

VILLAS MISÉRIA E ASSENTAMENTOS INFORMAIS EM BUENOS AIRES

O ENTENDIMENTO DO VALOR E DA RELAÇÃO ENTRE ESPAÇO URBANO, SOCIAL E POLÍTICO
NO CONTEXTO ARGENTINO



Inês de Azeredo Mora David de Matos

Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitetura

Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade de Coimbra | Departamento de Arquitetura

sob a orientação do Professor Doutor Pedro Filipe Rodrigues Pousada | Julho de 2018

VILLAS MISÉRIA E ASSENTAMENTOS INFORMAIS EM BUENOS AIRES

O ENTENDIMENTO DO VALOR E DA RELAÇÃO ENTRE ESPAÇO URBANO, SOCIAL E POLÍTICO
NO CONTEXTO ARGENTINO

Inês de Azeredo Mora David de Matos

NOTA À EDIÇÃO

As citações transcritas em português referentes a edições de língua espanhola e inseridas no corpo de texto foram sujeitas a uma tradução da responsabilidade da autora.

A presente dissertação segue o novo Acordo Ortográfico.

São utilizadas as normas APA para citações e referência.

AGRADEÇO

Ao professor Pedro Pousada, pelo acompanhamento, pelas conversas pertinentes, e sobretudo pelo reconhecimento das minhas competências, que despertou e incentivou desde o primeiro ano do meu percurso acadêmico.

Ao Pablo Vitale, pela gentileza e predisponibilidade, cuja cooperação foi imprescindível para a culminação da investigação.

Aos restantes professores, colegas e amigos sempre acessíveis quando necessário para o fornecimento de informação ou material.

A todos aqueles que se encontram na minha segunda cidade e que souberam fazer da distância geográfica um problema menor.

A quem, por motivos superiores, não pôde mais acompanhar esta minha jornada, mas que faz e fará parte desta e de todas as conquistas que alcançar ao longo da minha vida.

A todas as minhas amigadas, pelo apoio e presença, em especial ao *elite* por todo o companheirismo que tornou este percurso ainda mais memorável.

Aos meus pais, irmãs e avós, sem os quais nenhum sucesso teria sido possível.

“O útero materno é a nossa primeira casa, democrática e igualitária, origem comum hospedada por uma mulher / Já na Terra, o Homem procurou refúgios para compreender a sua existência e continuar o caminho do seu destino / Sabemos de cavernas, palafitas, oásis / Até à Idade Média o Homem construiu o seu habitat para sentir-se tal, trabalhador e criativo / Mas começou a delinear-se no domínio de uns sobre outros e criaram-se desigualdades no habitat humano, o castelo rodeado de súbditos / Triste versão que ainda persiste como repartição do território / A partir daquele momento sob o preceito de nos diferenciarmos uns dos outros, o habitat como pele desta expressão, converteu-se num bem de especulação em detrimento da grande maioria / As formas democráticas da sociedade moderna não conseguiram alterar essa mentalidade nem as cidades desiguais do planeta, onde o Homem perdeu a sua centralidade / São úteros que geram negócios e ganâncias materiais / Esquecemo-nos da natureza pródiga e atentamos no seu cuidado e preservação / Este dom que é o nosso mundo, o nosso habitat, não o desfrutamos e até parece que não o aceitamos como é.” (Frangella, 2016, p.87)

RESUMO

A presente dissertação pretende formular uma aproximação teórica às dimensões urbanas, políticas e sociais da cidade de Buenos Aires, entendida como espaço urbano planejado, a partir de um fenômeno historicamente transversal e, à escala mundial, cada vez mais alarmante: as *villas* miséria e os assentamentos informais, por sua vez entendidos como espaços urbanos improvisados.

O papel das autoridades governamentais, bem como o da sociedade, desde a origem do fenômeno em 1930, e até 1983 quando o país recupera a democracia, orientou-se – com algumas exceções – para a exclusão dos setores populares e dos seus modos de habitar precários, percebidos durante décadas como excessos da sociedade civil. A Capital Federal foi persistentemente considerada o lugar designado para as elites sociais, para quem os “inconvenientes” segmentos de pobreza representavam uma resistência à materialização da cidade perfeita que idealizavam, para o efeito, promovendo a redistribuição ou a evacuação desses setores para as extensas zonas da periferia metropolitana. Historicamente, as distintas políticas públicas – urbanas e sociais – implementaram-se com diferentes níveis de articulação e definiram uma série de conflitos entre as entidades políticas e legais e os grupos organizados dos *movimientos villeros*. No novo milênio, após décadas de reivindicações pelo justo e equilibrado usufruto do espaço urbano, os setores populares conquistaram certa legitimidade para com o Estado e para com a sociedade, inicialmente garantida através do reconhecimento oficial do *dereito a uma habitación digna* na Constituição Nacional Argentina, por extensão simbolizando a validação do ideal do *dereito à cidade* ou *le droit à la ville*, e logo da participação ativa dos moradores nas decisões públicas e urbanas, promovendo a urbanização dos seus bairros – ou a *humanização* da sua condição de vida.

Na América Latina, onde um extenso e crescente setor populacional improvisa as suas próprias soluções habitacionais através da informalidade, da autoconstrução e da autogestão, revela-se pertinente compreender de que forma se manifestaram as ações estatais nesses segmentos populares ao longo do agitado século XX no contexto argentino. Oscilantes entre políticas de radicação e erradicação, de permissividade e intolerância, e com um maior ou menor grau de brutalidade física e psicológica – e de sucesso político –, estudar as sucessivas tentativas de solucionar esta complexa problemática permite entender até que ponto se cumpre, ou não, o *dereito à cidade* em Buenos Aires na atualidade.

A investigação é também um apelo à reflexão sobre o papel do indivíduo como ser social, do arquiteto como organizador do espaço e da arquitetura como criadora dos múltiplos espaços da vida coletiva e urbana, entendendo o conceito do *lar* como a mais básica necessidade do ser humano.

Palavras-chave: Buenos Aires; urbanismo; sociedade; política; segregação socio-territorial; assentamento informal; *villa*; *habitat* popular; direito à cidade; radicação; erradicação; *Villa 31-31 bis*; *movimientos villeros*.

ABSTRACT

The thesis here presented intends to conceive a theoretical approach to the urban, political and social dimensions of Buenos Aires, assumed as a planned space, through an historical and alarming situation that has been increasing worldwide: the *villas* and the informal human settlements, therefore assumed as improvised urban spaces.

The role of the governmental authorities, as well as the society's, since the slum's origins around 1930 and until 1983 – when the country reestablishes the democracy – has, with limited exceptions, guided its policies towards the ideal of excluding the social groups from the society along with its precarious means of living, for decades, seen as excesses of the civil society. The Federal City was mainly appreciated as the designated place for the social elites, for whom the “drawbacks” threads of poverty represented a resistance to the materialization of the perfect city that had always been designed, to that end promoting the redistribution or the evacuation of these social groups to the extensive areas of the metropolitan periphery. Historically, the different policies – mainly urban and social – have been implemented with different articulation levels, creating a series of conflicts between the political and legal entities and the organized groups known as *movimientos villeros*. In the new millennium, after decades of conflicts and demands for an equal and stable practice of the urban space, these social groups finally gained some legitimacy before the Government and the society, initially guaranteed by the official recognition of the *right to a decent dwelling* by the National Argentine Constitution, by extension meaning the legal validation of the *right to the city* – or *le droit à la ville* –, and furthermore allowing the active participation of the informal residents in the urban and public decisions, promoting the urbanization of their neighborhoods – or the *humanization* of their life condition.

9

In Latin America, where an extensive and growing social segment improvises its own housing solutions by the means of informality, self-construction and self-management, it becomes essential to understand the influence of the governmental solutions over these groups along the agitated 20th century. Wavering between tolerance and intolerance policies, and with more or less physical and psychological brutality and political success, learning about the continuous attempts to solve this complex matter also allows to understand to what extent is the *right to the city* being accomplished or not in Buenos Aires nowadays.

This study is also a request for reflecting about the role of the individual as a social being, the architect as a space organizer and the architecture as the main creator of the multiple spaces that form the collective and urban life, assuming the concept of *home* as the most basic need of the human being.

Keywords: Buenos Aires; urbanism; society; politics; social and special segregation; informal settlement; slum; *villa*; social housing; right to the city; eradication; *Villa 31-31 bis*; *movimientos villeros*.



1. *Metropolis*. Paul Citroen: 1923

NOTA PRÉVIA

“The city [...] is: man’s most consistent and on the whole, his most successful attempt to remake the world he lives in more after his heart’s desire. But, if the city is the world which man created, it is the world in which he is henceforth condemned to live. Thus, indirectly, and without any clear sense of the nature of his task, in making the city man has remade himself.” (Park, 1967, p.3, citado em Harvey, 2008)

Buenos Aires, Argentina, é a terceira maior metrópole da América Latina e, em simultâneo, palco onde acontece um “teatro” de improvisos constantes com situações inesperadas, personagens que se alternam e alteram, envelhecem e rejuvenescem, numa azáfama de movimento, luzes e ruído, assemelhando-se tal extravagância à capacidade de regeneração característica da cidade genérica de Rem Koolhaas:

“Now switch off the sound – silence, a welcome relief – and reverse the film. The now mute but still visibly agitated men and women stumble backward; the viewer no longer registers only humans but begins to note spaces between them. The center empties. [...] Relief... it’s over. That is the story of the city. The city is no longer. We can leave the theater now...” (Koolhaas, 1995, p.1264)

Após um ano de ausência, o regresso ao meu pacato país – entenda-se tal adjetivo como não depreciativo nem enaltecedor, fazendo jus ao seu sentido de neutralidade – confirmou o valor de *mais conhecer* para *melhor saber*, isto é, quanto mais conhecermos fora da nossa cidade mais saberemos sobre ela¹ (Calvino, 2015, p.36). O regresso simbolizou o “fim do teatro” e onde antes se ouvia aquilo que aparentava ser um fragor rotineiro de uma forte realidade física e sensorial, deu lugar a leves murmúrios, ainda visuais e sonoros, mas sobretudo intelectivos, que só a memória consegue alcançar: o silêncio e o afastamento revelaram-se importantes “ferramentas” para aflorar a percepção do “ruído” que existiu, e melhor compreender a sua essência. A chegada a um lugar inabitual evoca a multiplicidade de imagens e sensações guardadas na nossa mente, e o nosso subconsciente entra num processo múltiplo, absorvendo a novidade e em simultâneo produzindo novas problemáticas ou sensações, que podem ser ora uma reprodução das que já existiam ora a sobreposição e/ou o acrescento da nova informação. Se a nossa mente é de tal maneira híbrida, e “*a memória é redundante*”² (Calvino, 2015, p.28), a concretização de qualquer juízo em torno do assunto tornar-se-ia, naturalmente, alvo de um

1 *“[...] quanto mais se perdia em bairros desconhecidos de cidades longínquas, mais compreendia as outras cidades que tinha atravessado para chegar lá, e voltava a percorrer as etapas das suas viagens, e aprendia a conhecer [...] os lugares familiares da sua juventude, e os arredores da casa [...]”* (Calvino, 2015, p.36)

2 *“Eu também estou de regresso a Zirna: a minha recordação compreende dirigíveis que voam em todos os sentidos à altura das janelas, ruas de lojas onde se desenham tatuagens na pele aos marinheiros, comboios subterrâneos apinhados de mulheres obesas cheias de calor. Em contrapartida, os companheiros que estavam comigo na viagem juram que viram um único dirigível [...], um único tatuador [...], uma única mulher gordíssima [...]. A memória é redundante: repete os sinais para que a cidade comece a existir”* (Calvino, 2015, p.28).



2



3



4



5

2. Demolições para o alargamento da Avenida *Corrientes*. Buenos Aires, 1935

3. | 4. | 5. Demolições para as diferentes etapas de construção e alargamento da Avenida *9 de Julio*. Buenos Aires, respetivamente 1937, 1944 e 1969

debate quase interminável pelo seu sofisticado caráter de alteridade.

Italo Calvino (2015), em *As Cidades Invisíveis*, possibilita ao leitor uma reflexão interessante sobre a “*hibridez*” da nossa mente e a “*redundância*” da nossa memória, onde passado, presente e futuro se entrelaçam de forma quase humorística: numa cidade provinciana que se tornara metrópole, os seus cidadãos demonstram uma clara preferência sobre a cidade antiga, então, é “*através do que se tornou que se pode repensar com nostalgia o que era*” (Calvino, 2015, p.39), logo, só o surgimento de algo novo permitiu apreciar o estado precedente. Também Zaida Muxí (2004) comenta aquilo que entende como simulações contemporâneas do passado³, de uma cultura arquitetônica apoiada na nostalgia da *busca pelo modelo arquitetônico ideal*, e na ideia de que o passado sempre foi melhor:

“A eterna desilusão pelo paraíso perdido transforma-se no anseio pela idealizada cidade do passado, tranquila, humana e sem receios [...]. Um simulacro que se instala para converter-se em realidade; uma procura por cidades iguais, [...] de espaços controlados que separam o estranho, o “outro”, que se converte num elemento perigoso.” (Muxí, 2004, p.22)

Na década de 1930, Roberto Arlt e Ezequiel Martínez Estrada interpretavam de forma idêntica aquilo que simbolizava a construção da *Avenida 9 de Julio*⁴, identificando a relação entre o construído e o destruído, e entre a cidade a sociedade que a habita:

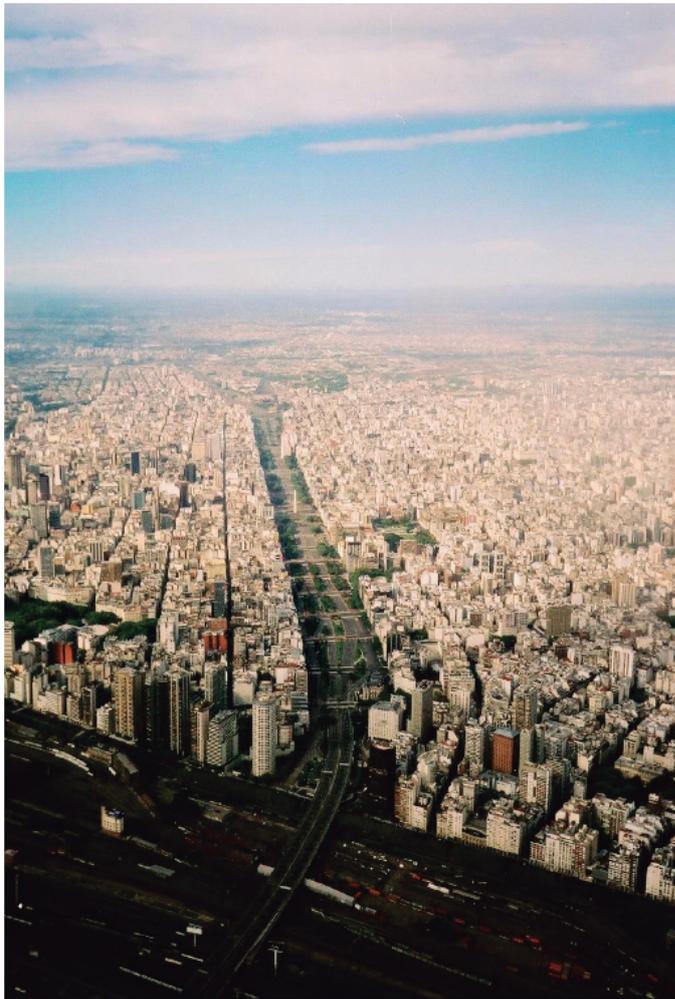
“O homem deseja o novo. [...] Desde então e até à repugnância que experimentam para com o passado a maioria dos seres normais, porque o passado é sempre a negação do hoje. [...] Ver destruir é o espetáculo que o homem mais gosta de presenciar porque o seu instinto diz-lhe que com aquilo que se destruiu levantar-se-á algo novo.” (Arlt, 1937)

“Os demolidores apagam o seu próprio passado, arrasando o Passado, e constroem um monumento no lugar daquele que derrubam [...] Enquanto dura a agonia da demolição e se desarma bruta e com cuidado aquilo que se fez com esperança e fervor, vão-se descobrindo as entranhas do edifício. Então advertimos que não era uma casa que se demolia, se não um lar, a residência de uma família, um lugar para nascer e morrer.” (Estrada, 2001, p.75)

O ser humano tende, por natureza, a pensar no que já não existe e a agir em conformidade com a possibilidade do inexistente, oscilando entre o *ser* e o *estar*: está no presente, derruba ou simula

3 Em *La Arquitectura de la Ciudad Global*, a arquiteta Zaida Muxi faz referência à cidade como cenografia e como uma reprodução arquitetônica baseada na imagem, que tem como consequência “reconstruções do passado” ou “simulacros da história”, como por exemplo um edifício gótico construído na atualidade por motivos estéticos ou a transformação de centros urbanos tradicionais em “museus históricos ao ar livre” para o consumo turístico. Estas reconstruções simuladas *naturais ou históricas* tornam-se, em muitos casos, “*identidades coreografadas*”, numa tentativa de pertencer a um espaço (-tempo) e de “*simular autenticidade*”, como tal, simbolizando algo que a sociedade que os habita *deseja ser mas não é* (Muxi, 2004, pp.16-22).

4 A introdução da grande avenida *porteña* na malha urbana de Buenos Aires causou um abrupto processo de demolições, despejos e protestos por parte de comerciantes e moradores.



6. Construção da Avenida 9 de Julio próxima da sua inauguração. Buenos Aires, outubro de 1937
7. | 8. Inauguração da Avenida 9 de Julio. Buenos Aires, outubro de 1937
9. Artéria urbana: Avenida 9 de Julio. Buenos Aires, s.d.

o passado e cobiça um futuro ainda por construir. Então, como entender a cidade? O conjunto de todas as realidades forma as partes de um sistema universal ao qual pertencem, despertando a urgência (pessoal) de aprofundar as muitas interpretações que, como tantas outras, a palavra *cidade* pode tomar. Se vista como cenário urbano, a cidade representa apenas uma parte do sistema geral ao qual pertence, que é o corpo social. Contudo, apesar de se expor através de dois conceitos aparentemente distintos e isolados, *sociedade* e *espaço*, a infinidade de relações de caráter funcional que faz a ligação entre os dois é, determinadamente, indireta e complicada (Benevolo, 1984, p.19). Se (utopicamente) ponderadas todas essas relações, concluir-se-ia talvez que a *cidade* é feita da *sociedade* e do *espaço* que contém. Ao mesmo tempo, a *sociedade* compreende, também ela, o *espaço* físico e o cívico, que inclui o cultural, o político, o coletivo, o social. Então, a sociedade é feita de múltiplos *espaços*, e a cidade é feita de *sociedade* e de *espaço*, numa lógica de correlações quase infinitas.

Os limites que desenhavam estes três conceitos – *sociedade*, *espaço* e *cidade* – são difusos e difíceis de circunscrever, pelo caráter simultâneo de interdependência e de autonomia que apresentam. O fim de uma viagem deu início a uma nova jornada, que procurará entender e desmistificar o valor e a relação entre essas noções, e as outras que compreendem a vida social.

