

**Universidade Federal do Rio de Janeiro UFRJ
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo FAU
Programa de Pós-graduação em Urbanismo PROURB
Doutorado em urbanismo**

Do urbano ao campo, transição no sul da região metropolitana de Bogotá.

Omar Enrique Moreno Blanco

Rio de Janeiro
2010.

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Omar Enrique Moreno Blanco

Do urbano ao campo, transição no sul da região metropolitana de Bogotá.

Dissertação de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, PROURB, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Urbanismo.

Orientadora:

Sônia Azevedo Le Cocq d'Oliveira

Rio de Janeiro

2010

M843

Moreno Blanco, Omar Enrique,

Do urbano ao campo, transição no sul da região metropolitana de Bogotá/ Omar Enrique Moreno Blanco. – Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2010.

156 f. il., 30 cm.

Orientador: Sônia Azevedo Le Cocq d'Oliveira.

Tese (Doutorado) – UFRJ/PROURB/Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, 2010.

Referências bibliográficas: p.148-156.

1. Urbanismo. 2. Urbanização – Bogotá (Colômbia). 3. Solo urbano. 4. Uso do solo. I. Oliveira, Sônia Azevedo Le Cocq d'. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. III. Título.

CDD 711

Omar Enrique Moreno Blanco

Do urbano ao campo, transição no sul da região metropolitana de Bogotá.

Dissertação de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, PROURB, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisitos parcial à obtenção do título de Doutor em Urbanismo.

Aprovada em 26 de abril de 2010.

Sônia Azevedo Le Cocq d'Oliveira
Doutora. PROURB UFRJ

Luciana Correa do Lago
Doutora. IPPUR URJ

Marcio Pinon de Oliveira
Doutor. POSGEO UFF

Pablo Cesar Benetti
Doutor. PROURB UFRJ

Cristovão Fernandes Duarte
Doutor. PROURB UFRJ

Agradecimentos

Expresso meus agradecimentos especiais para a professora Sônia Le Cocq pela sua contribuição crítica ao longo deste trabalho, minha orientadora conseguiu acompanhar os ciclos e processos de meu olhar sobre a realidade política da Colômbia que esta relacionada como o processo de urbanização da região e de segregação residencial.

Aos professores de PROURB, especialmente para os que teve oportunidade de compartilhar em aula. Para funcionários do PROURB, em especial para Keila e Dona Francisca, que facilitaram minha pesquisa.

Para meus colegas de doutorado que opinaram sobre meu trabalho.

Para meus amigos brasileiros lutadores sem teto e os comprometidos com as lutas dos trabalhadores. Para os lutadores em Soacha de muitas reivindicações democráticas, que de todas elas devem priorizar os direitos humanos, a vida.

À minha família, que ainda longe, foi o respaldo de minha permanência no Brasil e remédio eficaz para a saudade da Colômbia e do Brasil.

Resumo

A tendência de avanço da periferia da região metropolitana de Bogotá sobre pequenas cidades tem transformado o boa parte do campo em Soacha área urbana. No sentido do conceito urbano, de Lefebvre, áreas de terreno que foram exploradas com formas típicas rurais são, agora, novamente exploradas como solo urbano.

O campo, como solo suporte, muda de uso sem muitas modificações para solo urbano de expansão ou subúrbio. A realidade do mercado de solo vai incorporando valores antecipadamente ao planejamento. Pelas características morfológicas e físicas do processo de urbanização ele é precário. A “escassez econômica” de solo para os setores mais pobres em Bogotá terminou oferecida nos solos de Soacha. Entretanto outros solos em Bogotá eram reservados para os que ofereceram maior lucro na atividade imobiliária e maior valorização no longo prazo. O solo da região sul e Soacha ficou assim separado para a demanda dos mais pobres. Soacha tem tendências de subcentro de segregação residencial precária na região sul da metrópole de Bogotá.

Os objetivos examinados foram a caracterização das condições morfológicas e as pré-existências; a caracterização da política urbana vigente da região metropolitana fazendo ênfase em Soacha; e finalmente caracterizar as possibilidades ou ameaças para a gestão urbana usando esse valor antecipado, criado coletivamente, mas apropriado individualmente.

A Constituição política da Colômbia de 1991, a lei 388 de 1997 sobre o ordenamento territorial configuram um resultado progressivo para avançar na reforma urbana. A lei, instrumentos jurídicos derivados e prática do planejamento podem permitir fechar a “brecha funcional” de pobreza na área. A captura de parte da mais-valia urbana é, para a gestão das metrópoles e para o município de Soacha é uma alternativa democrática de financiamento.

Palavras chave: urbano, campo, periferia, gestão urbana.

Abstract

The trend in the metropolitan region of Bogota is the advance of the urban on small cities that transformed good part of the field in Soacha in urban area. In the urban sense of Lefebvre, in where areas of terrain that were exploded with rural typical form are now again exploded like urban soil.

The field, since soil supports, changes of use without a lot of adaptations for urban soil of expansion or suburban. The reality of the market of urban soil is incorporating value early into the planning. The process of urbanization is precarious for the morphologic and physical characteristics. The “escasez economic” of soil for the poorest sectors in Bogota finished offered in the soils of Soacha. Between so much other soils in Bogota were reserved to offer main gain in the activity of land market and main valorization in the long term. The soil of the region south and Soacha finished separated for the demand of the poorest. Soacha Has trend of subcentro of precarious residential segregation in the region south of the metropolis of Bogota.

The examined aims were the characterization of the morphologic conditions and the preexistences; the characterization of the urban policy of the metropolitan region doing emphasis in Soacha; and finally to characterize the possibilities or threats for the urban management using this early value, created collectively, but used individually.

The political Constitution of Colombia of 1991, the law 388 of 1997 on ordenamiento territorial configure a progressive result to advance in the urban reform. The law, the juridical instruments derived and the practice of the planing can allow close the “brecha funcional” of the poverty in the area. The capture of part of the plusvalía urban is, for the big metropoles and for the municipality a democratic alternative of funding.

Key words: urban, field, periphery, urban management.

Lista de ilustrações

Ilustração 1. Centros primordiais, 1600 Santa fe de Bogotá.	22
Ilustração 2. Comparativo anual Desplazamiento 1985 – 2008.	80
Ilustração 3. Classificação dos processos de mutação morfológica.	106 a 109

Lista de Mapas

Mapa 1. Mapa físico – político da Colômbia.	71
Mapa 2. Estrutura morfológica de ocupação do solo na região metropolitana.	72
Mapa 3. Municípios da região metropolitana de Bogotá	73
Mapa 4. Cenários regionais: concentrado, linear e em rede.	92
Mapa 5. Classificação de solo por forma de ocupação.	99
Mapa 6. Área urbana, Soacha, classificação de crescimento de áreas ocupadas.	102
Mapa 7. Tratamentos urbanos para uso do solo, no município de Soacha.	103
Mapa 8. Zonas urbana legais e ilegais, Soacha. Fonte: SOACHA, 2000.	111
Mapa 9. População e território estratificação socioeconômica, Bogotá.	114
Mapa 10. População deslocada por subcomunas. Soacha.	116
Mapa 11. Mapas de usos transição entre o urbano e o rural, Soacha.	123
Mapa 12. Localização de Cidade Verde, Soacha.	126
Mapa 13. Usos de solo em comercio, três sub-centros, Soacha.	127

Lista Tabelas

Tabela 1. População na região metropolitana, 2005 – 2009.	75
Tabela 2. Dados de pobreza e indigência. Colômbia.	86
Tabela 3. Linhas de pobreza e indigência urbana e rural. Colômbia.	87
Tabela 4. Censo geral 2005 Necessidades Básicas Insatisfeitas NBI, região metropolitana.	113
Tabela 5. População deslocada para Bogotá D.C. e Soacha, 1999 a 2005.	117

Lista de abreviaturas e siglas

ALCA	Acordo de Livre Comércio das Américas.
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act.
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia.
BCH	Banco Central Hipotecário, na Colômbia.
BNH	Banco Nacional de Habitação, no Brasil.
CAMACOL	Câmara colombiana da construção, na Colômbia.
CAN	Comunidade Andina de Nações.
CAR	Corporação Autônoma Regional, na Colômbia.
CCB	Câmara de Comércio de Bogotá.
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comisión econômica para América Latina y el Caribe.

CIES	Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA.
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Colômbia.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social, na Colômbia.
CSPDF	Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento for-
	zado, na Colômbia.
D.C.	Distrito Capital, Bogotá.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colômbia.
DAPD	Departamento Administrativo de Planeamiento Distrital. Bogotá.
DNP	Departamento nacional de planeación, na Colômbia.
EAAB	sigla em espanhol, Empresa de aqueduto e esgotos de Bogotá.
ELN	Exército de libertação nacional, na Colômbia.
FARC-EP	Forças armadas revolucionarias da Colômbia, exército do povo.
FEDELONJAS	Federação de lonja de propriedade raiz, na Colômbia.
FEDEVIVIENDA	Federação Nacional de Organizações de moradia Popular, Colômbia.
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensão.
ICT	Instituto de Crédito Territorial de Colômbia
IED	Investimento Estrangeiro Direto.
IETS	Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade.
JAC	Junta de Acción Comunal, uma diretoria de ação comunitária.
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, na Colômbia.
MESEP	Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad,
	na Colômbia.
NBI	Necessidades Básicas Insatisfeitas.
ONU	Organização de nações unidas.
PDM	Plano de Desenvolvimento Municipal
PIB	Produto interno bruto.
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento, na Colômbia.
POT	Plano de Ordenamento Territorial, na Colômbia.
SDP	Secretaria Distrital de Planeamiento, Bogotá.
SFH	Sistemas Financeiros sistema de Habitação.
SM	Suporte material.
SPG	Sistema General de Participação .
SS	Solo suporte.
SSM	Sistema de suportes materiais.
TLC	Tratado de livre comercio.
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (
UP	União Patriótica, na Colômbia.
UPAC	Unidad de poder adquisitivo constante, na Colômbia.
US-AID	sigla em inglês, Agência para o Desenvolvimento Internacional
VIS	sigla em espanhol, moradia de interesse social, na Colômbia.

Sumario

Introdução.....	11
Capítulo 1.....	20
1. Por que perguntar sobre as periferias metropolitanas da América Latina? ..	20
2. Condições da política urbana com relação à periferia metropolitana nos últimos trinta anos.....	27
3. As periferias metropolitanas na recuperação capitalista.....	35
Capítulo 2	39
2.1 Referências teóricas adotadas.....	39
2.1.1 O urbano e o rural.....	43
2.1.2 A transição do urbano no rural na lógica do crescimento urbano regional.....	50
2.1.3 Suporte material edificado e mais-valia no uso do solo na acumulação de capital.....	52
2.2 A Cidade e a “região metropolitana”.....	57
2.2.1 Expansão metropolitana e reforma urbana.....	59
Capítulo 3.....	66
3.1 Na região metropolitana de Bogotá.....	66
3.2 Dinâmica demográfica.....	74
3.2.1 Deslocamento de população pelo conflito armado.....	78
3.3 Dinâmica econômica.....	81
3.4 Aspectos de planejamento.....	87
Capítulo 4.....	97
4.1 Soacha subcentro da segregação residencial precária na área sul da região metropolitana de Bogotá.....	97
4.1.1 Classificação dos processos de mutação morfológica.....	104
4.1.2 Características da população na região sul.....	112
4.2 Possibilidades da política urbana.....	117
4.2.1 As organizações sociais e a política urbana.....	131
Capítulo 5.....	138
5.1 Ponderações das tendências na periferia sul da região metropolitana.....	138
5.1.1 A escala do bairro na periferia da região metropolitana.....	141
5.1.2 A gestão da política urbana na região.....	142
Referências.....	148

Introdução.

