río debilitan su capacidad



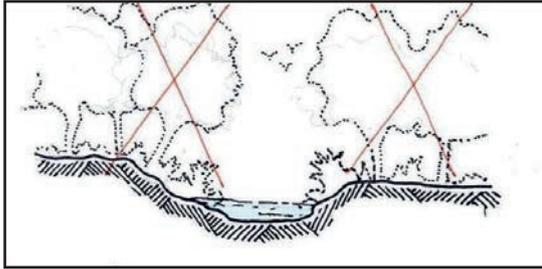
Fuente: Orlando Campos, POMCA Tunjuelo 2008.

### Figuras 6 y 7. Invasión de la ronda de río



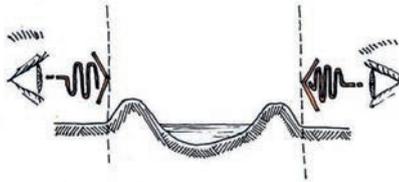
Fuente: elaboración gráfica y fotografía de Orlando Campos. POMCA Tunjuelo 2008.

**Figura 8. Pérdida de la cobertura vegetal y de su carácter en la cuenca del río**



Fuente: Orlando Campos, POMCA Tunjuelo 2008.

**Figuras 9 y 10. El jarillón como una muralla más que limita la percepción del río**



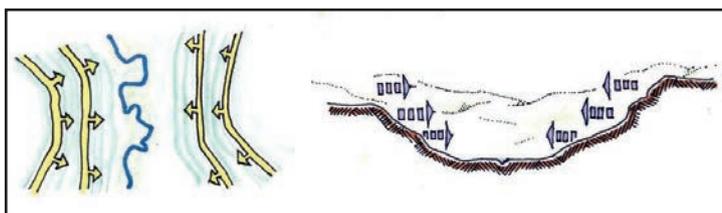
Fuente: fotografía y elaboración gráfica de Orlando Campos, POMCA Tunjuelo 2008.

El apartado de los dominios visuales se realizó a partir de fotografías aéreas y de la construcción de una maqueta virtual del territorio.

A continuación se esbozan algunas conclusiones de este trabajo.

En general, el territorio de la cuenca se caracteriza por la disposición del río en dos zonas claramente diferenciadas: una montañosa y la otra plana. En el caso en el que el río transcurre por la zona montañosa —zona de Usme—, los asentamientos urbanos están localizados en las zonas de media montaña. Esta condición posibilita, a los habitantes de estos barrios, “franjas” de dominio visual. Franjas que están enfrentadas con otras franjas, localizadas en las zonas de cordillera que están “al otro lado del río” (figuras 11 y 12).

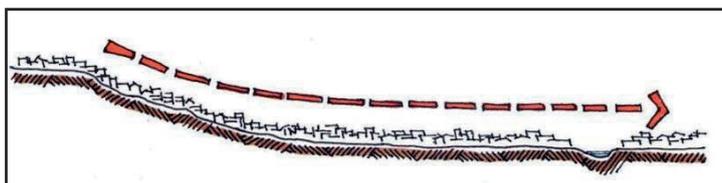
**Figuras 11 y 12. Dominios visuales a maneras de franjas**



Fuente: Orlando Campos, POMCA Tunjuelo 2008.

Existe una zona intermedia del territorio, en la que el río va acompañado por la montaña en uno de sus costados, el que hoy día corresponde a Ciudad Bolívar. Esta condición induce una percepción del río “unidireccional”. También allí se presentan las franjas de dominio visual pero a diferencia del caso anterior, en éste, las franjas solamente se localizan en un costado. Por esta razón no hay enfrentamiento visual entre cadenas de montañas sino una única dirección de percepción montaña-valle.

**Figura 13. La mancha urbanizada esconde al río**



Fuente: Orlando Campos, POMCA Tunjuelo 2008.

En términos del diagnóstico, y dado que la mancha urbanizada en este sector es más continua ya que el río ha perdido parte de su ronda y parte

de la cobertura vegetal que lo acompañaba, su percepción se hace difícil (figura 13).

Es preciso aclarar antes de terminar este apartado, que a pesar de que en el escenario de los dominios visuales sólo se mencionaron unas franjas — a manera de cintas colocadas a diferentes alturas —, también dentro de estas franjas existen lugares con mayor o menor dominio visual, que no se han tratado aquí, pero que hacen parte de una consideración más profunda.

### 3.4. Estructura visual de la cuenca

#### *3.4.1. Tipologías de paisaje*

A continuación se presentan y se describen las tipologías de paisaje más dominantes en la cuenca del río Tunjuelo:

#### **Tipología 1**

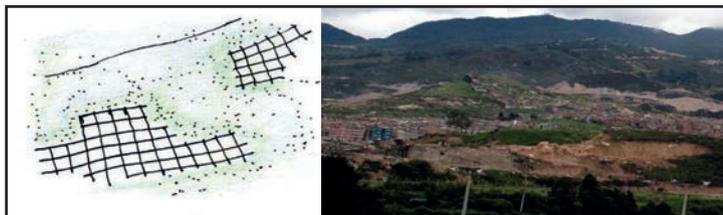
Corresponde al sector más suroriental de la cuenca del río Tunjuelo, es justo el primer sector urbanizado con el que se encuentra el río.

Esta primera tipología debe el carácter de su imagen a ser, en primer lugar, un sector de relieve montañoso cuyas condiciones naturales han favorecido en parte la explotación minera, y en parte el uso de la agricultura y, en segundo lugar, al hecho de que haya existido una difícil accesibilidad desde los puntos de producción y trabajo de la ciudad hacia el sector. Por las anteriores consideraciones, los procesos de poblamiento y urbanización de la zona, son recientes — últimos veinte años —, y sobretodo dispersos.

La imagen de esta tipología está caracterizada por la mezcla de “retazos” verdes, correspondientes a zonas que antes fueron cultivos, y hoy día son pastizales o a zonas donde aún quedan pequeños reductos de bosques en rondas de quebradas; con “retazos” amarillentos y naranjas, correspondientes a explotaciones mineras o a las manchas urbanizadas (figuras 14 y 15).

Este es el sector de la presa seca de Cantarrana, del relleno sanitario de Doña Juana, pero también es el sector de Ciudad Usme, Comuneros, Alfonso López, Monte Blanco, Gran Yomasa y Parque Entrenubes.

### **Figuras 14 y 15. Tipología paisajística 1, abstracción y realidad**



Fuente: elaboración gráfica y fotografía de Orlando Campos, POMCA Tunjuelo 2008.

### **Tipología 2**

Esta tipología de paisaje corresponde al parque minero que se localiza en el valle entre las dos cadenas montañosas —norte y sur—. Al ser una tipología dependiente exclusivamente de su uso, el carácter de su imagen está imbuido por éste. Los colores terrosos, amarillentos y grisáceos constituyen la base de su configuración formal. Esta imagen se complementa con los modelos de explotación de la mina: grandes concavidades de forma oval en las que se disponen aterrazamientos a veces concéntricos, a veces en forma de espiral (figuras 16 y 17).

### **Figuras 16 y 17. Tipología paisajística 2, abstracción y realidad**



Fuente: elaboración gráfica y fotografía de Orlando Campos. POMCA Tunjuelo 2008.

Esta tipología de paisaje debe su razón de ser al trabajo humano. En este sentido podría valorarse como un referente patrimonial que, en el futuro, conserve de manera parcial, siempre y cuando pueda articularse adecuadamente con las demandas de ambiente y de uso de las comunidades del lugar.

### Tipología 3

Esta tipología se fundamenta en la disposición de barrios en zonas de ladera. La diferencia entre esta tipología y la tipología 1 está cimentada en que en el caso de la tipología 3 el tejido edificado es más continuo y la zona vacía funciona más a la manera de cobijio rodeando las zonas urbanizadas (figuras 18 y 19).

Por otra parte, el carácter visual de las zonas vacías es menos verde, tiene menores coberturas vegetales por condiciones naturales y por la explotación minera de los cerros.

En síntesis, el paisaje tipológico de esta categoría, es debido a la geometrización de las montañas, donde la geometría que se les impone es una geometría más proveniente de patrones culturales de urbanización, que de patrones inducidos por las condiciones funcionales derivadas de las pendientes montañosas.

Este sector corresponde a los barrios de Marruecos, El Tesoro, El Lucero, Jerusalem, Arbozadora Alta, etcétera.

### Figuras 18 y 19. Tipología paisajística 3, abstracción y realidad



Fuente: Orlando Campos, POMCA Tunjuelo 2008.

### Tipología 4

Corresponde al sector plano, cuyos procesos de urbanización son más antiguos —décadas del sesenta, setenta y ochenta—. Como consecuencia, y en directa correlación con los modelos de urbanización imperantes

en ese momento, se establece un carácter de paisaje que está dominado por unas proporciones de escala y fluidez espacial — anchos de calles, alturas edilicias y espacios públicos —, mayores que el que en general se presenta en el resto de los ámbitos urbanizados de la cuenca (figuras 20 y 21).

Podría mencionarse que esta tipología tiene sus variaciones y que estas variaciones son dependientes de los usos del suelo y de los momentos de cada urbanización: áreas industriales, zonas de vivienda por autoconstrucción, viviendas multifamiliares y áreas de comercio, que imprimen matices diferenciados a esta tipología de paisaje.

Barrios como el Quiroga, Venecia, El Tunal, Madelena, y en general correspondientes al estrato 3, son los que ilustran esta tipología de paisaje.

#### **Figuras 20 y 21. Tipología paisajística 4**



Fuente: Orlando Campos, POMCA Tunjuelo 2008.

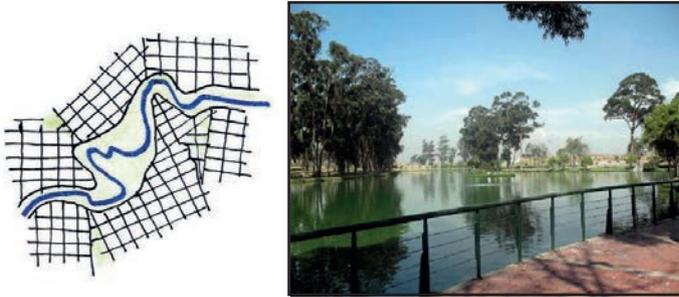
#### **Tipología 5**

El sector correspondiente con esta tipología, en general tiene procesos de urbanización más recientes que los mencionados en la tipología anterior: décadas del ochenta, noventa, y lo que va corrido del presente siglo. Un elemento que añade referentes de carácter para el paisaje de este sector está cimentado en el hecho de que una vez que el río abandona su trayecto por zonas de montaña — en las que se ve permanentemente alimentado por las quebradas que bajan desde la cordillera —, entra al valle y se expande más allá de su cauce natural, en humedales, caso de El Humedal de Tibanica, y en lagunas que hacen parte de las zonas de

extensión del río y que en algunos casos, como en el del Timiza, son el centro de un parque urbano (figuras 22 y 23).

En síntesis, esta tipología de paisaje está definida por una mancha urbanizada que está tamizada por una línea continua que lo fragmenta, la del río, y una serie de espacios abiertos verdes que son concomitantes al río: algunas zonas de ronda, el humedal de Tibanica y el parque Timiza.

### Figuras 22 y 23. Tipología paisajística 5, abstracción y realidad



Fuente: Orlando Campos, POMCA Tunjuelo 2008.

### Figuras 24 y 25. Tipología paisajística 6, abstracción y realidad



Fuente: Orlando Campos, POMCA Tunjuelo 2008.

### Tipología 6

Aunque corresponde a un área de la cuenca muy reducida, en el sector de San Bernardino donde el río Tunjuelo entrega sus aguas al río Bogotá, dadas sus características de imagen y de usos perfectamente legibles dentro de todo el paisaje de la cuenca, se hace necesaria su incorporación como una tipología que requiere un cierto grado de atención.

Conceptualmente el área se define como un asentamiento humano disperso, dentro de un área plana de cultivos (figuras 24 y 25).

El área del Tintal Sur y los resguardos indígenas corresponden a esta tipología.

### *3.4.2. Singularidades*

A continuación se mencionarán, sin describirlas, cada una de las singularidades encontradas en la cuenca del Tunjuelo, haciendo la advertencia de que muy seguramente existirán elementos de tal diversidad escalar, que incluso algunas de ellas pueden llegar a ser notables para pequeños grupos sectoriales, pero que poco aportarían cuando se les mira desde la óptica global de la cuenca. En este mismo sentido, las singularidades oscilarán entre escenarios caracterizados por la implantación de una gran mancha que induce usos particulares, o la configuración de elementos cuya forma —esbeltez, colorido, texturas, etcétera— determina una pausa en el espacio. Es preciso mencionar, en este último sentido, que sería deseable la coexistencia, en las diversas áreas de la cuenca, tanto de singularidades debidas a la caracterización colorífica de áreas de considerable magnitud, por esto con radios de cobertura de cierta envergadura; y de elementos puntuales capaces, por el contraste que implica su forma con respecto al entorno en el que se localiza, de proveer referentes espaciales de tiempo y de lugar, en escalas menores del territorio.

Las singularidades encontradas en la cuenca fueron: la plaza fundacional de Usme, el embalse de Cantarrana, los parques minero-industriales, el conjunto el Tunal, el Puente del Indio, El Palo del Ahorcado, el Tanque de Acueducto en Arborizadora Alta, el conjunto de espacios verdes de El Timiza, la plaza fundacional de Bosa, Tres esquinas en Bosa, El Tropezón en Bosa (Figuras 26 y 27).

### *3.4.3. Síntesis de paisaje*

En suma, el paisaje de la cuenca del Tunjuelo es un paisaje que se ha construido de una manera fortuita, al amparo de enormes inconvenientes y precariedades, lo cual le ha condicionado a la construcción de una imagen falta de carácter propio y ausente, por un lado, de todos los valores que proveen las dimensiones naturales del territorio, y por otro, de todos los valores que provienen de la cultura de las comunidades que allí habitan.

## Figuras 26 y 27. El Puente del Indio y el Tanque del Acueducto



Fuente: Orlando Campos Reyes, POMCA Tunjuelo 2008.

El Estado, en la gestión y planificación integral del territorio, tampoco ha contado con un soporte conceptual que le ayude a planificar y visualizar el paisaje de la cuenca, en parte por la ausencia de un cuerpo teórico que le dé fundamento, y en parte por la escasa vinculación de los entes académicos con su soporte argumental.

A pesar de todo, el territorio cuenta con un enorme potencial, natural y cultural, que puede ser el punto de partida para establecer un nuevo paisaje, más dinámico, más contemporáneo y más sostenible.

### 4. La propuesta

La exposición del proyecto de la cuenca que a continuación se ilustra está, en principio, condicionada por el hecho de que esta fase de formulación ha producido resultados de bastante extensión que no podrían presentarse aquí tan detalladamente. Esta condición obliga necesariamente a hacer una síntesis que deja por fuera muchas de las propuestas conceptuales y gráficas que lo definieron.

Por otra parte, el proyecto de planificación se ha dimensionado dentro del concepto de la planeación estratégica, ello quiere decir que la propuesta se ejecutó mediante la formulación de planes, programas y proyectos.

Por la consideración de síntesis, ya planteada, solamente se expondrán los principales planes y programas. La formulación del plan de ordenamiento de la cuenca, sólo llega a determinar el nombre, lugar, el uso y las características generales que delimitaran cada proyecto, es decir que solamente se planteó su perfil, y que es función de la Secretaría de Ambiente, de acuerdo a un orden de prioridades, licitar y contratar el diseño, construcción e implementación de cada proyecto.

Es claro, que desde las distintas ópticas disciplinares que estudiaron la cuenca, se visualizaran acciones concretas e “ideales” para la recuperación ecológica del río y para su adecuada inserción en la dinámica urbana del sector. Sin embargo también lo es, que por una parte estas acciones estaban constreñidas por esa única mirada, generando en ocasiones roles con propuestas provenientes desde otras disciplinas, y que por otra, estas óptimas acciones eran inviables, bien porque tecnológica y económicamente había limitaciones, o porque iban en contravía con una actividad urbana ya establecida.

El concepto tiempo, constituyó a su vez, un ingrediente añadido a la formulación, ya que el planeamiento debería dar soluciones estructurantes para la problemática de la cuenca. No se podía entonces visualizar un futuro en períodos de tiempo tan corto. En este sentido, el planeamiento se formuló para un período que oscilaba entre el mediano y largo plazo: a partir de los 5 años y hasta los 20.

#### 4.1. El río Tunjuelo como cuerpo de vida

Aunque esta ponencia está planteada para ilustrar el trabajo desde los aspectos urbanos y paisajísticos de la cuenca, no es factible presentarlos sin antes haber mencionado, aunque sea de manera muy somera, la primera e imprescindible acción para la cualificación integral del territorio y de la calidad de vida de sus habitantes: la recuperación física y ecológica del cuerpo de agua.

Entender que la recuperación física del río constituye el primer escaño en torno al cual gravitarán las demás operaciones de planificación de la cuenca, es entender y atender su lógica funcional y su rol como estructura central de toda el área.

Con respecto a la recuperación ecológica del río, el equipo de trabajo formuló el plan: “El río Tunjuelo como cuerpo de vida”. Este plan contiene tres programas, a saber: 1) el aumento del nivel del caudal del río; 2) la depuración de las aguas del río y 3) la restauración del río como sistema continuo y conectivo de vida.

El aumento en el caudal del río está limitado por la opción de regresarle parte del porcentaje de las aguas que el río pierde en el embalse de La Regadera.<sup>5</sup> La recuperación de una parte del caudal del río tiene

---

<sup>5</sup> Este embalse está localizado en el área rural del municipio de Usme y fue construido como uno de las primeras infraestructuras para surtir de agua potable a Bogotá.

sus restricciones por cuanto en el presente, estas aguas hacen parte del sistema de acueducto del sector, y por otra parte constituyen un volumen que puede generar implicaciones de inundación en algunos de los lugares urbanizados de la cuenca del río.

El estudio para la depuración de las aguas del río, se ha movido dentro de dos alternativas actualmente en discusión: de una parte la instalación de una red de colectores de vertimientos a todo lo largo del río y en sus dos márgenes, acompañada por la instalación de una gran planta de tratamiento en su lugar de desembocadura; y de otra, la zonificación del río Tunjuelo en áreas de vertimiento medianamente homogéneas para la instalación de centros o puntos de tratamiento en cada zona.

El primer caso tiene el inconveniente de manejar una tubería colectora de grandes dimensiones, 2 metros de diámetro, que implican problemas de estabilidad para los jarillones que protegen de inundaciones a las áreas urbanizadas. Además, la instalación de la planta de tratamiento en el área de inundación del río, es inadecuada por cuanto entra en conflicto con la calidad del suelo de inundación impidiéndole un óptimo funcionamiento.

El segundo caso genera dudas por sus altos costos, aunque parece más recomendable por cuanto habría un tratamiento selectivo ya que los vertimientos a la cuenca son muy diversos —vertimientos con metales en áreas de curtiembres, vertimientos domésticos en áreas de vivienda, otros vertimientos en áreas industriales, etcétera—. Atenúa este segundo caso la idea de que el costo-beneficio, en el largo plazo, es mejor.

La restauración del río como sistema de vida, se fundamenta en la opción de posibilitar un flujo continuo de especies —pájaros, murciélagos, insectos e incluso mamíferos pequeños— que garanticen una dinámica sostenible. A su vez, esta opción está íntimamente ligada con la formalización de hábitats adecuados a la estabilidad de estas especies.

Como quiera que este proceso implica un primer paso en el que se induzca esta dinámica, se plantea por una parte, el aumento, a través de la siembra y el mantenimiento, de la maza vegetal conexas al río, y por otra, por el reemplazo paulatino de las especies exóticas localizadas en su ronda.

El momento actual está caracterizado por una escasa continuidad vegetal y por la desaparición de las especies nativas a favor de las foráneas. Esta situación se resuelve a través de la siembra, en aquellas zonas vacías de la ronda, de especies pioneras que impulsen los procesos de polinización y dispersión. Este es un proceso de cierta complejidad que requiere varias fases de desarrollo, siendo la primera de ellas, la siembra de espe-

cies de pepa y de tamaño pequeño, que configuren el primer período de un proceso autosostenible.

#### 4.2. La planificación desde la óptica urbana

Aunque desde los estudios urbanos se promovieron dos planes, aquí, por cuestiones de espacio y de tiempo, sólo se mencionará el que directamente afecta al río.

El plan propuesto por el componente urbano se definió como “el río agente de cohesión funcional”. Así, el plan pretende revertir la dinámica segregadora propiciada por el río, proponiéndolo como el eje principal de encuentro y socialización de los habitantes de la cuenca. En este sentido, el plan se formula a través de la incorporación de cuatro programas: 1) el programa de accesibilidad; 2) el programa de cruce del río; 3) el programa de usos y equipamientos; y 4) el programa de vivienda para las áreas limítrofes a la ronda del río.

El programa de accesibilidad está atado al objetivo de facilitar el recorrido en el sentido longitudinal del río y la llegada de un sistema de vías transversales que conecten las áreas urbanizadas de la cuenca con el eje central del río.

En consecuencia, se formuló un par vial que corre paralelo al eje del río y que dispone cada una de sus calzadas en los dos costados del Tunjuelo. Este par vial no sólo cumple funciones de movilidad, para conectar toda el área de la cuenca entre sí, y de ella con el resto de la ciudad, sino que además se constituye en el instrumento que posibilita el control y disfrute de la ronda del río, ya que se concibe como el límite hasta donde puede llegar la urbanización de la ciudad. Un elemento añadido, pero fundamental, está constituido por el hecho de que el par vial configura, en su interior, un gran parque longitudinal.

El programa de accesibilidad se complementa con sistema de vías que llegan perpendiculares al par vial, y que permiten conectarlo con toda el área de la cuenca.

En el mediano plazo, el proyecto debería estudiar las diversas alternativas para el trazado del par vial y, en simultáneo, evaluar los actuales trazados de la escala sectorial para determinar las vías principales, existentes o potencialmente desarrollables, que permitieran movilizar a los ciudadanos desde sus áreas de habitación hasta el río.

El programa “cruce el río” está destinado a propiciar un sistema de movilidad local entre las dos riberas. En la actualidad, el cruce del río se hace por un sistema vial vehicular que desconoce al peatón y que está

dimensionado en su escala zonal. Esta situación genera que la distancia entre un puente y otro, sea demasiado larga como para que la gente tenga una permanente relación con todo lo que sucede al otro lado del río.

Entonces, el programa acude al estudio del área para la implementación de una red de puentes que resuelven circulaciones vehiculares a nivel barrial, y sobre todo, por una red de puentes peatonales que posibilitan el goce del espacio de la ronda del río y de los equipamientos y actividades promovidas a cada lado.

El programa de usos y equipamientos tiene como objetivo determinar las actividades y los equipamientos necesarios para incentivar la aproximación de los ciudadanos al río, para consolidar el conocimiento del mismo y para propiciar el encuentro con los demás habitantes de la cuenca. Cabe señalar que es necesaria una formulación de equipamientos y usos, que se adapte a las oportunidades existentes en la ronda del río y a las restricciones debidas a su naturaleza cambiante — crecientes y decrecientes —.

En consideración con estos argumentos, se optó por una delimitación zonal del río, dependiente de su condición de uso actual, de la distancia a las zonas urbanizadas y del concepto de oportunidad, para promover actividades generalmente vinculadas con el ocio, la recreación, el esparcimiento, la educación y la cultura. En la mayoría de los casos, se proponen actividades de recreación pasiva — áreas para caminar, contemplar, etcétera —, aunque en aquellos lugares en los que aún era posible contar con áreas de ronda de gran magnitud, se aprovechó para implementar actividades mixtas y equipamientos para usos deportivos, culturales e incluso productivos. Era entonces posible perfilar áreas de proyecto que se pudieran implantar y combinar con reservas vegetales, con zonas deportivas y con zonas de comercialización de bienes y servicios ambientales, por ejemplo, cultivos agrícolas.

En la síntesis de este último párrafo, late la formalización de un extenso parque lineal en la ronda del Tunjuelo. Este parque estaría definido, como ya se mencionó, por el par vial y contendría conjuntos de equipamientos para albergar los usos planteados y para impulsar el encuentro ciudadano, el de las dos márgenes del río.

Cabe recordar que un límite importantísimo para la destinación de usos y equipamientos en la ronda del río, lo constituye el nivel cambiante de sus aguas. Esta circunstancia determina actividades que tengan la posibilidad de verse poco afectadas si el río las inunda y de tipologías arquitectónicas de equipamientos cuya primera planta sea libre o cuyo uso no implique infraestructuras que se deterioren por la humedad.