SIGLAS E ACRÓNIMOS

AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
ANV	Administración Nacional de la Vivienda
BHN	Banco Hipotecário Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo (Inter-American Development Bank)
CABA	Cidade Autónoma de Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)
CAVP	Comisión Asesora de la Vivienda Popular
CGTA	Confederación General del Trabajo de los Argentinos
CMV	Comisión Municipal de la Vivienda (de la Ciudad de Buenos Aires)
CNCB	Comisión Nacional de Casas Baratas
FADU	Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (de la Universidad de Buenos Aires)
FVE	Federación de Villas de Emergencia
GBA	Grande Buenos Aires
IEHu	Instituto de la Espacialidad Humana
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
ISI	Industrialização por Substituição de Importações (Industrialización por Sustitución de importaciones)
MCBA	Municipalidade da Cidade de Buenos Aires (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires)
MOP	Ministério de Obras Públicas
MSTM	Movimiento de los Sacerdotes para el Tercer Mundo
NAU	Novos Assentamentos Urbanos (Nuevos Asentamientos Urbanos)
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NHT	Núcleos Habitacionais Transitórios (Núcleos Habitacionales Transitorios)
PEVE	Plan de Erradicación de Villas de Emergencia
SCA	Sociedad Central de Arquitectos
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión de la Nación Argentina

OCUPAÇÕES ORGANIZADAS SOBRE TERRAS VAZIAS OU *TOMAS DE TIERRAS*

TIPOLOGIA	LOCALIZAÇÃO	OCUPAÇÃO / PRODUÇÃO	RELAÇÃO COM A TRAMA URBANA	EXPECTATIVA OU VALOR SOCIAL
<i>VILLA</i> <i>VILLAS MISÉRIA</i> OU <i>VILLAS DE</i> <i>EMERGÊNCIA</i>	CABA (PRINCIPAL). PRIMEIRA COROA, ZONAS INTERSTICIAIS E CONSOLIDADAS	OCUPAÇÃO ILEGAL DE TERRAS / PRODUÇÃO AUTÓNOMA	DESENHO IRREGULAR. SEM CUIDADOS URBANÍSTICOS. ESTRUTURAS ESPONTÂNEAS E IMPROVISADAS	CARÁTER TEMPORÁRIO. EXPECTATIVA DE MELHORAR A CONDIÇÃO SOCIAL E HABITACIONAL E ALTERAR O LOCAL DE RESIDÊNCIA
LOTEAMENTOS/ <i>LOTEOS</i> ECONÔMICOS OU POPULARES	PERIFERIA. ZONAS MAIORITARIAMENTE NÃO CONSOLIDADAS	SEMI-LEGAL, POUCOS REGULAMENTOS IMPEDITIVOS / AUTÓNOMA, APOIO PONTUAL DE ONG'S E EMPRESAS IMOBILIÁRIAS	DESENHO REGULAR. RESPEITAM O DESENHO DOS QUARTEIRÕES. ESTRUTURAS IMPROVISADAS MAS PONDERADAS	CARÁTER DE PERMANÊNCIA, BAIRRO FAMILIAR
ASSENTAMENTOS / <i>ASENTAMIENTOS</i>	PERIFERIA. PRIMEIRA COROA E PARTES DA SEGUNDA COROA. ZONAS NÃO CONSOLIDADAS	ILEGAL, DIVISÃO DE TERRAS SEMI-LEGAL / AUTÓNOMA, APOIO PARCIAL DE ENTIDADES DO RAMO IMOBILIÁRIO E GOVERNAMENTAIS	DESENHO REGULAR. RESPEITAM O DESENHO DOS QUARTEIRÕES. ESTRUTURAS IMPROVISADAS MAS PARCIALMENTE PONDERADAS	CARÁTER DE PERMANÊNCIA. EXPECTATIVA DE REGULARIZAÇÃO DOMINICAL E DE SE TORNAR UM BAIRRO FORMAL
Novos ASSENTAMENTOS URBANOS (NAU)	CABA. ZONAS INTERSTICIAIS E CONSOLIDADAS	OCUPAÇÃO ILEGAL DE TERRAS / PRODUÇÃO AUTÓNOMA	DESENHO IRREGULAR. SEM CUIDADOS URBANÍSTICOS. ESTRUTURAS ESPONTÂNEAS E IMPROVISADAS	CARÁTER TEMPORÁRIO. EXPECTATIVA DE MELHORAR A CONDIÇÃO SOCIAL E HABITACIONAL E ALTERAR O LOCAL DE RESIDÊNCIA

10. Tipologias de *habitat* informal na Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA): ocupações organizadas sobre terras vazias ou *tomas de tierras*.

ORIGEM

PRINCIPAIS CAUSAS

PRIMEIRA *VILLA*
MISÉRIA: 1930 *VILLA*
ESPERANZA, EM
PUERTO NUEVO DE
RETIRO. DÉCADA DE
PROLIFERAÇÃO: 1940

BOOM EMIGRATÓRIO (PRINCIPALMENTE EUROPEU). ALTA DEMANDA HABITACIONAL E DENSIFICAÇÃO DO CENTRO. GRANDE DEPRESSÃO DE 1930 E ALTERAÇÃO DO MODELO AGROEXPORTADOR PRODUTIVO (PROCESSO *ISI*). DETERIORAÇÃO DAS ECONOMIAS PRODUTIVAS DAS PROVÍNCIAS DO INTERIOR E POSTERIOR ÊXODO RURAL. POSTERIOR *BOOM* DE ESTRANGEIROS DOS PAÍSES LÍMITROFES. PÓS-DEMOCRACIA PERMITIU O REPOVOAMENTO DOS ESPAÇOS E PROVOCOU O CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO EXPONENCIAL E O DETERIORAÇÃO E SOBRELOTAÇÃO DAS ESTRUTURAS

DÉCADAS DE
PROLIFERAÇÃO: 1940 E
1950

CRISE GENERALIZADA. PROCESSOS DE ERRADICAÇÃO DAS *VILLAS*. ALTERAÇÕES REGULAMENTARES NO CENTRO URBANO, DESMANTELAMENTO DAS POSSIBILIDADES DOS SETORES POPULARES, MOVIMENTO CENTRÍFUGO E EMPOBRECIMENTO DE UM GRANDE SETOR DA CLASSE MÉDIA. ZONAS OCIOSAS E POUCO CONSOLIDADAS NA PERIFERIA, ONDE EXISTIA MAIOR PERMISSIVIDADE REGULAMENTAR A NÍVEL URBANÍSTICO, TERRENOS E CUSTO DE VIDA MAIS BARATOS

PRIMEIROS
ASSENTAMENTOS:
DÉCADA DE 1980.
DÉCADA DE
PROLIFERAÇÃO: 1990

MEDIDAS *PERONISTAS* PROMOVERAM A PRIMEIRA GRANDE EXPANSÃO SUBURBANA POPULAR: NACIONALIZAÇÃO DOS TRANSPORTES PÚBLICOS. SUBSÍDIOS, AUMENTO DOS SALÁRIOS E DA QUALIDADE DE VIDA DOS TRABALHADORES. AUMENTO DOS TEMPOS LIVRES PARA DESLOCAÇÕES CENTRO-PERIFERIA E AUTOCONSTRUÇÃO DAS HABITAÇÕES. ALTERAÇÃO DA ESTRATÉGIA DOS MERCADOS IMOBILIÁRIOS. CONSTRUÇÃO DE COMPLEXOS DE HABITAÇÃO SOCIAL E CONSOLIDAÇÃO DOS PRIMEIROS NÚCLEOS PERIFÉRICOS

DÉCADAS DE
PROLIFERAÇÃO: 1990 E
2000

FORMALMENTE SÃO EQUIVALENTES ÀS *VILLAS* DE EMERGÊNCIA, MAS COM ORIGEM MAIS RECENTE. ORIGINADAS PELOS PROCESSOS DE RADICAÇÃO E TOLERÂNCIA, E REPOVOAMENTO DAS *VILLAS* NO CENTRO, QUE PERDEM A CAPACIDADE PARA ALBERGAR TANTA GENTE. GRANDE CRISE ECONÓMICA DE 2001

OCUPAÇÕES OU TOMAS DE IMÓVEIS OCIOSOS E *HABITAT* PRECÁRIO DE PRODUÇÃO ESTATAL

TIPOLOGIA	LOCALIZAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
NUCLEOS HABITACIONAIS TRANSITÓRIOS E BAIROS MUNICIPAIS	CABA PRINCIPALMENTE NA ZONA SUL. ZONAS PERIFÉRICAS	COMPLEXOS DE HABITAÇÃO SOCIAL COLETIVA CONSTRUÍDOS POR AÇÕES GOVERNAMENTAIS, QUE ADQUIRIRAM CATEGORIZAÇÃO DE HABITAÇÃO PRECÁRIA E INFORMAL POR FALHAS CONSTRUTIVAS E ARQUITETÓNICAS E POR DESINTEGRAÇÃO URBANÍSTICA, TERRITORIAL E SOCIAL. NHT CRIADOS COMO HABITAÇÃO TRANSITÓRIA PARA OS MORADORES EXPULSOS DAS <i>VILLAS</i> DA CABA, ACABARAM POR SE TORNAR HABITAÇÃO DEFINITIVA
OCUPAÇÕES DE IMÓVEIS OCIOSOS	CABA, EM ZONAS INTERSTICIAIS E CENTRAIS, ALGUMAS ZONAS PERIFÉRICAS, MAIORITARIAMENTE INDUSTRIAIS E ZONAS CENTRAIS DE MUNICÍPIOS DA PRIMEIRA COROA	OCUPAÇÕES ILEGAIS DE IMÓVEIS ABANDONADOS, INACABADOS E/OU DESOCUPADOS, PRIVADOS OU PÚBLICOS - VIVENDAS, ARMAZÉNS, FÁBRICAS, HOSPITAIS, <i>ETC.</i> EM ALGUNS CASOS, OS INTERIORES FORAM COMPARTIMENTADOS PELOS MORADORES E ARRENDADOS INFORMALMENTE COMO UNIDADES HABITACIONAIS
CONVENTILLOS E CASAS DE INQUILINATO	CABA EM BAIROS TRADICIONAIS. PREDOMINANTES NA ZONA SUL E NO CENTRO HISTÓRICO. ALGUMAS CASAS DE INQUILINATO EM MUNICÍPIOS DA AMBA.	CASAS COLETIVAS ONDE CADA QUARTO É ARRENDADO POR UM GRUPO OU FAMÍLIA. NORMALMENTE POSSUI UM OU MAIS PÁTIOS E SÃO CONSTRUÍDOS EM MATERIAIS PRECÁRIOS. SOFREM DE UM ESTADO CRÍTICO DE SOBRELOTAÇÃO. HIGIENE E INSTALAÇÕES ESCASSAS E INADEQUADAS, NORMALMENTE PARTILHADAS POR GRUPOS NUMEROSOS
HOTELES-PENSIÓN	CABA, COM PREDOMINÂNCIA NA ZONA SUL. ALGUMAS ZONAS CENTRAIS DE MUNICÍPIOS DA AMBA	CASAS COLETIVAS URBANAS QUE ALBERGAM FAMÍLIAS NUMEROSAS. SÃO EQUIVALENTES ÀS CASAS DE INQUILINATO, ALEGADAS COMO HABITAÇÃO TEMPORÁRIA

11. Tipologias de *habitat* informal na Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA): ocupações de imóveis ociosos e *habitat* precário de produção estatal.

ORIGEM

PRINCIPAIS CAUSAS

BAIRROS MUNICIPAIS E COMPLEXOS HABITACIONAIS: INICIADOS NA DÉCADA DE 1940 E CONTINUADOS A PARTIR DE 1955. DÉCADAS DE PROLIFERAÇÃO: 1960-1970
NHT: DÉCADAS DE 1960-1970

A DESINTEGRAÇÃO SOCIAL E A FALTA DE CAPACIDADE ECONÓMICA POR PARTE DAS FAMÍLIAS PARA GARANTIR A MANUTENÇÃO DOS ESPAÇOS, PROVOCARIA O PROGRESSIVO DETERIORAÇÃO DA QUALIDADE DE VIDA DAS MESMAS, BEM COMO A DEGRADAÇÃO DOS ESPAÇOS COMUNITÁRIOS E DOS EDIFÍCIOS. NHT: CONSTRUÍDOS PELO *PEVE*, SERVIAM PARA ALBERGAR OS *VILLEROS* ERRADICADOS ANTES DE PASSAREM À HABITAÇÃO PERMANENTE QUE NÃO CHEGARIA A SER CONCEBIDA

DÉCADAS DE PROLIFERAÇÃO: 1980-1990

PROCESSOS SEMELHANTES AOS QUE CAUSARAM O MOVIMENTO CENTRÍFUGO DOS SETORES POBRES PARA A PERIFERIA E QUE ORIGINARAM OS ASSENTAMENTOS, DIRECIONADOS AOS GRUPOS QUE PERMANECERAM NO CENTRO URBANO SEM RECURSOS PARA ACEDER AOS MERCADOS IMOBILIÁRIOS E ECONÓMICOS FORMAIS

DÉCADAS DE PROLIFERAÇÃO DOS *CONVENTILLOS*: 1880-1910. AS NOVAS CASAS DE *INQUILINATO* TORNARAM-SE MAIS COMUNS NO NOVO MILÊNIO

GRANDE *BOOM* IMIGRATÓRIO DE FINAIS DO SÉCULO XIX E INÍCIOS DO XX, INSTALAVAM-SE NO *HOTEL DE INMIGRANTES* E LOGO PASSAVAM PARA O *CONVENTILLO*. PRÉVIO ÊXODO INTERNO DO SUL PARA O NORTE PROVOCOU O ABANDONO DOS ANTIGOS CASARÕES COLONIAIS OU *PETIT-HOTELS* PERTENCENTES ÀS CLASSES ALTAS, MUITOS REAPROVEITADOS PARA ALBERGAR NUMEROSAS FAMÍLIAS. COM O TEMPO, O MERCADO IMOBILIÁRIO E PEQUENOS PROPRIETÁRIOS APROPRIARAM-SE DA SITUAÇÃO COMO UMA OPORTUNIDADE DE NEGÓCIO

ORIGEM: FINAIS DA DÉCADA DE 1950. PROLIFERAÇÃO PROGRESSIVA AO LONGO DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

SANÇÃO DA *LEI 14.821* HABILITA A HOSPEDAGEM COMO VIVENDA TRANSITÓRIA

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	25	
I	CIDADE: ESPAÇO FÍSICO E ESPAÇO INTELECTUAL	35	
	1 O ESPAÇO URBANO IMPROVISADO NA CIDADE PLANEADA	43	
	2 BUENOS AIRES, ARGENTINA: COMPOSIÇÃO E MORFOLOGIA	59	
II	VILLAS MISÉRIA E ASSENTAMENTOS INFORMAIS	69	
	3 CONCEITO E DEFINIÇÃO	72	
	4 ORIGENS E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA	89	
III	ESPAÇO FÍSICO E ESPAÇO POLÍTICO: QUATRO PERÍODOS HISTÓRICOS	117	
	5 1943-1955: A CIDADE <i>PERONISTA</i>	121	23
	6 1955-1976: INÍCIOS DA ERRADICAÇÃO E DO PERÍODO DITATORIAL	143	
	7 1976-1983: ERRADICAÇÃO E TERRORISMO DE ESTADO	155	
	8 1983-2000: DEMOCRACIA E RADICAÇÃO	169	
IV	NOVO MILÊNIO, DIREITO AO ESPAÇO URBANO E LUTAS POPULARES	179	
	9 A <i>VILLA 31</i> COMO PARADIGMA DA RESISTÊNCIA POPULAR	187	
	10 INTEGRAÇÃO OU URBANIZAÇÃO? A SITUAÇÃO ATUAL	201	
	11 O DIREITO AO ESPAÇO URBANO E A NOVA AGENDA URBANA	209	
	A CIDADE, A SOCIEDADE E O PAPEL DO ARQUITETO	221	
	REFLEXÕES FINAIS	235	
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	249	
	FONTES DE IMAGENS	257	
	ANEXOS: CONVERSA COM PABLO VITALE	269	

INTRODUÇÃO

Como afirma Leonardo Benevolo em *A cidade e o arquiteto* (1984), só “*movendo-nos no cenário da cidade*” através da experiência prática de caminhar, habitar e viver, será possível uma aproximação autêntica das variáveis e intrincadas características de uma *sociedade* e de uma *cidade*. Entender estas duas noções transitórias na sua essência, *sociedade* e *cidade*, e as afinidades e contradições que estabelecem entre si, pressupõe o recurso a uma prática sensorial e concreta.

Nesse sentido, a experiência de residir e estudar um ano na Argentina, em Buenos Aires, possibilitou a concretização do presente trabalho. A pertinência da eleição de Buenos Aires como caso de estudo particular nasce dessa experiência entendida como *praxis*.

Buenos Aires surgiu, para mim, como a cidade do caos e da ordem, uma cidade múltipla e mutável. Foi o regresso às minhas pacíficas origens portuguesas que despertou a importância de aprofundar estas questões que, na minha perspetiva, careciam ainda de uma delimitação conceptual, da qual decidi ir ao encontro. A eleição do objeto de estudo surgiu após iniciar uma investigação sobre conceitos que pareciam indefinidos, associados a uma análise sobre o contexto urbano, político e social da Argentina e particularmente da sua capital. Ao desdobrar as minhas memórias dentro de um quadro ideológico ainda difuso, não tardaria em compreender que o *caos* que eu mesma procurava interpretar espasmava a sua expressão máxima num fenómeno que outrora desconhecia presencialmente: os assentamentos humanos informais.

Nesse contexto, o meu mapa mental rapidamente se circunscreveu a um eloquente momento do meu quotidiano *porteño*. O percurso repetido durante seis meses para me dirigir à *Faculdade de Arquitectura, Diseño e Urbanismo* da Universidade de Buenos Aires (*FADU, UBA*), a partir da estação do bairro de *Retiro*, foi a ocasião que motivou a análise do fenómeno característico de uma polarização social e urbana extrema que compunha a paisagem daquela urbe. Lento e desgastado pelo tempo, o comboio que percorria as linhas paralelas à margem do *Río de La Plata* no sentido norte-sul, aparecia como uma separação física de duas realidades sociais e urbanas. A margem direita da viagem de ida permitia a observação detalhada das inúmeras construções que compõem a *Villa 31-31 bis*, bairro informal constituído por estruturas improvisadas e admiravelmente suportadas pela fragilidade dos precários materiais, tão tangentes ao viaduto da Autoestrada *Illia*, que levantava a dúvida sobre qual dos dois teria ocupado aquele território em primeiro lugar. Contrariamente, a margem oposta exibia o faustoso bairro de *Recoleta*, seguido de outros – *Palermo, Belgrano e Nuñez* – até à ponta mais a Norte da Capital Federal, conformando uma barreira visual de edifícios de escala relativamente pequena quando confrontados com os arranha-céus que pontuavam a silhueta dos bairros mais ricos da Capital.

Cedo me apercebi que a proximidade física dos dois mundos se encontrava separada, não só

pelas linhas dos caminhos-de-ferro, como pela distância social e económica dos dois setores. Nesse sentido, e complementado o panorama com a realização de uma viagem por outros países da América Latina que se prolongou por cerca de três meses, entendi que o cenário do *habitat* popular informal era uma constante nas cidades daquele continente.

A minha pesquisa orientou-se, então, para uma tentativa de entender as origens e as causas de um fenómeno que, na realidade europeia com a qual havia convivido até então, não ocorria em tamanha e avassaladora escala. Decidi ainda procurar de que forma se inseria, ou não, o arquiteto nesta temática complexa, com base no conceito do lar, isto é, da habitação como núcleo fundacional da comunidade humana. Uma vez que a experiência se encontrava demarcada por uma série de circunstâncias, a investigação prosseguiu um caminho semelhante, sem se desligar dos vários *espaços* – sociais, culturais, políticos – que compõem a cidade de Buenos Aires e o contexto argentino.

ENQUADRAMENTO: TEMA E ESTRUTURA

Indo ao encontro das seguintes questões: *Porque é tão frequente o fenómeno dos assentamentos informais na Argentina e no continente? O que simboliza e provoca este fenómeno para e no contexto social? E qual o papel do arquiteto, por natureza criador do lar, nesta conjuntura?*, considerei de importância circunscrever uma explicação, ainda que ciente da possibilidade de obter resultados pouco concretos. Como tal, o primeiro capítulo foi desenvolvido como uma tentativa de responder a essas questões, ainda que não constitua um suporte substancial para o entendimento do tema específico dos assentamentos informais em Buenos Aires.