A tendência de avanço da periferia da região metropolitana de Bogotá sobre pequenas cidades tem transformado o entorno da paisagem campestre em relações sociais tipicamente urbanas. O sul da região metropolitana de Bogotá manifesta essas transformações. O município de Bogotá superou os limites de sua periferia de bairros nas encostas dos morros do sul e encontrou a cidade de Soacha como sua periferia contemporânea imediata.

Essa mutação morfológica, que teve início nos últimos 20 ou 25 anos na história da rede de cidades na Colômbia, acontece também em outras áreas de região metropolitana de Bogotá. Mas, para nós, é fundamental o análise da região sul, com eixo em Soacha, por causa das particularidades do processo de urbanização. Uma característica é a origem morfogenética do processo de urbanização, preexistências de exploração de minérios nas encostas de Cidade Bolívar em Bogotá e nas encostas contíguas de Cazucá, até Cidadela Sucre em Soacha. Velhas áreas de exploração de areias e/ou pedra transformaram-se em bairros precários.

Outra característica comum é a população pobre que, em sua maioria, mora lá. Essa condição econômica apenas permite a sobrevivência, porém dificulta ainda mais o processo de consolidação das moradias. As condições físicas da geografia dos bairros do lado de Bogotá e Soacha são complexas, e os custos de consolidação das infraestruturas são elevados também para os orçamentos municipais. Os habitantes moram nessas circunstâncias, porque é o que conseguem pagar com sua reduzida capacidade de compra.

A terceira característica é que os agentes construtores comerciais ilegais predominam nas ocupações e o oferecimento do solo na área sul. Mesmo não sendo exclusiva da região sul da metrópole de Bogotá, essa ocupação é relativamente diferenciada no caso do município de Soacha, porque tais agentes são os protagonistas nesse processo de urbanização. As autoridades, assim, reconhecem-no, e os mapas dão conta disso (ver mapa 8, página101).

A quarta característica diz respeito à origem dos arranjos políticos nacionais entre diversos setores da realidade colombiana. Como parte daqueles acordos, a Constituição política de 1991, a lei 388, de 1997, sobre o ordenamento territorial em todos os municípios do país¹, configura-se um resultado progressivo desses arranjos para tentar avanços na reforma urbana. O elemento de maior importância para esta análise é reverter a “brecha funcional” na área precária da região sul, reinvestindo ou redistribuindo a mais-valia criada pelo coletivo social no solo da região metropolitana.

A hipótese de trabalho é: como essa lei e os instrumentos jurídicos derivados dela podem permitir ordenar o território e financiar as obras públicas necessárias para fechar a “brecha funcional”. A captura de parte da mais-valia urbana é, para a gestão das metrópoles e para o município de Soacha, uma possibilidade de reverter a tendência das primeiras características escritas anteriormente para a área sul da região.

Como afirmam os autores de referência, o aspecto anterior reabre os temas de reforma urbana e agrária, na perspectiva da estratégia de um ordenamento territorial democrático. Começar essa análise significa um paradoxo, pois o período de consolidação da metrópole de Bogotá e da região atual se desenvolve no meio de uma série de governos de perfil “neoliberal” no país, isto é, sendo o Estado, apenas, um facilitador e não um regulador das contradições do sistema social. A afirmação das contradições abertas coincide também com a realidade de outros países da América Latina. Diferentemente deles, na Colômbia há conflito armado, que piora as condições da reivindicação de direitos, contudo faz destes uma necessidade urgente.

Com esses elementos começou-se a pesquisa que objetiva mostrar as possibilidades e/ou os obstáculos da hipótese, que foram: a caracterização das condições morfológicas e as preexistências no município de Soacha; a caracteriza-

1 Na constituição e a lei os preceitos a “função social da propriedade” e a “função pública do planejamento” obriga a todos os municípios para fazer Planos de ordenamento territorial POT e usar as ferramentas de captura de incrementos de valor apropriado individualmente apesar de ser criado coletivamente.

ção da política urbana vigente da região metropolitana, enfatizando Soacha; e, finalmente, caracterizar as possibilidades ou ameaças para a gestão urbana, usando esse valor (mais-valia), criado coletivamente, mas apropriado individualmente.

No processo de aproximação sucessiva à cidade de Soacha e à região metropolitana de Bogotá, foram aparecendo necessidades e dificuldades. Uma é explicada a partir de uma perspectiva da América Latina, para evitar cair só em refletir sobre a realidade local de Soacha. Outra dificuldade, derivada da hipótese, de um trabalho de pesquisa, só norteadada pela gestão urbana e suas contradições, no caso Soacha.

A referência teórica adotada, Lefebvre em particular², frisa a dificuldade contemporânea na análise do processo de urbanização em múltiplas disciplinas separadas, isto é, o trabalho deveria enxergar a totalidade social que explicaria as possibilidades da hipótese. Isso fez com que, na localização do caso em estudo, tivesse um objetivo a mais, a caracterização das organizações sociais na área de trabalho e seu histórico como sujeitos atuantes na política urbana, objetivo que foi cumprido em termos gerais, mas que fica incompleto pelas limitações da pesquisa em campo e do próprio pesquisador.

Por outra parte, o aporte conceitual de Lefebvre permite trabalhar os conceitos do urbano e do rural, que são relações sociais significativas de cotidianos específicos do processo de produção, para cada caso; e, também, os conceitos de cidade, diferenciados do campo pelos suportes materiais construídos e necessários para a produção. O leque de conceitos teóricos permite finalmente tomar os assuntos da realidade concreta a fim de construir uma caracterização de conjunto em que esteja, inclusive, o eixo da política urbana para desenvolver a hipótese.

O título do trabalho é um resultado da busca, da pesquisa e não ponto de partida. *Do urbano ao campo, transição no sul da região metropolitana de Bogotá é*

2 Urbano e rural, como relações sociais; e cidade campo, como suportes materiais das formas de produção, ver em LEFEBVRE, Henri. *El derecho a la ciudad*. 1969.

mais uma ponderação. Mostra uma tendência; não é, portanto, uma conclusão fechada.

Uma vez feitas as advertências das limitações do trabalho, podemos adiantar que Soacha é uma cidade que tem como base econômica a indústria de materiais para construção civil e de exploração de minérios, também para a construção, e que já foi, no passado, um centro da indústria metalúrgica. Ela mantém três centralidades de comércio e serviços básicos. Isso faz dela um subcentro em relação à vizinhança do mercado de Bogotá. O atual prefeito de Soacha escreve a respeito da relação de “competitividade espúria” das indústrias que ficam no município, as quais, ao contrário do que se espera, deixam um saldo negativo no desenvolvimento local.

Soacha é uma área que oferece, pela localização do município na divisa com Bogotá, há pelo menos 25 anos, no mínimo, solo urbano (legal ou ilegal) que é adquirido pelos mais pobres, porém com condições de precariedade física e ilegalidade, na maioria dos casos. Dessa forma, têm-se, como principais ocupantes do solo, faixas segregadas de população com menos capacidade de compra. A palavra segregação é usada como parte das categorias de renda urbana, “renda diferencial de monopólio e segregação residencial”, usando Jaramillo, “o gasto da renda de mais-valia faz com que existam lugares proibitivos, por custo ou segurança privada, que negam a capacidade de compra para rendas salariais baixas. A exclusão adiciona conotações sociais e ideologias que segregam contextos pre-existentes”. Usamos a palavra segregação para as classes sociais com baixa capacidade de compra, que ficam localizadas ali, não por sua vontade, mas pela consequência da sociedade capitalista de aprofundar a desigualdade de renda. Por isso, sintetizar a caracterização na frase: Soacha como subcentro de segregação residencial precária na região sul da metrópole de Bogotá.

Este documento de trabalho de pesquisa é desenvolvido em cinco capítulos que tentam realizar uma exposição de argumentos do contexto geral ou particular do processo de urbanização e da política urbana. O capítulo 1 apresenta a natureza da problemática, algumas condições históricas para a América Lati-

na, sendo finalizado pelas possibilidades atuais que a sociedade capitalista desenha para aproveitar as regiões metropolitanas e, portanto, suas periferias regionais, na obtenção de acúmulo de capital.

Na política urbana, mais especificamente a legislação como resultado político, prefigura a morfologia urbana, em particular no território que hoje ocupa a região metropolitana e Soacha. Desde a lei das Índias na conquista espanhola pressupõe-se uma forma urbana, um solo urbano. Na década de 1960, a política de consolidação de bairro tem data importante, “Aliança para o progresso” a mais conhecida das políticas para a América Latina e, finalmente, os arranjos recentes na Colômbia ocorridos a partir da lei 388, de 1997. São esses três momentos que, correlacionados com os crescimentos demográficos, destacam algumas das problemáticas urbanas.

As regiões metropolitanas, em geral, funcionam como suporte importante para a reprodução de capital. Na Colômbia, os processos de mudança urbana desde a década de 1980 estão acompanhados de um conflito armado, que desloca a população do campo e para as cidades colombianas, o que hoje está calculado em 4,9 milhões de pessoas. O componente demográfico e o conflito coincide com a tendência mundial de urbanização da segunda metade do século XX, tendo o conflito um crescimento paralelo em relação aos países da África ou em muitos daqueles chamados “em desenvolvimento” pela ONU.

Tentamos reconstruir o percurso da política urbana em alguns países da América Latina para a periferia metropolitana. Apesar do recorte cronológico ser de 1980 até os anos 2000, encontramos relação do nosso enfoque teórico com a caracterização de alguns momentos destacados no século XX, bem como a relação dos governantes desse momento com suas periferias. Vimos que o problema central foi a promoção de diferentes produtos de moradia e não necessariamente a intervenção do Estado sobre as condições de produção de solo. Escapa do exame histórico as diferentes realidades e posições sobre reforma urbana e agrária por considerar que abriam uma temática que o trabalho não conseguiria desenvolver.

Somos conscientes sobre o problema da terra, do solo urbano ou rural, mas excede os limites da pesquisa e do documento que apresentamos. Já alhures, referimo-nos sobre a pendência da resolução dos problemas da reforma urbana e agrária, ainda não realizadas, em nossa opinião, na Colômbia. A hipótese apresentada propõe esse caminho de reformas, que ainda não foram iniciadas.