El programa de vivienda para las áreas de límite de ronda, se concibe como un recurso a través del cual es posible: 1) proponer un modelo de urbanización adecuado a las demandas de vivienda en zonas limítrofes a la ronda; 2) renovar áreas de vivienda obsoletas en su tipología o disfuncional en su morfología urbana; 3) contribuir con un modelo ecológico que permita articular el parque de ronda con las áreas de mayor densidad urbana; y 4) aportar un marco adecuado para el paisaje del río.

Este programa deberá seguir un proceso de estudio y formulación que contemple alternativas que lo hagan viable en sus inversiones y densidades, en sus posibilidades de aportar espacio privado pero con condiciones ambientales, y en las tipologías que lo hagan adecuado a ocupaciones con gran dinámica social.

En una primera instancia, se ha asumido la tipología de vivienda en altura como una alternativa viable para desarrollar este programa. No obstante, aún es pronto para detallar esta tipología.

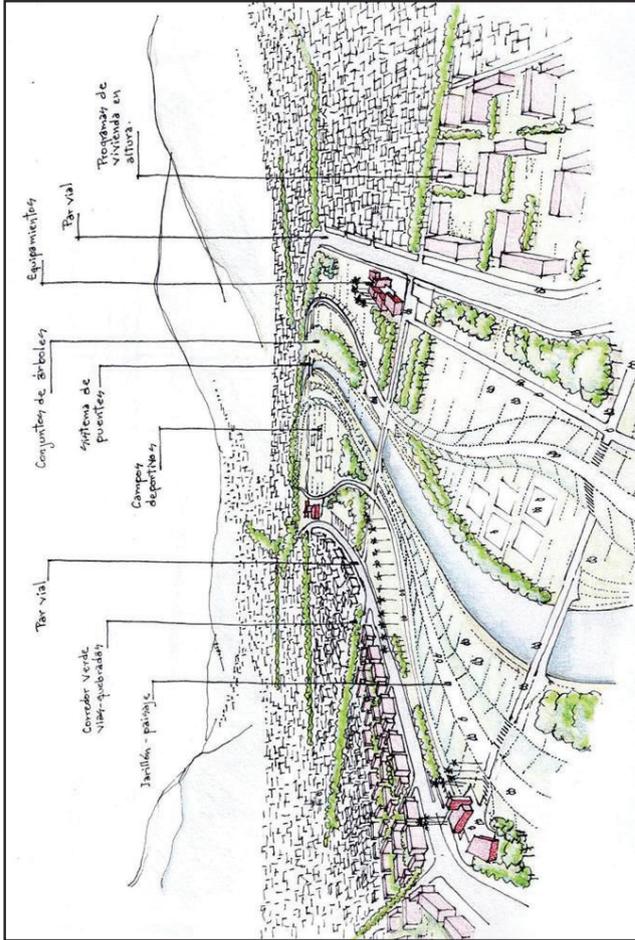
En las figuras 28a y 28b, se ilustran las ideas expuestas en este epígrafe. Vale la pena destacar el par vial que determina el límite del área urbanizada y que a su vez formaliza el parque longitudinal. También se muestran allí los conjuntos de equipamientos, el programa de vivienda y el sistema de puentes.

#### 4.3. El rol del paisaje

El componente de paisaje ha estado vinculado permanentemente a las dos ópticas citadas, pero ha requerido definir claramente su rol. En este sentido, algunas de sus recomendaciones se insertan en los planes y programas promovidos por el componente urbano, del que hace parte directamente en la evaluación y formulación, y por el componente ecológico. No obstante, el componente paisajístico aportó la formulación del plan particular “Paisaje para el Tunjuelo” que a su vez está compuesto por dos programas: “Miremos el entorno” e “Identifiquemos el lugar”.

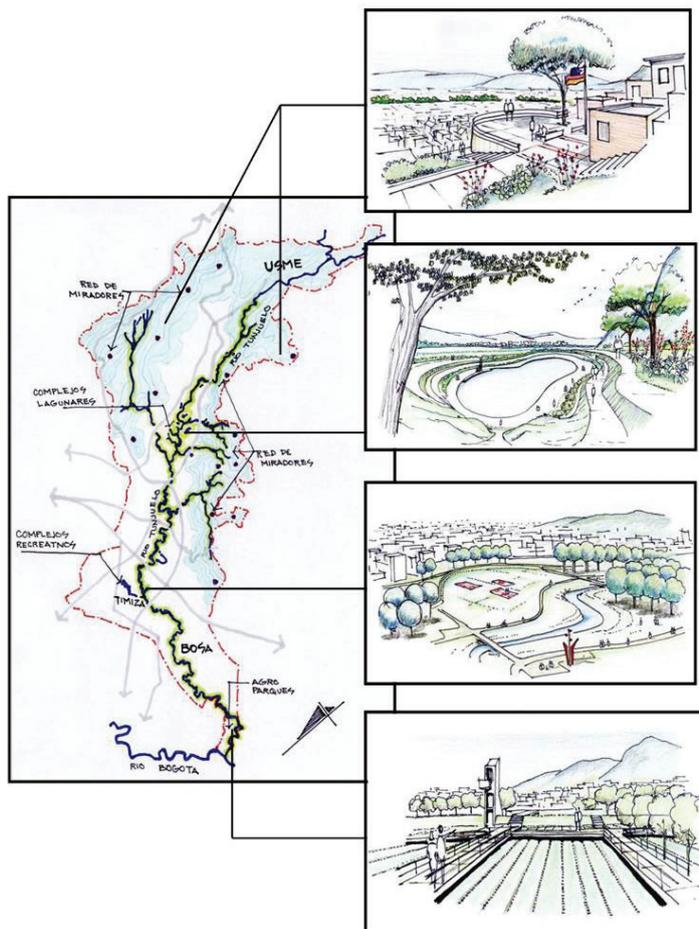
La pregunta que cabe con relación a la inserción del paisaje en los planes y programas expuestos desde el urbanismo y desde la ecología, está determinada por la construcción de una estética propia. Esta estética requiere de una consideración cultural en la que se manifiesten los caracteres del territorio y de las comunidades que lo habitan. Estética que también considera al presente y al futuro como depositarios de imágenes — en algunos casos por construir —, consecuentes con las aspiraciones y emociones de las generaciones más jóvenes.

Figura 28a. Esquema síntesis de la propuesta



Fuente: Orlando Campos Reyes, POMCA Turjuelo 2008.

Figura 28b. Perfiles de proyectos



Fuente: Orlando Campos, POMCA Tunjuelo

En este marco, el trabajo del paisaje se dispone desde muy diversas maneras: para acompañar la selección de especies vegetales que desde la ecología impulsan un desarrollo sostenible; para determinar una estructura y una geometría de localización vegetal; para proponer imágenes que acompañen, caractericen y resalten algún lugar; para incidir en la estrategia visual de localización de equipamientos; para configurar las “pieles” — colores y texturas — de los pisos, etcétera.

En síntesis, no podría pensarse una actuación urbana o ecológica sin que su apuesta sea todo un espectáculo visual y sin que ese espectáculo se haya pensado desde la óptica de su contenido y desde la óptica de cómo ese contenido se proyecta.

El programa “Miremos el entorno”, es justo una acción complementaria a las anteriores. Si de alguna manera el río y sus áreas de ronda adquieren una nueva dimensión visual, que en principio se podría disfrutar desde su interior, no tiene por qué ser ésta, su única función, ya que también es factible su proyección a casi toda el área urbanizada en el resto de la cuenca. De hecho, la topografía de gran parte de la cuenca, constituye un apoyo importantísimo para la percepción del recurso visual que ofrecerá el río.

En consideración con este último argumento, el programa se instrumenta a través de una serie de proyectos de balcones urbanos que son miradores y que posibilitan el encuentro de las comunidades entre sí, y de ellas con el panorama que ofrece la ciudad y que tiene como eje central al río.

Los balcones urbanos es un grupo de proyectos de espacio público que a su vez va acompañado de un programa de movilidad barrial que posibilita articulaciones entre los barrios de montaña, hoy fuertemente desarticulados, y que también configura una serie de conexiones entre los balcones urbanos y los lugares de actividad comunitaria.

El grupo de proyectos de balcones urbanos no es solamente una estrategia para inducir el paisaje del valle, sino que en su dimensión opuesta deberá facilitar la lectura de la montaña urbanizada a través de las propias incisiones que produce cada balcón.

El programa “Identifiquemos el lugar” está ideado en función de estimular las relaciones de identidad habitantes-espacio, pero también la idea de “colonizar” lugares estratégicos que admitan generar el sentido de orientación para los habitantes de las otras áreas. En los dos casos, los elementos singulares de los que ya se habló, constituyen el recurso a través del cual el programa se instrumenta.

El concepto de identidad que se quiere impulsar, está asociado a formalizar aquellos lugares que se identificaron en el diagnóstico, como lugares que por su singular conformación espacial, salvaguardan imaginarios que están asociados a valores simbólicos. Estos lugares merecen tratamientos de restauración y conservación.

El diagnóstico también evidenció extensas áreas anodinas, ausentes de carácter espacial — caso del sector de Bosa —, que requerían un apoyo desde la planificación, para implementar nuevas referencias en el espa-

cio, de manera que cumplieran las funciones simbólicas correspondientes a la construcción de nuevas identidades, quizá más contemporáneas. En este sentido, y dentro de una visión integral con los demás aspectos, se ha establecido un conjunto de proyectos nuevos que en algunos casos están directamente atados a la ronda del río, y que en otros, se localizan hacia el interior del sector de Bosa.

## **Reflexiones finales**

La transformación de una cuenca urbanizada, cuyo carácter está ligado a una condición marginal, pasa por escenarios muy diversos y complejos que requieren un cambio estructural en las ya tradicionales formas de concebir el río y la ciudad en Colombia.

El primer cambio estructural está ligado a una actitud que visualice el río como una oportunidad en la que pueden conciliarse requerimientos urbanos con sus dinámicas naturales. Cabe entonces pensar que el río no puede seguir asumiéndose como una cloaca a la que se le da la espalda, porque allí se van a depositar los desechos urbanos, sino como una excelente oportunidad a la que hay que darle la cara.

Ese “darle la cara” está emparentado con la necesidad de estudiar y acometer nuevas morfologías y tipologías, edilicias y de espacio público, que fomenten una condición central y estructurante en los usos e imagen que configuran la ronda del río.

El segundo concepto estructural contempla al tiempo como un insumo que opera, en el largo plazo, para alcanzar resultados realmente importantes. No puede pedirse una nueva condición de ciudad y río en períodos de tiempo cortos, y menos aún cuando el pensamiento no haya estudiado y experimentado nuevas morfologías urbanas y tipologías edificatorias que reviertan las problemáticas del presente. Este escenario demanda la amplia participación de la sociedad académica, de gestión y de producción.

En síntesis, Bogotá tiene en sus ríos una oportunidad de transformar su imagen y por esta vía propiciar la amplia participación de los ciudadanos en la construcción de su sociedad, y de paso, proyectar a Bogotá en una ciudad con identidad local, pero con proyección global.

Finalmente, cabe mencionar que el caso del río Tunjuelo es representativo de la negligencia con la que Bogotá y las demás ciudades del país han tratado sus ríos. Por esta consideración, queda claro que las alternativas aquí discutidas son, en general, fácilmente trasladables y apli-

cables a las problemáticas y soluciones que demandan las otras cuencas urbanizadas de la mayoría de ciudades colombianas.

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría General. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT). [En línea]. Bogotá 2002. Disponible en: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5002>>.
- Bailly, Antoine S. (1979). *La percepción del espacio urbano. Conceptos, métodos de estudio y su utilización en la investigación urbanística*. Madrid: colección Nuevo Urbanismo. Instituto de estudios de administración local. Madrid, 1979.
- DAMA. Departamento Administrativo de Medio Ambiente. Determinantes Ambientales del Ordenamiento. Estructura Ecológica Principal. [En línea]. Bogotá, 1997. Disponible en: <[www.dama.gov.co/pot/pot8.htm](http://www.dama.gov.co/pot/pot8.htm)>.
- DAPD. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Bogotá: Documento Técnico de Soporte. Bogotá, 2002.
- Gerencia Tunjuelo. Describiendo la cuenca del río Tunjuelo. [En línea]. Bogotá, 2008. Disponible en: <<http://www.riotunjuelo.gov.co/html/territorio.htm>>.
- Jiménez Herrero L., Higón F. (2003). *Ecología y economía para un desarrollo sostenible. La Nau Solidaria*. Patronat sud-nord. Solidaritat I cultura – F.G.U.V. Publicacions de la Universitat de Valencia. 2003.
- Jiménez Mantilla, Luis Carlos (2008). *POMCA Tunjuelo 2008. Diagnóstico urbano*. Secretaría de Ambiente, Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá: sin publicar.
- Lynch, Kevin (1992). *Administración del Paisaje*. Editorial Norma S.A. Bogotá. Trad. al español: Rodrigo Cortés. Título original: *Managing the Sense of a Region*. The M.I. Press, Massachussets 1976.
- Lynch, Kevin (1992). *The image of the city*. The M.I. Press, Massachussets 1960. Trad. Castellana. La imagen de la ciudad. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Medina Muñoz, María Mercedes (2008). *POMCA Tunjuelo 2008. Formulación ecológica*. Secretaría de Ambiente, Alcaldía Mayor de

Bogotá. Bogotá: sin publicar.

Portal Bogotá. [En línea]. Acuerdo 02 de 1992. Bogotá, 1992. disponible en: <[www.bogota.gov.co/portel/libreria/.../decide.php?...](http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/.../decide.php?...)>.

Roger, Alain (1997). *Breu tractat del paisatge*, Barcelona, Ediciones la Campana.

Velandia, Roberto (1995). *Todos los caminos conducen a Santafé. Caminos Reales de Colombia*. Bogotá: Fondo Fen Colombia OP gráficas Limitada.

# Ordenamento territorial urbano e controle de riscos ambientais. A gestão da drenagem urbana no caso do Programa “Viva o morro” no Recife, Brasil

*Fabiano Rocha Diniz<sup>1</sup>*

Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL)  
Université Paris III, Sorbonne Nouvelle, França

## Introdução

A drenagem pluvial, como o sistema e/ou processo de escoamento superficial das águas de chuvas, apresenta-se como um fenômeno tão natural e espontâneo que, muitas vezes, sua importância como componente do ciclo hidrológico passa despercebida. Quando esse sistema se instala no espaço urbano, a compreensão de sua relevância para a manutenção das condições de vida e de desenvolvimento das atividades humanas é ainda menos evidente.

Independentemente da existência de um sistema específico para o escoamento das águas de chuva na cidade, ele ocorre naturalmente. O maior ou menor impacto que esse processo – a princípio natural – venha a provocar é proporcional à medida que o ambiente urbano, suas redes, infraestruturas e serviços demonstram ser mais ou menos adequados e/ou adaptados ao micro clima local do sítio original sobre o qual se assenta a ocupação urbana. O manejo de águas de chuvas está diretamente relacionado a essa adequação ou adaptação.

Tratar do tema Drenagem Urbana, obriga-nos a delimitar esse objeto. Pode-se defini-lo como o conjunto do sistema de escoamento de águas pluviais em um meio urbano, seja ele natural ou artificial, composto pelos subsistemas de micro drenagem e de macro drenagem por onde escoam as águas recolhidas. Numa visão ampliada, baseada em conceitos em voga no Brasil, a drenagem urbana compõe o que se denomina Saneamento Ambiental, que abrange além da drenagem os sistemas de abastecimento d'água, de esgotamento sanitário, de gestão de resíduos e de controle de vetores transmissores de doenças. A política nacional

---

<sup>1</sup> Arquiteto-urbanista, doutorando em Géographie, Aménagement et Urbanisme na Université Paris 3 sob a direção de Graciela Madanes-Schneider. Membro do grupo de pesquisa internacional UMI 3157 Water, Environment and Public Policy. Bolsista do programa Alban da União Européia. Correio electrónico: frdiniz66@gmail.com

de saneamento alinha-se a esse preceito, e o Anteprojeto de Lei da Política Nacional de Saneamento Ambiental o define como um conjunto de ações

“com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água; a coleta, o tratamento e a disposição dos esgotos e dos resíduos sólidos e gasosos e os demais serviços de limpeza urbana; o manejo das águas pluviais urbanas (a drenagem); o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças e a disciplina da ocupação e uso do solo, nas condições que maximizem a promoção e a melhoria das condições de vida nos meios urbano e rural” (Brasil, 2004: 1).

Essa delimitação ampla e integradora destoa de um quadro em que a drenagem pluvial não desperta maior atenção, no que tange à gestão do meio urbano e do saneamento. Mesmo sendo tema transversal a aspectos de ordenamento territorial, saúde e meio ambiente, nas políticas públicas urbanas a drenagem só desperta interesse quando trata dos acidentes provocados pelas chuvas. Essa desatenção pode ser demonstrada em vários aspectos da gestão urbana, dentre os quais destacamos:

- A abrangência conceitual do saneamento ambiental, que se reduz ao saneamento básico<sup>2</sup> e não repercute sobre a integração de políticas urbanas e setoriais (de recursos hídricos e saneamento).
- O desconhecimento do papel da drenagem como indutor do desenvolvimento sustentável do meio ambiente urbano, em suas formas e funções.

No contexto dessa integração, a gestão da drenagem serve à compreensão dos rumos da gestão urbana contemporânea. Na constituição dos sistemas territoriais urbanos, o conjunto de sistemas e redes de drenagem tem um caráter peculiar e participa da estruturação de uma morfologia (forma) e de uma organização espacial (função). O manejo das águas de chuva envolve elementos naturais e artificiais em um só sistema, cuja concepção e operação equilibrada são um pressuposto ao desenvolvimento urbano sustentável.

Além do princípio de conservação ambiental, uma abordagem que valorize a gestão da DU num processo de desenvolvimento sustentável

---

<sup>2</sup> Preponderou um conceito ampliado de saneamento básico, composto pelo abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, a drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas (Brasil, 2004 e 2007).

deve considerar a natureza dos problemas relacionados às águas urbanas (temáticas), sua repercussão territorial (escalas), os atores e instituições envolvidas (gestão). A elaboração de planos e projetos, a implantação e/ou ampliação de infra-estruturas, a estrutura institucional de fiscalização de serviços e a montagem dos ambientes de gestão têm por base territórios distintos e abrangências temáticas peculiares. Suas ações podem se organizar a partir de bacias hidrográficas ou de limites político-administrativos arbitrários. A extensão de suas análises, propostas e intervenções pode se restringir às questões hidrológicas, ou englobar a prevenção do risco, o controle do uso e ocupação do solo, a educação ambiental etc.

No Recife, capital do estado de Pernambuco, cuja configuração urbana deve muito às suas origens lacustres, a relativa atenção dada às regiões planas pelo planejamento urbano destoa do esquecimento ao qual foram relegados as colinas e os morros de seu território. Nessas áreas, em que o ordenamento territorial se fez ausente, as questões relativas ao manejo de águas pluviais servem bem à análise da complexa relação entre a formação espacial e a consolidação de um quadro de precariedade habitacional e de risco ambiental. Ali, em uma parcela especialmente frágil do território, a análise das soluções encontradas para identificar ou evitar as causas e minimizar ou erradicar os efeitos de uma ocupação urbana desordenada –promovida por uma população desprovida de recursos econômicos, técnicos e materiais– apresenta peculiaridades relevantes.

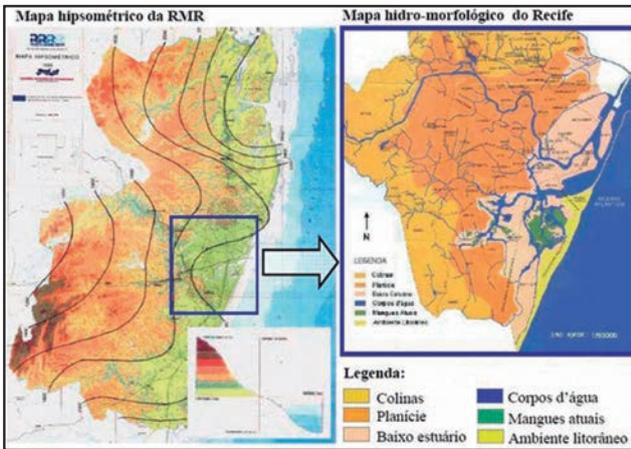
Em nosso estudo buscamos desvelar algumas das características de uma experiência em curso que apresenta a drenagem urbana como fundamento: o Programa ‘Viva o Morro’, que visa à “recuperação, tratamento e reordenamento de áreas suscetíveis à ocorrência de acidentes” na Região Metropolitana do Recife (RMR) (Pernambuco, 2004b). A análise desse instrumento de (re)ordenamento territorial oferece algumas pistas para a compreensão da gestão da drenagem urbana.

Nesse trabalho, pautamo-nos na busca de respostas para algumas questões. De início, quais as origens e as características do quadro de precariedade e risco das ocupações dos morros do Recife, em sua relação com o manejo de águas de chuvas? Em seguida, qual a natureza das posturas urbanísticas que influenciaram as políticas públicas urbanas e as práticas de intervenção que configuraram o território municipal? Por fim, o que diferencia as novas práticas de ordenamento territorial e controle de risco das anteriores, e quais os fundamentos sobre os quais se baseiam?

## 1. Recife: desenvolvimento urbano e risco ambiental em morros

Implantada numa região costeira submetida a um regime pluviométrico rigoroso (2.000 mm/ano), entrecortada por uma intrincada rede hidrográfica e com um relevo em que predominam áreas baixas e inundáveis a Leste e colinas de baixa altitude a Oeste, a cidade do Recife desenvolveu-se em meio ao confronto entre as intenções do crescimento urbano e as limitações do sítio natural (figura 1).

**Figura 1. Mapa hipsométrico da RMR e mapa hidro-morfológico do Recife**



Fontes: FIDEM, 1986 e UFPE, 2002. Adaptadas pelo autor.

Os elementos componentes da rede de drenagem natural (rios, riachos, várzeas alagáveis) nas terras baixas, e os declives, talvegues e divisores de águas que definem os sentidos de escoamento das bacias hidrográficas nas áreas mais elevadas, tiveram um papel fundamental na estruturação do território municipal, influenciando a configuração urbana e estabelecendo os limites à sua expansão.

Apesar disso, o manejo de águas de chuva sempre foi um tema secundário nos projetos e intervenções dos gestores urbanos. A análise das opções do ordenamento urbano recifense ao longo de sua história demonstra que as intenções de crescimento urbano – efetivadas através de planos e intervenções urbanas – muitas vezes ignoraram as características do ambiente natural e os meios mais adequados para a sua ocupação.

Não raro, fizeram-se sentir os efeitos de uma ocupação que negligenciou as águas pluviais (e fluviais). Nas estações chuvosas, os problemas de drenagem vêm à tona, com inundações na planície e deslizamentos de terras sobre os morros.

Especialmente nesses últimos, a ausência de diretrizes para sua ocupação repercutiu sob a forma de acidentes: as “quedas de barreiras”, fenômeno recorrente ao longo da última metade do século XX que, muitas vezes, resulta em perda de bens materiais e vidas humanas. Face mais evidente das situações de risco ambiental às quais estão expostos os ocupantes dos morros do Recife, esses acidentes resultam de um processo de desenvolvimento urbano não equilibrado, que consolidou um quadro de precariedade habitacional em que se conjugam a carência de recursos dos ocupantes e as características do sítio, particularmente exigentes do ponto de vista das soluções de implantação e manutenção de residências e infraestruturas urbanas.

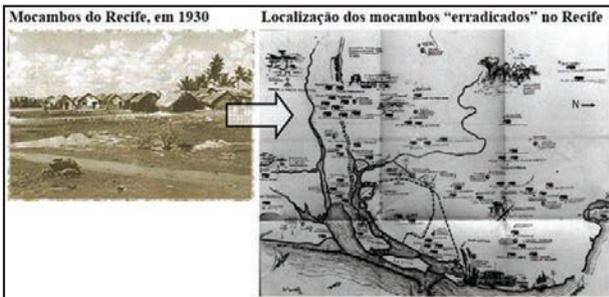
Produto de um planejamento urbano que não levou em conta a diversidade dos ambientes da cidade e da sua apropriação pelos diversos segmentos da população, de acordo com os meios disponíveis (financeiros, técnicos e/ou físicos), o processo de configuração espacial do Recife se dá sob o signo da desigualdade. Nas planícies não alagáveis, consolidou-se um padrão de ocupação de maior qualidade, com a oferta de infraestruturas e serviços urbanos para uma população de um estrato socioeconômico mais elevado. Nos baixios alagáveis e nos morros, estabeleceu-se uma população de baixa renda, sem acesso aos benefícios da urbanização.