A cidade é entendida como um meio físico composto por múltiplos *espaços* que definem uma sociedade. A terra urbana é um dos suportes que permite a conexão entre os mesmos: culturais, políticos, sociais, económicos. Como tal, a forma como são feitas essas relações podem representar possibilidades ou restrições para a vida coletiva.

O crescimento industrial e demográfico na América Latina ocorreu de forma demasiado rápida e o seu impacto não foi adequadamente previsto nem prevenido. Os processos de modernização e de urbanização capitalistas iniciados nos finais do século XIX, e acionados pelas massivas correntes migratórias que se dirigiam ao Novo Mundo, vieram acompanhados de novas demandas a nível quantitativo e qualitativo, às quais as cidades não conseguiram dar resposta. A nível externo, o mundo dividiu-se entre as potências dominantes e as nações emergentes subalternizadas por políticas económicas subsidiárias das economias norte-atlânticas (entendemos melhor esta assimetria se nos recordarmos que a França de Napoleão III invadiu o México (1864-67) e impôs um governo fantoche motivado pela dívida externa cujo pagamento dos

juros aos credores franceses, espanhóis e britânicos fora suspenso pelo governo de Benito Juárez; ou o bloqueio que a Alemanha impôs à Venezuela no início do século XX (1902-03) pelos mesmos motivos). O continente Sul Americano viu-se afetado por processos globais que o tornaram maioritariamente composto por países ou economias dependentes, importadoras de mercadorias de valor acrescentado e de tecnologia e exportadoras de matérias-primas, produzindo debilidades internas e estruturais. À escala regional, as cidades compõem-se por “microeconomias” interdependentes onde as camadas trabalhadoras e exploradas mantêm uma relação comercial e profissional com os setores de maiores recursos, vital para ambos. Ao mesmo tempo que as sociedades se dividem e os dois setores coabitam em contextos distintos, quando a residência deixa de ser entendida e pensada como uma necessidade básica e acessível a todos os setores da população, isto é, dá-se a privatização da cidade e a mercantilização da função da habitação, que passam a ser controladas por interesses privados e pelo mercado imobiliário, produz-se uma situação de limitações relativamente ao usufruto do espaço urbano.

A urbe é então consequência do planeamento urbano, mas também produto da espontaneidade inerente aos vários setores sociais, e essa mesma fragmentação socioeconómica será correspondida através do meio físico e geográfico. Os setores minoritários, impedidos de se manterem dentro do sistema (mercado) formal, improvisam os seus próprios modos de apropriar-se do espaço urbano. Tal situação correspondeu ao desenvolvimento de diferentes modalidades de habitar a cidade.

27

O conceito e definição do fenómeno dos assentamentos informais transformou-se ao longo do tempo. Um assentamento informal, como modalidade ou tipologia de *habitat* popular, pressupõe um núcleo urbano ou periférico composto por camadas trabalhadoras desinseridas ou desintegradas dos mecanismos ditos *normais* que garantam condições mínimas de vida. Segundo a UN-Hábitat (2003), os assentamentos precários são lugares restringidos de determinados aspetos físicos e legais, como o acesso inadequado a serviços básicos e infraestrutura, sobrelotação, condições de vida insalubres e localização em zonas de risco. No cenário do continente latino, a sua nomenclatura aparece com diferentes nomes científicos¹ mas também populares². Na Argentina, entre as várias modalidades de *habitat* precário e informal que existem, os assentamentos de um modo geral pressupõem construções autónomas, terrenos ocupados de forma ilegal e economias não registadas.

Na presente dissertação, procurou-se entender o significado do espaço e do conceito do fenómeno no contexto argentino e, particularmente, em Buenos Aires. Neste caso, um assentamento e uma *villa* não só variam em forma como no valor representativo para os seus moradores. A segunda parte da

1 Assentamento irregular ou informal, assentamento humano, bairros anómalos ou precários, *villas* miséria ou de emergência, *callampa*, *focos*, *ranchos*, bairros precários, etc.

2 Como *tomas de tierras*, *pueblos jóvenes*, *barriadas*, *favelas*, *barrios brujos*, *bairros marginais*, etc.

dissertação, II. VILLAS MISÉRIA E ASSENTAMENTOS INFORMAIS, é importante para compreender a distinção entre os conceitos de *villa* e de *assentamento* adotados a nível nacional, partindo de uma definição nominativa, depois simbólica, e logo para uma contextualização histórica dos principais motivos que possibilitaram a formação das *villas* de emergência na Cidade Autônoma de Buenos Aires em 1930, e logo a sua proliferação a partir da década de 1940. Para entender a dimensão do fenómeno, foi desenvolvida uma análise dos valores demográficos e da sua evolução ao longo do tempo, principalmente em correspondência com os diferentes contextos políticos do século XX.

O período da *Belle Époque* e do Centenário da Revolução de Maio de 1910 foi paradigmático para a representação da sociedade da Argentina dos finais do século XIX e inícios do XX. No âmbito dos emblemáticos festejos, Buenos Aires tornava-se a *Paris da América do Sul*: “*será o tempo das grandes obras públicas de higiene e embelezamento, do traçado dos primeiros parques e boulevards, da indiscutível hegemonia do academicismo francês.*” (Petrina, 1998, p. 8). Esse esplendor das *Beaux Arts* marcaria de forma irreversível a imagem urbano-arquitetónica de uma Buenos Aires que, no entanto, também atribuiria algum mérito ao seu tempo arquitetónico parcialmente contemporâneo e imediatamente anterior, a imagem do renascentismo italiano, com algumas obras emblemáticas como a *Casa Rosada* (1886-1898) do italiano Francisco Tamburini, o mesmo arquiteto que daria início à obra magistral do Teatro Colón (1889), bem como a nível estrutural, com os traçados das Avenidas de *Mayo*, *Alvear*, *Sarmiento* e *del Libertador*, as Praças de *Mayo*, *del Congreso* e *San Martín* e os parques de *Recoleta* e de *Palermo* (Petrina, 1998, pp. 8-11). Ao mesmo tempo que a elite *porteña* adotava os modelos culturais da Europa, o setor popular compunha-se com os recém-chegados contingentes europeus, que traziam consigo novos costumes e ideologias e se alojavam nas antigas casas senhoriais abandonadas do sul, adaptando-as para a função de *conventillos*. Assim, enquanto a cidade se sobrelotava e densificava com as crescentes demandas, principalmente junto aos caminhos-de-ferro e ao porto, a separação de classes atingia o seu pico. A alteração do modelo agroexportador – adoção do processo ISI³ – como medida protecionista nacional no contexto da Grande Depressão Mundial de 1929-1930, provocaria a descomposição das economias rurais ao longo da década de 1940, momento em que Buenos Aires volta a sofrer um *boom* de migrações de êxodo rural, que procuravam assentar-se nos centros de produção com mais oferta de mão-de-obra. Formava-se então a primeira *Villa Miséria* junto do *Puerto Nuevo* de *Retiro*, produto da falta de uma política habitacional consistente e adequada para dar resposta às massas populacionais. O fenómeno proliferou-se ao longo da década de 1940, e com um novo *boom* migratório dos países limítrofes, novas e antigas gerações passariam a compor um espaço social e cultural híbrido.

Cabe salientar que a modalidade de *habitat* precário na Área Metropolitana de Buenos Aires não

3 *Industrialización por Sustitución de Importaciones (Industrialização por Substituição de Importações).*

se circunscreve apenas aos assentamentos informais. Uma vez que as noções de informalidade e de precariedade sempre foram dois conceitos presentes nos eixos que guiaram em parte a investigação, foi importante delimitar que outros tipos de modalidades precárias existem, no entanto, de forma menos aprofundada. Como tal, a contextualização cronológica e teórica dessas várias modalidades é mencionada na segunda parte, no entanto, o seu entendimento irá corresponder a momentos expostos ao longo da terceira parte da dissertação: III. ESPAÇO FÍSICO E ESPAÇO POLÍTICO: QUATRO PERÍODOS HISTÓRICOS. Essa, será essencial para entender a forma como as diferentes administrações do Governo Nacional e do Governo da Cidade Autónoma de Buenos Aires lidaram com uma situação em constante crescimento.

Antes de 1946, o “primeiro tempo histórico”, em 1935 já se teriam iniciado as primeiras tentativas de erradicação dos espaços informais. O pensamento político e urbanístico direcionava-se para o estabelecimento de uma ordem social e moral, sendo que os moradores informais ou *villeros* rapidamente começariam a ser entendidos como não merecedores da vida urbana do centro que as elites poderosas idealizavam.

A partir da década de 1940, uma personalidade marcante começaria a surgir dentro do panorama político argentino para causar algumas das maiores transformações no campo político, económico e ideológico desta nação. A chegada de Juan Domingo Perón ao poder (1946-1955) significaria uma inflexão, não nos conceitos teórico-ideológicos mas na forma como seriam colocados em prática. Perón veio, portanto, materializar ideais que já se delineavam em algumas esferas do debate sobre cidade, urbanismo-planeamento e habitação coletiva. Os tempos *peronistas* viriam concretizar o ideal do *direito à cidade* e do *direito à habitação*, protegendo as camadas trabalhadoras que, durante anos, tinham sido invisíveis e tornadas impotentes por políticas autocráticas repressivas. Enquanto o centro, já bastante consolidado, se densificava e prosperava, seria principalmente através da construção dos complexos de habitação coletiva na periferia e da aplicação de medidas regulamentares, que visavam facilitar as deslocações residência-trabalho (periferia-centro), que ocorria o primeiro grande processo de expansão metropolitana da cidade, que o arquiteto Horacio Torres (2006) denomina como *suburbanização popular*. As classes trabalhadoras começavam, progressivamente, a preencher o solo urbano daquilo que se tornaria o primeiro anel, através da modalidade dos *loteos* populares ou económicos.

Em 1955, um Golpe de Estado de direita alterou o panorama político iniciando-se um período de ditadura que apenas culminaria em 1983. A autodenominada Revolução Libertadora inaugurava assim a concretização dos pensamentos elitistas que sugeriam que os setores sociais eram focos de contaminação a expulsar da Capital Federal. Colocava-se em prática o primeiro grande Plano de Erradicação dos espaços informais, o *PEVE*⁴ que daria origem aos Núcleos Habitacionais Transitórios (NHT). As falhas na

4 *Plan de Erradicación de Villas Emergencia.*

coordenação intergovernamental impediriam o cumprimento da terceira etapa e fariam com que os NHT se somassem à categoria de *habitat* precário da cidade. Logo após um breve regresso de Perón ao poder (1973-1974), a Argentina sofreria um sexto Golpe de Estado que inaugurava a ditadura mais sangrenta do país, com a chegada da Junta Militar ao poder (1976-1983) encabeçada pelo General Jorge Rafael Videla que em 2012 admitiria ser responsável pela morte de entre 7 a 8 mil opositores no período em que dirigiu a Argentina, cobrando cerca de 30 mil mortes e desaparecimentos no total. A supressão generalizada dos direitos populacionais significava, em simultâneo, o processo mais abrupto de erradicação das *villas* miséria da Capital, sem brindar qualquer tipo de solução habitacional para os moradores afetados que eram transferidos para zonas insalubres e segregadas da extensa periferia. O autodenominado Processo de Reorganização Nacional concretizava e materializava ao máximo o *elitismo urbano* de forma pragmática e astuta.

Finalmente, com o regresso da democracia em 1983 sucede-se uma mudança paradigmática nos pensamentos políticos e morais direcionados às *villas* de emergência e aos seus moradores. Os dois novos eixos que encaminharam as ações governamentais nas duas últimas décadas do século XX foram a *radicação* e a *urbanização* e permite-se o repovoamento dos espaços. Apesar de escassos os avanços práticos, o *direito à habitação* seria incorporado na Constituição Nacional daqui resultando que seriam promovidas ações pontuais *in situ* nos assentamentos, bem como a regularização legal dos títulos de propriedade das habitações.

É também ao longo da década de 1980, devido a diferentes mudanças regulamentares e dos processos de erradicação, que se proliferou a modalidade dos assentamentos informais na periferia da cidade, que viriam a adquirir o seu pico de crescimento durante a década seguinte. Os primeiros assentamentos surgiram durante a ditadura, que terá proporcionado importantes mudanças socioeconómicas que, juntamente com o autoritarismo político e o terrorismo de Estado, provocou o agravamento das condições de vida de uma grande parte da população nacional. Enquanto ocorria o processo de desindustrialização⁵ no centro urbano, outras medidas favoreceram a segunda grande suburbanização da cidade, por sua vez denominada por Horacio Torres (2001) como *suburbanização das elites*, desta vez não protagonizada pelas classes populares mas pelos setores mais abastados que, com o auxílio da construção de autoestradas, fomentaram a proliferação dos condomínios privados de luxo no terceiro anel periférico.

O estudo dos períodos históricos da Parte III foi importante para entender a forma como as políticas adotadas e as diferentes respostas para tentar solucionar o problema do *habitat* informal sempre terão oscilado entre inclusão e exclusão, radicação e erradicação.

Ao longo do desenvolvimento do trabalho, sobressaíram duas questões principais. Primeiramente, o valor da resistência popular e das ações coletivas organizadas, que se revelaram elementos fundamentais

5 Isto é, proibição de atividades industriais no centro, causando o desemprego e a pauperização das condições de vida de milhares de argentinos.

para a permanência dos moradores informais nos seus bairros até aos dias de hoje. Em segundo lugar, a importância de circunscrever o fenómeno à contemporaneidade, foi o que motivou o título da última parte da dissertação, IV. NOVO MILÉNIO, DIREITO AO ESPAÇO URBANO E LUTAS POPULARES. Neste capítulo, não só se procurou comprovar de que forma, após décadas de resistência e reivindicação pelo direito ao espaço urbano, essa força das lutas populares conseguiu influenciar, ou não, as ações governamentais da atualidade. No entanto, conclui-se, no sentido lato, que os resultados extraídos não foram profundamente motivadores. Por exemplo, entre 1993 e 2006 surgiram uma série de projetos urbanos para a área de *Retiro*, uma zona historicamente cobiçada pela localização privilegiada onde se encontra a *Villa 31*. Nesse contexto, a Sociedade Central de Arquitetos (SCA) organizou um concurso do qual selecionou um vencedor em 1996, o projeto do *atelier Varas-Beudizzzone-Lestard*. Delineou-se assim uma analogia ao *Plan Regulador* de 1958 elaborado pela Municipalidade da Cidade de Buenos Aires (MCBA) exposto na terceira parte, em que ambos os projetos colocam de manifesto o papel da arquitetura e do urbanismo nesta temática. Em ambos os casos, bem como no conjunto das diversas propostas realizadas na passagem para o novo milénio – salvo uma exceção – o espaço da *villa* é ignorado ou considerado um “*recheio*”, uma área indeterminada e imérita de qualquer solução habitacional.

Com o objetivo de desmistificar o papel da arquitetura que parecia ausentar-se da problemática do *habitat* informal, procurou-se compreender como ambos se relacionam no contexto atual. O projeto *IEHu*, desenvolvido entre os moradores da *Villa 31-31 bis* e um robusto corpo de arquitetos e outros técnicos da *FADU* e do Instituto de Espacialidade Humana, permitiu ir ao encontro da direção que procurava, sendo que representou um marco importante para a materialização da relação entre o saber popular e o saber técnico, produzindo um resultado consistente que valoriza as demandas dos moradores informais.

31

Contudo, no seguimento da investigação, a informação relativa ao Novo Milénio não se evidenciava suficientemente esclarecedora, no sentido em que as comunicações governamentais ou extraoficiais se revelavam dispersas ou pouco concretas, apesar de exporem objetivos bem definidos. Com o objetivo de esclarecer essa questão: *Terão as resistências populares conquistado um lugar real nas agendas políticas?*, foi realizada uma videoconferência entre Coimbra e Buenos Aires com o atual coordenador do departamento do Direito à Cidade pela *ACIJ*⁶. A conversa em tom informal com Pablo Vitale, cujas investigações se apresentaram como referências bibliográficas significativas para o desenvolvimento do trabalho desde o início, foi crucial para a formulação de novas questões, essenciais, e que de outra forma não teriam sido identificadas.

Perante o reconhecimento da extensão da dissertação, salienta-se que os capítulos são complementares entre si, mas foram separados de forma a sugerir ao leitor a possibilidade de orientar a

6 *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia*.

leitura de acordo com a sua própria conveniência metodológica.

Assim, a primeira parte permitirá uma contextualização generalizada do fenómeno dos assentamentos informais no contexto da América Latina e na Argentina, e uma reflexão sobre o valor e o significado dos conceitos de *cidade*, *sociedade* e *espaço*, encerrando-os para efeitos pessoais de simplificação, entre o *espaço físico* e o *espaço intelectual* – o meio material que suporta e acolhe os restantes espaços não fixos da vida social.

Por sua vez, a segunda parte permitirá entender questões específicas sobre a *villa* e o assentamento na Argentina e particularmente em Buenos Aires, a evolução dos valores estatísticos e demográficos que acompanharam o fenómeno ao longo do século XX e sua a contextualização histórica.

Uma vez que a Argentina esteve submetida, desde os primeiros decénios da sua independência, a contextos políticos agitados e instáveis, entre seis Golpes de Estado no espaço de quarenta anos de ditaduras cívico-militares alternadas por experiências políticas populistas, tornou-se essencial reservar um capítulo para aquilo que entendo como o *espaço político*, que foi fracionado em quatro tempos compreendidos entre 1943 e 1983 – 1. A cidade *peronista*, 2. Início da erradicação, 3. Erradicação e ditadura, 4. Democracia⁷ – que considere de maior relevância para compreender de que forma as ações do Estado influíram nos setores populares informais e *vice-versa*.

Na quarta parte, apresenta-se uma abordagem que compreende o espaço da arquitetura, dos setores populares e do governo, delimitados na atual situação argentina, apontando algumas das possíveis repercussões e resultados que as ações governamentais atuais possam vir a ter no futuro. Reserva-se ainda algum espaço para o conceito do *Direito à Cidade* problematizado e desenvolvido pelo sociólogo francês Henri Lefebvre na sua obra homónima *Le droit à la ville* (1968), apropriado por Oscar Oszlak no contexto latino, reunindo algumas questões da ONU-Hábitat, que examina os pontos negativos dos assentamentos humanos, mas também salienta os positivos.

A distância geográfica apresentou-se como um pequeno inconveniente relativamente ao acesso a bibliografia física específica, no entanto, o equilíbrio foi feito através de uma consulta mais abrangente e extensa, que compreendeu artigos científicos, publicações periódicas e a consulta de documentos oficiais governamentais e extragovernamentais, sobretudo para a confirmação de valores estatísticos. Nesse sentido, uma vez impossibilitada de realizar a consulta presencial de documentos específicos, algum material disponibilizado pelo *Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, foi crucial para o desenvolvimento e complementação do trabalho, em especial, o documento oficial publicado durante a ditadura de J. R. Videla pela

7 Respetivamente, 1943-1955: A CIDADE PERONISTA; 1955-1976: INÍCIOS DA ERRADICAÇÃO E DO PERÍODO DITATORIAL; 1976-1983: ERRADICAÇÃO E TERRORISMO DE ESTADO; 1983-2000: DEMOCRACIA E RADICAÇÃO.

então *Comisión Municipal de la Vivienda* (CMV, 1980), que expõe todo o processo metodológico e os resultados obtidos no decorrer do *Plan Integral de Erradicación* (1976-1980). Esse documento é um manifesto físico da violência repressiva empregada durante esse período, tendo sido um material deveras esclarecedor quanto ao verdadeiro impacto e formas de atuar do regime relativamente aos moradores das *villas* de emergência da Capital Federal.

A última parte da dissertação, A CIDADE, A SOCIEDADE E O PAPEL DO ARQUITETO, tem como objetivo fazer uma contextualização da situação ideológica concetual e concreta num panorama holístico e global. O estudo do fenómeno do *habitat* informal, produto de diferentes fatores e que pressupõe o enquadramento de noções como pobreza, despossessão, precariedade, subdesenvolvimento ou informalidade, não se circunscreve a fenómenos fixos nem a análises pragmáticas. O progresso do estudo encaminhou-se para os diferentes contextos e circunstâncias que originam – e são originados por – este tipo de espaços.