O capítulo 2 dedica-se à apresentação das referências teóricas adotadas para esta análise, tendo especial atenção a diferenciação dos conceitos cidade e/ou urbano que, com frequência, são usados como sinônimos, mas aqui não. Também, ocupa-se da região metropolitana como condição das próprias características da divisão social de trabalho internacional, da “mundialização” da economia, que fazem dos núcleos metropolitanos os eixos da competitividade da estrutura produtiva nacional.

Os conceitos de Lefebvre de cidade e o campo são determinados pelo adensamento de suportes materiais edificados. No campo, o adensamento é menor e relativamente disperso; os suportes edificados estão associados a formas produtivas agrárias, pecuárias ou de minerais.

O urbano e rural referem-se às relações sociais de produção. A necessidade de estender variadas formas produtivas na economia mundializada, faz também que as relações sociais se estendam, com ela a urbanização se generaliza. A cotidianidade faz que as maiores quantidades de população sejam trabalhadores, independentemente de ganharem seu salário de uma empresa ou como autônomos.

A proposição do urbano ao campo refere-se, então, à transição das relações sociais derivadas das formas produtivas urbanas predominantes, quando começam a espalhar-se. O conceito “solo-suporte”, de Pradilla, “No processo econômico do intercâmbio o solo urbano apresenta-se como elemento de transição para logo na circulação, na troca fazer efetivo o valor, o lucro pelo produto solo. Depois ele vai para a moradia e as infra-estruturas, como produto total, parte das condições de reprodução da formação social. revela a dupla característica

do solo que, no mercado, irá confirmar-se por meio do aproveitamento de incrementos de valor, oriundos da lógica de crescimento urbano regional: a renda do solo.

Finalizando o capítulo, apresentam-se os mais importantes argumentos sobre os elementos progressivos da lei 388 de 1997, que são chaves no exercício da reivindicação de direitos democráticos.

No capítulo 3, realiza-se uma descrição de características da região metropolitana de Bogotá. A bibliografia de referência localiza na década de 1980 à metrópole de Bogotá, saindo do chamado esquema de “cuadricéfalia” para outro esquema de primazia. Significava que os tamanhos demográficos entre as quatro cidades mais importantes no momento na Colômbia (Cali, Medellín, Barranquilla e Bogotá) espalhadas pela diversa geografia do país eram equilibrados entre elas. Atualmente, é a cidade de Bogotá o núcleo da região metropolitana que tem primazia nacional. Em 2009, Bogotá tinha 7.2 milhões de habitantes e Medellín, a segunda em população, tinha 2.3 milhões de habitantes. Por sua vez, a diferença de tamanho demográfico de Bogotá com relação aos municípios da região metropolitana é grande; Soacha o maior município tem 444 mil habitantes.

Em função dos tamanhos demográficos, depois de Soacha, estão: Chia e Zipaquirá na expansão dispersa do norte, com aproximadamente 110 mil habitantes cada. O município de Chia tem divisa com Bogotá, tendo mais ou menos a mesma quantidade que Zipaquirá, onde a morfologia é compacta (ver mapa 2 e 5, página 62 e 89), Chia é dispersa. No oeste, Facatativá, com quase 120 mil habitantes e de morfologia compacta.

O ordenamento do território atual, na situação colombiana, onde o conflito armado é parte do contexto da urbanização, introduz a possibilidade de construir materialmente os direitos que estão, por agora, só escritos. São os relacionados à moradia e serviços básicos de água potável, rodovias, infraestruturas, entre outros. A superação das condições materiais pode ajudar na legitimação do Estado para amplos setores da população pobre. A lei de desenvolvimento

territorial colombiana (nº 388, de 1997) encerra um ciclo histórico de várias discussões sobre o alcance da legislação para o desenvolvimento, a qual estabelece o direito urbano como enfoque e método de resolução de problemas, no marco dos preceitos constitucionais de função social de propriedade.

Na lógica do desenvolvimento territorial, o setor privado foi protagonista da planificação da região de Bogotá e do Departamento de Cundinamarca. A análise de conjunto, tanto ele quanto o governo, terminaram propondo orientações de política urbana nacional no Documento Conpes 3256³, que apresentamos para avaliar a existência de avanços e de tendências.

O capítulo 4 está relacionado ao anterior por causa da continuidade temática, contudo, desta vez, é apresentada a área sul da região metropolitana de Bogotá, com ênfase em Soacha. A precariedade das formas de ocupação é manifesta em um palimpsesto, em uma preexistência, ou em uma série de condições morfogenéticas similares, que, tão logo uma zona é urbanizada, ainda são reconhecíveis.

O ordenamento territorial da região metropolitana desenvolve e fortalece condições de concentração de atividades produtivas na cidade de Bogotá. O núcleo da metrópole, ao mesmo tempo, produz a segregação residencial de setores sociais de capacidade baixa de consumo na área sul da região, em Soacha particularmente. O lucro para os agentes construtores comerciais ilegais pode ser de 70%, segundo as referências. Isso explica o crescimento de áreas na divisa com Bogotá e no município em geral (ver mapa 6, página 92).

A “debilidade das instituições” de Soacha, avaliação da Câmara de comerciantes de Bogotá, é o motivo para o baixo desenvolvimento do município. Na verdade, é a corrupção nas instituições, nem sempre punida, dos setores políticos em disputa pelos repasses do orçamento nacional e os do município. Outras manifestações que repercutem no planejamento são: o POT do município que está parcialmente demandado; a operação de Cidade Verde⁴ é uma amostra

3 Políticas e estratégias para la gestión concertada do desenvolvimento da região Bogotá-Cundinamarca, Departamento Nacional de Planeación, 2003.

4 Projeto de 36 mil moradias elaborado pelo governo nacional, COLOMBIA, MAVDT, 2009.

das contradições entre esferas governamentais nacionais, que impõem, na esfera local, um ordenamento, a contramão da autonomia administrativa e da participação democrática no ordenamento territorial.

A primazia da metrópole de Bogotá mudou a noção de limite entre uma cidade e outra. A periferia na região metropolitana é, para as pessoas que moram nela, um conceito abstrato, difuso. O bairro na área sul da metrópole ou em Soacha pode ser entendido como território de autorreconhecimento, de identidade interpessoal, de origens comuns étnicas, geográficas, políticas entre outras. É um âmbito coletivo onde subjaz a solidariedade, permite conhecer um “mapa” delimitado das ruas que frequenta uma pessoa.

Pelas características precárias e pela sua relativa dependência do núcleo metropolitano, o bairro expressa a condição metropolitana contraditória da solidariedade ou do individualismo. Hoje, o bairro é cenário do medo, a violência do Estado, com o caso dos chamados “falsos positivos”⁵. Isso significa um agravamento das condições de existência. As possibilidades de reivindicar os direitos democráticos são urgentes.

No capítulo 5, estão consignadas as ponderações finais deste trabalho, analisadas pelos muitos lados que observamos do problema. Ponderações pelo inacabado de algumas afirmações, pelas dificuldades de se fazer uma pesquisa em campo, “pé no chão”, sobre as condições de renda da população que mora nessa zona e pela falta de informação sobre os loteamentos, sobre seus proprietários, por exemplo.

Ainda assim, afirmamos que a tendência nas áreas de transição do urbano para o campo é de agravamento das condições residenciais e de mobilidade de pessoas e de mercadorias. A insuficiência dos equipamentos de serviços públicos amplia-se com a tendência ascendente no número de população da área. É necessário sublinhar que as relações rurais não desaparecem da região, assim como o par dialético cidade e campo.

5 Assassinatos de jovens para suplantar baixas contra guerrilheiros no conflito armado, crimes de Estado. CODHES, 2009

Capítulo 1

Apresentação

Neste capítulo apresentamos a questão central da periferia metropolitana: sua importância no processo de urbanização mundial. Localizaremos os assuntos comuns relevantes para a caracterização das tendências da periferia: as dinâmicas demográficas, a configuração de fato de uma região metropolitana, a deterioração das condições infra-estruturais e as ferramentas jurídicas progressivas e derivadas de preceitos constitucionais e/ou leis.

Os elementos comuns apresentam-se nas mudanças ou mutações morfológicas das metrópoles, bem como nas condições da política urbana ao longo dos períodos de ciclos de expansão e recessão econômica do capitalismo, que acompanharam as diferentes respostas sobre o ordenamento territorial.

As respostas político - jurídicas localizam os tópicos da reforma urbana e agrária, fazendo face aos desafios enunciados por Milton Santos: analisar além da dimensão física do edificado, da cidade e sua arquitetura, ou da dimensão geográfica, econômica e social em compartimentos separados. O conceito de meio técnico-científico chamado “tecnosfera” nos permite identificar como as regiões periféricas desenvolvem processo de urbanização diferenciado dos núcleos metropolitanos.

1. Por que perguntar sobre as periferias metropolitanas da América Latina?

As cidades da América Latina como produto social têm acumulado uma série de fatores que, além de configurar particularidades para cada uma, são ao mesmo tempo um eixo comum que reúne as realidades das cidades. Desde a década de 1980 até o presente, as periferias metropolitanas compartilham vários vetores comuns: as dinâmicas demográficas, a configuração de fato de uma região metropolitana como um território identificado não necessariamente um ente jurídico, a deterioração das condições infra-estruturais, especialmente as

de moradia, para quem tem menor capacidade de consumo, a consolidação de polígonos urbanizados para a população de renda alta, e finalmente as ferramentas jurídicas progressivas e derivadas de preceitos constitucionais e/ ou leis. Em particular a lei 388 de 1997 na Colômbia e os planos de ordenamento derivados dela.

É neste recorte cronológico que a pesquisa tenta caracterizar as tendências do avanço de urbano no campo para a periferia da metrópole de Bogotá, mais especificamente a área sul dela.

As cidades, em seu desenvolvimento atual, experimentaram mutações características do próprio desenvolvimento histórico das forças produtivas. Hoje, a própria cidade (suporte material) é definida como uma das ferramentas contemporâneas das forças produtivas da sociedade (MATTOS, 2005). Por derivação, as áreas da periferia metropolitana se constituem num lugar de realização de “novas” formas de lucro urbano. As mutações e a forma de apropriar-se do lucro estão definidas pela política urbana, expressa nos planos de desenvolvimento econômico e nos de ordenamento territorial.

Essas mutações urbanas podem significar rápidos processos de mudanças nas relações agrárias, pecuárias e mineiras. As relações sociais e culturais históricas rurais mudam, porque tendem a urbanizar-se. A generalização da realidade urbana para Lefebvre coincidem com o apontado por Mattos, as relações sociais urbanas estendem-se, a cidade como suporte material espalha-se para o campo num processo *continuum*. Por isso, começar explicando as condições históricas precedentes de nossas regiões metropolitanas parece-nos uma boa ordem lógica.

No próprio processo de fundação das cidades de conquista espanhola ou portuguesa, a política urbana de então delimitou e/ ou realizou um ordenamento das cidades novas, as que centralizaram as atividades em relação ao campo. Com ritmos de tempo diferenciados, os territórios conquistados tiveram, e têm ainda, mutações características que revelavam seu sentido funcional e/ ou simbólico.