Hoje, as áreas de ocupação em morros representam quase 15% do território municipal e abrigam mais de um terço da população total. Porém, essa situação não se deve somente às restrições geomorfológicas e hidrológicas, mas possui uma estreita relação com a distribuição de redes e serviços urbanos, como os de saneamento. As opções de ordenamento territorial, traçadas e implementadas pelas políticas públicas ao longo do período de mais forte urbanização da cidade, foram determinantes na construção desse quadro urbanístico-ambiental nos morros. A investigação das origens desse quadro e a delimitação de suas características peculiares são fundamentais para a análise e compreensão desse problema e das soluções desenvolvidas recentemente.

### 1.1. Configuração espacial e origens da ocupação dos morros do Recife

A ocupação intensiva dos morros do Recife remonta à década de 50, num “movimento-reflexo” às iniciativas de urbanização efetuadas pelo interventor do estado, Agamenon Magalhães (1939-1945). Naquele período, havia em Recife mais de 45.000 mocambos,<sup>3</sup> cujos ocupantes representavam quase 65% da população total do município de cerca de 350.000 habitantes (1939). A distribuição desses assentamentos precários seguia uma lógica inalterada ao longo da evolução urbana da cidade: aos desprovidos, cabia a porção de terras de menor valor, sobretudo as zonas alagadiças em torno do centro urbano (figura 2).

**Figura 2. Imagem dos mocambos em 1930 e sua distribuição no território do Recife**



Fontes: ALEPE, 2007 e Moreira, 2004. Adaptadas pelo autor.

Recife tornou-se a “Mucambopólis”. Como reação a esse processo de urbanização que fugia ao controle dos gestores públicos, foram tomadas medidas de caráter autoritário próprias ao Estado Novo, com intervenções “higienistas” baseadas em posturas racionalistas que buscariam intervir sobre o espaço construído para alcançar as melhorias desejadas sobre o tecido social, com o objetivo de eliminar as moradias insalubres

<sup>3</sup> Originalmente, o termo “mocambo” significava esconderijo ou local de refúgio de escravos fugitivos. Após a abolição da escravatura, em 1890, e a migração dos libertos em direção ao centro urbano, ocupando áreas periféricas, muitas vezes insalubres, o termo designaria as moradias ou locais de moradia precárias, ocupadas por uma população pobre.

e “limpar” o Recife das residências pobres que “sujaram a imagem da Veneza Brasileira” (Marinho, 2000: 23).<sup>4</sup>

Na mais radical intervenção para sua erradicação, foram demolidos 12.437 mocambos e construídas 5.327 casas populares sob a égide da “Liga Social contra o Mocambo.”<sup>5</sup> Mas, usando o termo empregado por Lubambo (1991) na análise de intervenções anteriores de mesma natureza,<sup>6</sup> ao ignorar a complexidade inerente ao fato urbano e às relações sociedade-espço, essa tentativa de resolver o problema dos mocambos teria por resultado “a aparição de bairros com habitações tão pobres e insalubres que (sic) aquelas que o projeto buscava erradicar”. Além das alterações na configuração urbana, efetivadas na urbanização das áreas alagadiças antes ocupadas pelos mocambos na região em torno do Centro da cidade e na implantação de novos usos “formais”, e a conseqüente valorização imobiliária daquelas terras, dois movimentos podem ser percebidos no crescimento do Recife, como efeito mais palpável do processo desencadeado por Magalhães.

Num primeiro movimento, aconteceu a periferização da ocupação do território recifense, através da ocupação das “vilas” construídas para abrigar os antigos ocupantes dos mocambos, situadas em áreas mais afastadas do Centro ou em cidades vizinhas ao Recife. Num segundo, observa-se a pulverização das favelas em direção a outras regiões da cidade, pelo fato de que as casas oferecidas pelo governo estadual foram construídas muito distantes do local de trabalho dos antigos ocupantes, e/ou porque elas eram financiadas por valores inacessíveis aos desalojados.<sup>7</sup>

Esse segundo movimento resultou no deslocamento de parcela considerável da população-alvo da Liga Social em direção ao Noroeste, expandindo a ocupação sobre as colinas do bairro popular de Casa Amarela. É esse o marco referencial do processo de ocupação intensiva dos

<sup>4</sup> Conforme Pandolfi (1984, citada por Ribeiro, 2001: 33), “o mocambo era o símbolo da marginalidade, da desagregação social”, sua extinção servia a “um projeto maior, que pressupunha integração e harmonia social”.

<sup>5</sup> Instituição estadual, criada em 1939, possuía, conforme Ribeiro (2001: 33) “natureza jurídica e política menos intervencionista no sentido autoritário e mais assistencialista”.

<sup>6</sup> A autora analisou as intervenções de urbanização da região central da cidade durante o governo de Sérgio Loreto (1922-1929), que também tiveram por foco os mocambos e se organizaram em torno da “Fundação da Casa Popular”.

<sup>7</sup> Segundo Gominho (1998, citada por Rezende, 2002: 116), “as casas oferecidas pela campanha contra o mocambo não eram, na sua maioria, alugadas e sim vendidas à prestação, com isenção de impostos, em até quinze anos”.

morros. De 81.456 habitantes em 1950, Casa Amarela passa a abrigar quase 127 mil em 1960, o que significou um crescimento de 55%.

Se a postura urbanística predominante tangenciava os reais problemas das ocupações precárias da planície, nos morros onde as dificuldades para instalação de infraestruturas e serviços urbanos eram maiores, a ação pública seria ainda menos presente. Na década de 50, o economista francês Joseph Lebret, contratado para desenvolver propostas para o desenvolvimento urbano da cidade, alertava para o desafio imposto pela consolidação desta nova frente de ocupação:

“O Recife tem um grande número de bairros populares cuja população não podemos estimar, mas é enorme a sua concentração sobre os morros do Noroeste da cidade. É um terreno magnífico para fazer uma cidade popular modelo, mas é preciso dar-lhe um tratamento diferente e acreditamos, como Gilberto Freyre, que é preciso não pensar na sua transformação em habitat de tipo europeu e, sim, no melhoramento do habitat nativo, sob o aspecto da higiene e num tipo de urbanização original. Parece-nos que há, sob esse aspecto, algo de esplêndido a fazer. O sítio é magnífico, mas os trabalhos são consideráveis. Entretanto temos certeza que bons urbanistas dariam um tratamento adequado a esse grande bairro que, de uma maneira muito interessante, viria permitir uma vida sadia a essa população” (Lebret, 1955, citado por Pernambuco, 2003: 18).

Na planta em que apresentava as “Idéias de um zoneamento e de vias rápidas para o Recife”, desenvolvida junto à Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (1954), aquela região seria descrita por Lebret como uma “grande cidade popular a organizar” (figura 3). Para sua ocupação, ele preceituava um tipo de urbanização original, fundado sobre a “higiene” e as peculiaridades do “habitat nativo”<sup>8</sup>. Sua postura, como urbanista de vanguarda, não se resumia apenas a uma mera oposição à importação de modelos europeus, prática ainda em voga no Brasil naquele período, mas de lançar as bases de um urbanismo autóctone, coerente com a realidade local. Porém, essa linha de pensamento não seria posta em prática ao longo das décadas seguintes.

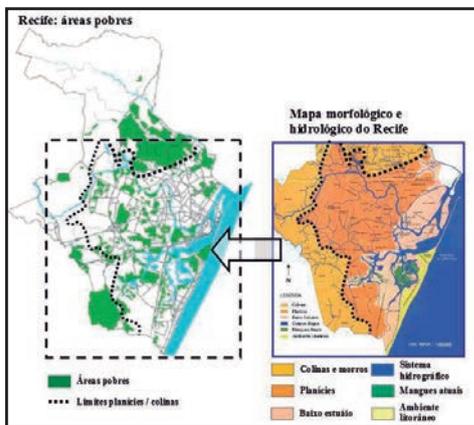
<sup>8</sup> A referência a Freyre é oportuna, pois sua obra ressaltava as particularidades da formação social brasileira.



(...) e de uma periferia, definindo uma forma específica de apropriação social, econômica e política do território” (op. cit.: 55). Por outro lado, “a periferia servia para abrigar a massa da população de baixa renda” sendo “formada por meio de invasões, loteamentos clandestinos e/ou populares, conjuntos habitacionais” (ibid.). Enfim, a análise conclui que “o antigo território do Recife, composto de várias urbanizações, com qualidades distintas de tempo, espaço e processos culturais, tornou-se um território com uma única urbanização” (ibid.).

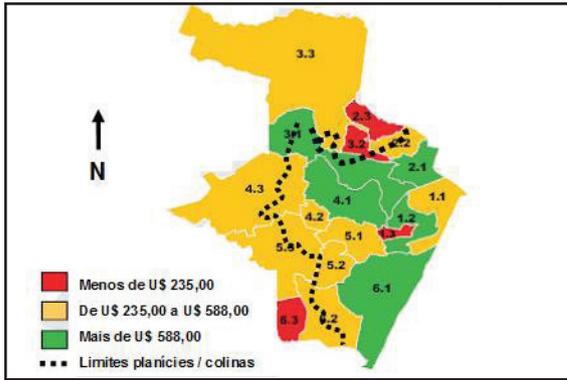
Para além da periferia representada por Casa Amarela em meados do século passado, o Recife tornou-se uma metrópole na qual o fenômeno de conurbação resulta de um processo de ocupação social e espacialmente desigual. Hoje, 42,1% de toda a população do estado se concentram na RMR, em 14 dentre 185 municípios, e a densidade populacional média é bem mais elevada que em Pernambuco como um todo: 1.216,21 hab./km<sup>2</sup> contra 80,30 hab./km<sup>2</sup> (IBGE, 2000). Essa população é majoritariamente pobre e se concentra nas áreas periféricas do Recife ou em cidades vizinhas. Em 1991, essas áreas pobres abrigavam uma população de cerca de 668.500 habitantes, mais de 50% da população total. Sua distribuição concentrava-se na planície, mas as ocupações em colinas ao Nordeste e ao Sudoeste possuíam uma extensão territorial significativa (figura 4). Ali, no ano 2000 o rendimento médio dos responsáveis dos domicílios situava-se entre o nível médio (de U\$ 235,00 a U\$ 588,00/mês) e baixo (abaixo de U\$ 235,00/mês), conforme ilustra a figura 5.

**Figura 4. Distribuição territorial das áreas pobres do Recife**



Fonte: Recife, 2003 e UFPE, 2002. Adaptadas pelo autor.

**Figura 5. Rendimento nominal médio dos responsáveis de domicílio**



Fonte: Recife, 2003. Adaptada pelo autor.

Dentre as “constantes históricas do processo de configuração espacial” do Recife, analisadas na elaboração do Plano Diretor do Recife, são listados aspectos como a “apropriação desigual do solo”, o “descaso para com a manutenção da rede natural de drenagem”, a “desvinculação entre a ocupação e a oferta de infraestrutura” e o “desrespeito à paisagem urbana” (Recife, 2003: 62-65). Apontam-se os impactos de uma “apropriação do ambiente natural” que tem por características:

- A transformação de ecossistemas frágeis (mangues, matas e estuários) em áreas urbanas.
- A ocupação de áreas alagadas mediante a execução de aterros não controlados, inicialmente pela população pobre e posteriormente pela população de maior poder aquisitivo.
- A ocupação de áreas de encostas, principalmente pela população pobre.
- A ocupação das margens dos rios, inicialmente por mocambos e atualmente por edificações de luxo (op. cit.: 68).

Esse movimento teve forte impacto sobre os ecossistemas estuarinos e lacustres. No período entre 1974-1991, a área de manguezais da bacia do Beberibe, foi reduzida em mais de 58%, de 101,1 ha a 42,1 ha. A superfície estuarina foi reduzida de 251,2 ha a 103,7 ha, num percentual de redução idêntico. No que tange à ocupação de áreas de colinas, o

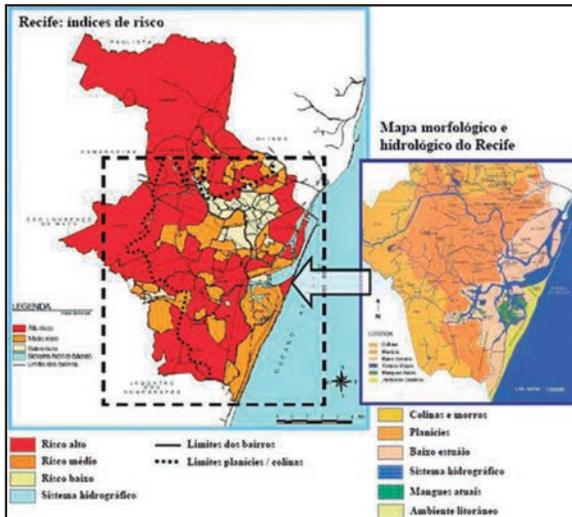
mapeamento de risco sobre as encostas ocupadas realizado por Gusmão Filho (2001, citado em Recife, op. cit.) também aporta dados relevantes. Segundo esse estudo, o município do Recife possui 40% de seu território constituído por morros, totalizando uma área de 90 km<sup>2</sup>. Desses, 33 km<sup>2</sup> são ocupados e abrigam uma população de cerca de 450.000 pessoas (35% da população total à época), exposta a riscos altos de escorregamento de terras em 12% e a risco mediano em 40% dessa área.

Como mencionado, esta situação não se configurou devido apenas às restrições do ambiente natural sobre o qual se desenvolveu e tomou forma a ocupação urbana. A conformação de territórios de riscos sociais e ambientais no Recife é indissociável da distribuição desigual das redes de infraestrutura e dos serviços urbanos, entre eles a drenagem. Focando a atenção sobre o quadro da gestão da drenagem pluvial urbana, o estudo traçado pela Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (IBGE, 2002) é eloqüente:

- Nenhum dos municípios metropolitanos possui Plano Diretor de Drenagem Urbana.
- Apenas três municípios exigem dos loteadores a implantação de sistema de drenagem.
- Houve alagamentos ou inundações em seis municípios, numa área de mais de 5.000 ha.
- A existência de pontos de estrangulamentos ou assoreamento da rede de drenagem provocou inundações em 11 desses municípios.
- Em 13 municípios houve erosão, causada ou agravada por ocupação intensa e desordenada do solo, por condições geológicas e morfológicas desfavoráveis, por desmatamento e por sistema de drenagem inadequado.
- No perímetro urbano, 12 municípios possuem zonas de risco em ocupações de áreas de pântanos, encostas expostas a deslizamentos de terreno e zonas com processos erosivos crônicos.

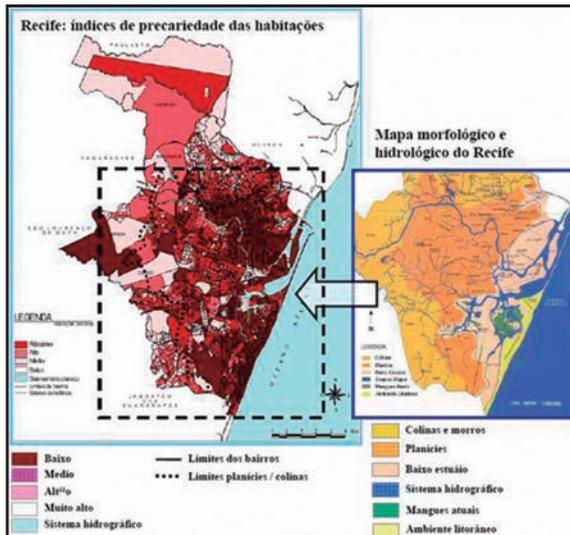
Complementarmente, se comparados os mapas temáticos dos Índices de Risco e dos Índices de Precarização das Habitações produzidos durante a elaboração do Plano Diretor do Recife, com o Mapa Hidro-Morfológico elaborado por pesquisadores do Grupo de Pesquisa de Mecânica dos Fluidos Ambiental, da Universidade Federal de Pernambuco, constata-se que estes riscos e precariedades se apresentam em regiões onde historicamente se fixaram os assentamentos pobres (figuras 6 e 7).

Figura 6. Índices de risco e Mapa hidro-morfológico do Recife



Fonte: Recife, 2003 e UFPE, 2002. Adaptadas pelo autor.

Figura 7. Índices de precariedade das habitações e Mapa hidro-morfológico do Recife



Fonte: Recife, 2003 e UFPE, 2002. Adaptadas pelo autor.

Segundo Jacopin (2003: 6), “as redes têm algo a nos contar a respeito da sociedade e dos homens que as constroem”, pois elas são testemunhas da evolução urbana e das escolhas realizadas pelo ordenamento territorial. No caso recifense, as redes de saneamento e drenagem, como produto de um processo de produção social do espaço urbano, são testemunhas da formação territorial. O quadro descrito confirma as relações entre o ordenamento territorial urbano, a drenagem pluvial urbana, os riscos e as precariedades. A ocupação intensiva e desordenada do solo é a agravante preponderante dos riscos e dos acidentes, problemas fortemente vinculados às questões de drenagem e que ocorrem tanto na planície quanto nos morros.

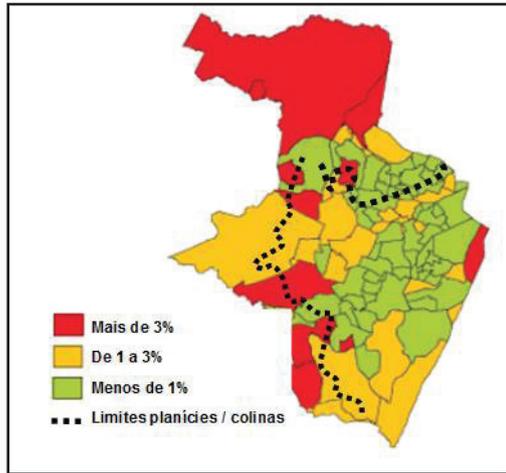
A questão da ocupação de morros é ainda mais relevante se observado que o crescimento populacional concentra-se ali, representando quase 60% do crescimento total do período 1991-2000, como demonstram a tabela 1 e a figura 8. Em 2003, foram contabilizados aproximadamente 10.000 pontos de risco no Recife. No conjunto da RMR, uma média de 44% da população reside em morros, representando cerca de 20% da população estadual (tabela 2).

**Tabela 1. Crescimento populacional por áreas geográficas, Recife (1991-2000)**

<b>Áreas Geográficas</b>	<b>Crescimento Populacional</b>
Centro	- 5.000
Subtotal Centro	- 5.000
Planície do Beberibe	+ 8.000
Planície do Capibaribe	+ 22.000
Planície do Tejipió	+ 7.000
Planícies da Zona Sul	+20.000
Subtotal Planícies	+ 57.000
Morros da Zona Norte	+ 22.000
Morros da Zona Oeste	+ 10.000
Morros da Zona Sul	+ 40.000
Subtotal Morros	+ 72.000
<b>Total Recife</b>	<b>+ 124.000</b>

Fonte: Recife, 2003, baseado em dados do IBGE (1991 e 2000). Adaptada pelo autor.

Figura 8. Crescimento populacional anual, Recife (1991-2000)



Fonte: Recife, 2003. Adaptada pelo autor.

Tabela 2. RMR, Área e População total, em áreas de morro e planície por Município

Município	Área (km <sup>2</sup> )	População (2002)				
		Total	Morro		Planície	
			habit.	%	habit.	%
Abreu e Lima	138	89.039	59.173	66	29.866	34
Araçoiaba	90	15.108	8.884	59	6.224	41
Cabo de Santo Agostinho	445	152.977	79.646	52	73.331	48
Camaragibe	51	128.702	111.174	86	17.528	14
Igarassu	300	82.277	44.004	53	38.273	47
Ilha de Itamaracá	67	15.858	12.342	45	1.516	55
Ipojuca	527	59.281	7.517	26	51.764	74
Itapissuma	75	20.116	13.599	68	6.517	32
Jaboatão dos Guararapes	259	581.556	251.621	43	329.935	57
Moreno	193	49.205	45.256	92	3.949	8
Olinda	41	367.902	191.792	52	176.110	48
Paulista	99	262.237	100.626	38	161.611	62
Recife	218	1.422.905	469.332	33	953.573	67
São Lourenço da Mata	263	90.402	65.868	73	24.534	27
RMR	2.766	3.337.565	1.457.017	44	1.880.548	56
Pernambuco	98.307	7.399.131				

Fonte: Pernambuco, 2003.

Diante dessa realidade, outra constante se faz perceber: a inércia dos poderes públicos, em especial dos gestores urbanos, no que se refere ao ordenamento territorial em áreas de morro. Ali, apesar da consolidação de assentamentos humanos, a ação de planejamento urbano que oriente uma ocupação com padrões de qualidade aceitáveis ainda está por ser construída.

## **2. A construção de novas práticas de ordenamento territorial**

As posturas urbanísticas que estão na origem da ocupação intensiva dos morros e da ocupação extensiva da periferia da sede da Região Metropolitana do Recife tiveram por berço formas de pensar e de agir sobre o urbano próprias do urbanismo moderno em construção. As intervenções da Liga Social contra o Mocambo se desenvolveram durante a segunda Grande Guerra, na década de 40, e foram influenciadas pelo urbanismo então praticado.

O caráter centralista e autoritário do planejamento urbano; o domínio da razão sobre a “desordem” do processo de urbanização; a concepção de planos urbanos como soluções ideais às mazelas da sociedade; o emprego de soluções técnicas inovadoras para “domar” os aspectos “hostis” do sítio natural; o distanciamento entre as intenções dos urbanistas e as reais necessidades e desejos dessa mesma sociedade, todas essas características estão presentes nos planos de desenvolvimento urbano da capital pernambucana daquele período.

Esse caráter se exacerbava com o crescente papel intervencionista do planejamento urbano no Estado Novo (1940-50, pós-guerra) e seu investimento na industrialização do país, bem como na continuidade desses investimentos – em outra escala e nível de prioridade – ao longo das décadas seguintes (1950-60) e durante o período do Regime Militar.

Em Pernambuco houve exceções pontuais, em experiências como a resistência dos ocupantes da área denominada “Areal Novo”, onde se instalaram cerca de 300 famílias, no mesmo período da inauguração de Brasília<sup>10</sup>. Além disso, os governos de Miguel Arraes e de Pelópidas Silveira foram marcados por uma postura diferenciada frente às áreas pobres da cidade, estabelecendo-se a negociação diante dos conflitos de terra em lugar da alternativa pela expulsão dos invasores.

---

<sup>10</sup> Hoje, essa ocupação conhecida como “Brasília Teimosa” se inscreve como uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em processo de urbanização e regularização fundiária.

Entre as décadas de 1960-80, ao intervencionismo autoritário viria se somar uma postura repressiva, própria de regimes de exceção. Para implantação de modernas infraestruturas nas grandes cidades brasileiras, rasgava-se o tecido urbano e removiam-se favelas de um dia para o outro, sem negociações ou questionamentos do porvir de seus ocupantes. As Companhias Estaduais de Habitação (COHAB) construíam conjuntos habitacionais nas periferias. A metrópole do Recife em formação se expande, e seu crescimento se concentra nos municípios vizinhos. Entre 1970 e 1990, enquanto o Recife cresce 24%, o conjunto dos demais municípios metropolitanos cresce 108%.

No mesmo período em que o urbanismo –tal como concebido e posto em prática desde o pós-guerra– entra em crise, confrontados os seus resultados à realidade urbana fora de seu “controle”, no Brasil se esgota o poder intervencionista do Estado. A abertura gradual rumo à democracia faz-se acompanhar de alterações no ordenamento e na intervenção sobre o espaço urbano.

## 2.1. Um novo marco: ordenamento territorial pautado pelo direito à cidade

Em Pernambuco, essa mudança de rumo traria à tona experiências que influenciariam a política urbana em nível nacional. Ainda em 1983, foram criadas as 27 primeiras Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), áreas pobres da cidade consolidadas no tecido urbano. O objetivo já não era o de erradicação, mas de integração dessas ocupações informais à cidade formal. De maneira pioneira, reconheciam-se legalmente as favelas como elementos da formação da cidade. Diferenciadas em sua origem, morfologia e estatuto jurídico, a elas seria reservado um tratamento diferenciado, do ponto de vista urbanístico.

Em 1987, seria institucionalizado o Plano de Regularização de ZEIS (PREZEIS), tendo por fundamento a regulamentação do Art. nº14 da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife. Seu objetivo: promover a regularização urbanística e fundiária das ZEIS. Para sua operação, seria organizada uma estrutura de gestão de caráter participativo e destinados recursos, através do repasse de 1,2 % do orçamento municipal. Consolidou-se a participação dos moradores na definição dos rumos dessa política, através das Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL), instâncias operacionais no nível local, voltadas à regularização das ZEIS; das Câmaras e dos Grupos de Trabalho, esferas consultivas; por fim, do Fórum do PREZEIS, instância deliberativa do programa.