Um dos objetivos sugere a inserção do leitor no contexto de um país extremamente complexo e peculiar, onde as diferentes culturas, etnias, costumes e ideologias, deram origem a um País Plural mas fracamente percorrido por governos plurais e democráticos. De certa forma, prevejo conseguir expor, através das imagens e das palavras, uma parte da essência da Argentina e do contexto *bonaerense* que conheci, possibilitando ainda uma outra procura: o resultado obtido pode também ser o começo de uma nova viagem.

O caos e a ordem foram entendidos, desde a fase inicial até à final, como elementos interdependentes, priorizando-se a relação-conexão entre os vários aspetos – e *espaços* – da vida humana. A interdependência entre conceitos foi um dos eixos que acompanhou o desenvolvimento da presente dissertação. Dessa questão, podemos entender que a informalidade e a formalidade são conceitos dispersos, mutáveis e igualmente correlativos, nunca desinseridos da arquitetura.

Na presente dissertação evitou-se fazer afirmações absolutas, blindadas, e não se pretendeu transformar circunstâncias e contextos específicos em conceitos universais. Mas sim refletir a partir de uma experiência própria, direta e de circunstâncias autênticas. A viagem foi um início e, ao mesmo tempo, uma transição. Ela proporcionou a acumulação de informação, de vivências e de partilhas, que confluíram na consciência de um espaço urbano diferente, onde se observam e se contrastam dinâmicas culturais, sociais e políticas que diferem daquelas que se aproximam do nosso quotidiano habitual e que, como tal, foram de especial interesse para a investigação, demandando a reflexão sobre uma variedade de aspetos e temas que ultrapassam os limites definidos pelo assunto específico abordado. Tal como *polis*, cidade e organização acompanham o significado de *política*, não será possível falar de assentamentos humanos sem falar de civilidade, espaço ou urbanismo. No ponto de culminação da abordagem dos vários contextos, históricos e atuais, a *informalidade* e o *caos* passam a ser apreciados como elementos humanos, sociais e urbanos: ordens, ou desordens organizadas e subentendidas, mas sempre imprescindíveis para o dinamismo e para a vitalidade da cidade.

PARTE I

CIDADE: ESPAÇO FÍSICO E ESPAÇO INTELECTUAL



1



2



3

1. *Plaza de la República*. Buenos Aires, 1941
2. *México*. Werner Bischof, 1954
3. *Calle Florida, Buenos Aires*. Rene Burri, 1960

A *cidade* é, tal como as *sociedades* que a criaram, tão complexa como incalculável. Na tentativa de o fazer, Leonardo Benevolo (1984) propõe duas configurações de leitura possíveis, as quais designo em dois termos: *intelectual* e *físico*. O *intelectual* permite olhar a cidade conforme aquilo que é mutável e considerando a noção de todas as variantes, como os diferentes estados – político, social, cultural, económico e temporal em que se insere – isto é, “a palavra cidade é adoptada em dois sentidos para indicar uma organização da sociedade concentrada e integrada, [...] e que desde então se identifica com a sociedade civil” ou então para “indicar o cenário físico desta sociedade” (Benevolo, 1984, p.15), funcionando como uma superfície. Se assim for, a sociedade utiliza o espaço porque desenvolveu, ao longo do tempo e subconscientemente, uma espécie de “contrato” de consumo e de civilidade, que faz de um edifício o *espaço* físico que albergará e promoverá essas relações humanas, comerciais e sociais. Por sua vez, o urbanismo surge como o meio de união de todos esses elementos e de outros: desde os mais básicos necessários a garantir a mínima qualidade de vida (o conforto, a higiene, o lar) aos secundários que são os equipamentos (hospitais, escolas, supermercados, sistema viário), ligação essa que ao longo do tempo foi sendo fortemente promovida pelas várias revoluções tecnológicas¹, responsáveis pelo constante aperfeiçoamento dos meios de comunicação, da infraestrutura e da funcionalidade urbana².

Em teoria, fragmentar o conceito de *cidade* em dois termos, *físico* e *intelectual*, aparenta ser uma tarefa de sintetização descomplicada e certamente dotada de algum pretensiosismo. No entanto, qualquer restrição da qual se aproxime só se certificará no campo gramatical pois, na realidade, a sofisticação do significado de cada um dos conceitos assegura que tentar caracterizar a *cidade* é, em correspondência analógica com a *humanidade*, uma ação difícil e que de uma forma ou de outra tenderá sempre para algum tipo de incoerência, ficando aquém de uma definição absoluta. Leonardo Benevolo (1984) salienta, no entanto, que fazer e entender essa distinção “é importante pelo motivo prático que o cenário físico de uma sociedade é mais duradouro que a própria sociedade” e por isso, mesmo que a sociedade desapareça, o físico ou uma sua parte, permanecerá.

Como seres individuais, mas especialmente como arquitetos, é-nos bastante fácil reconhecer um grande número de vantagens que resultam da análise da *cidade* no geral ou de uma cidade em particular, uma vez que esta se revela o meio (*físico*) que permite entender quase tudo o resto que dela advém (do foro *intelectual*), e por consequência, possivelmente entender mais sobre nós próprios. O *físico*, composto por elementos particulares que respeitam um sistema de distribuição geral, é e será sempre o testemunho concreto da existência do *intelectual*. Uma vez que a forma física corresponde à imagem da organização social, conterá em si informações, dispersas ou concretas, sobre as características

1 Como a comercial, a industrial e a digital.

2 Tal ligação vê-se ainda reforçada pelos elementos de recreação e de culto social que sofisticam as coletividades e as suas culturas, como as bibliotecas, os museus, as obras de arte.

da sociedade. Estudos históricos sobre a cidade medieval revelam uma estreita relação entre ambos, em que “*a forma física do organismo urbano reflete imediatamente a forma política da cidade-estado*” (Benevolo, 1984). A cidade pode então ser vista como uma invenção urbana esquematizada e como “*experiência técnica efetiva*”, ou como uma consequência das diferentes necessidades, acumuladas, sobrepostas e mutáveis ao longo do tempo, e que resultam, as várias soluções criadas para dar resposta a essas necessidades (equipamentos, habitação, praças, ruas, artefactos) na sua aglomeração, ora centrípeta ora centrífuga, expressa através da forma física e material.

Então, tudo aquilo do meio *físico* que precedeu e persistiu ao longo do tempo até aos dias de hoje, para além de todas as transformações, pode talvez ser entendido como a parte essencial da cidade: o que antes fora consolidado como forma urbana e perdurou até aos dias de hoje, independentemente das condições alterantes do foro *intelectual* a que essa imagem urbana esteve submetida³.

A problematização atual do termo “cidade” encontra-se, segundo Aldo Rossi (2001, pp.236-237) relacionada com o “*fim da homogeneidade física e política que se seguiu ao aparecimento da indústria. A indústria, fonte de todo o mal e de todo o bem, torna-se a verdadeira protagonista da transformação da cidade*”⁴. É possível identificar as modificações históricas da “cidade” em três sintetizadas fases. A primeira conhece-se pela sua estrutura medieval, onde a forma básica de vida se baseava na relação de proximidade entre o trabalho e a habitação. O segundo tempo segue-se à dissolução dessa estrutura, cujas consequências conduziram à separação definitiva entre o local da residência e o do trabalho, enquanto se dava a industrialização de forma crescente e progressiva. Quando os ideais de comunidade e de vizinhança começam a desvanecer-se e a habitação pode afastar-se do local de trabalho, começa a surgir um termo de cidade mais aproximado à contemporaneidade, dotado de relações de interdependência entre as diferentes e novas funções que esta assume. A terceira fase de evolução urbana iniciar-se-ia com o desenvolvimento dos meios de transporte individuais e com o aprimoramento dos meios de transporte no geral, no momento em que as conexões a longa distância passam a definir as novas formas de expansão urbana. Em Buenos Aires, ao contrário de outras metrópoles, principalmente norte-americanas e europeias, esta última etapa corresponderia

3 O caso das cidades europeias com centro histórico são um exemplo de um tipo de cidade em que esse carácter formal persistiu e, hoje, é preservado através de constantes renovações e manutenções. Algumas dessas cidades, a par do desenvolvimento económico e sobretudo tecnológico, por exemplo com a criação de grandes infraestruturas viárias e da fixação e progresso dos meios de transporte, tornaram-se cidades bipolares, que por um lado acompanharam o progresso tecnológico e continuam a desenvolver-se exponencialmente, mas por outro conservaram a ideia histórica da sua imagem original, compilando as noções de *progresso* e de *tradição* num único sistema urbano, umas vezes mais bem combinadas do que outras.

4 Aldo Rossi propõe (2001) “*expor de modo sintético as opiniões que se constituem sumariamente para explicar a génese da cidade moderna*”, isto é, explicar e sintetizar a evolução da dimensão urbana (da cidade) de um modo genérico e convencional, não obstante de que sustenta que “*a problemática das grandes cidades precede o período industrial, que essa problemática está ligada à cidade e, portanto, constitui sempre um objeto de interesse de todos os que se ocuparam da cidade*” .

um período mais tardio⁵, com o impulso das autoestradas nas últimas duas décadas do século XX. Assim, a escolha dos locais de residência torna-se cada vez mais independente dos locais de trabalho, os limites metropolitanos expandem-se e densificam-se os centros urbanos que, por sua vez, ganham preponderância em termos de atividades e de serviços (Rivas, 1983; Rossi, 2001;).

Jean Pelletier e Charles Delfante, em *Cidades e Urbanismo no Mundo* (2000), colocam em questão se é ou não possível discernir sobre a relação entre o plano urbano e a arquitetura da cidade, isto, nas cidades em grande escala, considerando que “o plano é dado pelos traçados das vias, as praças, os espaços livres, que hoje, só muito raramente, se distinguem do exterior” (Pelletier e Delfante, 2000). Reiteram por isso que a cidade não pode, nos dias de hoje, ser representada diretamente através do seu plano. Assim sendo argumentam que “a cidade contemporânea, as suas estruturas tridimensionais, económicas e sociais, até mesmo políticas ou outras, não podem ser qualificadas pelo seu plano” uma vez que a “noção de ocupação dos solos (*land use*) é hoje totalmente insuficiente para identificar a cidade, tal como ela existe” (Pelletier e Delfante, 2000, p.46). De um modo geral, a opinião dos autores é aplicável a uma grande parte das cidades do mundo e correta quando consideradas as complexas relações entre os diferentes conceitos associados a *cidade e sociedade*. No entanto, e em tom de perspectiva pessoal, existem casos em que essas formas de *land use* podem discernir sobre o estado político, económico, social ou cultural de uma sociedade praticamente de forma direta, sobretudo, no chamado Terceiro Mundo⁶. Como exemplo imediato, os assentamentos humanos informais aparecem como paradigmas físicos que claramente anunciam indícios de deficiências de várias índoles que, geralmente, se estendem a quase todas, assumindo uma espécie de dinâmica de obstáculos dependentes uns dos outros, típico de problemas complexos como o mencionado. Estes podem variar entre cidades mal planeadas, fraca ação política, crise económica, êxodo rural, desemprego, estigma, insegurança, entre muitos outros fatores

5 Com referência à *suburbanização das elites*, expressão utilizada pelo arquiteto Horacio Torres para denominar a segunda grande suburbanização de Buenos Aires (1980), que faz distinção das duas expansões urbanas mais significativas para a transformação morfológica e social da cidade: a popular e a das elites. A “primeira suburbanização” de Buenos Aires foi protagonizada pelas classes populares, que conformaria a zona periférica da cidade correspondente ao atual segundo anel do cone urbano. Só mais tarde, a partir da década de 1980, a construção de infraestruturas como as autoestradas promoveria o uso do automóvel particular, impulsionando a “segunda suburbanização” da cidade, desta protagonizada pelas classes com mais possibilidades económicas.

6 Noção utilizada pelo economista francês Alfred Sauvy num artigo publicado em 1952, *Trois mondes, une planète*, que estabeleceu uma relação com o termo francês *Tiers État*. No contexto da Guerra Fria, foi feita uma divisão política dos países envolvidos no conflito, o Primeiro Mundo composto pelas potências capitalistas ocidentais e o Segundo Mundo composto pelas nações comunistas. Perante a neutralidade dos países que não se filiaram com nenhum dos dois primeiros grupos, surge a designação de Terceiro Mundo. Por extensão desde o foro político ao social, económico e cultural, hoje o conceito faz referência aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento predominantes nos continentes da América do Sul e Central, África e Ásia, sendo comum um paralelismo entre o “Sul” pobre e o “Norte” rico do globo terrestre. São países que apresentam grandes índices de debilidade económica e social, como analfabetismo, carências na educação e na saúde, altas taxas de precariedade de serviços, de emprego e de habitação, entre outros. As características gerais comuns baseiam-se num sistema económico baseado em atividades agrárias, portuárias e/ou industriais e na exportação de matérias primas, agravando-se com uma economia endividada e um caráter de dependência ou subordinação perante os países desenvolvidos. A Argentina apresenta-se como o primeiro país no grupo do Terceiro Mundo, numa escala decrescente, com base no Índice de Desenvolvimento Humano, que atualmente distingue os 188 países mundiais desde o “Primeiro” ao “Oitavo Mundo”, sendo a República Centro-africana o último da lista.

sociais, urbanos, económicos, políticos, podendo ser a base do problema maior ou ter impulsionado, de forma gradual, a acumulação de condições negativas que, com o passar do tempo, se vão tornando inerentes às famílias involucradas e cada vez mais difíceis de contornar, sobretudo considerando as débeis condições habitacionais a que muitas se vêm submetidas contra o seu livre arbítrio.

A terra urbana constitui o suporte sobre o qual se “*desenvolvem, articulam e distribuem*” as atividades humanas, coletivas e individuais, como “*resultado histórico dos problemas de urbanização*” (Mejica *et al.*, 2011). Pode dizer-se, por isso, que o território urbano (ou a cidade) representa uma força produtiva que, pelo seu carácter restrigente ou possibilitador, contém uma responsabilidade social, atualmente de forma quase total. Neste sentido, enquanto o espaço urbano reproduz a estrutura socioeconómica do tempo em que se insere, a “*diferenciação social*” (Mejica *et al.*, 2011) influenciará a diferenciação espacial (distribuição) da cidade.

A cidade como meio físico é constantemente reinventada, atualizada e modificada, por inúmeras decisões e ações, impulsos individuais ou coletivos e mais ou menos coordenados, mas sobretudo descontrolados, pois nem tudo o que ela contém (ou que a contém) depende de projetos, normas ou modelos oficiais. A urbe é consequência, também do planeamento, mas sobretudo da espontaneidade própria do quotidiano, obtendo como resultado praticamente direto desta situação cidades que apresentam fortes contrastes entre a cidade planeada e a cidade improvisada, ou por outras palavras, entre a cidade formal e a cidade informal, isto é, autoconstruída (Hardoy, 1990).

No território da América Latina, os processos de modernização e de urbanização capitalistas iniciados nos finais do século XIX corresponderiam ao momento em que a população começaria a desenvolver diferentes modalidades de produzir e habitar o solo urbano (Mejica *et al.*, 2011). As lógicas do mercado imobiliário tenderam, e tendem, a privilegiar a função mercantil da habitação (ou a mercantilizar a oferta habitacional), orientando as suas capacidades e recursos em prol do favorecimento do capital imobiliário e de investimentos privados. Em correspondência com a lacuna existente entre as possibilidades reais e os alcances da produção capitalista, em que o acesso se define consoante a capacidade económica, as várias modalidades desenvolvidas estabelecem-se consoante “*três lógicas predominantes de aceder, habitar e (re)produzir a cidade moderna e contemporânea*” (Mejica *et al.*, 2011). A *lógica do Estado*, responsável pelo planeamento e posterior implementação de estratégias que incluem normas e regulamentos, projetos e políticas habitacionais, urbanas e sociais, e cujo sucesso ou insucesso possibilita ou restringe o acesso à cidade para os setores de menores recursos (populares). A *lógica do mercado* (imobiliário) viabiliza o “consumo” do solo urbano ou de uma habitação e segue as normas locais estabelecidas pelo Estado. Nos casos em que não se inscrevem ou não se enquadram nas normas jurídicas e urbanísticas da região que a compreende, originam-se os mercados informais,

definidos como “*transações imobiliárias mercantilizadas [...] que não estão ajustadas às normas legais e urbanas, que não se adaptam estritamente à lógica económica da comercialização imobiliária formal e cujos atores interatuam por fora dos regulamentos económicos legais*” (Cravino, 2016, p.140), passando a depender do funcionamento de redes sociais formadas dentro dos bairros, sem o recurso a documentos legais e que, apesar de tudo, são mercados com um papel muito relevante na dinâmica urbana e económica da cidade. Por fim, no caso dos setores populacionais que não conseguem, de forma alguma, garantir necessidades básicas suficientes para acompanhar a demanda social e económica dos mercados imobiliários e das políticas estatais existentes, surge a *lógica da necessidade* (social), que normalmente se orienta para a ocupação ilícita de imóveis e de terrenos ociosos, tanto privados como públicos (CESBA, 2016, p.10; Cravino, 2016, p.140; Mejica *et al.*, 2011, p.2).

A interação complexa destas condições contraditórias e a permanência de interesses competitivos resulta numa desigual distribuição económica e geográfica que, como tal, origina apropriações *físicas* particularizadas que fragilizam o desenvolvimento da cidade, através da consolidação de uma série de outro tipo de *espaços* (sociais, económicos, políticos) heterogéneos, descontínuos e igualmente fragilizados. Então, a geografia organiza-se através de “*escalas espaciais*” (CESBA, 2016) hierarquizadas, espontâneas e mutáveis, cuja dinâmica é variável e, quase sempre, imprevisível.

No caso dos países aos quais alguns autores sul-americanos denominam como “centrais”, com referência à América do Norte e à Europa, os setores populares adotaram, de um modo geral, as vias do Estado e dos mercados formais. Contudo, nos “países periféricos” da América Latina, “*as soluções tiveram lugar através do mercado informal ou de mecanismos próprios da lógica da necessidade*” (Mejica *et al.*, 2011). O Chile, a Bolívia, o Perú, a Colômbia e o Brasil⁷ são países onde uma grande porção das construções urbanas são produzidas de forma espontânea e não técnica, como tal, seguindo a terceira lógica. De facto, uma diminuta parte do território construído da Bolívia corresponde aos mecanismos mercantis capitalistas que referenciamos como cidade “oficial” ou “planificada”: formal e genericamente, assemelha-se a uma mancha de construções naturais que parecem moldar-se à geografia ondulante própria da região, afastando-se quase totalmente de uma “*planificação urbana funcionalista moderna*” (Mejica *et al.*, 2011).

As causas estruturantes da informalidade (ou da peculiaridade) urbana relacionam-se com diferentes fatores, desde um crescimento urbano rápido e imprevisível, um regime de salários baixos e precariedade laboral, a existência de heterogeneidades na produção do espaço (capitalista) construído,

7 A referência particular aos países mencionados, utilizados como exemplos específicos, surge por razões de conhecimento pessoal adquirido pela experiência de viagem entre 2015 e 2016, não anulando por isso o facto de outros países se insirem em paradigmas semelhantes.



4. | 5. Fotomontagens a partir de imagens de satélite, Buenos Aires: 2018. Em cima: zonas de trama urbana formal, classe média e alta | Em baixo: zonas de trama urbana informal ou composta por construções improvisadas, assentamentos e *villas miséria*, predominantes no sul da cidade.

debilidades do aparato estatal em diferentes níveis, entre outros, que frequentemente, estreitam a relação entre a ilegalidade e o mercado habitacional formal, onde a existência do “terceiro elemento” se identifica nos segmentos autoconstruídos.