No caso espanhol foi a Lei das Índias (1525), que instituiu o modelo de ordenamento físico - a forma urbana ortogonal - e de uma política urbana que caracterizou as cidades novas como símbolo da ocupação contra os indígenas e, ademais, como posto de controle militar do antigo território deles. Ao mesmo tempo, as novas cidades de ultramar eram uma manifestação da dependência administrativa e econômica em relação às metrópoles européias⁶.

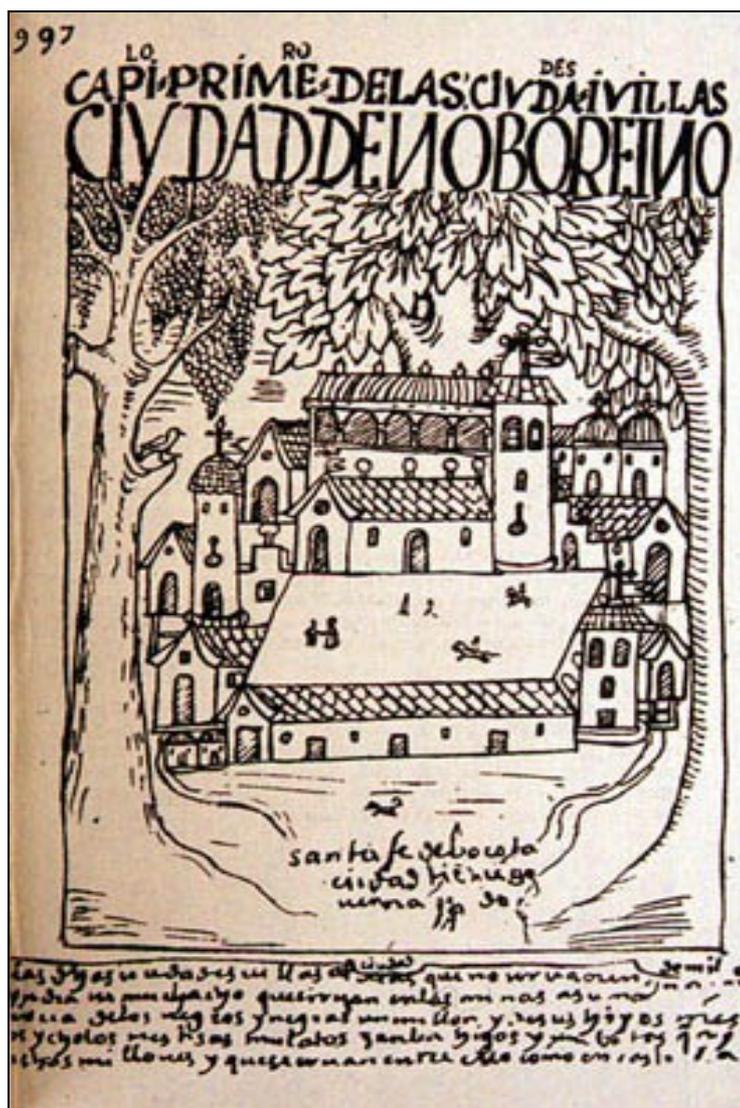


Ilustração 1, Centros primordiais, 1600 Santa fe de Bogotá. Fonte: Guaman Poma de Ayala. Nueva crónica y buen gobierno 1992.

“As ordenanças de descobrimento, para os novos povoados e para a pacificação de Felipe II em 1573 estipulavam (...) [que] os elementos básicos da cidade colonial eram dois: o plano em Damero, ou seja, a organização ortogonal do espaço, e a praça central de tipo monumental. Por isso a ordenança 111 estipulava: [...] faça-se a planta do lugar repartindo-a por suas praças, ruas e quintais a cordel e régua, começando desde a praça maior e dali traçando as ruas para as portas e caminhos principais e deixando tanto compasso aberto que ainda que a população esteja em crescimento, se possa sempre prosseguir na mesma forma [...]” (GUZMAN, 2002).

6 Dependência em relação aos fluxos de riquezas (ouro, minérios, espécies animais e vegetais, etc.) para as sedes das monarquias no período colonial; dependência em relação aos fluxos de capital (lucros de filiais para as matrizes e /ou procura de lucro dos países hegemônicos extraído da mão de obra nas periferias mundiais) no período da “globalização”.

No território apropriado pela monarquia portuguesa, limitado pelo Tratado de Tordesilhas, desenvolveu-se uma dinâmica diferente na forma urbana de ocupar. Ainda que não existisse um modelo definido em lei, a cidade cumpriu o mesmo papel funcional e simbólico. As mutações características do desenvolvimento econômico foram relativamente as mesmas das colônias da América Latina espanhola. Uma burguesia relativamente atrasada, em relação à dos espanhóis no período da Conquista, não foi obstáculo para que o papel da cidade fosse também de enclave do domínio territorial.

Sem modelo de quarteirões, em forma de “damero”, também as cidades consolidaram-se como arruados que tinham a tendência de agrupar-se no contorno de uma praça central, que por sua vez foi o lugar de destaque para fazendeiros, proprietários de gado, de cana-de-açúcar, etc.. As aldeias, missões, povoados, onde moravam a mão de obra e/ ou os soldados mercenários, foram segregadas dos centros para significar as divisões de classes. A forma ortogonal espanhola incomum na área oriental da linha Tordesilhas não apagou o conteúdo significativo da cidade que segrega social e espacialmente (OMEGNA, 1961, AZEVEDO, 1956).

No período da década de 1960 desenvolveu-se outro elemento comum e persistente até hoje: as periferias das cidades tinham características físicas precárias, produto da pobreza de seus moradores. Nesse período, ocorreu na Colômbia a chamada “explosão demográfica”: imigrantes chegavam em “massa” do campo. Ainda que o desenvolvimento de suas economias seja desigual, México, Argentina e Brasil tinham territórios industrializados antes de 1960, um momento no qual a industrialização da Colômbia apenas começava. O mais comum era que os imigrantes pobres morassem nas periferias, portanto essas zonas das grandes cidades significavam precariedade.

O fator comum no século XXI é a existência de uma tendência de urbanização para mais de 70% dos territórios urbanos: as metrópoles do México e de São Paulo são exemplos evidentes. Também, e ao mesmo tempo, apresentam os maiores níveis de desigualdade de renda. Tal desigualdade revela-se na periferia metropolitana por duas polaridades históricas: a precariedade e a crescente

pobreza versus a opulência da reduzida concentração de riqueza (MILANOVIC, 2008).

Os processos de urbanização nos países “em desenvolvimento” têm como característica as relações de dependência, produtos da última divisão social do trabalho mundial. No período chamado de “globalização”, o setor financeiro internacional aproveita os avanços tecnológicos para mover dinheiro em “massa”, procurando lucro no mundo todo - neste caso, no mercado do solo das periferias metropolitanas. A dinâmica da indústria da construção e as empresas imobiliárias mudam a morfologia urbana, assim como as relações urbanas e rurais. Esse é o ponto de partida para a contribuição deste trabalho sobre as tendências da periferia: as relações cidade–campo, o que é urbano e /ou rural, e a relação centro-periferia.

A pobreza e a precariedade associadas com as periferias em períodos anteriores mudam, não porque tenham desaparecido ou melhorado substancialmente, mas porque agora a opulência e a riqueza também ocupam o solo da periferia metropolitana. A polaridade cidade–campo é cada vez mais complexa, a primeira entendida como as edificações altamente concentradas e densas, versus a segunda, de edificações relativamente espalhadas e segregadas (LEFEBVRE, 1969(b)).

Hoje a combinação desses elementos se aprofunda com as edificações que, mesmo espalhadas na periferia, reproduzem o consumo tipicamente urbano, de que o “*shopping center*” é o exemplo típico (MILANOVIC; 2008).

A outra relação polar, centro–periferia, sofre uma mutação, aparecendo sob as multidentalidades dispersas na metrópole. Embora hierarquicamente organizados e articulados como um centro principal, os centros espalhados nas periferias geralmente dependem da zona tradicional da cidade núcleo (CANO, 2005).

A política urbana geral promove o desenvolvimento de centros urbanos pequenos e intermediários, descentralizados do núcleo metropolitano. Na mesma perspectiva, as regularizações das periferias metropolitanas equilibrariam a re-

lação com os centros. Mas hoje as periferias estão ocupadas também por classes sociais antagônicas: assim, as elites auto-isoladas não necessariamente equilibram o desenvolvimento, porquanto o acesso a equipamentos é restrito pelo custo e/ ou por ser membros exclusivos que impõem as elites (FRIEDMANN, 1997).

A população camponesa de outrora decresce em números relativos, e torna-se população de trabalhadores agroindustriais de empresas de serviços para setores produtivos; o desenvolvimento da tecnologia promove a produção agropecuária intensiva, mantendo também a produção extensiva em porções de solo que são agora adjacentes, *hinterlands*, às metrópoles; algumas periferias podem ser equipadas e ocupadas mantendo níveis de telecomunicações iguais aos do centro urbano. Outras áreas de terreno se mantêm vagas, sem preencher uso algum (SANTOS, 1996, CUERVO e GONZÁLEZ, 1997).

Podem-se argumentar duas explicações gerais sobre a movimentação demográfica, rural – urbana, e o resultado morfológico do edificado, segundo os autores antes aludidos. Afirmam eles que subjazem nas mudanças materiais da sociedade capitalista atual, que podem ser consequência do controle ou quase monopólio de mercados dos chamados *commodities* (soja, cana, café, petróleo etc.), possibilitadas pela mecanização, pela logística informática, pela pesquisa climática por satélite, etc.. Este é um incremento da composição orgânica de capital pelas grandes empresas agroindustriais, que torna menos competitivos os proprietários pequenos e médios (donos de meios de produção tecnologicamente atrasados), cuja margem de ação acaba sendo mudar de atividade produtiva, se associar entre si, ou com as empresas maiores.

Outro argumento é derivado das exigências de qualificação exigidas para preencher vagas de trabalho, que produzem grandes movimentos de parcelas da população, desempregadas por falta de qualificação e/ou parcelas da população procurando atualização do aprendizado. Este tipo de processo não é novo no capitalismo, mas inova nas escalas de impacto e de hegemonia dos processos produtivos e de distribuição. O paradoxo, portanto, é o maior desenvolvimento das atividades na metrópole, mas com maiores níveis de pobreza.

Agora, o processo de troca de atividade produtiva urbana ou rural não acontece como processo evolutivo, que garanta manutenção da estabilidade salarial para trabalhadores ou do lucro para os proprietários. Como exemplo, citamos os setores da população submetidos a processos agressivos, cuja perda de enraizamento ao lugar de trabalho produz desorientação de ofício ou identidade de classe social, associada às trocas de atividade produtiva e de estrutura social. A reestruturação das instituições estatais ou privadas, em meados da década de 1980, produziu trabalhadores terceirizados ou “profissionais liberais” que se tornaram assalariados.

O processo pode ser violento (fisicamente) pelas circunstâncias que obrigam às mudanças. Como em Conceição da Barra (ES), onde a terra sofre um processo crescente de monocultura de eucaliptos da multinacional Aracruz Celulose (PIMENTEL, 2007), que tem como efeito enviar para o desterro uma parcela da população camponesa.