No processo de regularização, as especificidades dos padrões de ocupação seriam respeitadas. O ordenamento territorial em ZEIS considera os parâmetros urbanísticos “informais”, no que se refere às áreas de lotes, das edificações e das áreas livres, aos recuos e gabaritos, todos fundados num conhecimento empírico dos padrões tipológicos desses assentamentos.

Essas posturas inovadoras seriam incorporadas à Política Urbana nacional. Na Constituição de 1988, as referências à “função social da propriedade urbana” e aos instrumentos jurídicos para sua consecução estão fortemente relacionadas aos ideais resumidos no PREZEIS: o ordenamento do desenvolvimento urbano deveria respeitar o princípio do direito de todos os cidadãos à cidade – e às suas “benesses” como as infraestruturas, os equipamentos e os serviços urbanos.

Essa não seria a única inovação constitucional. A divisão de responsabilidades entre os níveis federativos (federal, estadual e municipal) privilegia o papel dos municípios, aos quais cabe a execução da política de desenvolvimento urbano, sendo o Plano Diretor o instrumento básico para o desenvolvimento e a expansão urbana, visando ao pleno cumprimento da função social da cidade e à garantia de qualidade de vida a seus habitantes. No contexto mais amplo de gestão do ordenamento territorial, essas atribuições impulsionam uma relação entre a política urbana e a gestão do saneamento.

A proteção ambiental, o combate à poluição e a promoção de programas de melhoria das condições de habitação e saneamento são de competência comum da Nação, estados e municipalidades (Brasil, 1988, Art. 23). Aos estados, cabe elaborar e executar os projetos nacionais e regionais de ordenamento territorial, inclusive de saneamento (Art. 21), bem como instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o projeto e a execução de funções públicas de interesse comum (Art. 25). Os municípios devem assumir a organização e a prestação dos serviços públicos urbanos, além do ordenamento territorial, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do território urbano (Art. 30).

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os instrumentos constitucionais de reforma urbana, reforça o princípio de integração entre as políticas de ordenamento territorial urbano e as de gestão setorial de recursos naturais, infraestruturas e serviços públicos – caso do saneamento. Para se atingir o uso da propriedade urbana em benefício do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, o Estatuto lista objetivos como:

“I – a garantia do direito a *idades sustentáveis*, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...)

IV – o planejamento do desenvolvimento das cidades, (...) de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; (...)

VI – a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar (...) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; (...)

XIV – a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação (...);

XV – a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias” (Brasil, 2001, Art. 2º, grifo do autor).

O Plano Diretor do Recife foi elaborado após a regulamentação do Estatuto, que influencia suas análises. No que se refere à configuração espacial do Recife isso é percebido, por exemplo, na apreensão das (cinco) constantes históricas a serem enfrentadas, dentre as quais destacamos:

- “a apropriação desigual do território (que) implica que o Plano Diretor deverá eleger instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, (...) para a ampliação do acesso à moradia para as populações de baixa renda.
- o descaso com a manutenção da rede natural de drenagem que, (...) remete à questão metropolitana. Aponta, assim, para a necessidade de um plano diretor ou plano(s) diretor(es) de macro drenagem (...).
- a desvinculação entre a ocupação e a oferta de infra-estrutura, assinalando a necessidade de o Plano Diretor definir coeficientes máximos de adensamento construtivo (...)” (Recife, 2003: 21-24).

No que tange à drenagem, a referência específica é fundada nas interjunções da interrelação natural entre as áreas planas e as colinas, em que intervêm e se relacionam elementos como a velocidade, o volume e a capacidade de arrasto de terras das águas de chuvas (à montante), e a capacidade de escoamento e absorção dessas águas pelos corpos d’água e pelos solos (à jusante). No caso do Recife, no qual a ocupação urbana se assentou, sobretudo em áreas planas baixas, no espaço naturalmente ocupado pelas águas, essa interrelação é marcante. A implantação de um sistema de drenagem se faz necessária como resposta ao regime plu-

viométrico local. Porém, à jusante, os especialistas julgam a rede de macro drenagem insuficiente para o escoamento de chuvas, com cerca de 60 canais que totalizam 92 km ou 0,44 km/km<sup>2</sup> do território municipal (op. cit.: 94-95).

As cotas baixas, em relação aos cursos d’água naturais e ao mar, expõem as áreas ocupadas às oscilações das marés e tornam caras as obras de implantação das redes de drenagem. As análises do Plano Diretor apontam que:

“a efetividade desse sistema de macro drenagem ainda é diminuída pela deficiência do sistema de micro drenagem à montante, pelos problemas de assoreamento e deslizamento dos morros (...). No caso das encostas dos morros, a ocupação desordenada e realizada à revelia dos princípios básicos da drenagem, contribui para agravar os problemas relativos à macro drenagem, além de torná-las áreas de risco, sujeitas a desmoronamentos” (ibid.).

As preocupações quanto aos impactos dessas limitações do sistema de macro drenagem local se concentram nos baixios mais expostos aos alagamentos e nos morros suscetíveis a deslizamentos de terras, áreas ocupadas majoritariamente por uma população pobre (figuras 9 e 10). As recomendações do Plano Diretor quanto à macro drenagem apontam para a “necessidade de se aprimorarem as modalidades de intervenção nos morros, bem como na área de saneamento, e de vincular mais estreitamente as obras de drenagem aos espaços habitados” (ibid.: 96).

**Figura 9. Perfil de ocupação pobre na planície, RMR**



Fonte: foto do autor, 2007.

**Figura 10. Perfil de ocupação pobre em morros, RMR**



Fonte: foto do autor, 2007.

Chama-se atenção para “a qualidade da relação estabelecida entre técnicos e população e do controle social, que ampliará as chances de experiências bem sucedidas”. Como referências são destacados quatro tipos de intervenções de melhoria desse sistema, a maioria desenvolvida a partir da década de 1980 em áreas pobres da cidade:

- “(i) Nas colinas, obras típicas de contenção de encostas, norteadas pelas urgências e, freqüentemente, sem caráter sistêmico (...);
- (ii) Na planície, as grandes obras de drenagem (...) deram prioridade ao bairro de Boa Viagem, (...) atingindo comunidades pobres sem que essa fosse a intenção central;
- (iii) Nas comunidades pobres, a implantação de sistemas locais condominiais de coleta dos esgotos que após construídos se degradaram rapidamente (...);
- (iv) Nas comunidades inseridas no PREZEIS, (...) ocorreram obras de drenagem e pavimentação, envolvendo a remoção e o reassentamento de habitações” (ibid.).

Na realidade, as indicações do Plano Diretor reproduzem e incorporam na lei municipal visões que, havia pouco tempo, se firmaram como referências no entendimento e enfrentamento dos desafios do ordenamento territorial em morros da região metropolitana: o Programa ‘Viva o Morro’.

## 2.2. O Programa 'Viva o Morro' como experiência de (re)ordenamento em morros

O Programa 'Viva o Morro' foi implantado no início deste século para reverter o quadro de inércia e de (re)ação sazonal aos riscos nos morros, tendo por objetivo a "recuperação, tratamento e reordenamento de áreas suscetíveis à ocorrência de acidentes" na RMR. Inspirado nos princípios de Lebrecht, o programa preconiza uma abordagem estruturadora do problema, com ações de caráter contínuo vinculadas ao domínio urbanístico, tendo por base o reconhecimento dos morros como *habitat* viável para ocupação humana. A gestão de riscos, o planejamento urbano, o ordenamento territorial e a promoção da qualidade ambiental são alguns de seus instrumentos, sob a lógica transversal da participação popular no processo de implementação do programa.

A nova abordagem da ocupação de morros e encostas tem por marco o ano de 1998, quando a solicitação de um prefeito levou o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CONDERM) a instruir o Estado e os Municípios metropolitanos a incluírem em seus projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias a diretriz "morros e encostas", para "proteger o ambiente natural e promover a melhoria de infraestrutura urbana" (Pernambuco, 2003: 12).

Em 1999, o CONDERM estabeleceria "Morros e Encostas - Sustentabilidade Ambiental e Ordenação da Ocupação" como uma prioridade do Programa Intergovernamental da RMR para o exercício de 2000. Como ação prioritária, aponta-se a "implantação do Programa de intervenções estruturadoras e gerenciamento ambiental das áreas de morros e encostas da RMR - Viva o Morro" (op. cit.: 13). A primeira atividade desse programa foi a elaboração de um Diagnóstico Ambiental, Urbanístico e Social dos Morros da RMR<sup>11</sup>. A leitura desse Diagnóstico permite compreender a abordagem adotada nas ações do 'Viva o Morro'. O fenômeno de ocupação das áreas de morro e encostas – e de outras áreas precárias suscetíveis a riscos – é percebido como parte da história de "construção da cidade pelos segmentos pobres que, desde as origens coloniais, se deu em terrenos pouco propícios à edificação (...) os terraços naturalmente enxutos, sempre foram apropriados pelos mais poderosos, enquanto as planícies de inundação e os canais de maré

---

<sup>11</sup> Em parceria com a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

foram historicamente ocupados pelas famílias pobres, dando origem ao tão conhecido mocambo” (ibid.: 28-29).

A solução dos problemas consolidados nos morros e encostas se volta ao “resgate” dessas regiões pelas ações de planejamento urbano, cujas chaves são buscadas “no âmbito da esfera política de Planejamento, ao reconhecer os morros como parte integrante da cidade; (...) necessitando como todas de requalificação contínua, embora, pelo déficit histórico de planejamento, meios consideráveis precisem ser mobilizados. Com esse reconhecimento levando a novas prioridades de *Planejamento Urbano*, convergiriam então os setores que tratam da emergência (...) e o próprio Planejamento Urbano, na sua dimensão urbanística” (ibid.: 25).

Reverter esse déficit obrigaria uma reflexão das posturas de atores sociais envolvidos nesse planejamento. A inércia frente aos problemas da ocupação de morros é esclarecida através do envolvimento desses atores em outros afazeres: os poderes públicos “na gestão urbanística e dos serviços” e os moradores “na luta pela inserção no mercado”. Assim, ambos os atores “encontram-se esporadicamente, num ritual sazonal que envolve, de um lado a Defesa Civil e os setores de obras de emergência, e de outro lado, as redes de solidariedade entre moradores ativadas na ocorrência de acidentes ou, de um modo geral, durante as chuvas que os anunciam” (ibid.: 19).

O programa inova na resposta a essa (re)ação sazonal, por meio de uma abordagem “mais contínua e estruturadora no plano urbanístico”. A ação de planejamento é apontada como o meio mais adequado para definir as prioridades, encaminhar o orçamento necessário ao seu atendimento e implantar as melhorias ambientais em morros, tornando-os não mais locais de risco, mas um habitat onde se pode morar com segurança e qualidade (ibid.: 20). Conforme esse ponto de vista, o Diagnóstico estrutura-se sobre quatro eixos de abordagem, para compreender, prevenir e enfrentar os riscos da ocupação inadequada dos morros: ocupar os morros; construir nos morros; administrar os morros; e viver nos morros.

Os dois primeiros eixos analisam o “modelo de ocupação e o ambiente” e os “padrões urbanísticos e intervenções”, focando aspectos do processo de ocupação nos morros (padrões urbanísticos de ocupações espontâneas e de intervenções públicas planejadas) frente às características dos sítios ocupados. Os dois últimos tratam respectivamente da “ação das prefeituras” (perspectiva institucional, da esfera pública) e da “visão dos moradores” (perspectiva vivencial, dos ocupantes), prospec-

tando os espaços possíveis para uma gestão conjunta da urbanização dos morros.

Mesmo que o Diagnóstico aborde sucintamente as questões de Drenagem e Esgotamento Sanitário<sup>12</sup>, percebe-se a interdependência entre os elementos de Drenagem Urbana e outros aspectos analisados, tais como a impermeabilização dos morros, as estruturas de contenção de barreiras, os elementos de acessibilidade, a disposição dos resíduos sólidos e a propagação de vetores de doenças. Essa interdependência realça a complexidade das temáticas que se entrecruzam na configuração e análise dos quadros urbanístico-ambiental (condicionantes naturais, concepções urbanísticas, infraestruturas e serviços urbanos, morfo-tipologia da ocupação) e sociopolítico (estruturas e práticas institucionais, práticas sociais de apropriação do espaço, instâncias de interlocução e gestão) da ocupação urbana em morros.

Entretanto, as questões sociopolíticas e técnicoadministrativas assumem papel de destaque na reorientação de prioridades e na redefinição das políticas de desenvolvimento urbano e das práticas de gestão, mais “adequadas às condições peculiares desse espaço” (ibid.: 107). Para reverter o “ciclo de degradação implantado há décadas nos morros urbanos”, conclama-se a participação de todos os atores na construção de um novo ciclo, a partir do controle das ocupações e de “remoções das famílias em situações de risco, pequenas obras corretivas, intervenções mais amplas na escala de uma micro bacia de drenagem, envolvendo requalificação urbanística em torno das redes de infraestruturas (drenagem e acesso) e alguma produção habitacional, presença pública permanente inibindo práticas de degradação e de novas ocupações” (ibid.: 108).

Apontam-se, porém, várias indefinições técnicas relacionadas a aspectos urbanísticos do ordenamento das ocupações em morros, como obstáculos para construção desse novo ciclo:

- “a relação entre ocupação e os parâmetros técnicos de segurança (...) com especial ênfase para a micro-drenagem;

<sup>12</sup> Listam-se questões como a inexistência de planos, projetos e obras para a implantação dessas redes urbanas, e a carência de áreas de servidão entre os lotes para implantação das redes de coleta de águas servidas. Quanto aos elementos de drenagem, apontam-se aspectos como subdimensionamento, revestimento precário, manutenção inadequada e obstrução/estreitamento das seções (Pernambuco, 2003: 62-64).

- a relação entre parcelamento e estruturação urbana, que exige o planejamento que considere as restrições geológicas e topografia do sítio e o contexto urbano mais amplo (...);
- a relação entre autoconstrução e construção pública de habitações que carece de um zoneamento levando em conta as características físico-naturais do ambiente (...);
- a inadequação dos instrumentos normativos para a realidade existente nos morros urbanos, mantendo-os numa situação de terra sem lei (...);
- o caráter impreciso dos limites da extensão territorial versus responsabilidades pública e privada (...) (ibid.: 108-109).

A transposição desses obstáculos inspiraria a concepção de quatro eixos estratégicos de ação: a ampliação da participação da população nos processos de Planejamento Urbano; o fortalecimento dos sistemas de Defesa Civil municipal e metropolitana; a implantação de práticas de gestão de proximidade; a sistematização de práticas de comunicação “coordenada”.

A abordagem e a estratégia descritas permeiam as orientações do “Manual de Ocupação de Morros” (Pernambuco, 2004), produzido pelo mesmo grupo de consultores que realizou o Diagnóstico. Em suas Partes “A” e “B”, o Manual aborda o processo de ocupação e os padrões urbanísticos em morros, relacionando-os às causas do risco. Na Parte “C”, discorre-se sobre como promover um ambiente habitável de qualidade nos morros, esmiuçando questões de implantação urbana nos morros, acessibilidade (sistema viário), dimensionamento e implantação de lotes populares, parâmetros edílios e criação de espaços livres de uso comum.

Nessa terceira parte, denominada “Como Ocupar os Morros de Forma Segura”, orientações de caráter normativo aparentemente banal<sup>13</sup> tornam compreensível a complexa tarefa de se traçar parâmetros urbanísticos e posturas de uso e ocupação do solo em áreas de morros e encostas. O Manual traz um conjunto amplo e coerente de indicações, que vincula condicionantes ambientais, sociais e políticos às opções de urbanização, de gestão e de manutenção dos investimentos nessas áreas.

---

<sup>13</sup> É o caso da “obrigatoriedade de colocação de calhas, construção de canaletas e direcionamento das águas de chuva e servidas para o sistema de drenagem formal (...), ou (...) para a drenagem natural existente” (op. cit.: 82).

A Parte “D” do Manual aborda a drenagem, em meio às orientações de “Como Estabilizar Colinas”. Listam-se não apenas às obras (com e sem estrutura de contenção) e às movimentações de terrenos, mas também a outros elementos do SA como esgotamento sanitário e lixo (resíduos sólidos). Percebe-se a relação entre os elementos de drenagem – naturais ou artificiais – e os aspectos estruturadores da morfologia urbana (traçado viário, sistema de escoamento de águas, taxas de ocupação do solo, áreas livres e verdes etc.) e da tipologia habitacional (locação, afastamentos, soluções estruturais, elementos de captação de águas de chuva etc.).

Por fim, na Parte “E”, indica-se “Como Gerenciar os Morros”, apontando-se dois tipos de ação de planejamento para as áreas de morros: as “Ações de Estruturação Urbana” e as “Ações de Prevenção e Resposta aos Acidentes” (op. cit.: 277). Nessas ações, são seguidos os quatro eixos estratégicos para o estabelecimento de um novo ciclo nos morros, traçando-se o esquema de um novo ciclo (figura 11) que aponta os caminhos a seguir, rumo à promoção da qualidade ambiental das moradias em morros e encostas da Região Metropolitana do Recife.

**Figura 11. O novo ciclo de gestão da urbanização em morros e encostas**



Fonte: Pernambuco, 2004. Adaptada pelo autor.

Na cidade do Recife, este esquema foi traduzido em uma estrutura organizacional que constitui a Coordenadoria de Defesa Civil do Recife (CODECIR), que passou a ter atuação permanente com a criação do Programa Guarda-Chuva de prevenção aos riscos em períodos de chuva, em 2001. Transferida no mesmo ano para a Secretaria de Planejamento,

Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM), pelo Decreto nº 18.787. Essa alteração permitiu uma maior articulação com as demais secretarias e órgãos do município e a eliminação de mais de seis mil pontos de riscos.

Sua atuação em morros se faz com base em “Estações dos Morros”, vinculadas às Regionais – Norte, Noroeste, Oeste e Sul – em áreas de colinas. A função dessas Estações é realizar o trabalho de “gestão de proximidade”, estabelecendo um vínculo forte com os moradores de morros e promovendo, sobretudo, ações educativas e preventivas. Outro marco no alinhamento aos preceitos do ‘Viva o Morro’ foi a criação, pelo município, de uma Central de Atendimento, que recebe, faz a triagem e encaminha as solicitações por telefone, viabilizando uma “comunicação coordenada”.

### **3. Que pistas rumo a novas práticas de ordenamento territorial?**

As novas práticas de ordenamento territorial, representadas aqui pelo ‘Viva o Morro’, possuem características em comum. Para além do tema da situação de risco encontrada nos morros da RMR, o programa abrange aspectos que se apresentam como indícios de alterações concretas dessas práticas. Como resposta à questão final lançada na Introdução, listam-se e comentam-se alguns desses indícios, buscando trazer à luz o lugar da gestão da drenagem urbana em meio a essa evolução, a partir de alguns dos conceitos que estão em sua base.

#### **3.1. Reconhecimento da diversidade: produção do espaço urbano e risco ambiental**

O processo de produção da cidade envolve uma série de aspectos que se interrelacionam para dar-lhe forma e significado (Rossi, 2001). Dentre eles, alinham-se o contexto social, econômico, cultural e político no qual a cidade é produzida, bem como os interesses, desejos e necessidades específicas daqueles que a constroem e contribuem para a configuração físico-territorial do espaço urbano. Este, ao final, passa a representar o contexto que o produziu. O espaço, como uma das dimensões da sociedade, apresenta-se como um objeto para a apreensão da realidade, seja por meio das relações estabelecidas entre os objetos nesse espaço (distância, proximidade, conectividade), seja pela idéia que se tem desses objetos e suas relações (percepção). Assim, a apropriação social do espaço urbano é um processo em que os desequilíbrios, conflitos e disfunções

decorrem de razões mais complexas que sua forma, alvo privilegiado do ordenamento territorial.

Ao ser apropriado econômica, ideológica e politicamente por grupos sociais que possuem uma representação particular de si mesmos, de suas histórias, o espaço passa a assumir o caráter de um *território* (ver Di Méo, 2001). Os territórios decorrentes desse processo de apropriação têm naturezas espaciais (materiais) distintas, representativas da diversidade dos grupos sociais e dos recursos dos quais esses dispõem para a produção da cidade. A qualidade, quantidade e distribuição de sistemas, redes e serviços urbanos situam-se entre os elementos distintivos dessa apropriação plural.

A abordagem escolhida pelo Programa 'Viva o Morro', na análise e enfrentamento dos problemas de ocupação em morros da RMR, segue um enfoque afinado com as linhas de pensamento contemporâneo nas ciências sociais e humanas. A qualificação dos morros como território particular por suas origens informais e seu caráter de precariedade e risco, mas tão importante quanto os demais na formação da metrópole do Recife, corrobora essa afirmação.

Ao se lançar o desafio de promover a melhoria da qualidade de vida nessas áreas, o programa avança sobre um terreno ainda não desbravado: o ordenamento da ocupação urbana em colinas. Tratando-se de ocupações consolidadas, o 'Viva o Morro' não se exime de propor alterações nas práticas (populares e públicas) consolidadas, lançando mão de normas de uso e ocupação do solo. Mas o faz com base em posturas e padrões praticados nesses assentamentos ou em outros, cuja compreensão e execução se fazem – na maioria das vezes – de maneira fácil e acessível.

Mesmo que a atuação do programa seja fundada num raciocínio de cunho pragmático –em que a prevenção dos riscos em morros é menos onerosa que a reação aos acidentes e às calamidades– o 'Viva o Morro' apresenta uma perspectiva mais apurada da realidade. Ele não dedica um respeito cego à realidade consolidada, nem louva o quadro de precariedade e de risco estabelecido. A diversidade da produção do espaço urbano é reconhecida em seus limites, buscando-se que a apropriação desses espaços pobres se conjugue à promoção de um *habitat* seguro e confortável aos seus ocupantes, e o mais integrado possível à cidade.

Ressalte-se a realidade sobre a qual se desenvolve o programa em sua motivação inicial, a gestão de risco em morros, que nos impele a questionar o limite desse conceito, ainda vago. Como afirma Mormont (2007), a princípio o *risco* não existe, ele é uma construção, uma imagem

daquilo que pode vir a ocorrer. Numa perspectiva geográfica, o risco é vinculado à relação que se estabelece entre sociedade e natureza, na qual aspectos naturais (solos, relevo, hidrologia, clima) e práticas sociais (produção e apropriação do espaço) se imbricam gerando um *geosistema* (Morel, 2007).

A noção de *risco ambiental*, mais recente e ainda em construção, é construída a partir dessa lógica relacional homem/natureza, contrapondo-se ao risco natural, vinculado à aleatoriedade da ocorrência de fenômenos naturais (chuvas fortes, inundações, deslizamentos de terras). Tal definição, ainda que genérica, tem feições pluridisciplinares e abarca abordagens distintas (econômicas, geográficas, sociológicas).

Ainda que o Diagnóstico diferencie a “problemática sazonal e os riscos localizados” que necessitam de ações emergenciais (Pernambuco, 2003: 20), de uma ação estruturadora e permanente, fundada sobre um planejamento/gestão de mais longo prazo, no qual o fundamento urbanístico se destaque, o programa adota uma abordagem que privilegia a análise do risco do ponto de vista geológico. Segue-se o princípio de que “a análise de risco pressupõe um bom conhecimento das características físicas do meio e das ocupações existentes, já que as primeiras definem quão suscetíveis são os terrenos e, as segundas, quão vulneráveis são os sistemas ali implantados” (op. cit.: 40). Focam-se elementos como a suscetibilidade (nível de fragilidade do meio físico frente aos processos geológicos) e a vulnerabilidade (grau de perdas que reflete a fragilidade dos sistemas implantados no meio em questão) (ibid.: 41).

A gestão de risco proposta é pautada em princípios (ou passos) tradicionais: percepção, identificação, avaliação e gestão do risco. Além disso, destaca-se o papel da:

“disseminação das informações e o suporte gerencial, como instrumento operativo que implementa todas as decisões do sistema”, reforçando a estratégia traçada de fortalecimento da gestão urbana com base na comunicação e na participação dos ocupantes. Ademais, a relação custo-benefício é apontada como “uma importante ferramenta para a tomada de decisões” (ibid.).