1 O ESPAÇO URBANO IMPROVISADO NA CIDADE PLANEADA

O século XX foi significativo para o desenvolvimento e crescimento demográfico, político, económico e urbano dos países do continente. Em 1970, mais de 75 por cento da sua população total concentrava-se apenas em seis países: Argentina, Brasil, Colômbia, Venezuela e México (Hardoy, 1983, p.63). A velocidade do crescimento populacional e a equivalente expansão urbana que tentou acompanhar esse crescimento, resultou em áreas metropolitanas desarticuladas que se mantiveram nesse estado até hoje. O processo veio acompanhado de novas demandas, a nível de empregos, habitação, serviços urbanos como hospitais ou escolas, entre outros, tanto a nível qualitativo como quantitativo, e aos quais a maioria dos países e cidades, incluindo Buenos Aires, se viram incapazes de responder.

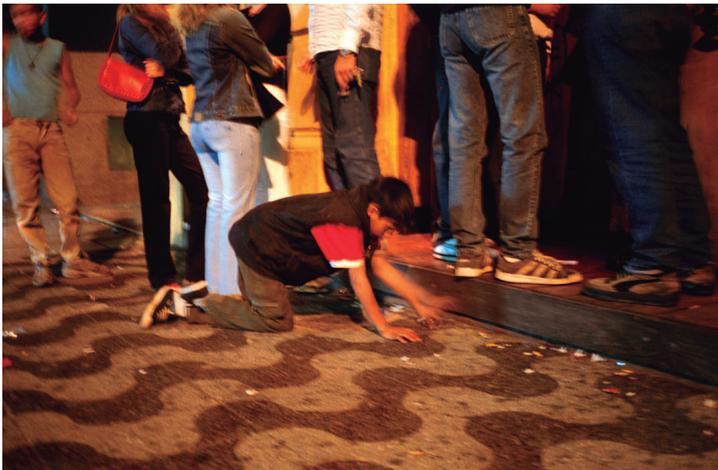
Por esse motivo, as cidades desenvolveram-se em fragmentos, uma vez que, apesar de uma tendência de centralização das decisões políticas, as diferenças regionais não deixariam de aumentar entre os lugares ou os setores populacionais desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Essa fragmentação socio-espacial ocorreu à escala do país e à escala da cidade que, nas economias capitalistas mais desenvolvidas e ao sofrer de pressões internas e externas que promoveram desenvolvimentos locais desintegrados, tornou-se um complexo sistema político e socioeconómico difícil de administrar (Hardoy, 1983, pp.58-60).

Historicamente, a situação de dependência de alguns países está tendencialmente relacionada com contextos de debilidade política e económica⁸, sendo por norma superior em cidades com maiores taxas de atividade industrial, de serviços e de exportação de matérias primas (Rivas, 1983, pp.88-89), características compatíveis com as da cidade de Buenos Aires. Em todo o continente latino, a “metropolização” foi o reflexo da “centralização do poder e da concentração económica a nível nacional” (Hardoy, 1983, p.66), estando a recente e contínua expansão física das áreas metropolitanas associada às suas origens coloniais, cujas fundações representaram os principais centros administrativos, políticos e económicos dos espanhóis, sobretudo pela sua relevância e utilidade comercial e portuária. O processo de expansão das cidades coincidiu, por isso, com a concentração de funções específicas em pontos particulares dos territórios, que agrupavam a maioria das instituições e dos serviços e as melhores obras arquitetónicas e urbanas.

8 De um modo geral, as cidades do Terceiro Mundo caracterizam-se por serviços técnicos deficientes e/ou escassos, associados à falta de recursos económicos, e a ações ou relações políticas, normalmente, debilitadas (Pelletier e Delfante, 2000, p.190).



6



7



8

6. Crianças pedintes. *Calle Florida*, Buenos Aires. Patrick Zachmann, 1999

7. Criança a colectar beatas em frente a um clube noturno. *Avenida Corrientes*, Buenos Aires. Patrick Zachmann, 2003

8. *Cartoneros* ou recolectores de cartão. *Plaza San Martín*, Buenos Aires. Patrick Zachmann, 2003

O processo de urbanização dos finais do século XIX, promovido pela transformação dos processos de produção comercial, onde aos olhos das indústrias as cidades apareciam como potenciais mercados consumidores, e pelo aprimoramento das comunicações terrestres e marítimas⁹, resultou no incremento da incorporação de profissionais técnicos especializados e de mão-de-obra europeia. Com isso, as novas capitais formulavam cada vez mais “*uma acumulação tal de atrativos, sustentada pelos critérios de centralização e crescimento vertical dos governos nacionais*” (Hardoy, 1983, p.68). Com economias e políticas inconsistentes, que não conseguiram impedir que as dinâmicas dos mercados mais influentes superassem as regionais, tais pontos territoriais seriam, em simultâneo, alvos uma concentração de investimentos, de recursos humanos e de infraestrutura, e o arranque dos movimentos de liberação nacional teve como consequência o aceleração da gravitação política e económica desses centros, acentuando a primazia destes sobre os restantes territórios do país.

Toda essa concentração ocorreu nas “*elites intelectuais e mercantis*” (Hardoy, 1983, p.66), reduzidos agregados sociais que viam a sua situação beneficiada pelas vantagens da modernização e da inovação tecnológica, tendo estas significado “*um direito para as minorias privilegiadas*” (Rivas, 1983, pp.88-89). Por sua vez, uma outra porção de habitantes urbanos passaria a reger-se dentro de um sistema de “*expansão urbana dependente*” que funciona de forma transversal aos denominados “*mecanismos de marginação*” territoriais e funcionais, obrigando esses setores a lutar contra a ideia de “*subdesenvolvimento*” (Rivas, 1983, p.88) para os quais, com o tempo, se tornaria uma condição permanente. Essa subordinação perdura porque a classe dominante dos “*países dependentes*” (Rivas, 1983, p.87) se apoia num sistema socioeconómico criado em contextos externos e não baseado em necessidades geradas pelo desenvolvimento interno das sociedades locais. Com isto, fomenta-se a permanência de poderes de decisão e de ação superiores às forças e às capacidades produtivas do país e dos restantes setores da população.

45

Atualmente, as principais cidades coloniais e de modelo clássico são, no geral, as mesmas que mais tarde figurariam nos quadros de maior população do continente. Fortemente acionado pelas correntes migratórias, o processo de urbanização encontrou o crescimento populacional como uma das suas componentes evolutivas de maior relevância (Hardoy, 1983; Rivas, 1983). Outras importantes transformações sucederam nas atividades e nas relações entre o meio rural e o meio urbano do último século que, aliadas ao aparecimento de novos e crescentes centros urbanos, influenciaram a atual “*problemática estrutural*” das cidades do Novo Mundo, agravada pelas noções de dependência e de

⁹ Os grandes fatores impulsionadores da urbanização foram os caminhos-de-ferro inter-regionais e suburbanos, bem como o aparecimento de outros transportes como os autocarros, a valorização das terras em novos “*sub-centros*”, a promoção do automóvel privado e o estímulo da propriedade privada em zonas periféricas, quando as cidades começam a expandir-se de forma centrífuga, dando início à formação dos subúrbios.



9



10



11

9. Villa 20. Bairro Villa Lugano, Buenos Aires, s.d.

10. Assentamento e condomínio privado, Gran Buenos Aires. Natacha Pisarenko, s.d.

11. Urbanização privada Santa Maria sobre canal artificial, Gran Buenos Aires. Marcos Brindicci, 2006

subdesenvolvimento, e pelas desiguais características que ganha “*neste contexto o rápido processo de urbanização*” (Rivas, 1983, p.87).

O caráter bipolar de Buenos Aires manifesta-se através de uma estrutura socio-espacial dividida e fragmentada, apoiando-se em dois modelos produtivos distintos, mas interdependentes. Coexistem, numa única estrutura urbana, diferentes estados de evolução social, económica e cultural que se traduzem em formas particulares de ocupação territorial (Muxí, 2004, pp.64-65). Aquilo a que o arquiteto Diego Robles Rivas (1983, p.87) denomina de “*marginalidade urbana*” encontra-se presente no cenário de praticamente todo o continente latino, este, dotado de variados âmbitos de “*marginação política, económica e social*”, resultantes de um profundo e antigo conflito entre aquilo que as cidades podem oferecer aos habitantes, em termos do potencial de satisfação das necessidades sociais e individuais e as condições de vida reais de um vasto setor populacional, com menos recursos e oportunidades, derivando em urbes que partilham modos de vida e de apropriação do espaço distintos: um setor “dominante” e outro “subalterno”. A relação entre os dois setores persistiu até hoje, praticamente, apenas por razões de conveniência profissional e comercial¹⁰. Do setor “subalterno” parte a responsabilidade pela produção de bens de consumo a um baixo custo que, juntamente com a oferta de mão-de-obra barata, são recursos frequentemente atendidos pelas classes superiores ou “dominantes” (Muxí, 2004, p.65). Nesse sentido, a população subdesenvolvida torna-se um elemento essencial para o bom funcionamento de uma cidade (Pelletier e Delfante, 2000) e para as suas dinâmicas. Produz-se um efeito paradoxal, no momento em que o processo de inovação se desenvolve segundo a lógica de um sistema socioeconómico que depende da exploração e da capacidade das camadas trabalhadoras (Rivas, 1983, pp.87-88).

47

Posto isto, o campo da fragmentação social e urbana vê-se cada vez mais ampliado, sobretudo quanto à distribuição dos recursos e da riqueza, que se revela numa concentração desta última (e de poderes) cada vez maior e mais desequilibrada. No entanto, os grupos com maiores benefícios, dos quais resultam consumos e estilos de vida excessivamente opulentos, são deveras mais reduzidos do que aqueles que, em número muito mais significativo, se vêm impossibilitados de aceder a níveis básicos de qualidade de vida compatíveis com a noção de “*dignidade humana*” (Rivas, 1983, pp.87-88), e cuja a existência se circunscreve ao plano da sobrevivência e da subsistência, “*onde um subproletariado sem qualificação e sem esperança de promoção social vive à margem da cidade*” (Pelletier e Delfante, 2000,

10 Sobre algumas dessas características típicas das cidades da América Latina e do Terceiro Mundo, “*A hipertrofia da mão-de-obra é característica nos serviços administrativos onde existe uma superabundância de pequenos empregos [...] mal pagos, mas muito procurados por uma população subempregada. O dualismo dos comércios e dos pequenos empregos aparece claramente ao lado das lojas de tipo ocidental, proliferam os expositores de rua, os mercados mais ou menos permanentes, os pequenos comércios: vendedores com o cabaz de venda ambulante, engraxadores, carregadores, moços de recados multiplicam-se paralelamente as formas modernas de serviços. Nesta área, o engenho dos mais pobres é espantoso [...]*” (Pelletier e Delfante, 2000, p.187)



12



13



14



15

Zona rica e zona pobre: lado a lado, coabitam o luxuoso bairro de *Puerto Madero* e a *Villa 31-31 bis*.

12. | 13. *Villa 31-31 bis*, bairro de *Retiro*, Buenos Aires. Ricardo Ceppi, s.d.

14. | 15. Vista da cidade com as torres residenciais e de escritórios e docas de *Puerto Madero*, Buenos Aires, s.d.

p.190).

Adequando-se ao extremo desequilíbrio social e económico (*intelectual*), o modelo espacial (*físico*) conforma-se de forma idêntica, através de espaços marginalizados, e seguindo a lógica equivalente da sua condição socioeconómica, polarizada e extrema. A resposta destes revela-se na produção de espaços com características igualmente radicais, desta ora precárias ora sumptuosas. Em ambos os casos, as vias utilizadas são as da (auto)segregação e da rejeição da cidade circundante que, por natureza, sempre se terá revelado como “*um lugar de conflitos e diálogos permanentes que geram crises e mudanças*” (Muxí, 2004, pp.61-63).

Essas vias adotadas expressar-se-ão fisicamente de maneiras distintas¹¹. No caso das classes altas, a segregação traduz-se na construção de bairros privados de luxo que, por meio de muros impermeáveis e seletivos, recusam todo o seu entorno e, segundo a arquiteta argentina Zaida Muxí (2004, pp.61-65), representam cenografias de “*ciudades simuladas*” habitadas por “*ciudadãos*” que não vivem efetivamente na cidade. Por outro lado, a esses estratos com maior qualificação económica, opõem-se os modos de vida daqueles com recursos insuficientes para garantir condições normais de habitação e de trabalho. Uma vez excluídos do sistema formal¹², recorrem à alternativa da fabricação dos seus próprios espaços, desta, através do método da autoconstrução e da autogestão. A estratégia maioritariamente adotada por estes setores para contornar ou atenuar a indesejável realidade a que estão sujeitos parte, quase sempre, do princípio da informalidade, logo, do improviso. Eventualmente, tal como a precariedade, tornam-se elementos identificáveis através dos e nos múltiplos aspetos dos modos de vida destes setores, desde o quotidiano, aos direitos e condições laborais, recursos económicos e urbanos, condições habitacionais, bem como no acesso aos mais variados serviços urbanos, políticos ou culturais, incluindo o transporte, a saúde e a educação.

49

11 Como consequência da distribuição desigual do capital e de investimentos que, em vez de seguirem a lógica das necessidades públicas das sociedades locais, são aplicados à “escala global” da cidade, a consequência torna-se visível “*através das formas urbanas da exclusão que se negam a enfrentar o conflito, adiando o diálogo e a solução dos problemas da cidade real*” (Muxí, 2004, p.37). A cidade gera-se, assim, com base na segregação, e os setores sociais adquirem um estado de sanidade ou insanidade, isto é, definindo quem são os incluídos e quem são os excluídos (Muxí, 2004, pp.37-42).

12 A referência ao *sistema formal* subentende o recurso a habitação, emprego e serviços urbanos de forma oficial, legal e em condições estáveis. Particularmente, com referência ao acesso a uma habitação, por meio de título de propriedade ou de um pagamento mensal fixo, aos respetivos serviços básicos necessários, conectados formalmente à rede pública, e um emprego que garanta um salário e direitos laborais adequados.



16



17

16. Vistas desde o rio da *Villa 31-31 bis* atravessada pela autoestrada *Illia* e da restante cidade formal. Buenos Aires, s.d.
17. *Villa 31-31 bis* e cidade formal. Ricardo Ceppi, s.d.

1.1 TENDÊNCIAS DA EXPANSÃO URBANA DESIGUAL

Cada vez mais, as cidades e as sociedades enfrentam desafios¹³ que constantemente alteram os modos de vida e as formas de urbanização, resultando na “*perda sucessiva dos limites físicos, polarização dos aglomerados centrais, periferias cada vez mais extensivas*” (Portas, 2012). A tecnologia, associada a quase todas as coisas do mundo atual: à mobilidade, à indústria, ao comércio ou aos vários serviços, origina a necessidade de responder a estes avanços de forma rápida, explosiva e constante, tal como sucede o seu desenvolvimento.

Para tentar acompanhar o progresso, as malhas urbanas das grandes cidades desenvolvem-se normalmente através de movimentos centrífugos, que resultam da capacidade finita de resposta por parte dos núcleos centrais, perante a crescente densidade populacional e a conseqüente demanda habitacional. Como tal, os limites da cidade expandem-se de forma radial (neste caso, *semi-radial*) e progressiva para as suas zonas adjacentes, separando-se em fragmentos com diferentes escalas e funções obedecendo ao chamado processo de suburbanização que origina a periferia, cada vez mais distinta do seu centro, principalmente, quanto à sua forma arquitetónica. Por sua vez, os novos núcleos urbanos, frequentemente isolados do núcleo principal, conectam-se-ão pelo meio das infraestruturas viárias, cujas margens tão pouco demorarão a estar preenchidas¹⁴.

A edificação e as construções que tentam dar resposta aos avanços típicos das cidades inseridas na “rede de cidades globais”, diversificam-se de tal forma em termos de riqueza e funções que atingem índices alarmantes de desigualdades económicas que se manifestam, fisicamente, como situações extremas, sob a forma de assentamentos precários ou enclaves fortificados de luxo, ou centros principais ou secundários com todo o tipo de serviços do terciário avançado¹⁵ e áreas residenciais insalubres, segregadas e sem qualquer serviço básico digno de uma vida humana.

Tal crescimento urbano, quando associado às grandes cidades da América Latina e Central, com o tempo, não descartou um carácter segregacionista, testemunhando a existência de negócios espetaculares, múltiplas ofertas de serviços de luxo, educação e cultura. O impacto destas situações extremas, porém alusivas a setores minoritários, aumenta quando comparadas à acelerada e progressiva deterioração das condições de vida gerais de setores maioritários das populações, envolvidos numa situação agravada de carência de recursos e em condições habitacionais extremamente debilitadas e

13 Os de maior impacto tiveram talvez os seus inícios com a revolução industrial e, antes disso, com a comercial.

14 Alguns aglomerados crescem rapidamente, ao ponto de se prever, como o caso particular da Cidade do México, um eventual encontro entre duas urbes, que se expandem progressivamente uma em direção à outra: a área do Distrito Federal e a cidade de Toluca (Rivas, 1983).

15 “A grande novidade do século XX foi o aparecimento dos comércios periféricos fora do perímetro denso da cidade, e até em alguns casos limites, fora da própria cidade [...]” (Pelletier e Delfante, 2000, Pg. 81)

instáveis (Rangel e Maur, 1986).

Nas grandes cidades norte-americanas e europeias, esse processo de suburbanização, que teve quase sempre como protagonistas principais as classes mais altas da sociedade, apoiou-se na consolidação de um sistema de infraestruturas urbanas que, aliado ao desenvolvimento dos meios de comunicação, promoveu uma eficaz ligação entre o núcleo principal e os novos núcleos periféricos, ainda que frequentemente separados por largas distâncias (Oszlak, 1983). Particularmente nas megalópoles latino-americanas, “*a extensão do equipamento e dos serviços cresce a um ritmo muito inferior ao da suburbanização*” (Oszlak, 1983), isto é, o desenvolvimento da infraestrutura urbana não consegue acompanhar a evolução da ocupação territorial.

Assim, o padrão de estruturação urbana de Buenos Aires associou-se a uma tendência de expansão da pobreza em direção aos anéis suburbanos que se foram desenvolvendo progressivamente no sentido oposto ao centro, convertendo grande parte da periferia¹⁶ numa zona de residência e de modos de vida precários dependentes das oportunidades, maioritariamente, concentradas no centro metropolitano. Este fenómeno, segundo Oscar Oszlak (1983), não resultou de um processo natural ou espontâneo, mas sim dos mecanismos utilizados pelas classes urbanas mais poderosas, que sempre terão promovido o contínuo exercício dos direitos desiguais relativamente ao uso e à disposição do espaço. Assim, diretamente associados à estrutura produtiva, os processos de urbanização subsistiram à base de um desenvolvimento desfasado e incongruente no que toca à relação entre estrutura de classes e estrutura de ocupação territorial.

Como tal, as aceleradas formas de crescimento urbano que foram, em muitos casos, deficientes, tornaram-se alarmantes por terem constituído um impulso quase irreversível à deterioração, não só urbana, mas também social, política e ecológica. Numa tentativa de compreender as causas e as consequências destes processos, revela-se talvez mais difícil dissecar as causas concretas, pelo menos, de forma assertiva. Ainda assim, a “trilogia teórica” que tenta resumir os motivos é conhecida: capitalismo (capitalistas imobiliários), especulação (agentes especulativos) e burocracia política (Rangel e Maur, 1986).

A burocracia política surge como importante componente problemática dentro do tema da gestão urbana, aparenta ser uma questão ainda afastada das prioridades contemporâneas. Todas as vertentes e todos os organismos envolvidos nas práticas políticas e sociais de gestão urbana deverão estar constantemente atualizados e, no geral, dotados de capacidade de adaptação prática e agilidade técnica, isto é, de flexibilidade adequada a facilitar o tipo e formas de resposta às adversidades que

16 Com referência à “primeira suburbanização” de Buenos Aires de meados do século XX.

possam ser menos previsíveis, sendo necessário muitas vezes e em tom de exemplo, limitar as chamadas “burocracias políticas” no âmbito das práticas urbanas, que são cada vez mais excessivas e consomem tempo e recursos dos mais variados, constituindo um dos grandes obstáculos à execução de propostas sociais, urbanas ou económicas.