Muito mais violenta, e por outras circunstâncias, e fazendo quase 4,9 milhões de colombianos de vítimas (CODHES, 2009), é a “contrarreforma” agrária feita pelas Autodefensas Unidas de Colombia AUC (paramilitares⁷), que defendem interesses dos grandes donos de gado e fazendas de bananas, de palma africana e de cocaína. Além disso, até os mesmos insurgentes guerrilheiros e o exército institucional colombiano, enquanto combatem, terminam sitiando, cercando povoados e camponeses, e obrigando-os a ir embora de suas terras.

São as situações anteriores o contexto de afirmações de instituições internacionais como a ONU, que anunciam como o planeta está urbanizando-se, quer dizer, que a população se faz urbana em detrimento da rural. E as cidades que o experimentam com maior rapidez são as mais novas, e particularmente as mais dependentes das metrópoles hegemônicas atuais ou “em desenvolvimento”. Nesse patamar se pode localizar a metrópole bogotana, portanto também as da América Latina.

7 Organização com origens na década de 1980, consistindo de pequenos exércitos mercenários de industriais e fazendeiros; em 1997, era já um exército centralizado nacionalmente, com objetivo contra-insurgente.

“As urbes teriam mais habitantes devido ao aumento de nascimentos, à migração interna e ao fenômeno de transformação dos povoados em cidades. A maior parte desse aumento se concentrará nos países menos desenvolvidos, e em particular na Ásia, onde haverá quase 2 bilhões de habitantes mais. Por sua vez, a África terá quase um bilhão a mais de pessoas vivendo nas cidades, e a América Latina, 200 milhões, segundo o documento. No caso desta última região, a diretora do departamento de populacional da ONU, Hania Zlotnik, explicou:

‘A América Latina é uma região muito especial dentro do mundo em desenvolvimento porque agora, neste momento, 78% de sua população é urbana. Também é uma das primeiras do mundo em desenvolvimento em que a fecundidade começou a cair, por isso a maioria dos países da região tem taxas de crescimento de população muito baixas.’ Segundo o informe, algumas das maiores aglomerações urbanas continuarão sendo Tóquio, Nova York, Cidade do México, Bombaim e São Paulo.”(PROYECTAN, 2008, grifos nossos)

Complementário com Zlotnik, Davis sublinha sobre o processo:

“A Terra urbanizou-se ainda mais depressa do que previra o Clube de Roma em seu relatório de 1972, *Limits of Growth* [limites do crescimento], sabidamente malthusiano. Em 1950, havia 86 cidades no mundo com mais de 1 milhão de habitantes; hoje são 400, e em 2015 serão pelo menos 550. [...] Noventa e cinco por cento desse aumento final da humanidade ocorrerá nas áreas urbanas dos países em desenvolvimento” (DAVIS, 2006)

2. Condições da política urbana com relação à periferia metropolitana nos últimos trinta anos.

No recorte cronológico analisado, da década de 1980 até os anos 2000, os setores sociais de empresários, agrupados em suas corporações – do setor financeiro-, intervêm nas políticas de ordenamento territorial, de forma paralela e combinada, dentro das instituições legislativas “tradicionais”, como corporações de vereadores ou parlamentares. Porém, os empresários sempre estiveram dentro do aparelho de Estado, mas através de outros agentes especializados, como os partidos políticos; a novidade é que as corporações, associações de comerciantes, bancos e/ ou industriais marcam agora as dinâmicas administrativas do Estado diretamente (PRADILLA, 2003).

Depois da Segunda Guerra mundial, o capitalismo desenvolve novamente várias formas de crescer, mas, desde a década de 1980 até hoje, existiram pelo menos duas polêmicas entre as elites governantes: uma privilegia a função das instituições do Estado e outra as secundariza. A síntese, por demais esquemática, serve para precisar que a pugna entre uma posição e outra, que se pode

chamar de pró-Estado (Keynesiana inclusive) e outra de pró-mercado (liberal ou neoliberal)⁸, tem em comum uma política urbana para o aproveitamento do solo, inclusive na periferia metropolitana. Na Colômbia, particularmente, Del Castillo (1995) afirma que, na primeira metade do século XX e algumas décadas depois, a política urbana estava diluída nos planos econômicos dos programas presidenciais. Hoje existe, no país e na maior parte da América Latina, uma política urbana explícita, e dela derivam várias formas de planejamento.

A intervenção das corporações privadas na política urbana tem como objetivo desenvolver iniciativas jurídico-políticas: entre elas, a regularização do solo, os tipos de tributo imobiliário, ou as possibilidades de isenção dos mesmos. Embora haja variações de um país para outro, aconteceram, quanto aos “modelos econômicos”, uma série de mudanças constitucionais ou, diretamente, uma nova Constituição Política, em vários países da América Latina, que evidenciam as necessidades de ordenamento territorial e aproveitamento do solo para a elite dos setores sociais.

Para o caso do Brasil e da Colômbia, em 1988 e 1991, respectivamente, as novas Constituições Políticas abriram discussões sobre leis e instrumentos jurídicos que permitiram ordenar o território e financiar as obras públicas necessárias para isso. A captura de parte da mais-valia urbana é, para a gestão das metrópoles e para este trabalho, um tópico-chave para analisar as tendências das periferias metropolitanas. Este aspecto reabre os temas de reforma urbana e agrária, na perspectiva da estratégia de um ordenamento territorial democrático. Pode ser um paradoxo, mas isto ocorre durante uma série de governos de perfil “neoliberal” de 1990 até agora.

Os principais problemas de ordenamento territorial que se relacionam com a periferia metropolitana, apresentam-se na segunda metade do século XX - antes, só Buenos Aires (BA), que superava os quatro milhões de habitantes, era a metrópole da época. Na fase de crescimento demográfico em “massa” da década de 1960, o problema colocado para o ordenamento territorial eram as ne-

⁸ No contexto brasileiro, apresentam-se os keynesianos como os partidários de instituições fortes e reguladoras, e, de outra parte, os liberais ou neoliberais, partidários de instituições apenas facilitadoras. As duas propugnando pelo crescimento econômico.

cessidades de moradia e de infraestrutura (HARDOY, 1971, PRADILLA, 1987). Na década de 1990, o problema apresenta as necessidades anteriores agravadas, com o fato de que as cidades com dinâmica metropolitana e tamanho acima de quatro milhões - o tamanho revela o problema precedente -, além de BA, eram já Rio de Janeiro, São Paulo, Santiago, Lima, Bogotá e México (SOLIMANO, 2006).

Para aquela época, segunda metade do século XX, o “problema da moradia” e as infraestruturas foram parte constitutiva das políticas dos governos. Governos que notadamente incluíram o tema na sua agenda política foram o do coronel Perón entre 1947 e 1957, na Argentina; o período “Ochenio” (1950) até o golpe de Juan Velasco Alvarado em 1975 no Peru; na Colômbia, o do general Gustavo Rojas Pinilla entre 1953 e 1958; o de Lázaro Cárdenas em 1940 e do Partido Revolucionário Institucional, que governou de 1946 a 2006, no México; Getúlio Vargas até João Goulart, de 1951 até 1964 no Brasil. É coincidente neles o sentido “populista”, que adotou o discurso e o aproveitamento do crescimento econômico norte-americano de pós-guerra para desenvolver soluções para a moradia. Existiam no continente possibilidades econômicas de gerar desenvolvimento industrial e agroindustrial, o que significava também novas camadas burguesas que aproveitariam o processo de reprodução de capital: são fatores, estes, que facilitam a acumulação em produtos imobiliários, e, entre eles, a moradia popular (ETCHEGARAY, 1997).

Na mesma linha de raciocínio, o alto número de semi-empregados e desempregados acarretava baixos salários, o que facilitou o ciclo de expansão econômica. Configurou-se, segundo Pradilla (1987), duas condições para um “período reformista”, no qual o Estado podia fazer reformas e melhorar as condições de vida de muitos dos habitantes, ainda que mantendo lucros de forma cabal pelo ciclo de expansão favorável. Existiam condições de capacidade econômica de consumo relativamente estável, resultado da emergência de novas camadas sociais burguesas, produto de mudanças na divisão social de trabalho na América Latina.

Mas a construção de redes de infra-estruturas e moradia não se produz de forma homogênea. A segunda condição influiu nela de maneira determinante: trata-se dos conflitos sociais, econômicos e políticos na América Central e no Caribe que terminaram em revoluções que atentavam contra a propriedade privada. A expressão mais importante, mas não única, foi o triunfo da revolução em Cuba (DONGHI, 1993).

A questão da reforma agrária e urbana fica marcada como reivindicação democrática: não é à toa que o tema da moradia apareça ligado com regimes autoritários de fato, e que na política da reunião de Punta del Este⁹, no Uruguai, em 1961, ela seja analisada como mecanismo de antecipar problemas sociais nas metrópoles da América Latina. A coordenação “Aliança para o progresso” da Agência para o Desenvolvimento Internacional (US-AID, pela sigla em inglês) foi outro fator comum de onde surgiram iniciativas para as metrópoles (PRADILLA, 1987).

A política urbana estava vinculada à indústria da construção, que deveria cobrir os segmentos da população pobre e do setor que podia pagar pela moradia. O dinheiro para financiar essa indústria era originado pelas agências do sistema financeiro internacional e/ ou por instituições que captavam poupança de setores de trabalhadores, derivadas de uma parte de seus salários. A política se realizava com programas de fomento para moradia e/ ou sistemas financeiros dos próprios países (ETCHEGARAY, 1997).

Na Colômbia, um deles foi o Instituto de Crédito Territorial ICT, fundado em 1938, que geriu, nos anos 50 e 60, programas de construção de equipamentos urbanos e moradia, com formas produtivas industrializadas (o bairro Quiroga, em Bogotá, por exemplo) e até semi-artesanais, como a conhecida autoconstrução, sistema pelo qual a mão-de-obra dos próprios consumidores era parte do pagamento da moradia.

9 Punta del Este, Uruguai, no Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) da OEA. A Declaração e Carta de Punta del Este foram ambas aprovadas por todos os países presentes, com a exceção de Cuba.

Um caso particular é o Brasil, onde, segundo Celso Furtado (*apud* Oliveira, 1985), o planejamento foi influenciado pela CEPAL desde a década de 1960, o que significou um processo de modernização, uma oportunidade de incremento de reprodução de capitais. A preocupação de antecipar desordens sociais foi característica do governo Kubitschek, fazendo sua parte com planejamento regional, do qual a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) foi o melhor exemplo (ARAUJO, 2000, OLIVEIRA, 1985).