Por fim, ressalte-se a percepção de que a urbanização contemporânea nos morros tem sua origem na “relação dos mocambos com a cidade”. Ali, destaca-se que a ocupação realizada pela população oriunda da planície, deu-se sob a influência de “hábitos, técnicas construtivas e gestos domésticos” consolidados no ambiente de onde vieram esses ocupantes,

sem uma preocupação “com as características físico-naturais” do novo sítio, reproduzindo-se “uma cultura de ocupação que teve efeitos negativos sobre a estabilidade dos taludes” (ibid.: 30).

Desse modo, o ‘Viva o Morro’ vincularia suas ações à gestão de *territórios de risco ambiental*. Assim, sua atuação assume um caráter efetivamente pluridisciplinar na medida em que se definem abordagens e objetivos mais amplos no enfrentamento das questões focais do programa. Isso pode ser igualmente observado através dos esforços despendidos no sentido de conduzir essa gestão a uma real integração com o campo de ação de planejamento urbano e de seus objetivos de ordenamento territorial.

### 3.2. Sustentabilidade ambiental e desenvolvimento urbano

Mesmo que o Diagnóstico do ‘Viva o Morro’ não se refira ao conceito de Desenvolvimento Sustentável, percebe-se nos eixos de sua análise fundamentos que se identificam com os pilares desse desenvolvimento que, segundo Sachs (citado por Buarque, 1997), deve buscar:

- a *prudência ambiental*, desvelada na opção de *ocupar e construir nos morros*, com a devida atenção ao respeito às restrições do sítio natural e ao ciclo natural das águas de chuvas;
- a *eficiência econômica*, donde *administrar* baseado em prioridades que tenham por base escolhas técnicas adequadas e repercussões reais sobre o padrão urbanístico;
- a *justiça social*, em que *viver e construir nos morros* se refere tanto à aceitação do direito à moradia dos ocupantes, quanto à sua participação no processo de ordenamento urbano.

Afinal, o ‘Viva o Morro’ busca o desenvolvimento urbano sustentável? A resposta a essa questão dever ser precedida de uma delimitação mais clara do que significa esse termo. Os autores Brodach e Goffi apontam um caminho, ao afirmar que “o desenvolvimento urbano sustentável depende de nossa capacidade de equilibrar as relações do sistema ‘cidade’ com seu ambiente humano e natural, isto é, de buscar um funcionamento ecossistêmico da cidade” (2005: §36). Segundo eles, uma cidade sustentável pode ser percebida como um “ecossistema”, no sentido em que ela se conforma como um sistema em que se conjugam as dimensões função, comunidade e lugar.

Eles também propõem uma representação sistêmica da cidade que permita apreender sua complexidade de maneira “completa e integrada”, na qual a cidade é entendida como “um sistema complexo de articulação das funções, dos usos, dos saberes e das competências, organizadas em zonas especializadas ou mistas, em pólos de permutas e de circulação de informação” (op. cit.: §28). O “sistema cidade” relacionaria as seguintes dimensões ou facetas do território urbano:

- “a dimensão funcional, que agrupa as ‘funções’ *habitat*, lazer, educação (...) emprego;
- o lugar, uma unidade arquitetural, o construído, uma construção histórica e uma percepção, aquela dos residentes;
- a comunidade, composta de indivíduos, eles mesmos pertencentes a outras comunidades de interesse (políticos, culturais, profissionais, religiosos), mas que necessariamente interagem (de maneira positiva ou negativa) em suas atividades, cujos laços permitem levar em consideração uma rede local de relações mútuas” (ibid.).

A sustentabilidade de uma cidade se relacionaria à capacidade desta de fornecer *habitat* a seus moradores (função); de constituir-se numa “entidade, numa escala de vida assemelhada a um micro clima” – autônoma, na medida em que responde localmente às necessidades de seus habitantes – (lugar); de abrigar, logo de facilitar ou inibir as interações socioeconômicas (comunidade); de manter e valorizar os diversos aspectos da vida humana (sociais, econômicos, ambientais, culturais): por fim, de preservar a capacidade do meio ambiente natural de satisfazer as necessidades em recursos e em energia.

A constatação do desequilíbrio à qual está vinculada a situação de risco ambiental é em si mesma o motor de atuação do ‘Viva o Morro’. Como território de risco ambiental, os morros são o reflexo de um desenvolvimento urbano não sustentável. Neles, ainda que a noção de lugar se estabeleça, a capacidade de garantir as condições de *habitat* e de vínculos “comunitários” mais favoráveis está ainda longe de ser alcançada.

Apesar dessa constatação, o programa foca todas as facetas descritas. Em sua intervenção de caráter urbanístico, abrange a *dimensão funcional*. Para a intervenção sobre esse primeiro aspecto, a *dimensão de lugar* é uma referência recorrente, de modo a incorporar as práticas vivenciadas na construção desses territórios na introdução de melhorias. Por fim, a estratégia de gestão, componente transversal do programa, tem

seus alicerces na participação ampla dos atores urbanos no processo de planejamento e nas intervenções em morros, envolvendo interesses de diferentes que remete à *dimensão comunitária* citada.

Outro aspecto que aproxima o ‘Viva o Morro’ dos fundamentos indicados por Brodach e Goffi é a natureza das realidades abordadas. Se os autores desenvolvem seu raciocínio sobre a política urbana como uma estratégia de desenvolvimento sustentável de bairros “em dificuldades”, o programa em questão se estrutura com base na gestão de risco e ordenamento territorial em áreas pobres.

Do mesmo modo, se os autores preconizam intervenções que não se limitem a intervir sobre o construído ou sobre o espaço público, o ‘Viva o Morro’ abre o leque de suas abordagens à criação/alteração de posturas urbanísticas e à estruturação de um ambiente de gestão participativa, onde os atores partícipes da formação territorial se façam presentes na sua transformação em um *habitat* viável. Para isso, o programa vale-se de uma visão próxima à dos autores, para os quais “a transformação do sistema ‘cidade’ é por certo um desafio das políticas territoriais de desenvolvimento sustentável”, que implica “repensar os princípios, as estruturas, a liderança, os processos e a governança dos territórios” (op. cit.: 90).

Por sua abordagem dos riscos numa perspectiva ambiental e uma postura não apenas reativa e sazonal, mas estrutural (sistêmica), o ‘Viva o Morro’ alinha seus processos e intervenções aos rumos pretendidos para a promoção de um desenvolvimento urbano sustentável.

### 3.3. O lugar da drenagem urbana na integração de políticas públicas

Se retomada a Drenagem Urbana como um tema central do desenvolvimento da experiência estudada, e considerado o encadeamento de temas relacionados ao manejo de águas de chuvas no conjunto do Saneamento Ambiental, pode-se vislumbrar o desafio que representa integrar esses temas em uma gestão urbana coerente. Braga (2004) aborda o contexto do ordenamento territorial urbano a partir de um alerta ao “desafio das águas em Pernambuco” e às “deficiências de drenagem urbana que levam aos desmoronamentos em morros e às inundações na planície costeira”, apontado “prioridades de enfoque, como (...) a gestão de bacias hidrográficas e a drenagem urbana” na RMR. Para enfrentar esse desafio, ele propõe “uma política de drenagem urbana que amplie as áreas de infiltração das águas de chuva, controle os processos erosivos nos

morros, promova o alargamento de calhas e a revitalização das margens dos nossos rios e contenha o lixo que assoreia os canais”.

Assim como a política urbana permanece “uma intervenção complementar a outras políticas setoriais” (Brodach e Goffi, op. cit.: §2), a política setorial de saneamento – à qual se vincula a drenagem pluvial urbana – também segue sendo uma entre outras intervenções que incidem sobre o ordenamento territorial urbano. É precisamente essa coexistência que impele à busca por uma coordenação ou integração entre a gestão setorial de águas e do saneamento e as políticas urbanas.

Segundo Toledo Silva (2008), aspectos como a definição de normas urbanísticas, a solução de conflitos territoriais oriundos da interconexão entre bacias hidrográficas (local x regional) bem como as interferências entre elementos como abastecimento d’água e drenagem, obrigam uma evolução no conceito de ordenamento e gestão urbana. O emprego concomitante de medidas estruturais (obras com projetos completos) e não estruturais (planos diretores, normas) é citado como um meio possível para a promoção dessa evolução.

Pompêo (2000) vislumbra tal revisão em dois sentidos fundamentais: a infraestrutura dos sistemas de Drenagem Urbana e a política de gerenciamento da drenagem, ressaltando que “a perspectiva da sustentabilidade associada à drenagem urbana introduz uma nova forma de direcionamento das ações, baseada no reconhecimento da complexidade das relações entre os ecossistemas naturais, o sistema urbano artificial e a sociedade, (...) exige que drenagem e controle de cheias em áreas urbanas sejam reconceitualizadas em termos técnicos e gerenciais” (op. cit.: 17).

Para ele “o planejamento de atividades urbanas relacionadas à água deve estar integrado ao planejamento urbano (...) o desenho da malha urbana e sua expansão, o zoneamento de atividades, a rede viária (...) aspectos paisagísticos, etcétera.” Assim, a Drenagem Urbana “deve buscar as relações sistêmicas”, suas ações devem integrar função – “convívio com a água de chuva” – e forma – “urbanismo aliado à valorização da paisagem, lazer e ecologia” (ibid.: 19).

Nesse contexto, o ‘Viva o Morro’ repercute novas posturas ao “deslocar” o eixo das ações de controle de risco dos serviços de defesa civil, trazendo-o progressivamente para o domínio do planejamento e do ordenamento territorial urbano. Esse deslocamento, além de se alinhar às prescrições do Estatuto da Cidade, faz-se acompanhar pelos esforços de construção de uma nova cultura de planejamento num meio em que o improvisado e o emergencial predominam.

Essa construção confere um caráter de destaque à Drenagem Urbana no que tange ao seu papel estruturador da ocupação em morros. A construção de parâmetros construtivos, essenciais à construção de um *habitat* seguro nessas áreas, tem a drenagem como alvo preferencial. Entretanto, no que concerne à integração entre as políticas citadas, resta ainda uma trajetória a percorrer, seguindo exemplos como o da cidade do Recife, em que a defesa civil e os programas de controle de risco em morros foram absorvidos pela SEPLAM.

#### 3.4. Promoção de uma nova cultura de planejamento e democratização da gestão

No que concerne aos eixos estratégicos de ação do Programa ‘Viva o Morro’ (vide item 2.1), três deles remetem, direta ou indiretamente, à promoção de uma gestão democrática do ordenamento territorial, compartilhada entre os diversos atores envolvidos no processo de controle de risco e de promoção de melhorias em morros, conforma uma estratégia transversal às demais.

A instalação de Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDEC), com base em escolas públicas dos municípios abrangidos pelo programa, é um exemplo dessa visão. O alvo preferencial são os jovens, vislumbrados como agentes disseminadores dos conhecimentos adquiridos sobre a ocupação de morros e das posturas a serem adotadas pela comunidade na reversão do quadro de risco ambiental. São também espaços privilegiados de compartilhamento de saberes.

Quanto ao desafio da instalação de uma nova cultura técnica (e política) para a gestão dos morros, o programa respondeu por meio da realização de quatro cursos de “Capacitação de Equipes Municipais em Mapeamento e Gestão de Risco Ambiental em Assentamentos Precários da Região Metropolitana do Recife”, com 25 participantes em cada curso, num total de 100 técnicos municipais capacitados.

Apesar de se estabelecerem as micro bacias de drenagem como referência territorial no “planejamento das intervenções urbanísticas e na definição das obras nas áreas de morros” (Pernambuco, 2003: 289), as ações de prevenção e/ou resposta aos acidentes se baseiam nos pontos de risco identificados, monitorados e/ou eliminados. Essa lógica, aparentemente contraditória, permite implantar uma “gestão de proximidade”, em contato direto com as famílias implicadas e seus vizinhos. Do mesmo modo, aproveita-se a instância do Orçamento Participativo (OP) como espaço privilegiado de discussão do problema de ocupação dos

morros, visando promover a “ampliação da participação da população nos processos decisórios do Planejamento Urbano”.

Essa postura influenciou outras experiências no Brasil. A realização no Recife do “Primeiro Seminário Nacional de Controle de Risco em Assentamentos Precários nas Encostas Urbanas”, promoveu a troca de experiências e “a formulação e implementação de políticas públicas federais, estaduais e municipais de gestão de risco em áreas de morros urbanos habitados”. Dois dos temas das oficinas organizadas ressaltaram os pontos chaves dessa construção: “intervenções para redução e prevenção de risco” e “alternativas para participação, controle social, parcerias e desenvolvimento institucional”. Como desdobramentos, o Ministério das Cidades e a Defesa Civil Nacional criariam seu “Programa Nacional de Prevenção de Risco”, inspirados na experiência pernambucana. A concepção do programa demonstra potencial suficiente para ser apropriada – e adaptada – por outros estados, outras regiões metropolitanas e outros municípios.

## Conclusão

Os poucos indicadores disponíveis demonstram parte do impacto do Programa ‘Viva o Morro’ na redução de riscos e de acidentes sobre as colinas da Região Metropolitana do Recife. O número de mortes ocasionadas por acidentes em morros e encostas foi reduzido de 87 para 12 casos, entre os períodos 1996-2000 e 2001-2006, representando uma redução de 86% desse tipo de ocorrência. Porém, resta construir outros indicadores e acompanhar e analisar dados estatísticos em médio e longo prazo. De fato, é importante averiguar as reais repercussões do programa nos processos de planejamento e de ordenamento urbano que possuem relação de interdependência com a ocupação dessas áreas e a consolidação dos *territórios de risco socioambiental*. Mais que dados de natureza quantitativa, relativos à ocorrência sazonal de acidentes, interessa acompanhar a evolução do ponto de vista qualitativo da gestão.

As análises desse aspecto poderiam se concentrar sobre características relacionadas à natureza de sustentabilidade do programa? Ao rever os “pilares” do desenvolvimento sustentável, Sachs (2004) toma por preceito a substituição de estratégias de curto prazo, que podem trazer um crescimento destrutivo do ponto de vista ambiental, mas socialmente benéfica ou, ao contrário, um crescimento benéfico ao meio ambiente, mas socialmente destrutivo. Ao se inspirar nos ideais de Amartya Sen, ele privilegia uma abordagem em que o desenvolvimento se distingue

do crescimento econômico, por se voltar a outros objetivos que a “mera multiplicação da riqueza material” (op. cit.: 13), abrangendo aspectos socioambientais numa perspectiva de promoção da igualdade das condições de vida entre os países e entre os diversos estratos sociais no interior desses.

Segundo Sachs, a busca pela sustentabilidade deve se pautar por um “duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade anacrônica com as gerações futuras” (ibid.: 15). Isto é, pela busca da equidade no usufruto das benesses do desenvolvimento no presente e a garantia de permanência de condições – sociais, ambientais, econômicas, territoriais e políticas – favoráveis no porvir. Para tanto, deve-se pensar o desenvolvimento a partir de cinco aspectos focais:

- *Social*, fundamental por razões intrínsecas e instrumentais, face à ameaças de ruptura social que podem representar as desigualdades;
- *Ambiental*, por suas dimensões de sustentação da vida e de “recipiente” de detritos do processo de produção e consumo da sociedade moderna;
- *Territorial*, relativo à distribuição espacial dos recursos (infraestruturas, redes, serviços), populações e atividades;
- *Econômico*, uma vez que a “viabilidade econômica é uma condição *sine qua non* para que as coisas aconteçam” (ibid.);
- *Político*, através da “governança democrática” como valor fundamental e um “instrumento necessário para que as coisas aconteçam” (ibid.: 16).

Tomados por referência esses aspectos e as “pistas” que analisamos anteriormente, pode-se orientar a avaliação do programa como referência contemporânea de prática de ordenamento territorial urbano. Considerando-se uma abordagem que leve em conta o caráter do ‘Viva o Morro’ na promoção da equidade, a avaliação é positiva, na medida em que o diagnóstico e intervenções se estruturam com base no reconhecimento da *diversidade na produção do espaço urbano* e o risco ambiental como resultante das desigualdades de condições de apropriação da cidade pelos cidadãos menos favorecidos. Esse pressuposto obriga uma escolha de enfrentamento da questão em que os *fundamentos territoriais* são a referência básica, além de exigir uma estrutura analítica e organizacional de caráter *pluridisciplinar*, em que as variáveis sociais e ambientais tomam um espaço preferencial.

Se, tecnicamente, o programa promove forte impacto transformador, do ponto de vista político há indícios pouco animadores, como reconhece a coordenadora do programa em entrevista concedida ao autor em julho de 2007. Poucos Planos Diretores de municípios metropolitanos trataram a questão de gestão de risco em morros e encostas, o que representa uma barreira a uma gestão integrada das políticas urbanas de ordenamento territorial, de manejo de águas e de proteção ambiental. Essa constatação contrasta com os investimentos de quase R\$ 600.000,00 para a elaboração de Planos Municipais de Redução de Riscos. Esses planos, voltados à gestão local de risco nos municípios metropolitanos já haviam sido concluídos em quatro dos dez municípios envolvidos, em 2008, e apresentam-se como referências úteis à gestão territorial.

No que concerne à governabilidade, em que pese o investimento de R\$ 70.000,00 para a criação de seis Núcleos Comunitários de Defesa Civil em escolas de cinco municípios, a consolidação dos espaços de gestão democrática é buscada pelo forte incentivo à formação de moradores dos morros e das equipes técnicas envolvidas no intuito de qualificar sua participação. O processo aplicado (ateliers, teatro, capacitações) e o material produzido (manuais, guias, exposição de desenhos relacionados ao tema) têm por característica serem acessíveis a todo público. Porém, ainda não podemos avaliar os resultados desses esforços, pois não dispomos de dados de acompanhamento da ação dos NUDEC, nem de enquetes de opinião junto às comunidades atendidas para verificar os impactos dessa estrutura sobre seu cotidiano e sua real participação no processo.

Quanto aos recursos que sustentam o ‘Viva o Morro’, estes são desde o início oriundos de fontes orçamentárias federais. Obtidos por meio de Emenda Parlamentar Coletiva – de todos os deputados do estado – ao Orçamento Geral da União, tais recursos não representam um fluxo contínuo, mas pontual, impondo um limite físico importante e uma solução de continuidade às ações. A recusa de aportar recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ao programa é sintomática<sup>14</sup>, pois representa a dificuldade de reconhecimento de uma iniciativa de natureza tão complexa. Ainda que conceba a gestão de riscos sobre os

---

<sup>14</sup> O PAC, iniciativa do governo atual, conjuga medidas institucionais e investimentos públicos na implantação de grandes obras de infraestrutura e de melhoria das condições sociais e urbanas. No entanto, o projeto de financiamento ao ‘Viva o Morro’ foi recusado com a ressalva de que não se tratavam de intervenções de melhoria habitacional.

morros como uma abordagem vasta, em que as condições de moradia são o cerne das ações, o programa continua privado de uma fonte de financiamento de maior porte.

Por fim, em que pese o fato de que o *status* institucional do 'Viva o Morro' aparente ser limitado, pela reduzida estrutura organizacional criada para seu gerenciamento, a importância que lhe concede a "propaganda" do governo estadual lhe é inversamente proporcional. De fato, sua estrutura institucional baseada na Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE-FIDEM) é conformada por apenas um técnico (a coordenadora), apoiada esporadicamente por estagiários e consultores especializados (geógrafos, urbanistas, geólogos, sociólogos). A linha de condução política e o espaço deliberativo se situam no nível do Conselho de Desenvolvimento da RMR, onde têm assento em proporção paritária os prefeitos dos municípios e seus representantes, os órgãos da administração estadual, os representantes da sociedade civil organizada, das entidades de classe e das universidades. Seria essa uma estrutura coerente?

A julgar o fato de que o 'Viva o Morro' tem respondido à altura os desafios e tarefas que lhe foram confiados, diríamos que sim. Porém, uma resposta precisa a essa questão depende precisamente de uma análise detida sobre os aspectos quantitativos e qualitativos listados. A fonte das respostas não pode se limitar aos resultados obtidos em nível regional, no limite das ações do órgão estadual de gestão do programa. A investigação deve ser buscada no nível local e micro local, nos municípios envolvidos e co-responsáveis pela gestão e nas localidades alvo das intervenções e suas respectivas comunidades, partícipes desse processo.

Nesse sentido, as perspectivas parecem ir de encontro às abordagens integradoras do programa. Nos municípios as estruturas de gestão de risco e de ordenamento territorial em morros e encostas se deslocam progressivamente dos órgãos tradicionalmente envolvidos, como as estruturas de Defesa Civil e as Secretarias de Obras e Serviços Públicos. Elas passam a se vincular mais às Secretarias de Planejamento (Urbano e Ambiental) e às instâncias de gestão participativa de políticas urbanas. Se confirmada por análises posteriores, esta tendência seria um bom presságio, em sintonia com os preceitos contemporâneos de urbanismo, além de contribuir para o estabelecimento do "novo ciclo" de gestão da urbanização pregado pelo 'Viva o Morro'.

## Bibliografia

- Brasil, Governo Federal (2004). *Anteprojeto de Lei - institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – PNSA*. Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental.
- Brasil, Governo Federal (2005). *Projeto de Lei nº 5296/2005 - institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico – PNS*. Congresso Nacional.
- Brasil, Governo Federal (2007). *Lei nº 11.445/2007 - Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico*. Presidência da República.
- Braga, Ricardo. Desafio das águas em Pernambuco I. [Em linha]. Pernambuco, CPRH, 2004. [acesso: 18 de maio de 2005]. Disponível em: <<http://www.cprh.pe.gov.br/frme-index-secao.asp?idconteudo=471>>.
- Braga, Ricardo. Desafio das águas em Pernambuco II. [Em linha]. Pernambuco, CPRH, 2004. [acesso: 18 de maio de 2005]. Disponível em: <<http://www.cprh.pe.gov.br/frme-index-secao.asp?idconteudo=471>>.
- Brodach, Ari e Goffi, Mélanie. La politique de la ville : une trajectoire de développement urbain durable? [Em linha]. Développement durable et territoire, Dossier 4: La ville et l'enjeu du Développement Durable, 2005. [acesso:14 de fevereiro de 2008]. Disponível em: <<http://developpementdurable.revues.org/document1493.html>>.
- Buarque, Sérgio C. et al. (1997). *Planejando o desenvolvimento sustentável: a experiência recente do Nordeste do Brasil*. Brasília, IICA.
- Di Meo, Guy (1996). *Les territoires du quotidien*. Paris: L'Harmattan.
- Domingos, Sadalla (2004). “Gestão das cidades e drenagem urbana, a questão de canalização de córregos”. Comunicação apresentada no *Seminário Desenvolvimento Urbano Sustentável e Gestão Ambiental*, Belo Horizonte, Brasil.
- Gominho, Zélia de Oliveira (1998). *Veneza americana X mucambópolis: o Estado Novo na cidade do Recife*. Recife: CEPE.
- IBGE (2000). *Censo Demográfico Nacional*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasília.
- IBGE (2002). *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasília.
- Jacopin, Pierre-Yves (2003). “Préface – faire parler les réseaux”. Em

- Graciela Schneier-Madanes e Bernard De Gouvello (Eds.) *Eaux et réseaux. Les défis de la mondialisation* (pp. 5-9). Paris: Editions IHEAL.
- Lubambo, Cátia Wanderley (1991). *Bairro do Recife: entre o Corpo Santo e o Marco Zero*. Recife: CEPE.
- Marinho, Geraldo (2000). "Concepções urbanas e o Recife". *O Recife: histórias de uma cidade*, volume 3, p. 4.
- Moreira, Fernando Diniz (2004). *Shaping Cities, Building a Nation: Alfred Agache and the Dream of Modern Urbanism in Brazil, 1920-1950*. Tese de doutoramento na University of Pennsylvania, Philadelphia, Estados Unidos da América.
- Morel, V (2007). "Les risques environnementaux: une perspective interdisciplinaire". Comunicação apresentada no *Séminaire risque environnemental et action collective*, Lille, França.
- Mormont, M (2007). "L'implication du public dans la gestion des risques". Comunicação apresentada no *Séminaire risque environnemental et action collective*, Lille, França.
- Pandolfi, Dulce Chaves (1984). *Pernambuco de Agamenon Magalhães*. Recife: Editora Massangana.
- Pernambuco, Governo estadual (2003). *Diagnóstico ambiental, urbanístico e social dos morros da região metropolitana do Recife - Programa Viva o Morro*. FIDEM.
- Pernambuco, Governo estadual (2004a). *Manual de ocupação dos morros da região metropolitana do Recife*. FIDEM.
- Pernambuco, Governo estadual (2004b). *Programa Viva o Morro*. [Em linha]. FIDEM, 2004. [acesso: 6 de agosto de 2006]. Disponível em: <[http://www.portais.pe.gov.br/c/portal/layout?p\\_l\\_id=PUB.1557.198](http://www.portais.pe.gov.br/c/portal/layout?p_l_id=PUB.1557.198)>.
- Pompêo, César Augusto (2000). "A. Drenagem urbana sustentável". *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, volume 5, núm. 1, pp.15-23.
- Raffestin, Claude (1993). *Por uma geografia do Poder*. São Paulo: Editora Ática.
- Recife, Prefeitura da Cidade (2003). *Plano Diretor da Cidade do Recife – dinâmica urbana recente*. Secretaria de Planejamento.
- Recife, Prefeitura da Cidade (2006). *Plano Diretor da Cidade do Recife - Projeto de Lei*. Secretaria de Planejamento.
- Rezende, A. P (2002). *O Recife. Histórias de uma cidade*. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife.