A política argentina, como em parte se entenderá no desenvolvimento do presente trabalho¹⁷, representa um paradigma deste tipo de problemas. A diversidade das propostas e dos projetos elaborados (urbanos, sociais e habitacionais), foram constantemente descontinuados ao longo do tempo juntamente com os ideais políticos, por interesses concorrentes internos ou externos, pela falta de articulação política e jurisdicional, por inconvenientes “burocráticos” ou por uma excessiva instabilidade governamental, que durante o século XX fez o país oscilar entre autoritarismo e democracia, políticas repressivas e ideais populares, erradicação e radicação¹⁸. Deste, e de casos semelhantes, resultam sociedades paradoxais: repletas de leis mas extremamente desreguladas, que parecem desconsiderar o facto de que, uma vez que a urbe se expande, tudo o resto deverá evoluir com ela, incluindo as políticas urbanas e sociais, o governo e os cidadãos. Da mesma forma, a adoção de políticas parciais, também conhecidas como “preventivas e não curativas” como meio de solucionar os problemas, são um indício de debilidade política comum em vários países da América Latina. Os governos tentaram conter o crescimento descontrolado através de métodos mais ou menos radicais (Pelletier e Delfante, 2000, p.191) reservando as periferias urbanas para os setores informais ou com menos recursos, evitando a sua permanência no centro. Como “*o crescimento das megalópoles não se trava*” (Pelletier e Delfante, 2000, p.191), revelaram-se, quase sempre, medidas infrutíferas e, no caso de Buenos Aires, bipolares. Se por um lado mantiveram uma consciência seletiva que idealizava um centro urbano “branco, limpo e perfeito”, por outro lado, de uma forma ou de outra e mais ou menos controlada ou consciente, permitiram o acesso dos setores populares à cidade, tanto na Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) como na Capital Federal.

53

Considerando a habitação, por um lado, um direito humano e, por outro, uma obrigação política que abrange um determinado leque populacional, e perante o qual o governo criador de tal “política” deverá manter uma responsabilidade, a cidade formal, por assim dizer desenhada e planeada, deveria ser acessível a todo esse setor de população. Não sendo planificadas de forma visionária e realista, as metrópoles, que apesar de flexíveis quanto à sua expansão (periférica) e cujos limites físicos se dissolvem cada vez mais, foram adotando um “modelo” de evolução que apoiado na “correção”

17 Particularmente na parte III. ESPAÇO POLÍTICO E ESPAÇO FÍSICO: QUATRO PERÍODOS HISTÓRICOS.

18 A erradicação e a radicação são referenciadas como soluções políticas especificamente direcionadas aos assentamentos humanos informais, baseando-se, respetivamente, no ideal de exclusão e de inclusão destes setores sociais para com a restante cidade e sociedade.

consecutiva das novas problemáticas, por sua vez não ponderadas na fase de planeamento, por via de soluções improvisadas ou temporárias (que muitas vezes se tornam permanentes) em vez de apostarem na formulação de “planos preventivos” no sentido de pressupor, por exemplo, as altas taxas de crescimento populacional e o rápido desenvolvimento tecnológico que, hoje em dia e aliados um ao outro, estimulam uma expansibilidade urbana cada vez mais veloz e descontrolada.

A cidade assume um carácter de *distorção* ou *deformação*¹⁹ (Pelletier e Delfante, 2000, p.325) e torna-se incaracterizável, com limites por vezes indefiníveis, reavivando uma nova questão: “*a crescente incerteza dos recursos e impactos, sabendo distinguir o que se impõe como durável e estruturante para a coletividade e o que é apenas provável, acidental ou particularizado: um planeamento a diferentes velocidades*” (Portas, 2012). Novamente com referência às cidades do Terceiro Mundo, entende-se que o tempo sem um planeamento eficaz faz aumentar cada vez mais o número de cidades divididas a nível formal e, por consequência, a nível social, podendo inverter-se o sentido da frase.

Os “planos preventivos” que se idealizam podem basear-se nas ou aludir às mais diversas áreas: desde o urbanismo, à política, à economia, à sociologia, entre outras. Ainda que o plano urbano, numa perspetiva pessoal, constitua um alicerce importante para um sistema funcional, este não deve alienar-se das restantes vertentes, para possibilitar estratégias globais de integração e coordenação interdisciplinares. Salienta-se o papel do Estado como um dos elementos com maior importância na gestão urbana, mas também a relação deste com o povo (camadas trabalhadoras) e com os organismos de ação pública e privada. Estas relações, quando saudáveis, logram por vezes ser mais eficazes do que as próprias ações, principalmente a nível do “imaginário” da sociedade que aspira ao ideal de bem-estar coletivo, já que as estratégias e a gestão local de projetos são muitas vezes condicionadas por “*dificuldades de compatibilização dos diferentes “estados” e destes com promotores e cidadãos*” (Portas, 2012). Da mesma forma que o plano urbano possibilita e formula as construções e as relações que *fazem* a cidade, esses diferentes “Estados” podem entender-se como os diferentes atores sociais cujas relações *fazem* uma sociedade: setores populacionais, organismos, governos, entre outros.

As cidades capitalistas e elitistas sempre terão evidenciado um critério de carácter seletivo ou uma idealização do mesmo. Apesar de nunca ter negado esse modelo, Buenos Aires foi-se desenvolvendo, ainda que num panorama de extrema instabilidade, paralelamente a um fenómeno mais ou menos peculiar, em que as áreas marginalizadas e precárias não existem apenas na periferia e apresentam, para o efeito, uma frequência destacável nos interstícios da malha urbana formal da

19 “No planeta inteiro, com formas mais ou menos diversificadas, o fenómeno urbano é objeto de um real desenvolvimento descontrolado. [...] o crescimento das cidades afecta o mundo inteiro com taxas de aumento brutal no Terceiro Mundo.” (Pelletier e Delfante, 2000, p.325).

Capital Federal (Oszlak, 1983).

O crescimento das áreas consolidadas por “*construções informais*” deu-se, de um modo geral, fora dos centros primordiais, na Argentina denominados de “*asentamientos informales*”. As “*villas*”, por sua vez, localizam-se no centro de Buenos Aires, onde a sua malha irregular se destaca das áreas consolidadas por “*construções regulares ou legais dos centros metropolitanos*” (Rangel, 1986), isto é, da quadrícula urbana oficial.

A luta pelo espaço urbano por parte dos setores subalternos foi um contributo importante para a transformação dos âmbitos e dos resultados das políticas públicas, tornando-as instrumentos contraditórios que, por um lado, responderiam à vontade das elites e dos governos para conter a “*invasão popular*” (Oszlak, 1983), e por outro permitiriam o acesso dos setores populares à cidade. Reforçando esta situação, os regimes populistas, estreitamente ligados a uma filosofia promotora da cidadania social, ampliaram “*os direitos dos setores populares relativamente à ocupação do espaço urbano*” (Oszlak, 1983) possibilitando a “*infiltração*” dos mesmos nos interstícios do coração da metrópole: o direito à cidade foi sendo conquistado de maneira informal, e traduziu-se normalmente em estados precários sociais e urbanos.

A permanência da informalidade dos modos de vida destes setores dentro da cidade, inicialmente idealizada pelas elites para a atividade e residência das mesmas, aparece como uma espécie de manifesto *intelectual* dos mesmos que se expressa e consolida através do e no meio físico, convertendo-a num produto heterogêneo que passaria a ser visto pelas classes mais altas como “*espaços de anomalias físicas e sociais*” (Oszlak, 1983).

Este “*profundo problema de natureza estrutural*” evidencia-se pela problemática dos setores populares associada à situação de “*subdesenvolvimento*” urbano que lhes corresponde e que, por sua vez, supõe quase sempre a existência simultânea e paralela de algum tipo de “*desenvolvimento*” urbano (Rivas, 1983, p.89). Neste sentido, formula-se uma vez mais uma situação paradoxal, quando pobreza e riqueza se tornam dois conceitos correlativos, e a ideia de subdesenvolvimento não existe sem o desenvolvimento. Essa interdependência entre conceitos e estados divergentes é bastante frequente na capital argentina, onde bairros urbanística e socialmente bem consolidados, alguns associados às classes mais abastadas da capital, partilham os seus limites físicos com espaços altamente irregulares e precários. A cidade, se vista como um elemento único, conforma-se por duas urbes diferentes, tanto *físicas* como *intelectuais*.

A “*expansão urbana subdesenvolvida e dependente*” (Hardoy, 1983; Rivas, 1983) expressa-se, neste caso e em várias cidades da América do Sul, sob a forma de assentamentos informais, *villas miseria*

e *conventillos*, com primazia dos dois últimos no centro urbano da cidade de Buenos Aires, e todos compartilhando o problema comum de altas taxas de deficiências habitacionais, agravadas pela carência de respostas a esta problemática e pela crescente densidade populacional (Rivas, 1983, p.88). Apesar de pontos de semelhança entre cada país, cada tipologia adquiriu as suas características particulares, sobretudo, porque sempre dependeram das diferentes políticas de integração e das estratégias adotadas pelos governos locais e nacionais (Rivas, 1983, pp.88-89), normalmente infrutíferas. Estes representam apenas três exemplos das muitas manifestações físicas e das estratégias improvisadas que estes setores encontram para contornar o “*subdesenvolvimento*” social.

Estes assentamentos significam, sobretudo, respostas alternativas elaboradas por setores frequentemente oprimidos “*na luta para conquistar um modo de vida digno, com base na sua capacidade de sacrifício, constância e organização*” (Rivas, 1983, pp.88-89). De facto, construindo as suas casas pelo meio da adequação mais ou menos eficaz e racional de recursos próprios, ainda que escassos, estes grupos celebram uma admirável competência de inventividade coletiva.

Apesar de ser um dos maiores problemas das cidades do continente latino, a tendência tem sido para o seu agravamento progressivo, e não ao contrário. Casos mais extremos de marginalidade, não tão incomuns em Buenos Aires, caracterizam-se por zonas ausentes de qualquer acesso a redes de distribuição de água corrente, esgotos, pavimentação, gás ou eletricidade, estimulando a difusão do meio de conexão informal e ilícito à rede pública (Oszlak, 1983). O panorama geral dessas zonas ultrapassa a precariedade das construções e dos serviços e equipamentos urbanos, agravando-se pela ausência de espaços verdes, de planificação e de políticas públicas de controlo. Frequentemente, encontram-se em locais geograficamente desfavorecidos, com altas taxas de insalubridade dos terrenos e das águas locais (depósitos de lixo, resíduos contaminantes, etc.) à causa de indústrias incómodas para os residentes, cuja presença reduz inevitavelmente a qualidade da água, do ar e de vida (Oszlak, 1983; Pelletier e Delfante, 2000, p.190). Soma-se o risco de catástrofes, como desabamentos de terra nas *favelas* no Brasil, ou a *sudestada* de Buenos Aires, que provoca inundações e a subida das águas do *Riachuelo*. O caso dos assentamentos nas zonas periféricas vê-se agravado pela distância a que se encontram dos equipamentos urbanos como hospitais ou escolas, que também pela sua escassez, resulta muitas vezes na sobrelocação dos existentes e no empobrecimento do seu respetivo funcionamento. Assim, a mobilidade apresenta-se como outro problema, nos assentamentos do centro, mas sobretudo nos periféricos, onde os moradores, com o intuito de se deslocar ao centro para trabalhar, se vêm sujeitos a meios de transporte em más condições, com conexões escassas e reduzida assiduidade, consumo de tempo excessivo e gastos superiores. Em alguns casos de zonas mais insalubres e inundáveis, não existem quaisquer meios de transporte próximos nem a possibilidade de entrada de veículos de emergência.

As funções das metrópoles do Terceiro Mundo, que assumem quase sempre o papel de capitais, concentram todo o tipo de serviços, de comércio, de instituições e de bens. O fator variável encontra-se na quantidade, na qualidade e na acessibilidade, relativamente às diferentes áreas urbanas (e à sua localização), e aos diferentes setores sociais que servem, ou aos quais se destinam.

Atualmente, com a crescente e veloz expansão urbana, a definição do conceito de “qualidade de vida” depende de uma questão de perspectiva vinculada ao estado económico e ao conseqüente estatuto social. Para determinados setores da sociedade, a qualidade de vida consiste, entre outros aspetos, no aproveitamento do tempo livre ou no cultivo do intelecto, ao passo que “casa, emprego e saúde” se tornaram elementos quotidianos que estes apropriaram como garantidos, não representando, por isso, uma preocupação diária como no caso dos restantes grupos. Como relembra Oscar Oszlak (1983), para estes últimos, menos privilegiados e que não dispõem da mesma facilidade de acesso aos elementos básicos que definem a natureza do que é *viver com qualidade*, o mesmo conceito baseia-se na ideia de subsistência e converte o dia-a-dia dos mesmos numa “*rotina cansativa*”.

De forma quase imediata, a estrutura espacial reproduz a estrutura social, tal como as clivagens entre as condições sociais contribuem para a fragmentação do espaço urbano. Em todos os países do Terceiro Mundo, de um modo geral, é comum este processo de dualização das sociedades, em diferentes graus e contextos. Todos são inevitavelmente acompanhados por uma parte da sociedade integrada no “*mundo económico contemporâneo*” que adota excessivos “*modos de vida materialistas*” (Pelletier e Delfante, 2000, p.189) e uma qualidade de vida confortável e elevada, enquanto:

“Ao seu lado, o restante da população apresenta diversos graus de integração, escalonados por patamares até os grupos marginalizados sem habitat urbano específico, excluídos dos circuitos económicos habituais com um nível de vida muito baixo. Os dois grupos estão um ao lado do outro sem se misturar, no entanto, existe uma infinidade de transições, de pontes; [...]. Mais do que sociedade dual, será mais adequado empregar o termo de sociedade urbana «plural», sociedade essa em evolução.” (Pelletier e Delfante, 2000, p.189)

Os assentamentos e os condomínios de luxo continuam a expandir-se, sobretudo porque representam formas *intelectuais* de apropriação *física* do espaço urbano. Por um motivo ou por outro, seja por defeito ou por excesso, na impossibilidade de viver conforme as normas e os costumes “normais” das cidades, sustentam-se dois imaginários coletivos que progridem em sentidos opostos, mas na mesma direção, onde o ideal de igualdade é análogo a ambas as “tipologias socio-espaciais”. Perante uma vontade comum de extinguir ou atenuar as diversidades e os imprevistos inerentes ao restante meio e vida urbanos, dentro dos espaços as diferenças reduzem-se ao máximo, mas no seu exterior acentuam-se (Liendivit, 2007). Tanto os bairros informais como os bairros privados de luxo



● CAPITAIS ● CIDADE AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES



18. Mapa da América do Sul com identificação da localização das capitais dos países constituintes. Limites da Argentina e província de Buenos Aires em destaque, com delimitação das respectivas províncias do país.

são manifestações físicas dessa vontade coletiva de determinados setores sociais em conformar as suas próprias formas de vida, expressando-se através de dois arbítrios distintos, quando associados à cidade: “pertença” ou “rejeição”. Por sua vez, Buenos Aires acolhe as duas circunstâncias em simultâneo, revelando-se um lugar de profundas irregularidades *intelectuais e físicas*; uma cidade formada por espaços de “aceitação” e por espaços de “negação” de si mesma.

2 BUENOS AIRES, ARGENTINA: COMPOSIÇÃO E MORFOLOGIA

Geograficamente, a Argentina divide-se pela cordilheira dos *Andes* que percorre a fronteira a oeste com o Chile, pelas planícies das *Pampas* na área centro-este, pela *Patagônia* a sul, e pela planície do *Chaco* que partilha fronteira com a Bolívia, Paraguai e Brasil, a norte do país. Os rios *Uruguai* e *Paraná* formam o estuário do *Río de la Plata* que conflui no oceano Atlântico, banhando a costa norte da capital argentina e a costa sul do Uruguai.

À presença indígena pré-colonial, os verdadeiros “donos” das terras usurpadas, somar-se-iam as forças espanholas, e nos séculos XIX e XX, a fixação de um grande número de pessoas oriundas tanto de dentro como de fora do país e do continente, resultando na multiplicidade que caracteriza o “património cultural” da República Argentina. Assim o observa o arquiteto Alberto Petrina²⁰, acrescentando que por essa razão não pode ser entendido como uma unidade indivisível: “*não há um património cultural, há patrimónios culturais, assim como há arquiteturas, há artes, há culturas regionais específicas no país da extensão da multiplicidade étnica, das origens culturais, dos desenvolvimentos políticos e económicos*” (Petrina, 2014). Isto significa que as zonas do país tenham igualmente características muito específicas e distintas, tal como o seu território a nível geográfico. Explica, então, que no caso do Noroeste ainda é possível reconhecer a presença das culturas pré-hispânicas, e da cultura *guaraní* no Nordeste. Já todo o arco que vai desde Mendonza ao centro do país e passa por Buenos Aires, e que possivelmente pela sua contiguidade ao ponto de chegada marítima desde a Europa demarca toda uma zona de emigração estrangeira, ocorre um inevitável processo de heterogeneização, pela diversidade inerente às múltiplas culturas e etnias. É por esse motivo que essa área se conhece popularmente como “*las Pampas gringas*”²¹. Por sua vez, o Sul é descrito como um “*farwest patagónico*” em que a mobilidade é uma questão permanente, pois as comunidades se encontram separadas entre si por uma distância exorbitante de quilómetros desérticos (Petrina, 2014).

20 Professor, arquiteto e estudioso da história da arquitetura, Alberto Petrina é o professor regente da cadeira de *Arquitetura Argentina* na FADU, UBA. Foi, desde a primeira aula que lecionou e que tive o prazer de frequentar, responsável pelo “despertar” do interesse pessoal relativamente ao tema da colonização europeia do continente sul-americano, do ponto de vista de quem sofreu as maiores mazelas: os sul-americanos.

21 *Gringo* na América Latina é termo popular para *estrangeiro*.



19. Enquadramento do aglomerado urbano da Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) com o estuário do *Río de La Plata* e parte do Uruguai. Imagem de satélite correspondente ao ano de 2016. Escala gráfica em quilômetros.

20. Enquadramento da Capital Federal ou Cidade Autónoma de Buenos Aires (CABA). Imagem de satélite correspondente ao ano de 2015. Escala gráfica em quilômetros.



O país é hoje constituído por 23 províncias²², cada uma com poderes executivos, legislativos e judiciais independentes. Até à data da sua federalização, a Cidade Autónoma de Buenos Aires (CABA)²³ era a capital da Província de Buenos Aires²⁴, representando atualmente a sua jurisdição principal, a sede do Governo Federal e a Capital Federal da República Argentina. A forma poligonal define os limites da Capital Federal separando-a da restante Província, e delimita-se pela *Avenida General Paz*, pelo *Riachuelo* a sul, e pela costa do *Río de La Plata* a norte.

A existência da Grande Buenos Aires (GBA) como metrópole começaria a ser reconhecida para fins estatísticos entre 1947 e 1960, porém, é a partir de 1970 que o *Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)* começa a delimitar aquilo que hoje é a *Aglomeración Gran Buenos Aires*, que oficialmente constitui uma localidade com mais de 15 milhões de habitantes para o ano de 2010, contra quase 3 milhões na Capital Federal²⁵ (INDEC, 2010; Torres, 2001, p.6), perfazendo aproximadamente quarenta por cento da população total do país, “sendo a maior área urbana do país, a segunda maior da América do Sul, Hispano-América e do hemisfério sul, e uma das vinte maiores cidades do mundo” (Moscariello, 2016).