Entre as duas décadas, se realizaram ajustes jurídico-políticos para desenvolver sistemas nacionais de poupança e crédito, para setores de capacidade aquisitiva tanto baixa quanto alta. “Corporaciones de ahorro y vivienda” e o “Banco Central Hipotecário” BCH foram, na Colômbia, as instituições encarregadas de captar, cobrar, vender moradia; o sistema contou com uma unidade de valor específica para o setor financeiro, a “*unidad de poder adquisitivo constante*” - UPAC, que permitia manter uma rentabilidade aceitável porque estava regulada pela correção monetária, naquele momento equilibrada. (ETCHEGARAY, 1997)

O Brasil também utilizou o Banco Nacional de Habitação (BNH) até 1988. Essa instituição foi mudando as atribuições e a forma com que se articulava com outras, como os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), a Fundação da Casa Popular e a Caixa Econômica Federal (CEF). Esta última assumiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o de Saneamento (SFS), que tiveram como coluna vertebral o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que, até hoje, é o eixo da maior parte do processo de intervenção na reprodução de capital e de formas de reprodução de força de trabalho. Os empréstimos eram amortizados, levando em conta a correção do valor monetário em função do salário mínimo legal (MELO, 1988).

Segundo Pradilla (1987), entre 1960 e 1963, Argentina, Chile, Venezuela, e El Salvador tinham sistemas de poupança e crédito de capital privado. Até 1973, era assim também na Colômbia e no Paraguai. Posteriormente, o Estado também constituiu bancos sob sua administração, para realizar com fundos públicos os investimentos em assistência técnica para construções, e em realização

de hipotecas de imóveis para garantir a liquidez do sistema de poupança e as aplicações do crédito privado em suas operações. Isso aconteceria também no Brasil, México e Guatemala.

A autoconstrução foi, e ainda é, o caminho “mais fácil” para os mais pobres, pois lhes permite comprar com seus baixos salários. Reconhecendo-o, o Estado o apoiou com empréstimos e assistência técnica para a construção da moradia progressiva. Esta resposta, desde o começo, tinha a meta de tirar da concorrência os loteadores e /ou incorporadores clandestinos, chamados na Colômbia de “urbanizadores piratas”.

A autoconstrução é feita na medida das possibilidades de pagamento do construtor-consumidor. O construtor-consumidor tem sua força de trabalho. Ele deve estender sua jornada de trabalho, utilizar algumas vezes a mão de obra de sua própria família (mutirão), sem receber salário. Também tem que comprar materiais de construção no varejo (portanto mais caros) e aos poucos; a infraestrutura no lote e no bairro significa apenas a retirada do material vegetal superficial - muitas vezes não há água potável nem esgoto, e ruas apenas precárias. Em conclusão, seu escasso salário é diminuído ainda mais pela perda de valor real em relação aos custos de alimentação e saúde básicos para sobreviver (AZEVEDO e PRATES, 1991, PRADILLA, 1987).

O Estado apoia iniciativas de autoconstrutores para que eles tenham condições jurídicas e organizativas para adquirir empréstimos e assistência técnica. O apoio é realizado também porque o custo do processo de urbanização e/ ou de incorporação legal de bairros ilegais são onerosos, significam fazer ou refazer sistemas de infraestruturas fora do planejamento original.

As condições precárias, na maioria dos países da América Latina, não têm melhorado, e as condições salariais - para mera subsistência - não permitem a consolidação permanente das novas periferias. No campo e na cidade, camponeses e trabalhadores urbanos empobrecidos terminam protagonizando lutas. As políticas urbanas e agrárias não conseguem os propósitos da “Aliança para o progresso”. Entre a década de 1960 e 1980, realiza-se uma troca, uma mu-

dança nos regimes políticos, e o perfil autoritário aprofunda-se. O ciclo econômico muda para recessivo, na sociedade mundial.

No Brasil, o presidente Goulart foi derrotado em 1964; na Colômbia, os governos civis desde 1968 fizeram a “Frente Nacional”, uma espécie de “rodízio” bipartidário que usava a lei de “estado de sítio” para manter o controle sobre a política. Na Argentina, há a derrocada de Illia em 1966, e logo Perón de novo no ano de 1976; no Chile, a de Allende em 1973. No Peru, Juan Velasco Alvarado inicia outra versão populista e reacionária em 1968; no México, o Partido Revolucionário Institucional “petrifica-se” no poder por outras quatro décadas.

Com os regimes autoritários, a política urbana muda de eixo. Os programas de moradia para os trabalhadores com menos capacidade de pagamento foram reduzidos. O eixo passou a ser a ênfase aos programas relacionados à construção de infraestruturas para desenvolvimento da reprodução de capital (PRADILLA, 1987, CLICHEVSKY, 2003). A necessária transferência de dinheiro do setor financeiro significou um controle estreito do sistema financeiro mundial sobre os programas “sociais” dos governos, e, por conseguinte, o endividamento externo público e privado cresceu.

A década de 1980, chamada de “perdida” por alguns pesquisadores, marca um contraste com o chamado período do “milagre brasileiro”, da década anterior. Seja como for, o período de acumulação capitalista terminou seu ciclo conjuntural na crise do petróleo (década de 1970), e essa virada produziu recessão nas economias centrais. Nas metrópoles, a construção permitiu que parte do capital fosse “depositado” em grandes operações financiadas pelo sistema bancário de cada país, em moradia e infraestrutura, que beneficiaram a indústria da construção e de imóveis.

Uma segunda onda importante de crescimento demográfico, entre 1985 e 1995, coincide com uma outra série de ocupações de solo por setores pobres. As cidades-núcleos das regiões metropolitanas começaram um processo lento, mas firme, de estagnação demográfica. Por sua vez, as cidades das periferias, localizadas nos primeiros anéis ou coroas de crescimento da metrópole, regis-

travam percentuais demográficos maiores (por exemplo, Soacha, que examinaremos adiante). As cidades relativamente perto da periferia metropolitana começam a ter dinâmicas crescentes e transformam-se em centralidades alternativas nas regiões metropolitanas (GARZA, 2005, CLICHEVSKY, 2003).

Na América Latina, a década de 1980 é o período de transição para regimes políticos validados por eleições populares. Também começa o período do chamado modelo econômico neoliberal ou pró-liberal, liderado pelos governos Thatcher e Reagan; instaura-se também o chamado Consenso de Washington¹⁰.

Os países latino-americanos começam, então, os planos de ajuste econômico, com o racionamento do gasto social e das folhas de pagamento de instituições do Estado. O terceiro elemento do processo, entre muitos outros, foram as mudanças nas Constituições políticas na América Latina ou, para o caso brasileiro e colombiano, Cartas inteiramente novas, em 1988 e 1991, respectivamente. Mudanças realizadas e validadas com voto, como plebiscitos, referendos, e eleição de assembleias constituintes.

Aqueles processos políticos eram respostas para as contradições entre diversos setores burgueses para governar. Entre outras questões, os problemas sociais da cidade e do campo, ainda sem resolver, foram motivo de preceitos constitucionais. Vários dos artigos das constituições foram regulamentados para produzir leis sobre ordenamento territorial.

Outro exemplo de mudança eleitoral é que, entre 1985 e 1995, na Colômbia, são eleitos os prefeitos municipais por voto direto como produto parcial da negociação entre o governo e a insurgência (CEBALLOS e HOYOS, 2002); no Brasil, como uma mudança na participação cidadã, setores que representam moradores começam a participar do planejamento dos orçamentos municipais (AVRITZER e NAVARRO, 2003).

¹⁰ Segundo José Antonio Ocampo, Secretário Geral Adjunto de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, Consenso de Washington é um “termo de Williamson (1990) para codificar as políticas de liberalização econômica promovidas pelas instituições financeiras internacionais (IFI) como parte de sua estratégia de reformas estruturais [...] [é, portanto,] um sinônimo de “neoliberalismo”.

3. As periferias metropolitanas na recuperação capitalista.

A característica do modo de produção capitalista de expandir-se é mundial e, como tendência, o foi desde suas primeiras fases. Hoje a chamada “globalização” espalha os investimentos do setor financeiro “em tempo real” ajudado pelo grande desenvolvimento da informática. Como uma de suas manifestações atuais para América Latina e o terceiro mundo, a urbanização avança sobre o campo.

As metrópoles capitalistas hegemônicas e imperialistas produzem outras metrópoles na América Latina, por exemplo, à maneira de subcentros mundiais que realizam os lucros para as primeiras. O conceito de um meio técnico-científico, a “tecnosfera”, como chamou Milton Santos, é a categoria que define como mudou a forma de produção no campo e na cidade. Uma maior composição orgânica de capital é uma tecnologia maior na produção de solo urbano e de produção agroindustrial no campo, e um maior capital constante posterior. O resultado desta história é que os setores sociais dos empregados e empregadores em áreas de transição entre o campo e a cidade também mudam de situação. Por exemplo, vão de pequenos produtores agrários para cooperativas agroindustriais, de camponeses para operários agroindustriais (segundo o IBGE, em 2002, 60% da área rural potencialmente produtiva estava em mãos de 3% da população). Não se afirma que os camponeses e as formas artesanais de produção no campo tenham desaparecido, mas uma maioria crescente de mão de obra agroindustrial mora em cidades de médio e grande porte (SANTOS, 1996).

A “revolução tecnológica no campo” ajudou a levar empréstimos para cooperativas e /ou pequenas empresas - créditos e assistência técnica para superar velhas formas produtivas, e também para o desenvolvimento de alguns suportes básicos, de infraestruturas de sistemas de rodovias e comunicações. Isto facilitou o ciclo de reprodução do capital. Mas era insuficiente para as infraestruturas de reprodução da população, isto é, moradia, saneamento básico, terra e teto, que ainda hoje são uma dívida social (STEDILE, 2005).

O processo crescente de consolidação de nossas metrópoles é influenciado pelos processos cíclicos de expansão e contração da economia mundial. Portanto a crise do sistema capitalista apresenta-se de maneira recorrente, em tempos relativamente longos de depressão e curtos de expansão. No tempo longo da história das periferias metropolitanas, da década de 1980 até hoje, pode-se afirmar que os ciclos descritos dificultam o crescimento e a consolidação das condições físicas para a população pobre das periferias, chegando até a obstaculizar o processo (PRADILLA, 1987). Para setores sociais com alta capacidade de consumo (até de media capacidade), a periferia metropolitana pode ser oportunidade de fazer lucros, seja pelo investimento individual, seja pelo incremento de valor gerado pelo conjunto social. Isto gera processos de consolidação e crescimento físico segregantes de outras populações.

As metrópoles e suas periferias são procuradas para obter maiores lucros. Setores da cidade-núcleo e/ ou da periferia metropolitana se constroem com condições e padrões de tecnologia mundial para oferecer salas, prédios de escritórios, ou zonas francas para sediar empresas multinacionais.

O ciclo de contração da economia mundial que começou em 2007 e explodiu no ano seguinte, aconteceu nas metrópoles centrais mais importantes. A especulação financeira na área imobiliária foi o ponto inicial da recessão que afeta hoje a chamada economia real em todo o planeta. A crise que para alguns segue aberta¹¹ e que para outros mostra signos de recuperação deixou um tema muito interessante, como tema comparativo. Isto é, a recessão que poderia ter sido como a que conheceu o mundo em 1929 não ocorreu por que a burguesia mundial “injetou” bilhões de dólares para resgate de bancos e empresas estratégicas, automotores por exemplo, na economia dos países industrializados com dinheiro do orçamento do Estado. Foi possível observar como defensores e detratores do Estado e da economia de mercado “fecharam” (ou seja, agiram de comum acordo) para impedir uma recessão.