- Ribeiro, José Adalberto. Agamenon Magalhães, Uma estrela na testa e um mandacaru no coração. [Em linha]. Assembléia Legislativa de Pernambuco, 2001. [acesso:05 de fevereiro de 2008]. disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/sistemas/perfil/parlamentares.html>>.
- Rossi, Aldo (2001). *L'architecture de la ville*. Gollion: Infolio Editions.
- Sachs, Ignacy (2004). “Desenvolvimento e ética – para onde ir a América Latina ? Estratégias de desenvolvimento nacional na era da globalização”. Em Ignacy Sachs. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado* (pp. 9-23). Rio de Janeiro: Garamond.
- Santos Jr. Orlando Alves; Britto, Ana Lúcia; Porto, Hélio Ricardo e Cardoso, Aduino Lúcio (1998). *Políticas de saneamento ambiental: inovações na perspectiva do controle social*. Rio de Janeiro: FASE.
- Toledo Silva, Ricardo (2008). “Total Urban Water Management in Sao Paulo, Brazil: a case of ongoing experiences on applied research and public policy”. Comunicação apresentada no *Seminário Internacional Franco-Brasileiro Gestion durable de l'eau dans les Métropoles européennes et brésiliennes*, Paris, França.
- UFPE (2002). Universidade Federal de Pernambuco, Grupo de Mecânica dos Fluidos Ambiental, Recife.



## **Desenvolvimento territorial e governabilidade na Amazônia Brasileira: o caso do território da BR-163**

*Rosana Gisele Cruz Pinto da Costa<sup>1</sup>*

Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM, Brasil

*Richard Pasquis<sup>2</sup>*

Centre de Coopération Internationale de Recherche Agronomique pour le Développement – CIRAD, França

*Maira Le Moal<sup>3</sup>*

Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Toulouse, França

### **Introdução**

Desde a conferência Rio 92 já se passaram 15 anos, quando foi decidido que um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia Brasileira deveria ser implementado. O objetivo foi o de reduzir os impactos ambientais do desenvolvimento e limitar os processos de marginalização social e externalidades econômicas. Porém, o resultado observado atualmente não é satisfatório, uma vez que não houve avanço no controle da apropriação desordenada da terra ou uso irracional dos recursos naturais. Nem houve o estabelecimento do diálogo entre diferentes atores, e as políticas públicas continuam caracterizadas por uma ineficiência crônica. Em geral, a região como um todo está sofrendo com um nível extremamente baixo de governança. E, este é o desafio que o governo do presidente Lula está tentando superar com suas novas políticas de desenvolvimento territorial. É uma proposta concreta para coordenar e integrar políticas em uma área geograficamente definida e caracterizada por um processo estruturado em ação coletiva.

Se o capital social está no coração do desenvolvimento territorial é um meio de garantir a equidade social, a sustentabilidade como o princípio básico para o manejo racional dos recursos naturais, a governança

---

<sup>1</sup> Mestra em Agricultura Familiar pela Universidade Federal do Pará, Belém. Coordenadora de pesquisa do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). Correio eletrônico: rosana@ipam.org.br

<sup>2</sup> Professor convidado do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Correio eletrônico: pasquis@cirad.fr

<sup>3</sup> Graduada em Agronomia pela Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Toulouse. Assistente de pesquisa do Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement. Correio eletrônico: maira.lemoal@gmail.com

que reforça o desenvolvimento institucional e as vantagens competitivas que garantem o bom nível de competição necessário num contexto de globalização econômica crescente. Nosso estudo no território da BR-163 (Estado do Pará) permitirá analisar os resultados iniciais desta política e o longo caminho que resta em termos de apropriação do processo e efetiva participação de todos os atores no planejamento e manejo.

Há mais de um século que a região amazônica sofre um processo de ocupação e integração que tiveram repercussões sociais e ambientais graves. Os governos sucessivos adotaram sistematicamente uma atitude intervencionista, implantando ambiciosos projetos “extrativistas” dos recursos naturais, bem como da colonização de um espaço que eles consideravam como vazio (Pasquis *et al.*, 2007a; Hébette, 2004).

De fato, desde seu descobrimento pelos europeus, a partir do século XVII, a Amazônia é objeto de um processo de extração dos seus recursos naturais e integração à economia mundial. A cada época e conforme seus interesses econômicos, nações colonizadoras praticaram a exploração desses recursos. Tanto foi assim que a história econômica da Amazônia tem sido sempre interpretada pelos ciclos de exploração dos recursos naturais: ciclo das drogas e ervas do sertão, ciclo da borracha, ciclo das peles de animais, ciclo da madeira (Homma, 1993) e, mais recentemente, o do agronegócio (“grãos” e agrocombustíveis). Esse processo tem feito a Amazônia ser sempre notada no exterior em função das necessidades alheias. Desde então, a região foi palco dos chamados ciclos econômicos de “boom-colapso” com relação direta às demandas do mercado internacional.

As políticas públicas nunca consideraram as especificidades naturais, culturais e sociais da região. Sem uma visão da diversidade regional os governos sucessivos aplicaram políticas setoriais, que desarticuladas, tinham em seus objetivos a comum preocupação de ocupar espaços considerados demograficamente vazios para a exploração dos recursos naturais.

Nesse contexto, as bases e as infra-estruturas eram estabelecidas para que a iniciativa privada do grande capital aproveitasse da situação. Com um contexto econômico nacional de abertura e de liberação econômica favorável, o setor patronal tomou, progressivamente, o lugar do estado, com o objetivo de satisfazer seus próprios interesses, privatizando os bens comuns e socializando as externalidades negativas.

Nesse novo processo de intervenção do setor privado, através de seu poder de influência e de *lobbying*, se beneficiou, significativamente, das políticas públicas aplicadas na região. A colisão público-privada se

mantém favorecendo a expansão de um modelo que dá prioridade aos bens privados em detrimento dos bens públicos e que se traduz por uma ocupação desordenada.

Estimuladas pela atual globalização da economia que favorece a expansão de produções agrícolas altamente capitalizadas, as commodities se tornaram, de modo geral, o novo motor econômico da onda atual de ocupação da região. A incorporação de terras amazônicas ao sistema produtivo de soja, apesar de ter trazido divisas ao país, não tem trazido benefício às populações tradicionais da região; ao contrário, tem promovido graves problemas sociais e culturais. O sistema de produção altamente mecanizado, ocupando extensas áreas cada vez mais importantes, introduz desequilíbrios socioambientais e territoriais que exclui os produtores familiares, obrigando-os a abandonar suas propriedades e migrar para locais cada vez mais distantes e sem as mínimas infra-estruturas necessárias ou ocupar áreas da periferia das cidades amazônicas.

A economia de mercado adquiriu um papel decisivo nesse cenário ao definir os processos e suas dinâmicas ao mesmo tempo em que exclui dele o Estado e a Sociedade civil (Vargas e Pasquis, 2007).

Paralelamente, e desde o fim dos regimes totalitários e da abertura democrática, diversos grupos sociais se organizaram e constituídos em movimentos sociais passaram a exigir transparências e o direito de participar dos processos de elaboração e institucionalização das políticas públicas que considerassem seus interesses e suas realidades. A constituição de uma sociedade civil ativa, com a complexidade de atores sociais acirrou, ainda mais, o quadro esquizofrênico de intervenção do Estado.

Resultados recentes da análise das políticas territoriais na região de influência da estrada Cuiabá-Santarém BR-163, para a qual o governo atual propõe um plano de desenvolvimento sustentável, demonstram que elas tiveram um impacto bem menor na sociedade se comparado às políticas chamadas “produtivistas” ou estruturantes de construção de infra-estruturas e de apoio à agricultura industrial. Mais uma vez, os fatos se repetem. Os processos endógenos não são considerados e o modelo político governamental continua sendo implementado de cima para baixo (Van Vliet *et al*, 2007, *mimeo*).

Frente a dinâmica econômica privada e da baixa eficácia dos instrumentos clássicos de controle de poder público (Aguiar e Pasquis, 2007), a sociedade civil se organizou entorno de estratégias de articulações e proposições no estado do Pará e Mato Grosso, culminando na elaboração de uma plataforma de propostas de desenvolvimento sustentável para a região (IPAM, 2004; Ferreira e Gama, 2007). Propostas que na

seqüência foram negociadas com o governo Lula que adotou, a partir do seu primeiro governo (2003), algumas iniciativas democráticas como, por exemplo, as consultas públicas, a constituição de grupos de trabalho e de fóruns, no sentido de promover uma maior participação dos municípios e do empoderamento dos atores atingidos por este fenômeno. Assim, o governo intensificou o processo de planejamento regional através da elaboração do Plano Amazônia Sustentável – PAS, convocou todos os ministérios a coordenar suas ações em torno de projetos de desenvolvimento territorial; para tanto, foi criado uma nova Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) através da qual a Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, propôs que todos os ministérios considerassem o meio ambiente como transversal a todas as políticas ministeriais

Todas as políticas do atual governo para o norte do país encontrou, na região central da Amazônia, imediatamente, um terreno fértil para sua implementação. Ressalta-se, entretanto, que é nesta região que o progresso de expansão da soja vem sendo acelerado pelo projeto de asfaltamento da BR-163, o que a torna o principal desafio para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Desse modo, o governo ali investe em obras e na implementação de métodos inovadores de criação de novos espaços de diálogo<sup>4</sup> através do qual se possa construir negociações e consensos entre os diversos atores sócio-políticos dos diversos níveis, mas ainda com muitas dificuldades estruturais para se apresentar como mediador dos diálogos.

É nesse contexto que surgiram iniciativas de projetos desenvolvidos por organizações não governamentais com financiamento da cooperação internacional em apoio a construção de diálogos<sup>5</sup> baseados no reforço da capacidade de negociação entre atores, construindo novas ações coletivas como resultado do envolvimento de diversos atores portadores de interesses dos mais diversos. Nesse sentido, há que se considerar a existência de muitos desafios, talvez, que, atualmente, o mais importante deles seja o de criar novos mecanismos de uso de bens comuns, em que o bônus das externalidades seja integrado aos custos de produção e os bônus sejam distribuídos com a população local através de investimentos em estruturas e serviços públicos.

---

<sup>4</sup> Decreto nº 6.290, de 6 de dezembro de 2007.

<sup>5</sup> Projeto “DIÁLOGOS”, iniciado em 2005, em parceria entre o CDS/UnB, CIRAD, ICV, IPAM e WWF-Brasil, financiado pela União Européia. Maiores informações acesse: [www.dialogos.org.br](http://www.dialogos.org.br).

O objetivo desta comunicação é apresentar condições e perspectivas do desenvolvimento territorial na região de Itaituba, localizada no centro da área de influência da rodovia BR-163. Assim, de forma resumida, as perguntas que buscamos responder neste estudo são:

- Quais são os desafios do território da BR-163 que devem ser priorizados por qualquer política ou instrumento que pretenda agir no desenvolvimento sustentável e no ordenamento territorial?
- Sabemos que ainda é cedo para dizer se a proposta de desenvolvimento territorial do MDA é eficaz para agir sobre tais desafios, mas pelos menos será que ela apresenta as características que indicam um avanço nesta direção?
- Em que medida a proposta do MDA pode realmente ser considerada “territorial”?

## **1. A política de desenvolvimento territorial no Brasil: conceitos, propostas e desafios**

### 1.1. As políticas de desenvolvimento territorial... muita diversidade

O desenvolvimento territorial pode ser visto como o processo de transformação produtiva, social e político-institucional que repercute na apropriação da oferta ambiental existente e que define um arranjo e uma dinâmica territoriais de um espaço geográfico determinado, cuja finalidade é melhorar as condições de vida da população. O conceito de desenvolvimento territorial leva implícita a noção de sustentabilidade. O desenvolvimento territorial, como processo dinâmico, passa por diferentes estados de maior ou menor grau de consolidação. Nesse sentido, a definição usada é o lugar de chegada de qualquer projeto de desenvolvimento territorial (Pasquis, 2007b).

As políticas agrárias, de assistência técnica ou de crédito rural, implementadas no setor rural nas últimas décadas no Brasil, foram centralizadas na esfera federal e não levaram em conta as particularidades locais; revelaram-se, portanto, insuficientes em gerar um desenvolvimento rural equitativo no país. Necessário seria pensar uma nova forma de atuação governamental. Foi nessa perspectiva que experiências bem sucedidas na Europa, como o programa LEADER (*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*), motivaram a abertura da discussão do desenvolvimento territorial no Brasil (Guanzirolli, 2006: 6).

Desde a instalação do novo governo Lula, orientações claras foram dadas aos diferentes Ministérios, tratando: (i) a relevância da dimensão territorial na definição dos programas de ações; (ii) a redução das desigualdades; (iii) o desenvolvimento local; e (iv) o papel do meio ambiente no desenvolvimento econômico.

Se o desenvolvimento sustentável não é colocado em questão, talvez, seja porque ele, até o momento, para o caso em epígrafe, não tenha conseguido propor métodos concretos de controle de apropriação do espaço, de promoção de negociação entre os diversos atores e de inovações na área das políticas públicas e das estratégias privadas. Nesse contexto, o desafio governamental é tornar o desenvolvimento territorial sustentável numa proposta concreta de coordenação e de integração das políticas públicas no âmbito dos diversos espaços geográficos, marcados por um processo estruturante de transformações sociais. No Governo Federal iniciativas territoriais se expandem a vários ministérios, alcançado o status de política pública com uma abordagem de desenvolvimento sustentável.

Assim, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) lançou, no início do primeiro governo, o programa “Fome Zero” e criou os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (CONSADs), com a idéia de que:

“existem problemas locais que extrapolam os limites municipais e que o enfrentamento destes problemas, em muitos casos, poderia ter mais viabilidade se realizado através de um nível de articulação entre grupos de municípios unidos por laços de identidade social, cultural, ambiental, tecnológico ou econômico” (Guanzirolli, 2006:10).

Nesta mesma linha, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) – lançou o Projeto de Gestão Ambiental Rural (GESTAR) cujo objetivo é formular planos de gestão ambiental para o setor rural onde atua. Também, tem implementado a Agenda 21 como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável em nível municipal. Assim como, o Ministério de Integração Nacional lançou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), onde definiu como “território” de atuação as “Mesorregiões Diferenciadas”. A PNDR está voltada para a redução das desigualdades regionais e também para a valorização da diversidade sociocultural e ambiental (Machado, 2006).

E, por último, com o intuito de promover o desenvolvimento municipal, o Ministério das Cidades, implementou o Plano Diretor Participativo Municipal (PDM).

É importante ressaltar, que entre estes ministérios, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) foi o que mais aprofundou a reflexão sobre o desenvolvimento territorial, que teve como resultado a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) através do qual implementou o que ele denominou “Territórios Rurais”. Os objetivos do PRONAT são: o fortalecimento da gestão social, o fortalecimento das redes sociais de cooperação, a dinamização econômica dos territórios rurais e a articulação das políticas públicas na escala territorial. As ações, portanto, foram iniciadas a partir da definição de territórios prioritários (Le Moal, 2007: 9).

## 1.2. O papel central da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA

A SDT define o “território” como:

“um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições - e uma população, com grupos sociais distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão (social, cultural e territorial)” (MDA/SDT, 2006).

Para a delimitação dos seus territórios de ação esta secretaria definiu quatro parâmetros fundamentais, a saber:

- Territórios ditos “rurais”, ou seja, territórios onde predominam os “elementos rurais” (menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas e o maior peso dos fatores naturais), incluindo “os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados” (região geográfica que apresentam densidade demográfica menor de 80 hab/km<sup>2</sup> e população média por município de até 50.000 habitantes);

- Região onde há uma concentração de pessoas que se caracterizam como beneficiários de programas do MDA (agricultores familiares, ribeirinhos, quilombolas e pescadores, famílias assentadas por programas de reforma agrária e famílias de trabalhadores acampados);
- Áreas de prioridades de ação do governo federal;
- Áreas onde há certo “nível de organização do capital social” e uma “convergência de interesse e participação da sociedade civil e governo”.

Nos territórios definidos, a SDT/MDA promoveu a criação de Comissões de Implantação das Ações Territoriais (CIAT) para coordenar as ações de elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), a partir do qual se espera que cada território tenha condições de auto-gerir suas ações.

## **2. A região da BR-163: colonização e desenvolvimento territorial**

### **2.1. Estado e colonização na região de influência da BR-163**

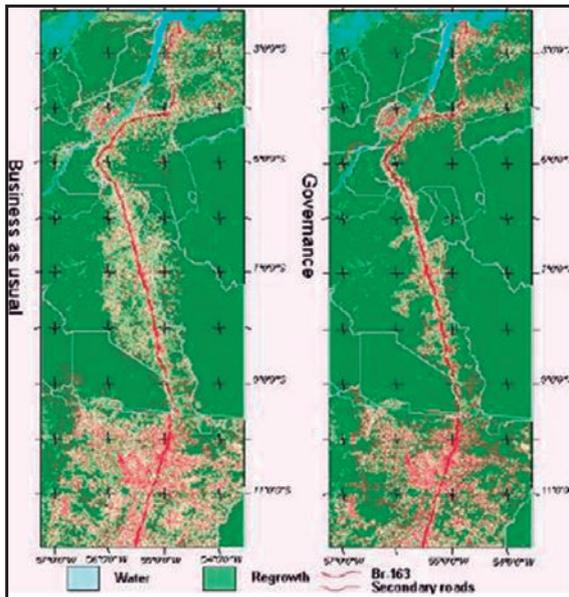
Na área de confluência da BR-163 e BR-230 (Cuiabá-Santarém e Transamazônica), há mais de 30 anos, pequenos, médios e grandes produtores agropecuários, garimpeiros, mineradores, extratores de madeira vêm desarticuladamente ocupando e usando os recursos naturais com estratégias específicas de gestão de território e que em geral se sobrepõe a área onde o poder estatal em décadas passadas induziu políticas públicas territoriais, mas que pouco tem resultado em benefícios à população local. Em parte, isto ainda acontece porque não existe uma iniciativa de análise coletiva sobre as políticas públicas de ordenamento territorial até então implementadas na região, e nem mesmo uma iniciativa de articulação por parte dos governos onde objetivamente pudessem avaliar a pertinência, a eficiência e a eficácia destas para o contexto local, e agir de forma convergentes no sentido de otimizar recursos humanos e financeiros, e possibilitar resultados concretos aos moradores do território. Somado a isso, a população tem pouco acesso às informações sobre a evolução das bases paradigmáticas do desenvolvimento e do crescimento econômico, e os que pouco conseguem não dialogam com os demais. Assim, se estabelece um processo que contribui para perpetuar a polarização das opiniões entre a população local, enquanto que as decisões

sobre o desenvolvimento regional ou municipal continuam centralizadas nos gestores públicos.

## 2.2. Desenvolvimento regional, ordenamento e desenvolvimento territoriais

Em geral, as políticas públicas de ordenamento territorial na Amazônia receberam pouca atenção por parte do governo federal, e por tal não influenciaram a região significativamente. Porém, especularam a retomada das grandes obras de infra-estrutura no Plano Plurianual, fato que despertou interesse pelo espaço do entorno destas obras, entre estas a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém (fig. 1). Obra que foi priorizada na gestão do governo Lula, tendo como objetivo deslanchar um modelo de desenvolvimento associado a esta gigantesca obra de infra-estrutura.

**Figura 1. A ocupação ao longo da rodovia Cuiabá Santarém – BR163, com ou sem governança**



Fonte: IPAM, 2005.

Desde então, inicia-se processos de construção de propostas por parte dos governos e de setores da sociedade civil, que posteriormente



fra-estrutura, fomento às atividades econômicas). Este instrumento não foi ainda realmente implementado na região.

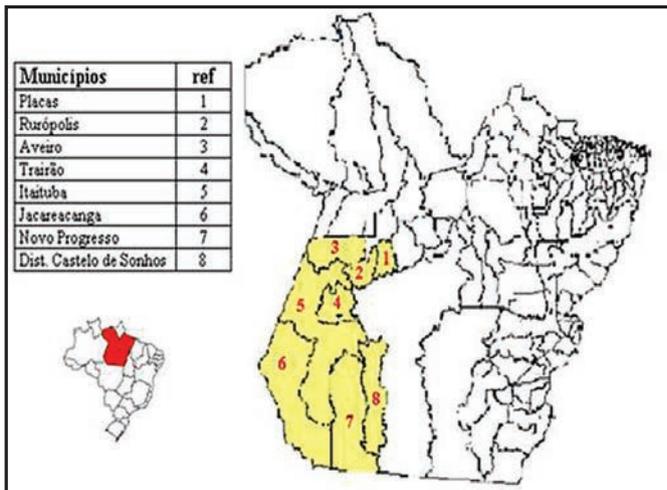
Cabe salientar a falta de articulação entre todas essas políticas de ordenamento territorial. De fato, somente o GESTAR e o PRONAT têm o mesmo território de atuação.

### 2.3. Território ou territórios

Os vários instrumentos e políticas públicas de ordenamento e desenvolvimento territorial das diferentes escalas de poder público, como também da iniciativa privada, estão criando expectativas dispersas e muitas vezes até contraditórias.

Percebe-se dois distintos territórios, o “território do povo do rio” e o “território do povo da estrada”. O primeiro ao longo do rio Tapajós e de seus afluentes, onde teve um papel determinante no processo de ordenamento das ocupações realizadas por populações nativas e por famílias nordestinas, sobretudo cearenses, que fugiram da seca, e foram atraídos para a Amazônia pela valorização do extrativismo da borracha e outras ervas nativas.

**Figura 3. Os municípios do território da BR-163**



Fonte: IPAM, 2005.

O segundo, surge num outro período da história amazônica, quando a abertura das estradas Transamazônica e Cuiabá-Santarém, passam a ser os elementos determinantes na ocupação adentro da floresta e no desenvolvimento territorial, mesmo que este ainda não atenda a demanda dos diferentes atores sociais da região. Uma vez que o imenso território foi transformado por estas estradas em um modelo tipo espinha de peixe, facilitando o acesso a terras e florestas em abundância na região. Estruturas viárias que propiciaram os surtos da mineração, da pecuária e da madeira, influenciando processos de desenvolvimento regional até os dias de hoje.

#### 2.4. Os desafios do território da BR163

Das características do território da BR-163, se pode destacar vários desafios a serem enfrentados por qualquer política ou instrumento que pretende agir no desenvolvimento sustentável e no ordenamento territorial (Fascioni *et al.*, 2005):

- Um território construído em torno de grandes ilusões: ilusão alimentada pelo governo de ter uma terra, ilusão de se enriquecer graças ao ouro, e hoje ilusão do asfaltamento...e sempre seguido de profundas desilusões. Porque esta população acreditaria mais uma vez em uma nova política?
- Uma baixa densidade demográfica. Que peso pode ter a população deste território sabendo, por exemplo, que somente Belém<sup>6</sup>, a capital do estado do Pará, tem uma população sete vezes maior que a do território da BR-163?
- Uma população com uma taxa de analfabetismo elevada. Como, nessas condições, favorecer um processo participativo?
- Dificuldades da vida no campo. Num contexto nacional de êxodo rural, como fazer o homem permanecer no campo numa região onde as dificuldades são maiores?
- Uma área de fronteira agrícola e uma população com espírito pioneiro. Como se pensar o “território” com uma população nômade?
- Uma população que cultivava uma cultura individualista devido o ouro. Como criar uma coesão territorial quando ainda não se con-

---

<sup>6</sup> A densidade demográfica de Belém é de 1.340 habitantes/km<sup>2</sup>.

segue nem sequer um grau mínimo de coesão ao nível das comunidades?