Tipologicamente, o plano urbano da *Aglomeración Gran Buenos Aires* apresenta-se como um semicírculo com um raio de aproximadamente 100 quilómetros, correspondente a uma parte da costa do *Río de la Plata*, que banha a cidade a noroeste no limite do delta do *Río Paraná*. No entendimento do arquiteto Horacio Torres (2001, p.5), a metrópole constitui uma “*entidade urbana*” do país de diferentes níveis: a nível jurídico encontra-se dividida em diferentes competências (nacionais, provinciais e municipais), a nível funcional representa um ponto fulcral de deslocamentos quotidianos da população que variam entre residência e trabalho²⁶, e a nível físico apresenta-se como uma espécie de “*mancha urbana sem soluções importantes de continuidade*”, uma vez que a atual fragmentação urbana veio

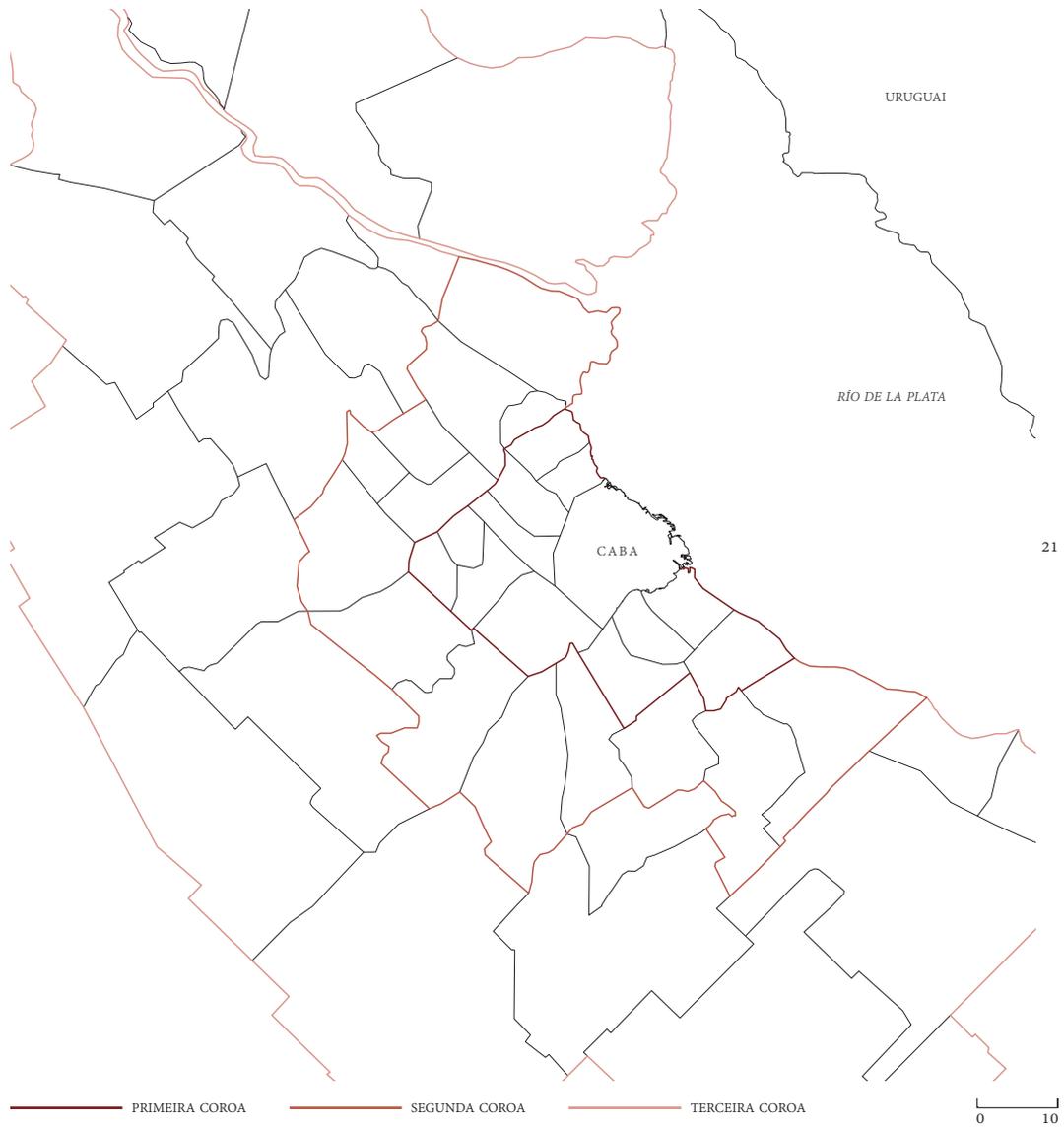
22 Na Argentina, uma Província corresponde a cada um dos 23 Estados Federados da Nação, segundo os princípios do *Federalismo* estabelecidos na Constituição Nacional. Cada Província encontra-se dividida em Municípios ou Partidos.

23 Segundo o *INDEC*, a Grande Buenos Aires (GBA) compreende a *Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)* ou Capital Federal e os restantes 24 partidos da Província de Buenos Aires. A Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) faz parte da Província de Buenos Aires, localizada na margem ocidental do *Río de la Plata*.

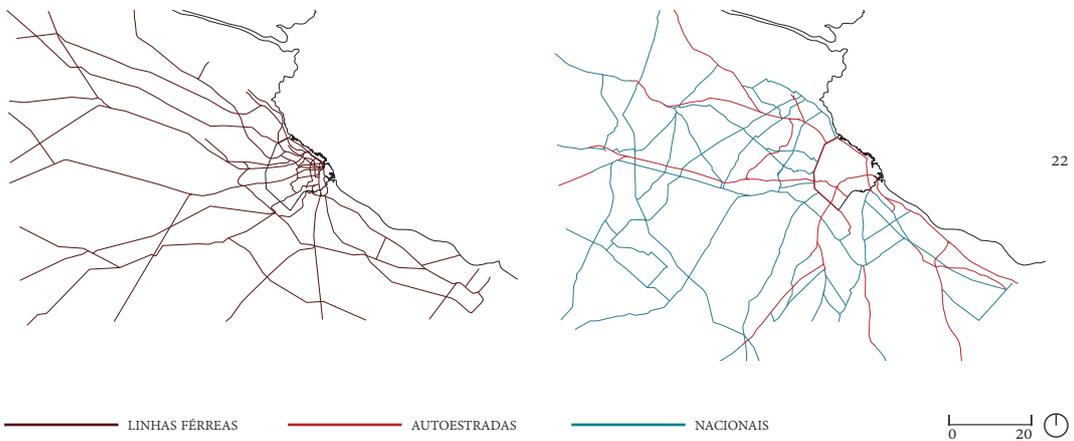
24 Após a federalização da Cidade de Buenos Aires em 1880, Buenos Aires passaria a representar um município dependente do Governo e do Poder Executivo nacionais. Em 1994, com a Reforma Constitucional, a Constituição concede-lhe um regime autónomo especial com governo próprio. Esta desvinculação política da capital com a sua província resulta que, hoje, a Cidade Autónoma de Buenos Aires não pertença à Província de Buenos Aires, sendo a sua capital a cidade de *La Plata*, localizada a sul na continuação da costa.

25 O último censo nacional realizado em 2010 regista uma população de 2.890.151 de habitantes na Capital Federal (número inferior ao de 1991, de 2.965.403 habitantes), sendo o total oficial de habitantes da Aglomeração de Buenos Aires de 15.691.515 habitantes, que inclui os 24 partidos da Grande Buenos Aires e o interior da Província de Buenos Aires. O total do país, para o mesmo ano, é de 40.117.096 habitantes, com uma densidade (hab/km²) de 10.7 contra 14.450.8 na CABA (INDEC, 2010).

26 Todos os dias úteis, entre 2 e 4 milhões de pessoas entram na Capital, desde do cone urbano, para distintos âmbitos: trabalho, educação, saúde, comércio ou recreação. O fluxo de automóveis que entram no centro supera os 1.350.000 por dia, valor ao qual se somam outros 700.000 automóveis (um terço dos registados da CABA) que os residentes utilizam diariamente dentro da cidade.



21



22

21. Mapa esquemático da Área Metropolitana de Buenos Aires com delimitação da Capital Federal e dos partidos envolventes. Escala gráfica em quilômetros.

22. Mapas esquemáticos da Área Metropolitana de Buenos Aires com identificação das linhas dos caminhos-de-ferro (esq.) e da estrutura viária principal (dir.). Escala gráfica em quilômetros.

substituir a ideia de “*organicidade*” que outrora caracterizara Buenos Aires ao nível da expansão física.

Em meados do século XX começam a consolidar-se pequenas áreas relativamente afastadas do centro urbano e fora dos seus limites. É entre 1940 e 1960 que, enquanto se densificava a área central, já consolidada a nível morfológico, se ia conformando progressivamente a primeira coroa periférica. Ao mesmo tempo, diminuíam as taxas de crescimento populacional do centro e aumentava a população informal dos assentamentos periféricos e das *villas* centrais (Tella, 2005). A primeira coroa corresponde ao primeiro anel periférico do *conurbano bonaerense*, que circunda a área da Capital, estendendo-se até cerca de 25 quilómetros do seu centro. A subsequente coroa, mais tardia, estende-se até cerca de 40 a 50 quilómetros do centro, e a terceira coroa, com reduzida continuidade formal, entre os 40 e os 70 quilómetros²⁷ (Torres, 2001).

O tecido urbano de Buenos Aires caracteriza-se por uma composição regular e ortogonal típica do modelo herdado do período colonial, consolidada por uma rede de espaços públicos de qualidade e delineada por ruas perpendiculares que formam uma trama quadriculada, pontualmente confrontada pela rutura de avenidas diagonais que permitem a união de alguns desses espaços (Muxí, 2004, p.57; p.80). Cada quarteirão conforma-se pelo alinhamento das fachadas dos edifícios que, apesar da inflexibilidade da estrutura geométrica na qual se inserem, permite a adoção de medidas de altura variáveis, responsáveis pelas oscilantes silhuetas verticais que caracterizam a complexa paisagem da cidade, conhecidas como *medianeras*²⁸.

Como cidade ribeirinha, desenvolveu-se sob uma lógica *semi-radial* sendo que, posteriormente, às primeiras ruas e ao longo da linha costeira, se adicionaria a presença dos caminhos-de-ferro. Atualmente, a cidade estrutura-se a partir de cinco eixos principais, sucessivamente marcados pela sobreposição das principais avenidas e do metro subterrâneo que dá resposta ao centro da Capital (Muxí, 2004, p.80).

A sua estrutura, aparentemente regular e controlada, carrega o peso das transformações sofridas ao longo de décadas, e das várias experiências urbanas e arquitetónicas que a caracterizam como uma “*urbe heterogénea*” de curiosa e extensa “*diversidade tipológica*” (Muxí, 2004, p.80). Por essa razão, o crescimento regrado e a rigidez do desenho urbano de Buenos Aires ocorreram em paralelo a uma

27 Os municípios da Província de Buenos Aires que pertencem a cada coroa periférica são classificados segundo a sua localização em relação à mesma, porém, sem implicações institucionais.

28 Parede de meação faz referência à parede que separa dois edifícios contíguos. No caso da Argentina, essa parede denomina-se *medianera*, no entanto, a sua definição prevê que se encontre presente na imagem urbana da cidade. Isto é, a *medianera* com referência a Buenos Aires (e outras cidades do país) é o termo para *empena*. Com o tempo, a incorporação de diferentes normas urbanísticas mais ou menos permissivas, resultando em muitos casos de edifícios em altura, com frentes estreitas, e muitas vezes contíguos a edifícios significativamente mais baixos (alguns casos com 8.66 metros de frente contra 40 metros de comprimento), tornando a *medianera* um elemento urbano-arquitetónico muito característico da imagem de Buenos Aires.



● ESTACIÓN DE RETIRO ● LOCALIZAÇÃO DA VILLA 31-31 BIS ● CIDADE UNIVERSITÁRIA 0 5 ①

23. Mapa da malha urbana da Capital Federal ou Cidade Autónoma de Buenos Aires, delimitada pela Avenida *General Paz* (limite oeste), canal do *Riachuelo* (limite sudeste) e *Río de La Plata* (limite nordeste). Identificação da *Villa 31-31 bis* e do percurso realizado de comboio para a Faculdade de Arquitetura (*FADU*). Escala gráfica em quilómetros.

Imagens pp.66-67. Construções inacabadas contornadas por construções informais e *villa* de emergência, Buenos Aires. Pablo Vitale, 2007-2010

série de ensaios que possibilitaram a presença simultânea da flexibilidade e da espontaneidade, bem como de uma capacidade extraordinária de conexão entre espaços que, facilitada pela geografia plana e pelo traçado quadriculado, conformam uma malha urbana que admite múltiplas combinações onde “*a aparente rigidez constitui o seu maior potencial de flexibilidade*” (Muxí, 2004, p.197). A dualidade do foro social, económico e cultural da cidade de Buenos Aires incentiva a uma correlação metafórica com a sua própria forma urbana, no sentido em que o rigor geométrico do plano horizontal contrasta com a heterogeneidade das alturas dos edifícios da secção vertical.





PARTE II

VILLAS MISÉRIA E ASSENTAMENTOS INFORMAIS



1. *Juanito Dormido* e *Juanito Laguna*. Antonio Berni, 1978 e 1945
Pinturas e xilocolagens, da série *Juanito y Ramona*

Na Argentina, a partir dos finais do século XIX e ao longo do século XX, desenvolveram-se diferentes modalidades de *habitat* popular precário que, particularmente em Buenos Aires, suportaram diferentes estados evolutivos, porém, sempre associados a elevados índices de *deficit* habitacional. Este, caracterizado pela combinação de distintos fatores indicadores da situação habitacional da população, foca-se nomeadamente no índice de carência (qualidade) das condições materiais do lugar (do *stock* habitacional), que pode ser quantitativo ou qualitativo¹.

O *deficit* habitacional da cidade de Buenos Aires e da Argentina tem vindo a aumentar nos últimos anos, constituindo uma das maiores problemáticas urbanas da atualidade, ainda carente de resposta. A lacuna existente entre as dinâmicas do mercado imobiliário e a inserção socio-laboral de todos os núcleos populacionais, agravada por baixos índices de empregabilidade e de rendimentos, tornam-se fatores que se apresentam como condicionantes significativas e diretas para a definição das possibilidades de acesso a uma habitação digna e, por extensão, à cidade. Por isso, à escala urbana, tal situação resulta diretamente no aumento da fragmentação socio-espacial, por sua vez fruto de uma fraca articulação e consolidação entre a estrutura urbana e política, e o espaço no geral, que influencia indiretamente a distribuição dos setores sociais sobre o território urbano.

Numa “*sociedade de mercado*” (CESBA, 2016, p.5) irregular e com um sistema laboral e educativo de caráter pouco inclusivo para determinados setores, estes ficam condenados a viver em condições precárias e sujeitos às arbitrariedades típicas de um sistema de arrendamento irregular e imprevisível. Esse funcionamento é, em grande parte, consequência de processos de especulação imobiliária que promovem o aumento exacerbado e constante do valor dos terrenos urbanos, que se tornam cada vez mais insustentáveis para os respetivos setores. Dentro deste panorama, o sistema de arrendamento acaba por funcionar com base em duas vias, a formal e a informal, sendo essa bipolaridade frequentemente impulsionada por processos de *gentrificação*². Portanto, a atividade da especulação imobiliária, fortemente dinamizada nas últimas décadas, consolida e agrava a exclusão das classes médias e baixas, tornando inevitável o efeito da sua realocização em zonas geograficamente segregadas, onde os seus rendimentos alcancem sustentar o meio familiar e pagar um terreno e uma habitação (CESBA, 2016, pp.5-7).

1 O *Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires* (CESBA, 2016) define duas categorias: o *deficit habitacional quantitativo* e o *deficit habitacional qualitativo* fazendo, o primeiro, referência às habitações precárias irrecuperáveis que, pela qualidade material, devem ser substituídas. O segundo refere-se às habitações que podem ser recuperadas mediante obras de manutenção ou recuperação, apesar dos sinais de precariedade (carência de acabamentos, ausência de instalações sanitárias, etc.). Este inclui, também, casas em bom estado, mas que, pelo tamanho inadequado, resultam insuficientes para albergar famílias numerosas gerando um estado de sobrelotação. Entre as casas precárias (*qualitativo*), 63 por cento são recuperáveis e 37 por cento necessitam de substituição.

2 Relocização ou expulsão dos habitantes originais de zonas urbanas centrais, normalmente deterioradas, pelo meio da reocupação e de renovação da área, promovida por grupos de altos ingressos económicos.

“*Villa, s. f. vila, casa de campo; vila, povoação com alguns privilégios; conselho municipal.*” (Almonya, 2001). A definição da palavra “*villa*” em espanhol tem mais do que uma definição, cujo significado recai hoje em dia numa contradição irónica. Ao longo do tempo, a palavra foi adquirindo diferentes significados porque, historicamente, também o seu conceito foi mutável e a sua função se foi adequando ao contexto. Se, por um lado, a designação do cenário *físico* de dois conceitos *intelectuais* opostos é a mesma, a alteridade revela-se quando é feita qualificação dos espaços que o conceito representa. Como tal, a *villa* da Idade Média refere-se a um pequeno aglomerado de comerciantes e artesãos separado das populações rurais, ou a histórica *villa burguesa* do tipo *solar*, indica uma tipologia residencial de famílias nobres, normalmente afastada dos centros e diretamente associada ao poder económico aristocrata. Em perfeita oposição, *villa* na argentina faz referência ao que popularmente os brasileiros denominam de *favela* e que o arquiteto designa como *bairros* ou *assentamentos informais ou irregulares*³.

O fenómeno originário dos assentamentos informais, com a sua natureza oscilante, inaugurar-se-ia no centro urbano de Buenos Aires nos inícios da década de 1930, para se difundir durante as seguintes, encontrando-se associado à velocidade da expansão urbana e a movimentos migratórios internos e externos⁴. Os setores excluídos dos mecanismos formais do mercado residencial, caracterizados maioritariamente por trabalhadores em condições laborais informais, temporárias ou precárias, construiriam de forma autónoma as suas próprias habitações que, no seu conjunto e dispostas de forma aleatória, dariam origem a espaços que atualmente adquirem distintas designações, como *assentamentos marginais*, *villas de emergência* ou, adotando a denominação do escritor Bernardo Verbitsky⁵, que na década de 1960 apareceria para perdurar, “*villas miseria*” (Torres, 2001; Verbitsky, 1966).

Em Buenos Aires, os assentamentos humanos expressam-se de duas formas distintas: as “*villas*” que se inscrevem, ainda que irregularmente, na malha urbana formal, e os “*asentamientos*”

3 Noutras cidades do continente adquiriram outras nomações, como *callampa* no Chile, *barrio brujo* no Panamá, *cantegril* no Uruguai, *pueblos jóvenes* ou *barriadas* no Perú, ou *colonia proletaria* no México.

4 A origem e contextualização histórica do fenómeno serão explicadas no ponto 4. ORIGENS E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, p. 89.

5 A novela *Villa miséria también es América* nasceu da compilação de uma série de apontamentos publicados em 1952 pelo escritor argentino Bernardo Verbitsky, no jornal onde trabalhava nessa época, *Noticias Gráficas*. A série foi o produto de um momento da sua rotina, que todos os dias, desde o comboio que o levava ao trabalho, observava um assentamento semiescondido denominado de *Villa Maldonado*. Eventualmente, começaria a interessar-se pela vida dos moradores e a incorporar, no seu dia-a-dia, momentos de passeios e convívios dentro do próprio bairro. O livro foi lançado em 1966, tendo sido responsável por denunciar a problemática dos assentamentos informais, tendo em consideração o ponto de vista dos moradores como, também eles, seres humanos dignos de uma vida com qualidade. Com isso, popularizou-se a expressão “*villa miséria*”, por sua vez inspirada no verso do poeta afroamericano Langston Hughes, “*I, too, am America*” de 1926 (Blaustein, 2001).

também conhecidos como “*tomas de tierras*” que se conformam normalmente no cone urbano, isto é, na periferia⁶ (Cravino, 2016; Clichevsky, 2012).