11 “Nouriel Roubini, conhecido por ter “previsto” a crise econômica mundial, que disse que a desvalorização do dólar e os juros baixos nos Estados Unidos podem estar criando uma “bolha” de valorização de ativos em países emergentes.” Folhaonline 05/11/09

O lugar do Estado nacional na concorrência mundial recompõe relações e escalas. As possibilidades de localização das empresas nas cidades ultrapassam fronteiras por causa das mudanças na separação da produção, ou da gestão da mesma etc.. É nessa situação que o centro e a periferia (crise da configuração empresarial fordista) transformam-se em múltiplas centralidades e periféricas, em suportes materiais de empresas multi-hierarquizadas, que operam como empresas corporativas “que vão aos poucos substituindo a ação do Estado nacional” (CANO, 2005).

Note-se que substituir a ação do Estado é reduzir esforços para regular o território nacional, regional, municipal e a zona ou área local. É verdade que existem instrumentos jurídico-políticos nacionais baseados no preceito colocado nas constituições políticas do Brasil e da Colômbia, a “função social da propriedade”. Mas consegue um governo usar os instrumentos derivados do preceito constitucional? Conseguem-no seus cidadãos? Não é à toa que Markusen, em suas reflexões sobre as ilusões ideológicas do “poder local”, e trabalhando no âmbito das universidades norte-americanas, pondere o seguinte:

“A ação do *novo regionalismo* seria inócua, não fosse o papel que inadvertidamente desempenha na legitimação da transferência de poderes. Sob a atraente ideia de *controle local*, a transferência de poderes é, na prática, uma nova e insidiosa prescrição, adotada pelos governos nacionais e pelas organizações internacionais mais conservadoras, como o Banco Mundial e o FMI, para transferir responsabilidades de desigualdades espaciais para níveis de governo inferiores, especialmente países em desenvolvimento, sem recursos ou capacidade técnica para exercê-las.” (MARKUSEN, 2005)

Na ação concreta, os instrumentos jurídicos e as leis condicionariam a mercantilização das múltiplas necessidades sociais que o Estado deve atender, apesar do “poder urbano corporativo”. É possível ter confiança no controle da lei no problema fundamental, isto é, o preço da terra? Adauto Lucio Cardoso pondera:

“A Lei 10.257 também não estabelece as formas de controle [...] sobre o processo de cobrança [captura de mais-valia] e utilização de recursos. [...] Cabe ainda lembrar que o solo criado varia em função da densidade e do preço da terra. Isso significa que ele tem pouco impacto em áreas de baixa densidade e também em áreas onde o preço da terra seja muito pouco elevado. Pressupõe, ainda, uma atividade imobiliária robusta o suficiente para poder arcar com os novos custos que o instrumento propõe.” (RIBEIRO e CARDOSO, 2003)

Finalmente poderíamos resumir que a região metropolitana e sua periferia é uma das ferramentas contemporâneas das forças produtivas da sociedade, portanto da acumulação capitalista inclusive em momentos de ressecação econômica. As mutações urbanas podem significar rápidos processos de mudanças na relação urbano e rural. Produto das mudanças na forma em que se acumula capital, acumulação primitiva e violenta como na Colômbia ou combinações específicas do capital financeiro e os monopólios no mercado mundial e na divisão do trabalho internacional em países de América Latina.

O processo de urbanização é contínuo e se estende pela periferia com ocupações de setores de classes sociais antagônicas. Na periferia metropolitana a forma de produção muda o campo e a cidade. Maior tecnologia na produção agroindustrial no campo, leva à mudanças na produção de solo urbano de expansão, que é rural.

Na América Latina os diferentes governos deram várias respostas para os problemas urbanos que ainda continuam sem solução; no período estudado, se realizam novos aportes que foram leis e instrumentos jurídicos que permitiriam ordenar o território e financiar (captura de parte da mais-valia urbana) as obras públicas necessárias para isso.

Capítulo 2

Apresentação

Este capítulo localiza o problema do avanço urbano sobre o campo nos conceitos teóricos. Diferenciaremos os conceitos de cidade e campo como lugares de relações econômicas, como formas de produzir que, por sua vez, representam as morfologias que mudam. O urbano é visto como as relações sociais que se tornam hábitos de consumo, códigos de conduta e ofícios das pessoas.

As metrópoles da América Latina, em particular, assumem a primazia nacional; na divisão internacional de trabalho, elas chegam a cobrar uma importância econômica que às vezes concorre com o Estado nacional. O processo urbano implica a adoção de patamares regionais das metrópoles para conseguir ter uma área que permita reproduzir o capital e reproduzir também a força de trabalho e os sistemas infraestruturais.

Equilibrar algumas das grandes desigualdades sociais manifestadas nas periferias metropolitanas é o objetivo de uma ferramenta jurídica e de gestão urbana: a captura de mais-valia urbana. Ela combina a captura do incremento de valor de solo com as obrigações derivadas da “função social da propriedade” como preceito constitucional.

Neste capítulo, o problema metodológico e o enfoque estão relativamente misturados. Neste trabalho, empregam-se vários métodos de pesquisa, o primeiro deles sendo a revisão bibliográfica. Depois, um dos procedimentos empregados é a parte da pesquisa empírica, através do apelo a dados estatísticos, análises de agências de diferentes instituições e apropriação de conhecimento direto da periferia metropolitana bogotana a caracterizar.

2.1 Referências teóricas adotadas.

O começo deste capítulo localiza o problema do avanço urbano sobre o campo como lugares de relações econômicas, como formas de produzir, que por sua

vez representam as morfologias edificadas que mudam produto das relações sociais dominantes. O urbano ou o rural é visto como as relações sociais no processo de acumulação capitalista que se tornam hábitos de consumo, códigos de conduta e ofícios das pessoas. O vetor gerador é a produção de mercadorias e sua extensão interrompida para reproduzir o valor de troca na circulação do produto. Os pares cidade/campo e urbano/rural são aqui relações dialéticas, e não polaridades que se anulam.

Pelo fato de serem lugares de transição entre o urbano e o campo, as regiões metropolitanas, as latino-americanas em particular, assumem a primazia nacional e, seguindo a divisão internacional de trabalho, cobram uma importância econômica que às vezes concorre com o próprio Estado nacional. Por exemplo, os planos de ordenamento territorial municipal na Colômbia procuram postular-se como plataformas internacionais oferecendo benefícios tributários. O processo urbano implica na adoção de patamares regionais das metrópoles para conseguir ter uma área que permita reproduzir o capital e reproduzir também a força de trabalho e os sistemas infraestruturais.

Equilibrar algumas das grandes desigualdades sociais manifestadas nas periferias metropolitanas é o objetivo de uma ferramenta jurídica e de gestão urbana: a captura de mais-valia urbana. Com Lefebvre afirmamos que conhecer a realidade econômica da produção do solo pode ajudar na compreensão de como podem ser usadas as ferramentas para uma gestão urbana democrática.

“Momento essencial da história econômica, o valor de troca tem acompanhado o desenvolvimento da produção e das necessidades, o acrescentamento das relações humanas. Espontaneamente, os homens têm disso só uma consciência indireta e mistificada. Não o reconhecem, nem podem fazê-lo no mercado sua própria obra, que se volta contra eles, brutal e opressivamente. Acreditam na absoluta objetividade, na fatalidade cega dos fatos sociais. Denominam-na o destino ou a providência. Para muitos homens modernos, e em particular para os economistas, as leis do mercado são leis "naturais" absolutas. Os objetos, os bens, têm a propriedade natural e absoluta de prover o capital. Estes homens (economistas, legisladores) querem, por vezes, reagir sobre essas leis mediante procedimentos tomados mais da magia que da ciência: conferências econômicas, discursos, apelos a uma misteriosa e providencial confiança... *Conhecer os fenômenos econômicos é, pelo contrário, estudar seu processo objetivo, substancial, mas ao mesmo tempo destruir, negar esta substancialidade absoluta, determiná-la como uma manifestação da atividade prática dos homens, considerada como um todo* (práxis). Porque o conteúdo real - e o movimento deste conteúdo - consiste em relações viventes dos homens entre si; os homens

podem escapar às fatalidades econômicas. *Podem superar, depois de terem tomado consciência delas, a forma momentânea de suas relações; têm resolvido sempre, e podem ainda fazê-lo, "pela via prática, pela energia prática", as contradições de suas relações.*" (LEFEBVRE (b), 1969, grifos nossos)

A realidade da periferia metropolitana tem preexistências em sua conformação que fazem parte dos "fenômenos econômicos" do processo objetivo de como é produzido solo no campo com usos rurais que se transforma, depois, em solo urbano passando por múltiplas contradições sociais. Em alguns casos, eram áreas rurais exploradas com agricultura, pecuária ou mineração. Em outros, eram bairros relativamente consolidados que tiveram processos de reurbanização. Em qualquer caso as preexistências físicas ficam como palimpsesto das estruturas físicas posteriores. Em alguns casos, a morfologia do traçado rodoviário principal coincide com os limites de lote que, antes eram uma parcela dedicada à agricultura ou às estradas rudimentares de uma mina desativada.

Outras preexistências são, por exemplo, algumas relações sociais típicas de província que convive com lugares de destino turístico, com vizinhos que usam uma área apenas como dormitório ou como lugar de descanso ocasional. Os tipos de consumo cultural que precisam de suportes materiais edificadas específicos mudam as rotinas dos anteriores. Centros comerciais e "shoppings" concorrem com lojas tradicionais, botequins etc.. Os sistemas de comunicações de telefonia celular e a internet constroem "novos lugares", "novas comunidades".

Estas preexistências, e seguramente outras, também, combinam estruturas sociais, econômicas e/ou físicas velhas com as novas. Esta combinação é desigual entre velhas e novas. Mas o relevante é que algumas das velhas ficam presentes como fases de um passado que persiste, ainda que o urbano avance sobre o campo. Para o caso das ferramentas jurídicas e de gestão urbana (como a captura de mais-valia), ela é um elemento novo, de potencial importante, que tenta resolver problemas essenciais da reforma urbana. Isto é assim porque avança sobre o lucro que é obtido do solo, e não simplesmente da posse dele. Por sua vez, pode perpassar uma das preexistências, presente na Colômbia, em particular, e seguramente também em outros países: a reforma agrária não-resolvida.

As relações sociais no campo podem ser marcadamente camponesas mas contrastam e até mudam fragmentos das relações sociais que, mantendo pre-existências de uso agrícola, experimentam uso de redes de comunicação celular. Seu cotidiano muda relativamente entanto encurta o tempo, tipicamente metropolitano, por cima das distancias no campo.

Na perspectiva de caracterizar as tendências das periferias metropolitanas, as pre-existências constituem um elemento importante do valor de troca do solo no campo e na cidade, portanto devem ser localizadas como “pendências” que determinam as possibilidades do surgimento do novo solo. A partir daí, abre-se a chance de usar as ferramentas jurídicas e de gestão para “saldar as contas” com o passado. Equilibrar as desigualdades derivadas do uso e posse da terra.