- Forte presença da política partidária que dificulta as discussões.
- Como resolver os “eternos” obstáculos ao desenvolvimento:
  - A regularização das terras.
  - A ausência de acesso à luz.
  - A dificuldade de escoar a produção.
  - A existência de conflitos.
  - O desemprego.
  - A dependência dos municípios dos repasses do governo federal para a manutenção e geração de emprego na região dado que a maioria são oriundos da função pública, e para assistência a população carente através de programas como bolsa família.
  - Atividades econômicas caracterizadas por sua informalidade e ilegalidade, tanto na constituição do estabelecimento, quanto no seu funcionamento e na contratação de mão de obra, baseadas na extração não sustentável dos recursos naturais e que não contribuem para fazer permanecer o homem no campo.
  - A evolução lenta da infra-estrutura dos municípios e dos acessos à região.

É neste contexto que se insere a ambiciosa proposta de desenvolvimento territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário na área de influência da BR 163.

### **3. Desenvolvimento territorial da BR163: o confronto com a realidade**

#### **3.1. Um processo em construção**

No território da BR-163, apesar do PRONAT já ter sido implementado oficialmente há mais de um ano e meio, ainda se trata de um processo novo, ou seja, um processo que está numa fase onde a discussão de desenvolvimento territorial está se iniciando, e por enquanto, somente entre alguns membros da CIAT BR-163. Portanto, este estudo traz uma reflexão sobre as dificuldades encontradas para a implementação desse processo através da análise do funcionamento da CIAT BR-163, instân-

cia sobre a qual se baseia toda a proposta de desenvolvimento territorial da SDT/MDA. E se o território é entendido de forma genérica, como o conjunto de vínculos estabelecidos entre diferentes âmbitos sociais num determinado espaço, espaço delimitado pela ação humana, cabe a necessidade de conhecer os atores que estabelecem esses vínculos, qualificar os mesmos e avaliar suas ações (Oliveira *et al.*, 2005), iniciativa que precisa ser realizada de forma conjunta entre os envolvidos na CIAT BR-163.

O desenvolvimento territorial na sua essência é um desafio enorme, tanto na tentativa de tratar as multidimensões de sua abrangência, o social, o econômico, o ambiental e o político, quanto na tentativa de considerar conceitos abstratos tais como sentimento de apropriação do território. Diante disso, alguns meses programados para identificar, caracterizar e entender todos os fatores favoráveis e desfavoráveis para o desenvolvimento territorial, é pouco tempo, ainda mais pela extensão da área de abrangência do território da BR-163 e pela pouca disponibilidade dos participantes (Carvalho, 2007).

Considerando os aspectos anteriormente apresentados, o presente estudo priorizou a abordagem territorial da SDR/MDA, através do PRONAT, dispondo-se a apresentar e analisar em que medida essa proposta aplicada no território da BR-163 permite um autêntico processo de desenvolvimento territorial com as condições mínimas de relações para o estabelecimento de governança, de organização da produção e de valorização do capital social.

### 3.2. Estruturas de planejamento e gestão deficitárias

A experiência brasileira e internacional tem demonstrado a importância do surgimento no território de um espaço de discussão (consórcios, fóruns, conselhos, comitês, agências, etcétera), aonde diferentes atores façam a concertação de interesses sobre os rumos do desenvolvimento territorial de forma a orientar a ação dos atores sobre o território. Nos territórios onde não se existe tal instância, como era o caso do território da BR-163, a SDT/MDA incentiva a criação de comissões – CIAT -. Através desta criação, a estratégia da SDT/MDA, é de fazer com que cada território seja gerenciado de forma participativa pelos atores locais (SDT/MDA, 2006: 28).

As principais atribuições da CIAT são:

- Sensibilizar, comprometer, articular e coordenar os atores sociais do território, com vistas à construção coletiva do Plano Te-

territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS, em seus diversos ciclos;

- Promover a elaboração das Agendas de Prioridades, bem como a Seleção dos Projetos a serem implementados a cada fase do PRONAT;
- Articular e apoiar os arranjos institucionais que, no âmbito do território, se responsabilizarão pela elaboração, implantação e operação dos projetos específicos;
- Estimular a criação de Redes Territoriais de prestação de serviços (assistência técnica, capacitação, educação, tecnologias apropriadas, informação/divulgação, etcétera), bem como apoiar a sua estruturação e operacionalização;
- Encaminhar o processo de negociação de programas, projetos e ações orientados para o desenvolvimento sustentável dos territórios;
- Promover o acompanhamento e avaliação do processo de desenvolvimento territorial, com encaminhamento das providências necessárias ao seu aperfeiçoamento. (SDT/MDA, 2006: 28)

A estrutura da CIAT é composta por três instâncias: Plenária, Núcleo dirigente (ND) e Núcleo Técnico (NT). “A Plenária é o órgão colegiado superior, é onde inicia o processo de debates sobre eixos aglutinadores para o desenvolvimento do território, ao qual competem todas as decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial” (SDT/MDA, 2006: 31), entre os quais estão:

- Análise e aprovação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, bem como das respectivas agendas de prioridades;
- Seleção dos Projetos a serem implementados a cada ano, bem como indicação das entidades ou pessoas encarregadas da sua elaboração;
- Elaboração, análise e aprovação do Regimento Interno da CIAT, o qual detalhará, entre outros aspectos, a periodicidade e forma de convocação das reuniões e as regras relativas às tomadas de decisões. (SDT/MDA, 2006: 31),

O Núcleo Diretivo tem a função de “coordenar as ações do CIAT, articulando atores para a construção e implementação dos Planos e Projetos territoriais e, de maneira geral, para a efetivação das decisões do

Plenário. Deverá ter caráter paritário e ser representativo das forças estratégicas atuantes no território” (SDT/MDA, 2006: 31).

Núcleo Técnico é responsável pelas orientações metodológicas de formação dos membros da CIAT, indica critérios técnicos de avaliação dos projetos territoriais, analisa e dá parecer à plenária sobre a qualidade e coerência dos projetos aos objetivos pretendidos no desenvolvimento territorial e fornece assessoria técnica na elaboração dos Projetos Territoriais. (SDT/MDA, 2006: 32).

### *3.2.1. Metodologia aplicada no território BR-163*

Inicialmente houve um problema de alinhamento conceitual e metodológico na equipe técnica do MDA. A deficiência quantitativa e qualitativa da ação inviabilizou o processo de sensibilização e capacitação prevista no programa e implementada em outros territórios. Esse procedimento é de fundamental importância para o fortalecimento da articulação embrionária existente nas áreas prioritárias de estabelecimento dos territórios, já que em geral existe processo em cursos, como o da BR-163 que apresentava uma coesão social entre organizações sociais representativas da produção familiar para delinear estratégias de fortalecimento da produção familiar na região. Esse núcleo deveria ter sido fortalecido e ampliado com os processos de sensibilização e articulações preliminares que foram deixados de lado para iniciar com a discussão de recursos, de projetos e onde deveriam ser aplicados.

Metodologicamente a CIAT BR-163 começou desarticulando; alimentou um sentimento negativo de disputa por recursos em contradição ao que conceitualmente o programa se propõe. Hoje as organizações participantes dos colegiados de gestão, trabalham para desmistificar essa questão e começar a semear o sentimento positivo, para retomar e ampliar a coesão anteriormente existente através das ações do Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163.

### *3.2.2. Aspectos limitantes da política de desenvolvimento territorial do MDA*

Embora essa experiência da CIAT ainda seja bastante recente, já é possível detectar alguns aspectos que poderão comprometer a iniciativa em curso de desenvolvimento territorial. A incoerência na própria política territorial da SDT/MDA, uma instituição gestora que ainda deve provar sua legitimidade no território BR-163 frente a uma ampla carência or-

ganizacional das entidades participantes, onde as demandas são sempre superiores à capacidade de atendimento pelo Estado.

Também podemos notar que a iniciativa se restringe aos agentes públicos ou privados ligados à agricultura familiar. Inclusive, isto é um aspecto comum a todos os territórios apoiados pelo MDA e se justifica, pelo fato, de que os mesmos foram criados pelo ministério, e, que tem como público alvo os agricultores familiares, ribeirinhos, quilombolas e pescadores, além de famílias assentadas por programas de reforma agrária e famílias de trabalhadores acampados.

Outro aspecto é o fato desta política se limitar às atividades rurais e unicamente familiares, ou seja, o fato dela ser setorial, quando a idéia de desenvolvimento territorial pressupõe necessariamente a intersetorialidade com multifuncionalidade.

Ricardo Abramovay resume bem os riscos de tal política, em dois pontos:

“O primeiro é a transformação das estruturas conciliares em uma espécie de correia de transmissão em que os representantes locais se legitimam por sua capacidade de obter recursos e o Estado adquire uma base social de apoio para sua própria política. O segundo é que os atores mais importantes de sua dinâmica econômica, social, política, cultural e que respondem pelos investimentos produtivos realizados na região, não estejam presentes nestes. Assim a ausência dos empresários dos conselhos afasta estas organizações de sua missão básica, reforça sua natureza reivindicativa e inibe sua capacidade de formulação de projetos inovadores” (Abramovay, 2005: 33).

Do ponto de vista do MDA, é lógico que este ministério atenda somente o seu público alvo. Mas o que não parece lógico é ter uma política territorial ambiciosa em relação a estabelecer processos de desenvolvimento territorial e estar localizada no MDA. De fato, por mais diversos que sejam os agentes públicos ou privados ligados à agricultura (organizações não governamentais, técnicos do governo, militantes políticos, sindicais...), não é possível imaginar que a junção deles sem a participação do setor produtivo seja suficiente para produzir, no plano local, uma dinâmica propícia ao desenvolvimento territorial (Abramovay, 2005).

Esta questão é amplamente discutida, tanto nos encontros (como o encontro dos territórios rurais do Para, em Belém, em março 2007),

quanto na literatura. Mas curiosamente, esta problemática quase não é identificada pelos membros da CIAT do território BR-163.

Em outro território, a Transamazônica geograficamente próxima ao da BR-163, consta-se que à medida que a participação vai se ampliando, esta característica setorial diminui, pois: “*sempre tem um camarada, que, mesmo fazendo parte de entidades ligadas à agricultura familiar, defende os interesses dos madeireiros e fazendeiros*”<sup>7</sup>, e acabam assim, indiretamente apresentando os interesses dos outros setores que institucionalmente não são representados.

Além disso, vale destacar que no contexto do território da BR-163, as representações governamentais da escala municipal, são originárias do setor empresarial madeireiro, da agropecuária e da mineração, e nas representações institucionais não fazem diferenciação de papéis e nem do jogo de interesses.

### *3.2.3. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)*

Quanto ao PTDRS, os membros da CIAT do território da BR-163, se sentem inseguros em fazê-lo sozinhos, levantando então a questão de capacitação dos atores. Está previsto pelo SDT/MDA recursos para implementar ações de capacitação e formação de atores territoriais, gestores públicos, agente de desenvolvimento e integrante das entidades colegiadas, mas tem demorado a se estabelecer na região, considerando que como em todo projeto, depois de uma determinada articulação, precisa-se de capacitação, pois a capacitação também pode permitir o fortalecimento da articulação. No caso do território BR-163, precisaria de um programa de capacitação antemão à elaboração do PTDRS (Fasconi *et al.*, 2006b).

De modo geral, a SDT/MDA se propõe a realizar vários cursos, a exemplo, cursos de especialização em cooperativismo, em desenvolvimento rural sustentável, aprofundamento conceitual e metodológico sobre associativismo e cooperativismo, economia solidária, educação do campo, assistência técnica (SDT/MDA, 2006), desde que os mesmos sejam “*demandados pelos atores sociais*”. Mas como demandar algo que nem se tem conhecimento de sua existência?

Assim, esta política está atravessada por uma espécie de contradição: por um lado, uma de suas metas é o fortalecimento da gestão social,

---

<sup>7</sup> Fala de um membro da CIAT do território Transamazônica.

prevendo metodologicamente estabelecer processos de sensibilização e capacitação dos membros do colegiado da CIAT, mas por outro, todo o processo metodológico está baseado na hipótese que já se tenha alguns requisitos de organização e capacitação na população local em geral. Isso leva a uma questão mais “existencial”: será que o desenvolvimento territorial é possível somente quando as condições são boas, onde já há uma qualificada articulação e coesão social? No caso do território da BR-163, onde não se tem tais condições, como garantir participação sem um fortalecimento prévio dos atores sociais para que possam realmente participar articuladamente?

Conhecer as características da CIAT BR-163 e os fatores que estão contribuindo ou dificultando suas ações, é uma tarefa necessária quando se tem a finalidade de fortalecer tal espaço de discussão. De fato, a CIAT BR-163 é considerada um espaço de construção de diálogos potencial. Espaço de diálogos por pretender ser um espaço de discussão, de encontros dos diferentes atores para concertar interesses sobre os rumos do Desenvolvimento Territorial que possa orientar a ação dos atores sobre o Território (SDT/MDA, 2006). Mas é um espaço de diálogos ainda potencial, pois como já foi apresentado em detalhe neste documento, a iniciativa é coordenada por um Ministério específico, cujo público alvo é a produção familiar, logo, este espaço ainda é institucionalmente setorial, agregando somente algumas instituições ligadas à produção familiar, contudo, não deixa de dialogar com outros interesses presentes através da representação governamental, tal como já foi explicado anteriormente.

Na perspectiva de ampliar este espaço de discussão além da produção familiar, é necessário ter um conhecimento sobre os outros setores que atuam neste território. Assim, uma outra tarefa da CIAT BR-163 é fazer um diagnóstico dos outros setores, produtivos de grande e médio porte, levantando uma caracterização e análise das cadeias produtivas, existentes no referido território.

A ausência de uma base de informação confiável e compartilhada entre os gestores e os representantes setoriais dificulta também o debate objetivo e as tomadas de decisões sobre o futuro do desenvolvimento territorial.

### 3.3. Participação limitada...

No início, as lideranças mais engajadas ao Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163, não foram favoráveis à possibilidade de a CIAT BR-163 contar com a participação de outras pessoas que não faziam parte do

processo já existente de articulação social, na construção da proposta socioambiental do Plano de Desenvolvimento da área de influência da rodovia BR-163. Visto que, os conflitos de interesses são evidentes entre os diferentes atores e, portanto, precisam de uma efetiva mediação para consensos entorno do desenvolvimento territorial. Contudo a CIAT não deixa de ser uma oportunidade futura para uma participação mais ampliada dos diferentes setores representados na sociedade.

Diante disto, a participação dos membros da CIAT BR-163, ainda não é satisfatória, tanto no aspecto quantitativo, quanto qualitativo (Fascioni *et al.*, 2006b). Até hoje, houve somente quatro reuniões, e muito raro são aqueles que podem pretender não ter faltado nenhuma, comprometendo assim a continuidade das ações a CIAT BR-163. O encontro dos territórios do Pará (Belém - março de 2007) contou com a presença de somente três pessoas do território da BR-163, enquanto os outros territórios enviaram até mais de seis pessoas.

A participação de vários membros na reunião da CIAT BR-163 consiste apenas em receber informação, ou seja, elas participam da reunião, mas raramente colocam seus pontos de vistas e interesse. Isto é preocupante posto que o desenvolvimento territorial pressupõe o empoderamento da gestão. Não se pode minimizar a importância do “núcleo de especialista” da CIAT BR-163, ou seja, aqueles que participam ativamente e que os nomes são citados em todas as reuniões. Mas isto, enfatiza também, por outro lado, o papel discreto da maioria dos outros membros, até a quase inexistência de investimento seja por falta participação, seja pela ausência nas reuniões. Os membros da CIAT BR-163 se justificam pelo fato que como suas entidades não dispõem de muitos funcionários, são sempre os mesmos que participam deste tipo de manifestação, acabando tendo uma sobrecarga de tarefas. Às vezes também há certo respeito pela “hierarquia” que inibe a participação de outras pessoas.

Com esta situação existe o risco de a CIAT BR-163 se transformar numa articulação limitada a pessoas conhecedoras dos assuntos e envolvidas a gestão pública local.

Mas o fato de a CIAT BR-163 ter sido criada recentemente, justifica a pouca experiência desta sociedade sobre os aspectos e articulações necessárias aos processos de desenvolvimento territorial.

### *3.3.1. ...imposta de cima para baixo*

A região da BR-163 foi identificada como prioritária para as ações do MDA. Entre os itens que levaram a esta constatação, está o fato de que a região pertence ao Arco do Desflorestamento, possui municípios com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), tem deficiência de infra-estrutura e grande concentração de agricultura familiar. Ainda mais, com o projeto de asfaltamento da BR-163, a região do em torno desta rodovia se tornou uma das áreas prioritárias de ação de vários ministérios do governo federal. Assim, em dezembro de 2005, o MDA veio apresentar o PRONAT incentivando a criação do território da BR-163. Nesta região não existia nenhum espaço de discussão com as características requisitadas pela SDT/MDA, como já existia em outros territórios. Por tanto, na ausência de tal espaço, a SDT/MDA criou a CIAT BR-163, acentuando assim esta impressão de ser uma proposta imposta de cima para baixo.

### *3.3.2. ... elaborada por um número limitado de pessoas*

Neste contexto, vinha também se desenvolvendo na região uma dinâmica de discussões e reflexões dentro do Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163. Dentro deste grupo de atores sociais, se criou uma pequena comissão que organizou a proposta preliminar de criação do território. Um número limitado de pessoas se encarregou de escrever os relatórios técnicos necessários, relatórios que na verdade foram na quase totalidade subsidiados pelos relatórios do Projeto Gestão Ambiental Rural do Pólo BR-163/Pa (GESTAR). Somente em seguida esta proposta foi apresentada e discutida com os demais atores sociais nos dias 8 e 9 de maio 2006, que levou à criação do território da BR-163, cuja existência foi reconhecida oficialmente no dia 24 de maio de 2006 (Fascioni *et al.*, 2006a).

### *3.3.3. ... elaborada de forma precipitada*

A criação deste território foi, segundo a SDT/MDA, muito precipitada. No caso da primeira reunião anteriormente citada, o consultor territorial do SDT/MDA foi à região pensando em já criar o território, e chegando lá ele se deu conta que ninguém, ainda nem sabia do que se tratava, a não ser aquele número limitado de pessoas que elaboraram a proposta inicial. Segundo ele havia outros pré-territórios no Pará, que, por sua organização, mereciam mais o estatuto de território. Mas o contexto no

qual se inseria o território, uma região de ações prioritárias do governo acabou pressionando a construção deste território.

Mas sua interpretação deve ser atenuada, porque isto é uma consequência direta das desigualdades brasileiras nos níveis de formação e capacitação, que levam os atores a não ter a mesma “velocidade” de entendimento e compreensão do processo. Conscientes disto, os que tinham já um melhor entendimento começaram a implementar o processo com a certeza que os outros iriam entender e se envolver ao longo do tempo. Percebe-se, que o principal motivo desta precipitação foi a vontade de não perder a oportunidade de uma ação inclusiva dos atores da agricultura familiar nas políticas públicas de desenvolvimento territorial e de facilitar o acesso a novos recursos. Assim, os projetos que possibilitariam o acesso de recursos acabaram se tornando um problema emergencial. Isto conduziu a não dar a devida atenção para induzir ao mesmo tempo um processo de mobilização, organização e participação de outras organizações da sociedade civil. Como consequência disto, hoje, assiste-se a um esvaziamento da plenária. E como resultado deste esvaziamento, assiste-se também a um desânimo na participação daqueles mais preocupados e comprometidos com o desenvolvimento territorial.

### *3.3.4. ... a pertinência dos limites da área de atuação é questionável*

Para uma maior coerência territorial os limites deste território rural do MDA se sobrepujaram aos limites que tinham sido determinados dentro Projeto Gestão Ambiental Rural do Pólo BR-163/PA (GESTAR) do Ministério do Meio Ambiente, limites que foram escolhidos para se sobrepor à área de atuação do Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163.

Embora os técnicos do governo questionassem sobre o tamanho deste território, o Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163, fez questão de manter esta área para fortalecer a solidariedade da população deste território<sup>8</sup>. Assim, a pertinência dos limites territoriais se justifica somente pelo movimento social e da agricultura familiar. É claro que não se pode minimizar as interações sociais da sociedade civil. O fato de ele ter sido delimitado em função das atividades do movimento social pode justificar por si só a legitimidade deste território, pois “os territórios não se definem por limites físicos, mas pelas interações sociais, trocas de ex-

---

<sup>8</sup> Por exemplo, fizeram questão de não deixar Novo Progresso de fora do território por saber que neste município o movimento social é mais fraco.

periências e conhecimentos entre os atores?”. Mas também é importante levar em conta que o planejamento de um território é sempre mais fácil quando se tem características comuns nos aspectos ambientais, sociais, culturais e políticos, o que não é o caso do território da BR-163. Por tanto, a extensão e a grande diversidade do território vai dificultar o planejamento do desenvolvimento territorial.

Cabe lembrar que a área de abrangência deste território é mais de 200.000 km<sup>2</sup>, sendo assim, é tecnicamente impossível aos membros da CIAT BR-163 ter um conhecimento aprofundado sobre toda essa área. Hoje, vários membros do CIAT BR-163 e do Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163 já afirmam que será melhor fazer uma divisão deste território, para facilitar a participação e empoderamento local. O dilema é então de saber se é mais estratégico fazer esta divisão no futuro, quando esta questão de território já estará mais consolidada, ou agora, pelo fato de com territórios menores poder facilitar as suas implementações.

### *3.3.5. ...com enfoque setorial e não conta com a representatividade de seu público alvo*

Como já foi citada, a principal limitação desta política é que apesar dela se dizer “territorial”, ela se restringe a um setor: o da agricultura familiar. E esta limitação é mais acentuada na CIAT do território da BR-163 pelo fato de que ela não consegue contar com uma representatividade de todo o seu público alvo. Geralmente, os agricultores familiares confiam na representatividade da entidade na qual estão afiliados, e não reconhecem a importância de sua própria participação nos eventos, até mesmo para dar mais peso a uma instituição como a CIAT BR-163. Encontramos aí, um desafio que é freqüente em toda zona rural: o de conseguir a representatividade dos atores do meio rural, além da participação das lideranças habituais. Este é um dos maiores desafios, porque é justamente nas regiões mais carentes em desenvolvimento que o capital social é pouco desenvolvido, influenciados por vários fatores, como alto índice de analfabetismo, baixa capacitação, isolamento, falta de meios econômicos, etcétera (Abramovay, 2005). Sabemos que tais problemas não se resolvem de um dia para o outro, pois como mobilizar pessoas que nunca tiveram voz? As dificuldades de articular as entidades já são relevantes no contexto regional da BR-163, e essas dificuldades são significativamente ampliadas, quando se passa para o nível de viabilização de políticas públicas que demandam de um maior envolvimento dos

atores locais. Assim, poucos atores participam efetivamente das atividades da CIAT BR-163. Das 92 entidades indicadas para a participação da CIAT BR-163, as reuniões só contam com cerca de trintas pessoas.

Dentro das causas que explicam esta baixa participação, deve-se também levar em consideração outros fatores:

- O tamanho do território, necessitando tempo e dinheiro<sup>9</sup> para percorrê-lo, o que resulta numa participação diferenciada: os municípios mais próximos do local da reunião da CIAT BR-163 têm mais chance de serem representados. Para superar isto, se tem levantado a necessidade de ter uma parte dos recursos destinada ao deslocamento dos membros da CIAT BR-163;
- Interferências político-partidárias: alguns atores locais deixaram ou não quiseram participar porque acham que CIAT BR-163, por ter sido criada pelo governo federal, e por ser da agricultura familiar, segue uma linha política (o Partido dos Trabalhadores – PT, neste caso);
- A simples falta de interesse.
- A pouca idade das entidades<sup>10</sup> que faz que elas ainda estejam “se buscando” internamente, e a necessidade de criação prévia de entidades, (como por exemplo, as entrevistas revelaram que os médios produtores não se sentem representados por nenhuma entidade).

Percebe-se também que a maioria dos membros da CIAT BR-163 participa por indicação ou por falta de opção, e não por uma eleição em sua entidade.

No território da BR-163, o fato de o processo ter sido implementado de forma precipitada, e de hoje estar “atropelando” as etapas de sua consolidação, acaba dificultando ainda mais este trabalho de ampliar a participação. Sem dúvida, não foi aproveitado aquele ânimo dos atores locais característicos cada vez que se inicia uma coisa nova. Ânimo inicial que pode ser somente um “fogo de palha”, como foi o caso da CIAT da BR-163, se não forem feitas as devidas ações para manter a participação desses atores locais. E pelo momento, nada ainda está sendo feito neste sentido, pois, todo o esforço está se concentrando na elaboração dos projetos.

---

<sup>9</sup> Por exemplo: passagem de ida e volta Jacareacanga-Itaituba é de 160 R\$, ou seja, quase a metade de um salário mínimo.

<sup>10</sup> Como por exemplo, o Movimento das mulheres em Itaituba.