As *villas* são o resultado de ocupações de terras urbanas vazias, conformadas por um conjunto de habitações autoconstruídas, que vão sendo adicionadas quantitativamente ao longo do tempo, sem planeamento prévio e sem respeitar o padrão tradicional dos quarteirões ou a divisão regular de parcelas. Como tal, predomina a “*irregularidade formal*” (Cravino, 2016, p.58) no conjunto do espaço, ruas interiores estreitas, a ausência de pavimentação e de alinhamentos, bem como a indiferenciação entre espaço público e privado, e uma densidade populacional que se estima, em média, seis vezes superior à da restante cidade (Clichevsky, 2012; Natanson, 2010).

Por sua vez, os *assentamentos*, apesar de igualmente precários a nível construtivo e habitacional, são instalados com determinados cuidados formais e urbanísticos, por vezes com parcial auxílio técnico de *Organizações Não Governamentais* (ONG) (Clichevsky, 2012, p.71). Correspondem a ocupações de solo que, apesar de ilegais, cumprem com o traçado quadriculado da malha urbana e com o tamanho dos lotes de acordo com regulamentos urbanos locais vigentes (Cravino, 2016, p.58), desta forma, aproximando-se do padrão urbano semelhante aos loteamentos legais.

Em ambos os casos, as habitações que conformam estes espaços são construídas com materiais precários (latão, cartão, tijolo, chapa ondulada, madeira, *etc.*) por norma recolhidos do lixo, e encontram-se, de um modo geral, carentes de serviços dos vários tipos: os transportes são escassos ou pouco funcionais; os serviços públicos, como de saúde ou educação, são insuficientes ou encontram-se a uma distância muito grande das zonas residenciais⁷; rede de esgotos e de escoamento inexistentes ou pouco operacionais; rede de água, em casos extremos, inexistente, mas frequentemente conectada através de torneiras coletivas à rede pública, informal e ilicitamente, tal como a energia elétrica; *etc.* (Torres, 2006, p.21).

Na verdade, a distinção entre o conceito das duas tipologias, que varia entre regularidade e irregularidade formal, extrapola as questões urbanas e arquitetónicas, partindo então para a significação do espaço para os respetivos moradores.

Neste sentido, as *villas* são pensadas pelos seus moradores como lugares transitórios, como o nome indica, *de emergência*: “*a porta de entrada para a cidade, o lugar de passagem ao qual deveria*

6 Pela frequência de utilização dos termos “*villa*”, “*assentamento*” e “*asentamiento*”, as aspas não serão utilizadas na continuação do texto, sendo feita a distinção das palavras através do recurso ao itálico.

7 Na periferia, é comum que um único edifício desse tipo de serviços sirva mais do que um bairro. Para além da distância às zonas residenciais e de transportes que não apresentam itinerários práticos, a qualidade dos serviços debilita-se pelo excesso de utilizadores.

CONCEITO E DEFINIÇÃO



2



3



4

2. | 3. | 4. Imagem de satélite e fotografias da Villa 20. Alberga entre 10 a 20 mil famílias, origem: 1949. Villa Lugano, Buenos Aires, respectivamente 2018 e 2000-2016

resignar-se por uns anos antes de poder aceder ao terreno” antes de “*edificar uma vivenda*” (Natanson, 2010). Num país industrializado e com um mercado de trabalho ainda capaz de empregar recém-chegados, a *villa* no centro urbano funcionava, pelo menos no imaginário do setor social correspondente, como um meio de acesso a uma eventual vida com qualidade, representando a etapa anterior à ascensão a uma condição social e urbana superior, instalando-se, para o efeito, na esperança de um dia aceder a esse estado dito normal ou formal (Tella, 2005). Por essa razão, a ocupação não era planeada, mas o resultado de múltiplas decisões individuais, onde famílias sem experiência urbana ou construtiva prévia se iam instalando, provisoriamente, ao amparo de conhecidos até à ocupação dos seus próprios terrenos (Natanson, 2010). Iniciava-se, então, a consolidação de parcelas urbanas improvisadas, caracterizadas pela ausência de quaisquer conhecimentos estruturais, estudos de solo ou outro tipo de intervenção técnica de urbanistas, arquitetos ou gestores, que procuravam o aproveitamento máximo do espaço mínimo, e cuja fisionomia é idêntica à realidade socioeconómica dos moradores, ambas, irregulares.

Os *assentamentos*, por sua vez, podem considerar-se uma espécie de estado intermédio entre o bairro da cidade formal e as *villas* (Liendivit, 2007). Apesar de algumas dissemelhanças formais entre os dois, a principal diferença encontra-se na perceção simbólica do espaço, no momento em que os seus moradores recusam a denominação de *villa* para assumi-los como lugares de permanência, estipulando a ideia de, num futuro próximo, poderem estabilizar a sua situação legal através do auxílio governamental (neste caso, municipal), transitando para um estado de formalidade, porém, que em diminutos casos se concretiza. Como são vistos como uma solução perene, as consequências na forma de ocupação do solo reproduzem-se através de traçados urbanos relativamente planificados, à semelhança da quadrícula formal de Buenos Aires. Como tal, a nível de serviços e de qualidade material os *assentamentos* são idênticos às *villas* mas conformados a partir de determinadas regulamentações locais vigentes, normalmente, em zonas periféricas onde são estabelecidos alguns cuidados relativamente a medidas de rua, quarteirões, loteamento, entre outros. Após a ocupação dos terrenos, os moradores procuram a legitimação por parte do Estado, reclamando os seus direitos com a ambição de se tornarem proprietários mediante a compra dos mesmos. Perante essa possibilidade, estimula-se o princípio da manutenção, tanto das casas como dos quarteirões, e em alguns casos, reservam-se espaços livres para futuros empreendimentos comunitários como, por exemplo, refeitórios ou campos de futebol.

Assim, ao evitar que a sua morfologia seja demasiado evidente quanto ao tecido urbano regular do seu entorno, os moradores dos *assentamentos* periféricos idealizam uma “*futura regularização*”, como tal, produzindo um espaço com características que vão ao encontro dessa possibilidade e que facilitem o “*processo administrativo de regularização*” (Torres, 2006, p.36). Apesar de as condições socio-habitacionais tão pouco serem merecedoras de uma categorização como ideais

CONCEITO E DEFINIÇÃO



5



6



7

5. | 6. | 7. Imagem de satélite e fotografias do Asentamiento Campo Tongui ou Barrio 17 de Noviembre. Alberga cerca de 5 mil famílias, origem: 2006. Lomas de Zamora, Grande Buenos Aires, 2018

ou formais, ao abrirem caminho para estas componentes, os moradores dos *assentamentos* esboçam uma aproximação aos modos de vida da cidade formal, conservando no seu imaginário o sentimento de pertença a um bairro e, porventura, à cidade e à restante sociedade, apesar da evidente contradição manifesta na ilegalidade da ocupação dos terrenos (Natanson, 2010).

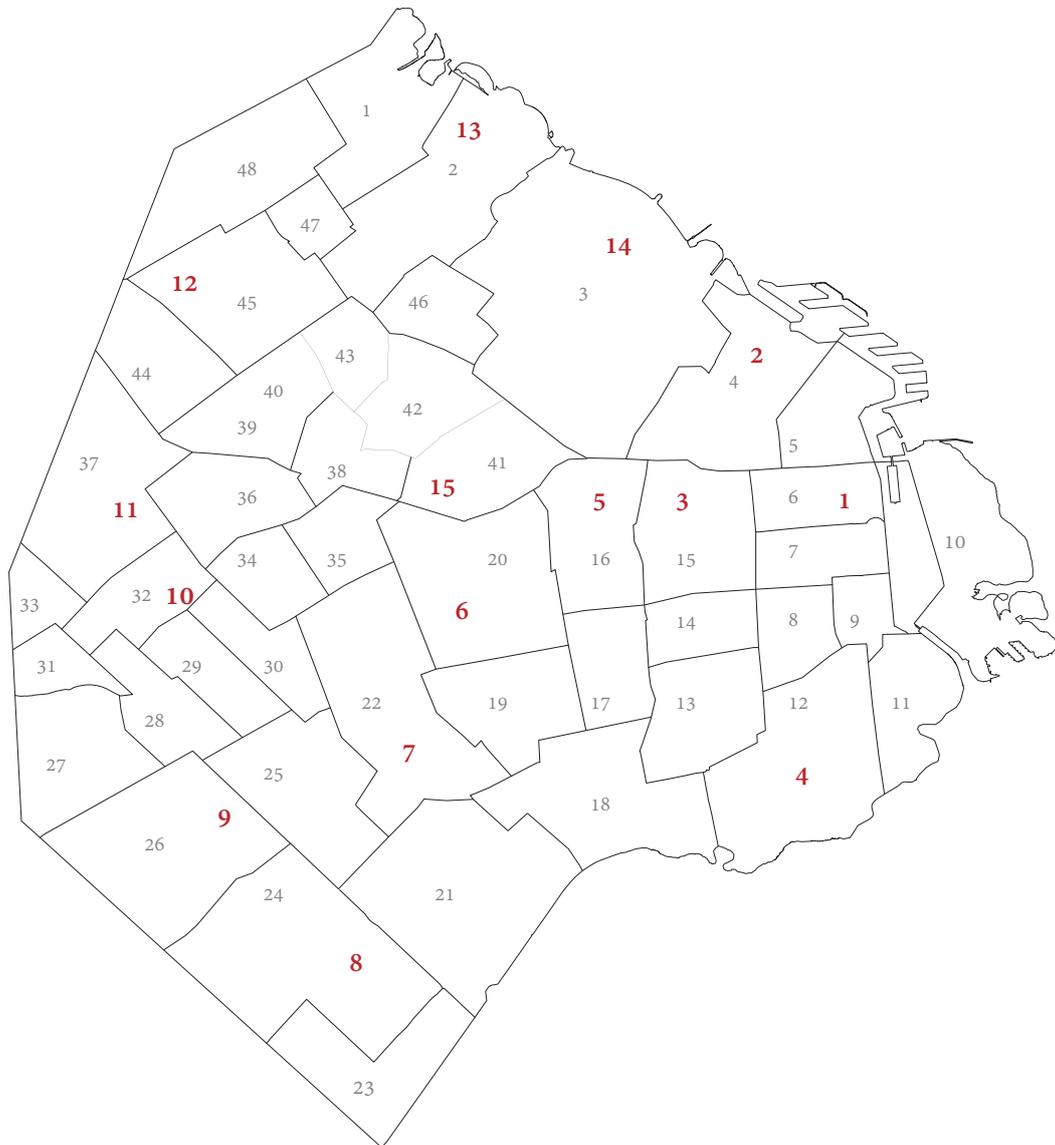
Logo, ao contrário das *villas* que seguem uma lógica de “palimpsesto” ou “colagem”, a ocupação dos *assentamentos* é feita mediante “*ações coletivas organizadas*” (Natanson, 2010). Ambos, manifestando uma admirável capacidade de organização comunitária por parte dos setores populares, diretamente associados às experiências históricas de luta pelo direito à habitação e ao espaço urbano. Essa luta prolifera-se há décadas em diversos países da América Latina com semelhantes características de débil coesão social, política e económica e, conseqüentemente, de distribuição territorial, isto é, características *intelectuais* semelhantes que se expressam no meio *físico* de maneiras particularizadas.

A noção de “recusa” encontra-se igualmente associada à luta pelo usufruto do espaço: o que outrora, para os moradores das *villas*, terá sido um estado provisório de disputa por uma mudança nos modos de apropriação da cidade, aspirando à eventual conquista da vida urbana através da *formalidade*, hoje tornou-se uma reivindicação pelos direitos à *civilidade*. Reclamam a urbanização e a requalificação do seu espaço, e a integração do mesmo na restante urbe, isto é, de dentro para fora; mas também, a incorporação, no seu próprio meio físico, dos restantes *espaços* (culturais, sociais, económicos, políticos) que a cidade potencia, portanto, de fora para dentro. Ao mesmo tempo, o significado dos *assentamentos* para os seus moradores simboliza a consciência dos mesmos relativamente às suas carências sociais, habitacionais e económicas, mediante a aceitação dessa condição como um problema permanente, como uma apropriação natural do ideal de “recusa” da vida urbana comum, como uma condenação ou “*como se soubessem que não há lugar para eles na cidade*” (Natanson, 2010).

Surgidos como “*soluções individuais e espontâneas da população sem recursos perante a carência de habitação*” (Hardoy, 1983, p.71), o fenómeno dos *assentamentos* humanos informais proliferou-se por todo o continente latino como um tipo de bairro proletário autoconstruído a partir da segunda metade do século XX⁸. Em alguns países, este tipo de modalidade adquiriu, com o tempo, um estatuto de soluções relativamente bem planeadas e executadas, apesar da precariedade dos materiais e da carência ou inexistência de serviços básicos. O caso de Buenos Aires, acelerado pela crise de 1930 (tal como a cidade de Rosário), destaca-se pelo facto de que o “*traçado irregular*” das *villas* se traduz numa mancha urbana característica do método da autoconstrução, produzindo um contraste significativo com os restantes quarteirões regulares, uniformes e parcelados da cidade

8 Apesar de se conhecerem referências em crónicas e cartografias do período colonial, contudo, com menos importância quantitativa.

CONCEITO E DEFINIÇÃO



1. NÚÑEZ 2. BELGRANO 3. PALERMO 4. RECOLETA 5. RETIRO 6. SAN NICOLÁS 7. MONTSERRAT 8. CONTITUCIÓN 9. SAN TELMO 10. PUERTO MADERO 11. LA BOCA 12. BARRACAS 13. PARQUE PATRICIOS 14. SAN CRISTÓBAL 15. BALVANERA 16. ALMAGRO 17. BOEDO 18. NUEVA POMPEYA 19. PARQUE CHACABUCO 20. CABALLITO 21. VILLA SOLDATI 22. FLORES 23. VILLA RIACHUELO 24. VILLA LUGANO 25. PARQUE AVELLANEDA 26. MATADEROS 27. LINIERS 28. VILLA LURO 29. VÉLEZ SARFIELD 30. FLORESTA 31. VERSALLES 32. MONTE CASTRO 33. VILLA REAL 34. VILLA SANTA RITA 35. VILLA MITRE 36. VILLA DEL PARQUE 37. VILLA DEVOTO 38. PATERNAL 39. AGRONOMÍA 40. PARQUE CHAS 41. VILLA CRESPO 42. CHACARITA 43. VILLA ORTÚZAR 44. VILLA PUEYRRÉDON 45. VILLA URQUIZA 46. COLEGIALES 47. COGHLAN 48. SAAVEDRA

1-15. NÚMEROS CORRESPONDENTES ÀS COMUNAS



8. Mapa da Capital Federal com identificação das 15 comunas e dos 48 bairros. Escala gráfica em quilómetros.

formal. Para além disso, “as ‘villas’ produzem preponderantemente situações de enclave mais restritas, ocupando parcelas fiscais (terrenos ferroviários, portuários ou reservados para outros usos) ou terrenos privados não ocupados pelos seus proprietários” (Torres, 2006, p.21), encontrando-se nos interstícios desocupados da malha organizada. Desta forma, na Capital Federal existem bairros informais com localização central, como é o caso da *Villa 31 de Retiro*, localizada numa importante rótula urbana⁹ ou no setor sul, em áreas extremamente insalubres próximas do *Riachuelo*¹⁰. Na Grande Buenos Aires, a zona de maior concentração de pobreza (*assentamentos*) forma um anel disperso ao longo da primeira coroa periférica. Existem outras categorias e subcategorias semelhantes que toleram condições “*ainda mais deploráveis*” (Hardoy, 1983, p.70), assentes sobre lixeiras e terras baixas inundáveis com águas estanques, como o caso de uma *villa* em *Tigre*.

3.1 EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO SOCIO-ESPACIAL EM BUENOS AIRES

A Capital Federal (CABA) encontra-se oficialmente dividida em 15 comunas e 48 bairros, e é normalmente repartida em três grupos geográficos (zona norte, centro e sul) para fins estatísticos. Historicamente, enquanto as transformações urbanas da zona norte contaram com grandes investimentos e empreendimentos privados, a zona sul foi ficando desamparada, inicialmente, pelo êxodo interno das classes altas do final do século XIX, e logo pelo adiamento do seu desenvolvimento físico, com a exceção de intervenções pontuais (CESBA, 2016, pp.7-9).

No geral, sobretudo durante a década de 1990, o centro urbano foi sendo alvo de diferentes processos de polarização espacial e social, que tenderam para uma crescente atividade construtiva dentro do mercado formal, concentrada na produção de residência *sumptuosa* e *luxuosa*¹¹, e as ações públicas e privadas fomentaram a construção de habitações “chave-na-mão” em vez de proceder à recuperação do *stock* existente¹². Ao mesmo tempo que a atividade do mercado habitacional da Capital

9 A *Villa 31* está adjacente à Estação de *Retiro*, lugar de partida e chegada das conexões terrestres com a restante cidade e província, bem como as marítimas com o Uruguai. Como se encontra num lugar central, circunscrito por bairros de classes altas e próxima à costa do rio, a *Villa 31* tornou-se um lugar de disputa pelo alto valor especulativo dos seus terrenos.

10 O *Riachuelo* é um dos limites que separa o centro da periferia e é considerado um dos dez rios mais contaminados do mundo. Para além de altos índices de insalubridade próprios da geografia, provocados por inundações frequentes, águas estanques e terrenos enlameados, é um lugar próximo de atividades industriais que provocam a contaminação residual das águas do rio, depósitos de lixeira, etc. É uma das zonas da cidade com maior carência de qualidades habitacionais e cujos moradores apresentam diversos problemas de saúde. Próximo ao canal do *Riachuelo* localiza-se a comuna 8 com a *Villa Lugano*, a *Villa Soldati* e a *Villa Riachuelo*. É para além disso uma zona de vulnerabilidade em caso de *Sudestada*, um fenómeno meteorológico próprio da região do *Río de la Plata*, que afeta principalmente a Argentina e o Uruguai, caracterizando-se por ventos fortes e violentos e chuvas intensas que, normalmente, resultam no transborde do rio e, conseqüentemente, na inundaçãõ das zonas circundantes.

11 O mercado de habitação formal regista diferentes categorias habitacionais em Buenos Aires: *simples*, *confortáveis*, *luxuosas* e *sumptuosas*, tendo as duas últimas registado maior incremento durante a última década do século XX.

12 Ainda que duas terças partes dos problemas que as casas da cidade apresentam pudessem ser resolvidos através de reparação, ampliação e/ou manutenção, enquanto a outra terça parte requer substituição total pelo estado irrecuperável.

CONCEITO E DEFINIÇÃO

COMUNA	1	4	8	2	7	9	14	15
VILLAS E ASSENTAM.	7	41	32	2	4	5	2	7
RESIDENTES EM VILLAS	17	22	37	0	19	3	0	2

9

COMUNA	1	4	8	CABA
DESEMPREGO	7.4	10.4	9.6	6.2
SALÁRIO INSUFICIENTE	33.3	41.1	45.3	23.3
SOBRELOTAÇÃO/QUARTO	18.79	19	23.26	10.2
CASAS COM NBI	15.9	12.66	11.31	6
QUALIDADE CONSTR. INSUFICIENTE	11	8.79	10.9	3.36
SEM ÁGUA	1.28	0.67	0.94	0.41
SEM GÁS	17.02	22.09	36.37	7.82
SEM ESGOTOS	2.08	3.45	4.56	0.99

10

9. Distribuição e população por comunas das *villas* e dos assentamentos na CABA para o ano de 2010. Valores em percentagem.

10. Comunas mais vulneráveis da CABA segundo indicadores socio-habitacionais selecionados para os anos de 2010-2012. Valores em percentagem.