O debate sobre o desenvolvimento territorial deve dar visibilidade à especificidade territorial, ao mesmo tempo em que deve focar as diversidades culturais e econômicas para externalizar o potencial territorial. Também é importante divulgar esta concepção territorial junto aos demais atores locais, divulgar mapas com a localização deste território e suas riquezas naturais. Tentar transformar os problemas em desafios a serem conquistados com processo inovadores.

### 3.4. Dificuldades de gestão

#### 3.4.1. *Uma gestão centralizada*

As transformações recentes nas políticas do governo federal tenderam a descentralização das políticas de ordenamento territorial, repassando diretamente os recursos e responsabilidade de execução aos municípios. Contudo, os gestores municipais, com poucas exceções, ainda encontram dificuldades para conduzir o planejamento e gestão dos territórios em questão, face às dificuldades técnica, financeira, a concentração do poder decisório e a desarticulação entre as diferentes iniciativas das escalas municipais, estadual e federal.

Ao fazer uma proposta com abordagem territorial, supõe-se que o governo entendeu que sua política tem que ser marcada por uma presença no território, e isso se traduziria pela descentralização, ou seja, a presença de um representante da SDT de forma permanente no território<sup>11</sup>. Mas isto não está acontecendo. Dentro deste programa, o representante da SDT/ MDA é um consultor territorial. No caso do Estado do Pará, conta-se com apenas um consultor territorial para os seis territórios rurais e mais outros seis pré-territórios<sup>12</sup> presentes no estado, sendo assim tecnicamente impossível ele conseguir atender todas as demandas, assim como ter um conhecimento da realidade desses territórios. Nisto o território da BR-163 já foi muito prejudicado, pois várias vezes o consultor territorial marcou reunião com a CIAT da BR-163 e não apareceu deixando todo mundo esperando. Isto é ressentindo

---

<sup>11</sup> A política territorial do governo o Estado do Pará conseguiu integrar melhor esta idéia de descentralização, colocando um representante em cada território para assumir o Plano Territorial Participativo – PTP.

<sup>12</sup> Os pré-territórios já atuam como territórios, mas ainda não foram reconhecidos oficialmente, como tal, pela SDT/MDA e, portanto não têm direito aos recursos.

pelos membros como uma falta de interesse e consideração, o que acaba descredenciando o trabalho da CIAT BR-163 e consequentemente da SDT/MDA.

Em outros territórios onde os processos já estão mais avançados, o diferencial foi revelado pelo aspecto das consultorias que são contratadas para fazer os estudos ou para os cursos de capacitação. Nestes casos, observa-se que as consultorias para atividades de formação realizadas por pessoas externas ao território, compensam de certa forma, a ausência de informação e de pessoas capacitadas internamente ao território, e permite, também, a abertura da CIAT para a sociedade local em geral. No entanto, a principal crítica feita é que esses profissionais nem sempre conhecem, de modo aprofundado, a realidade local, fazendo algo muito teórico, no caso dos cursos de capacitação, por exemplo, sem uma aplicabilidade concreta, o que dificulta a compreensão para os atores locais. No caso específico da BR-163, foi ressaltado que a influência de consultores externos pode perturbar as relações e a construção da identidade da CIAT, que ainda está dependente da área técnica.

#### *3.4.2. Projetos setoriais e econômicos*

Segundo as orientações da SDT/MDA, a elaboração dos projetos fica por conta dos atores e entidades locais<sup>13</sup>. Após a seleção dos projetos que seriam implementados em 2006, a CIAT BR 163 não indicou claramente para cada um deles, as instituições e/ou pessoas que se responsabilizariam por sua elaboração. Portanto, todos os projetos ficaram com pendência e nenhum conseguiu os recursos. Foi somente na reunião do dia 12 de junho de 2007, que indicaram o nome de uma pessoa para se responsabilizar pelos projetos de 2006.

No caso dos projetos, o programa prevê a disponibilização de recursos (R\$ 600.000,00 para cada território) para financiá-los. Segundo o consultor territorial SDT/MDA, em 2005, o MDA devolveu para a União R\$ 15 milhões (dentro dos quais R\$ 800.000 só no Pará, que contava na época com cinco territórios), por não ter sido usado pelos territórios rurais. Ou seja, o instrumento “projetos” cujo objetivo é for-

---

<sup>13</sup> A princípio, as atribuições das CIATs se limitam àquelas “ligadas à animação, à negociação, à articulação e ao apoio, atuando no fortalecimento da gestão social e tendo como parceiros principais os atores e entidades que, no território, atuam no desenvolvimento rural. Dessa forma, não há atribuição ligada à execução de projetos, uma vez que elas já são objeto das entidades que atuam no território e que, de um modo geral precisam ser fortalecidas (e não esvaziadas).”

taleger a economia dos territórios rurais, não está sendo utilizado inteiramente.

As razões da não utilização deste instrumento são diversas:

- Os projetos obedecem a determinadas exigências burocráticas<sup>14</sup> que dificilmente podem ser cumpridas, ainda mais numa região como a BR-163 onde mesmo com a maior boa-vontade, nenhuma atividade econômica consegue trabalhar na total legalidade. A documentação de titularidade da área é a principal pendência dos projetos.
- Segundo alguns participantes do seminário dos territórios rurais do Pará (Belém – março de 2007), uma das causas seria o bloqueio feito pelas prefeituras<sup>15</sup> que, por exemplo, dificultam a obtenção da documentação de termos de uso do terreno onde se pretendia elaborar os projetos.
- Um outro gargalo seria a Caixa Econômica Federal. Ela tem poucos técnicos dedicados aos projetos e todos com suas agendas lotadas. Então a Caixa não consegue avaliar os projetos num tempo curto o bastante para evitar o retorno dos recursos para União. Uma outra queixa feita à Caixa é o fato de que ela não indica onde estão os erros dos projetos rejeitados para que os agentes territoriais possam melhorá-los.

Assim, nas estatísticas governamentais poderá ser escrito sem mentira nenhuma, que o governo disponibilizou R\$ 600.000,00 para cada território rural, mas isto não significa que este dinheiro chegou à mão do público alvo, e, portanto, não se traduziu numa melhoria na qualidade de vida da população.

Pode-se perceber, através, principalmente, de duas afirmações, que os recursos dos projetos e suas pendências não são a principal preocupação da SDT/MDA :

---

<sup>14</sup> Segundo a fala de alguns participantes do seminário dos territórios rurais do Pará (Belém – março de 2007): “As regras não foram feitas para que os movimentos sociais possam elaborar projetos, elas são muito complexas”; “Queremos projetos com a nossa cara, com a burocracia que podemos agüentar”.

<sup>15</sup> Esta fala deve ser atenuada, pois outros participantes contradisseram esta idéia dizendo que o que mais interessa às prefeituras é pegar os recursos: “prefeito desalinhado?! para pegar recurso ele se alinha mais que a gente, então prefeito não é o problema”.

- A SDT/MDA deixa claro que os territórios não devem se limitar aos recursos do MDA, mas devem buscar recursos de outras fontes como as organizações privadas, por exemplo, para multiplicar, fortalecer aquilo que teve início com recursos governamentais.
- A SDT/MDA quer que a CIAT seja uma instância que discute os rumos do desenvolvimento territorial e não somente uma instância que discute as aplicações dos recursos.

Mas aí, de novo voltamos ao problema da “setorialidade” desta política: de que forma conseguir recursos do setor privado se ele não é chamado a participar das discussões? E como a SDT/MDA pretende incentivar a que a CIAT BR-163 seja uma instância que discute os rumos do desenvolvimento territorial e não somente uma instância que discute as aplicações dos recursos na agricultura familiar, se ela dispõe de recursos somente para os projetos e nenhum recursos para os custeios das reuniões?

Além disto, para enfatizar a importância dos projetos, vale lembrar que se trata aqui de uma população desiludida, calejada de nunca ver as coisas saírem do papel, a última enorme desilusão é o Plano da BR-163, com mais de um ano de existência e pouco se percebe efetivamente do que foi feito e como será viabilizado. Esses projetos carregam então a enorme responsabilidade de fazer esta população acreditar novamente em uma política de desenvolvimento. Podemos afirmar que somente após um início de dinamização econômica do território, se poderá iniciar uma discussão sobre desenvolvimento. Ou seja, o investimento pessoal em participar de tal instância encontra sua recompensa num sentimento de “utilidade”, ou seja, ele se alimenta de metas e de resultados e conquistas. Sem estes aspectos gratificantes que são a efetivação de planos, ações, realizações de projetos e programas, o investimento pessoal na CIAT BR-163 só diminuirá.

### *3.4.3. Comunicação parcial*

Vários elementos apontam para uma falta de comunicação dentro da CIAT BR-163:

- Alto nível de desconhecimento sobre o papel da CIAT, e o PT-DRS aponta para a falta de divulgação dos mesmos;
- Na escolha dos primeiros projetos (2006) as informações circularam de forma restrita entre apenas alguns atores. Assim somente

aqueles que estavam por dentro do processo foram atendidos, já que os outros vieram despreparados para a reunião, sem nenhum projeto para apresentar;

- Todos os projetos elaborados ficaram com pendências, que já foram comunicadas pela SAGRI desde dezembro de 2006. Soamente na reunião do dia 12 de junho de 2007, trataram de novo esta questão, para concluir que várias coisas eram “fácil de resolver”<sup>16</sup>, mas que até hoje não foram resolvidas;

- Não se sabe com antecedência os assuntos da reunião, e, portanto não tem como os representantes discutir antes com os membros de suas entidades;

- Pouca coisa do que ocorre dentro da CIAT BR-163 está sendo sistematizada. E isto é um risco potencial para a boa continuidade das ações, caso houver uma mudança de responsável. Isto já aconteceu com o consultor territorial da SDT/MDA, que deixou sua função sem ter sistematizado seus conhecimentos acumulados sobre os territórios, o que resultou numa paralisia das ações durante certo período, prejudicando a todos;

- E dos poucos relatórios, a maioria dos membros não tem conhecimento de sua existência. Os raros que têm conhecimento confessam não haver lido tudo. Até aqueles que estão participando pela primeira vez, não leram nada antes sobre a CIAT BR-163, tudo o que eles sabem da CIAT BR-163 provem de informações que lhe foram repassadas oralmente e rapidamente por um colega;
- Enquanto aqueles que não participam da CIAT BR-163, quando questionados sobre a razão de sua ausência, eles respondem que não foram informados, a pesar do articulador da CIAT BR-163 afirmar de ter enviados convites a todas as entidades;

- É praticamente nula a articulação entre a CIAT BR-163 e as outras instâncias, como por exemplo, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, ou com as CIATs dos territórios vizinhos. As relações ocorrem apenas ao nível individual, ou seja, por meio de indivíduos que participam de vários conselhos, ou que

---

<sup>16</sup> A documentação de titularidade da área é a principal pendência dos projetos. O INCRA explicou que é bastante “simples” resolver isto: se a terra for privada, basta fazer um termo de cessão de uso da terra e das obras nela realizadas, registrado em cartório, por prazo compatível com o investimento realizado firmado entre os proprietários da terra, utilizada para a obra e o órgão responsável pela execução da mesma. Se a terra for pública, é ainda mais simples dado que fica da jurisdição do INCRA que faz parte da CIAT.

através de seu trabalho entre em contato com entidades de outros territórios.

Abramovay (2005) previne que a falta de comunicação dentro de uma instância de participação social, como a CIAT, faz com que ela corra o risco de servir de forma de reprodução do poder tanto das próprias agências públicas como das organizações representativas convocadas para participar. A carência de informação entre as maiorias dos participantes facilita também a existência de acordos por “baixo do tapete”, na hora da escolha dos projetos, por exemplo.

### 3.5. Escalas e tensões inter-escalares

Alem do nível local do território, também no nível estadual, o atual governo do Pará adotou uma abordagem territorial, com o Planejamento Territorial Participativo (PTP), instrumento com o qual o governo do Estado pretende construir em conjunto com a sociedade um plano de ações para cada um dos 12 “territórios” que foi dividido o Estado.

Entende-se também que o governo federal ao fazer uma proposta com abordagem territorial, não estabelecerá um quadro comum de atuação para todos os territórios dada a diversidade de situações e, portanto, sua política não poderia ser igual em todas as regiões de um país. O MDA está consciente disto e, portanto, limitou o conteúdo de seus documentos de apoio a considerações bem amplas e vagas, deixando grandes liberdades de atuação para os territórios. Por um lado, isto é reconfortante, porque se o MDA tivesse elaborado uma metodologia a ser utilizada de forma indistinta nos diversos territórios rurais do Brasil, que seja nos contextos rurais antigos e estabilizados ou nas fronteiras agrícolas como é o caso da BR-163, seria chocante, pois seria exatamente, o oposto do que sugere a própria abordagem do território feita pelo MDA, ou seja, um território *“como uma construção social, marcado por um conjunto de interações entre atores que vai moldando ao longo do tempo uma determinada identidade e formas particulares de relacionamento entre eles”* (Beduschi Filho, 2005: 3). No entanto, por outro lado, do jeito que foram feitos, os documentos de apoio fornecidos pela SDT/MDA se aproximam mais de uma apresentação dos resultados a serem atingidos, do que, a uma verdadeira metodologia explicando concretamente como atingi-los. Isto resulta numa impressão de que o MDA sabe o quê fazer, mas não como fazer. Daí de novo a importância de um representante da SDT/MDA

especificamente dedicado a cada território, que consiga elaborar uma metodologia de trabalho que seja adaptada à cada realidade local.

Assim, a idéia de ter uma política de atuação diferenciada para cada território, ainda ficou somente na idealização do programa e não chegou a ter uma aplicação concreta. Se a SDT/MDA não propôs uma metodologia a ser utilizada em todos os territórios, ela também não propôs uma metodologia específica para cada um dos territórios, ela simplesmente não elaborou nenhum quadro de trabalho que orientasse os atores locais, o que resulta, hoje, numa paralisia nas atuações, dificultando a opção, no caso do território da BR-163.

A própria SDT/MDA, percebeu que, embora ela tenha planejado a oferta de instrumentos de capacitação, assessoramento, consultorias especializadas, difusão de informações e monitoramento e avaliação das ações, devido à restrição orçamentária e a baixa articulação de políticas públicas entre governos e sociedade civil, há a necessidade de ampliação, articulação e adequação da oferta de apoio da SDT/MDA à demanda dos territórios rurais (SDT/MDA, 2006). Essas necessidades continuam atuais, pois, de fato, nem os documentos institucionais e de apoio são encontrados facilmente no território da BR-163, e conseqüentemente se pode imaginar o número limitado de agentes que o tenha lidos.

A SDT/MDA pretende atingir suas quatro metas (fortalecimento da gestão social, fortalecimento das redes sociais de cooperação, dinamização econômica dos territórios rurais e articulação das políticas públicas), através de dois instrumentos: O Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável – PTDRS, e os projetos específicos dos territórios.

Acontece que em vários territórios, como é o caso da BR-163, estes instrumentos não são utilizados articuladamente o que resulta num impedimento ao avanço do processo de desenvolvimento territorial do jeito previsto pelo MDA.

## **Conclusões**

Os processos de planejamento do desenvolvimento territorial implementados pelos movimentos sociais da BR-163 estão se fortalecendo, uma vez que estes exigem do Estado o reconhecimento e respeito à definição de território e as estratégias por eles definidas.

A CIAT BR-163 precisa urgentemente de uma assessoria técnica freqüente e permanente da SDT/MDA para resgatar processos metodológicos de sensibilização e articulação que, inicialmente, deveriam ter sido

viabilizados, implementar um programa de capacitação de atores sociais, em vista, de melhorar o capital social local e desenvolver a capacidade de empoderamento dos atores sociais e da construção da(s) identidade (s) territorial (s) local (s).

A esse processo deverá integrar as ações do Plano BR-163, ZEEs (estadual, municipais e BR-163), Agenda 21, Plano Diretor, Plano de Gestão Ambiental Rural e Plano de Desenvolvimento Territorial, tendo a ênfase na efetiva participação da sociedade civil na gestão e monitoramento, e na perspectiva da otimização de investimentos e resultados. As iniciativas devem priorizar ações de fortalecimento da identidade cultural, social e econômica no âmbito do território. Caso contrário vai continuar havendo desperdício de recursos e esforços técnicos, sem a consolidação real da identidade territorial e sem avanços sociais e econômicos desejáveis ao desenvolvimento sustentável.

Hoje conclui-se que os processos de elaboração de agenda 21 e Plano Diretor, no ponto de vista da sociedade civil, não conseguem envolver significativamente a diversidade dos atores sociais, devido a dois fatores: 1) falta de mobilização por parte dos gestores públicos que procuram identificar representantes menos polêmicos para garantir a representatividade da sociedade civil; 2) o completo desconhecimento sobre o papel e importância destes instrumentos de gestão local para o desenvolvimento territorial.

Em outra perspectiva, o GESTAR BR-163, foi uma iniciativa que apesar do programa prever o ordenamento da gestão ambiental territorial, avalia-se que este foi um instrumento que apoiou a estruturação de organizações da produção familiar e viabilizou processo de comunicação e formação de lideranças dos movimentos sociais de um território. Avalia-se que este tipo de apoio deva continuar por um período mais longo, mas deixando claro o papel real deste tipo de apoio, sem exigir das organizações processos meramente burocráticos de planejamento. Na renovação do contrato para os próximos anos, deve-se priorizar ações mais localizadas visando implementar experiências inovadoras de planejamento e gestão de pequenos territórios, mantendo prioritariamente o apoio a territórios ocupados por pequenos produtores.

O processo de implementação e gestão do Plano BR-163, é um processo que continua, mas há necessidade de contemplar os demais atores; e de ir muito mais além da obra de infra-estrutura. Deve urgentemente viabilizar a regularização fundiária e as experiências que demonstre a capacidade de produção agroflorestal de pequena escala, pois, viabilizar a

produção perene e de manejo florestal é uma forma de ajudar a ordenar a ocupação e o uso dos recursos florestais como matriz de produção do desenvolvimento territorial, visto que, permite a permanência das gerações futuras na área rural com produção e geração de renda, consequentemente influenciando na segurança alimentar, na estruturação da educação e saúde. Para tal, é de extrema importância a reestruturação do sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural para difundir tecnologias de manejo florestal e de produção agropecuária em áreas alteradas de forma mais intensiva sem grandes agressões ao meio ambiente.

O resultado dessa pesquisa revela três grandes elementos que despontam como grandes empecilhos e que ainda perduram e podem contribuir para invalidar as políticas de desenvolvimento territorial na região. O primeiro, está relacionado à falta de informações à população em geral, para esclarecer a importância de tais políticas para o desenvolvimento ordenado da região. O segundo é a baixa capacidade técnica dos gestores em planejamento e gestão territorial participativa, e o terceiro diz respeito à ausência da sociedade civil com representações ativas qualitativamente para intervir politicamente no planejamento e gestão territorial pública de forma articulada às políticas privadas de desenvolvimento territorial.

É improvável que o ordenamento e o desenvolvimento territorial integrado se façam sem o consenso das estratégias entre os diferentes atores. Pois percebe-se que cada setor da sociedade tem uma leitura e uma concepção de território, mas estes não conseguem dialogar sobre a questão em favor de potencializar economicamente a produção destes territórios na perspectiva do desenvolvimento territorial. Medidas que são necessárias e urgentes, uma vez que as últimas delimitações de Unidades de Conservação proporcionaram uma nova configuração aos territórios, influenciando principalmente nas áreas de assentamentos rurais e no distrito mineiro, demonstrando que a terra hoje não é mais abundante como era antes percebida. Por outro lado, a população regional vem crescendo, logo, há necessidade de governos e sociedade civil local debater a melhor maneira de assentar famílias e propiciar produção e renda. Para tanto, é preciso rever seus comportamentos em relação a ocupação do espaço e o uso dos recursos naturais, para promoverem o planejando do desenvolvimento de longo prazo.

## **Bibliografia**

- Abramovay, Ricardo; Reginaldo Magalhães e Mônica Schröder (2005). *A agricultura familiar entre o setor e o território*. São Paulo: FEA/USP.
- Aguiar A., Richard Pasquis (2007). “O licenciamento como estratégia de controle do desmatamento ilegal: a experiência do Mato Grosso”. In: *Políticas ambientales y gobernabilidad en América latina*. Quito: FLACSO, IDDRI, CIRAD, pp. 123-146.
- Beduschi Filho, Luiz Carlos (2005). *Os desafios da pesquisa empírica em territórios rurais: atores, interesses e habilidades sociais*. São-Paulo: USP/ESALQ,
- Carvalho, Edivan (2007). *Relatório da reunião CLAT/ BR-163*. Itaituba: IPAM. (mimeo)
- Fascioni, Adonis Luiz, et al. (2005). *Relatório de apresentação das características socioeconômicas e ambientais do território da BR-163/PA*. Itaituba – PA: DFDA-PA/MDA.
- Fascioni, Adonis Luiz; et al. (2006a). *Avaliação ambiental integrada do território da BR-163*. Itaituba – PA: Projeto GESTAR UTF/BRA/060/BRA
- Fascioni, Adonis Luiz; et al. (2006b). *Relatório analítico das organizações sociais e instituições governamentais correlatas as questões rurais e ambientais*. Itaituba: Projeto GESTAR UTF/BRA/060/BRA
- Ferreira, Fernanda do Socorro Santos e Gama, Antônia do Socorro P.(2007). “Plano BR-163 Sustentável: governos e sociedade civil na elaboração e implementação de um plano de desenvolvimento sustentável para a Amazônia”. Apresentado no *II Encontro de Redes da Rede de Estudos Rurais*, setembro, 2007, Rio de Janeiro.
- Guanzirolli, Carlos Enrique (2006). *Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Niterói – RJ: Universidade Federal Fluminense.
- Hébette, J. *Cruzando a fronteira. 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia*. Belém: UFPA, 2004. 4 v.
- Homma, Alfredo Kingo Oyama (1993). *Extratativismo vegetal na Amazônia: limites e oportunidades*. Brasília, DF: EMBRAPA-SPI.
- Ipam (2004). *Relatório do encontro - O desenvolvimento que queremos: ordenamento territorial da BR 163, Baixo amazonas, Transamazônica e Xingu*. Santarém (PA). (mimeo)

- Le Moal, Maira (2007). *Desafio de se pensar o desenvolvimento territorial numa nova fronteira da Amazônia brasileira*. França: ENSAT, CIRAD, IPAM, Toulouse, 146p.
- Machado, Luciana de Oliveira Rosa (2006). *Desenvolvimento territorial – um marco conceitual*. Brasília – DF: UNB/CDS/Doutorado em Política e Gestão do Meio Ambiente.
- Oliveira, Ariovaldo U. de et al. (2005). *Amazônia revelada, os descaminhos ao longo da BR-163*. Brasília: CNPq.
- Pasquis, Richard (2007a). “Développement territorial au Brésil: concepts, méthodes et résultats préliminaires”. *Colloque international Problèmes dans l'appropriation territoriale du développement durable: une modernité réinventée?* Université de Pau et des pays de l'Adour, 21-22-23 Novembre, 2007.
- Pasquis, Richard, et al (2007b). “Développement territorial en Amazonie: défis et enjeux”. *Congrès bisannuel du GIS, réseau Amérique latine, territoires et sociétés dans les Amériques*. Rennes, 15-17 novembre, 2007.
- SDT/MDA (2004). *Orientações para a prática no apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais* - Documento de circulação interna; Brasília – DF, junho 2004.
- SDT/MDA (2006). *Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais – Guia para a Organização social* – Documentos de Apoio 03. Brasília – DF, março 2006.
- Vargas G. e Richard Pasquis (2007). “Gobernanza y bienes comunes en la Amazonia brasileña”. Em: *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Quito: FLACSO, IDDRI, Cirad, pp.107-12.
- Van Vliet, G. et al. (2007). *Análisis de la puesta en aplicación de políticas e instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial en las microregiones “BR-163” (Pará) y “Baja Amazonas” (Pará)*. (mimeo).

La primera edición de *Territorios y sociedades en un mundo en cambio: miradas desde iberoamérica México* de Julio Guadarrama García, Javier Delgadillo Macías y Fábio Fonseca Figueiredo, coeditada en México por el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM y el Colegio de Tlaxcala, se terminó de editar y reproducir en formato electrónico el 10 de diciembre de 2014, por El Colegio de Tlaxcala, A.C. La edición consta de 500 unidades. El cuidado de la edición electrónica estuvo a cargo de: Elodie Aragón Gohory-Villain, Johana Carmona Flores, Rafael Cruz Sánchez, Bernabé Ramírez Palma, Guillermo Aragón Loranca. Se emplearon tipos Garamond de 8, 9, 10, 12 y 18 puntos.