Quais as possibilidades de práticas concretas de gestão de benefícios e ônus no aproveitamento que fazem os sujeitos sociais, organizações de moradores, trabalhadores sem teto, ONG(s), sindicatos, etnias organizadas, centros de pesquisa universitária, em relação aos agentes construtores comerciais e/ou proprietários? Ou quais são as possibilidades dos sujeitos sociais de prever as possíveis estagnações de áreas da região metropolitana e de porções da periferia? E como podem propor uma prática de gestão urbana consciente para uma reforma urbana e/ou agrária que aproveite a possibilidade aberta na captura de mais-valia?

São estas questões, seguramente outras também, que ficam em aberto para tentar ser respondidas no final do presente trabalho.

Por causa das possibilidades abertas em relação às tendências é que o conceito de Milton Santos sobre “metropolização e desmetropolização ao mesmo tempo” se encaixa no leque analítico deste trabalho. O conjunto urbano que se estende a partir da cidade está constituído pelas relações sociais existentes para produzir todas as mercadorias e as edificações e inclui o solo rural, isto é, aquele que se transforma em urbano. Nestas relações se manifestam como conflito os interesses contraditórios entre os que têm a propriedade do solo, os

que, sediados em um escritório municipal, são responsáveis pela política de ordenamento, os que são agentes construtores comerciais e finalmente os que consomem aquelas mercadorias.

“A arquitetura dos diversos subsistemas é, desse modo, diversa. Há, na realidade, superposição dos efeitos do consumo consuntivo e do consumo produtivo, contribuindo para ampliar a escala da urbanização e para aumentar a importância dos centros urbanos, fortalecendo-se, tanto do ponto de vista demográfico, quando do ponto de vista econômico, enquanto a divisão de trabalho entre cidades se torna mais complexa. [...] [é uma] metropolização e desmetropolização ao mesmo tempo [...] [Neste processo, vicejam] formas econômicas menos modernas, dotadas de menor dinamismo e com menor peso na contabilidade estatística do crescimento econômico” (SANTOS, 1996).

2.1.1 O urbano e o rural.

A urbanização dos territórios que as agências internacionais, como a ONU, vêm anunciando tomam como base os dados de crescimento demográfico, que são apenas uma forma de ver o fenômeno. A expansão da “mancha” construída na periferia metropolitana com usos para moradia, de prédios comerciais, de instalações de qualquer equipamento, de indústria, entre outros (contíguos ou dispersos) é outra forma de perceber a urbanização.

As próprias condições sociológicas das pessoas na urbanização mudam: são seus hábitos cotidianos, trabalhos e relações de vizinhança que deixam de ter um âmbito rural. A paisagem tipicamente bucólica se transforma parcialmente pelos novos símbolos “globais” do consumo urbano. As mudanças combinam elementos pre-existentes, que originam o novo sem que os primeiros desapareçam completamente. Em particular, algumas das periferias metropolitanas ou das cidades periféricas podem desenvolver um processo urbano que está determinado pelas condições rurais de produção, porque os serviços urbanos estão voltados para os produtores e suas formas de produzir no campo, como a produção de cana e laranja, em Araraquara (SP), na região metropolitana de São Paulo, por exemplo. Ali acontece um *continuum* rural-urbano. (ROSA; 2006)

As relações rurais tradicionais do campo, ainda que não desapareçam, podem ser um fator que modifica as próprias dinâmicas urbanas da periferia - o cultivo de flores em Tocancipá é um exemplo, na região metropolitana bogotana. O avanço do urbano, como abstração das relações capitalistas sobre o campo, espalha-se até os lugares onde as relações para produzir eram artesanais para ser industriais, na procura de maiores lucros. Ou seja, como uma tendência funcional ao modo de produção.

É por isso que o binômio urbano-rural é diferente do binômio cidade-campo. Por isso, mantendo nosso enfoque, tentamos desenvolver os conceitos, usando como referência Lefebvre. Em Marx nos primórdios a cidade precisa de organizações institucionais que se baseiam na divisão social do trabalho e por tanto da propriedade.

“A maior divisão entre o trabalho material e o intelectual é a traduzida pela separação da cidade e do campo. A oposição entre a cidade e o campo surge com a passagem da barbárie à civilização, da organização tribal ao Estado, do provincialismo à nação, e persiste através de toda a história da civilização até nossos dias (Liga contra a Lei sobre os cereais). A existência da cidade implica imediatamente na necessidade da administração, da polícia, dos impostos etc., numa palavra, a necessidade da organização comunitária, partindo da política em geral. É aí que aparece em primeiro lugar a divisão da população em duas grandes classes, divisão essa que repousa diretamente na divisão do trabalho e nos instrumentos de produção. A cidade é o resultado, cria concentração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades, ao passo que o campo põe em evidência o fato oposto, o isolamento e a dispersão. A oposição entre a cidade e o campo só pode existir no quadro da propriedade privada; é a mais flagrante expressão da subordinação do indivíduo à divisão do trabalho, da subordinação de uma atividade determinada que lhe é imposta. Esta subordinação faz de um habitante um animal da cidade ou um animal do campo, tão limitados um como o outro, e faz renascer todos os dias a oposição entre os interesses das duas partes. O trabalho é aqui ainda o mais importante, o poder sobre os indivíduos, e enquanto este poder existir haverá sempre uma propriedade privada.” (MARX, 2007)

O problema “cidade e campo” tem como contexto na sociedade atual a crescente desigualdade, o que confirma plenamente a citação anterior. A diferença da divisão de trabalho em manual e intelectual naquela época é evidente hoje também. Mas o que interessa aqui é o efeito da divisão de trabalho na subordinação de uma atividade cujo ordenamento dos usos do solo é determinado pela propriedade privada.

Hoje assistimos a maiores incrementos de desenvolvimento em tecnologia na composição orgânica de capital na produção agrária. Isso não desfaz a desi-

gualdade, mas reduz a polaridade, de forma relativa, entre o que é manual e o que é intelectual. A cidade explicada por Marx é cada vez mais complexa e Lefebvre vai continuar o análise no século XX separando categorias cidade e campo de urbano e rural. Essa separação pode ser também argumentada pelo meio técnico-científico, denominado por Santos, 1997, que expressa duas categorias, a “tecnofera” e a “psicosfera”, que referem técnica nos SM e relações sociais na psique dos setores sociais.

A condição do trabalhador como a força mais importante na produção de lucro não está possibilitando, ainda hoje, consumir moradia em condições aceitáveis. A cidade e o campo, o urbano e o rural, no caso do aproveitamento do solo, negam ao trabalhador a possibilidade de desfrutar o desenvolvimento de condições técnicas e tecnológicas para o consumo dele. Ainda que ele como parte do coletivo participou da geração de incremento de valor em solo ou em algum produto edificado. E, portanto, negam a consolidação equilibrada das moradias do conjunto dos habitantes. Mas são os habitantes pobres os que terminam na área “opaca” da região metropolitana, sem conseguir consolidar sua moradia e entorno de bairro (SANTOS, 1996).

“Em uma de suas pesquisas, o IETS analisou o desempenho das metrópoles nas PNADS (Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios) de 1992 a 2004 e chegou a conclusão intrigante: nessas áreas, a distribuição de renda evoluiu de forma inversa ao país como um todo. No Brasil, o grupo que teve maior aumento de renda real no período foi o dos 10% mais pobres, com ganho de 62,9%; o menor foi o dos 10% mais ricos, com aumento real da renda média de 26,4%. Nas regiões metropolitanas, porém, o menor ganho real (de 10,1%) se verificou entre os 10% mais pobres, enquanto os 10% mais ricos tiveram o maior crescimento real de renda no período, de 22,7%.” (Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade IETS, 2007)

Os dois fenômenos no Brasil e nas regiões metropolitanas significam para Lefebvre confirmações de urbanização. Ainda que em áreas “opacas” as condições de incremento de renda no Brasil para o 10% mais pobre significa avanço nas condições de sobrevivência independente do tipo de emprego ou atividade produtiva desenvolvida pela população da amostra. E nas áreas centrais, as metrópoles por contraste é para as áreas “luminosas” com maior renda.

Lefebvre vai abordar o fenômeno urbano como totalidade e designa perigos de práticas parciais caso averiguar, por exemplo, só os incrementos de valor do solo e os direitos desse lucro expressados na legislação. Separados do processo de acumulação de capital característico do processo de urbanização. É neste sentido que afirmamos alguma combinação do processo lógico metodológico com o enfoque em este trabalho.

“O fenômeno urbano se apresenta como realidade global (ou, se preferir, total) que põe em questão o conjunto da vida social teórica e prática. Esta globalidade não pode captar-se imediatamente. Interessa proceder analiticamente, avançando até o global. Procedimento difícil, pois a cada passo é preciso aceitar riscos, evitando obstáculos e passos em falso. Além disso, também porque ao calcular cada avanço aparece uma interpretação ideológica que depois muda na prática parcial.” (LEFEBVRE; 1978)

A cidade é o acúmulo de suportes materiais edificados: eles podem ter adensamentos relativos que podem produzir concentrações com menos uso de solo e suportes materiais espalhados e/ou de adensamento baixo. O campo é o acúmulo de suportes materiais construídos que não dominam necessariamente a paisagem, e além disso estão diretamente ligados a formas produtivas, onde o solo é apenas suporte natural de exploração agrícola, pecuária ou mineira. Esse binômio é entendido para Lefebvre como morfologia. A cidade e o campo têm relações mútuas de dependência, são um par dialético, não são, portanto, duas polaridades absolutamente excludentes.

O binômio urbano e o rural remetem às relações sociais que desenvolvem as formas de produzir. Essa totalidade concreta das relações sociais configura uma realidade vivida de forma diferente para o âmbito urbano e o rural. O momento de produzir tem outro momento para o intercâmbio dos bens produzidos e um momento de consumo do produto. As formas de produzir - tanto as agropecuárias e as mineiras quanto as de manufaturas industrializadas e de bens de capital - tiveram em períodos históricos anteriores formas de ocupar o solo.

“O escopo aqui apresentado oferece-se aos olhos como uma reflexão, impõe outra problemática, que é o trânsito do rural ao urbano. Os problemas sobrepõem-se, exasperam-se: o destino de uma terra marcada pela História, as tradições camponesas, os camponeses mesmos. A industrialização apodera-se das regiões até então esquecidas. A urbanização, cuja importância cresce permanentemente, transforma o que existia anteriormente.” (LEFEBVRE, 1978)

Para Lefebvre, a história da cidade, de maneira muito resumida, tem um processo de transição entre a era industrial de generalização - de trocas e comércio e durante a qual o solo é plenamente mercadoria - e a era urbana. A urbanização, a era atual, avança sobre o campo quando generaliza, em nosso caso, o solo produto das relações sociais para reproduzir a formação social para o campo e se espalham centros de gestão segregados do próprio processo produtivo em si, equipamentos e moradia.

Quando Geddes (1960) explica que a conurbação estende-se pelo sistema rodoviário, gerando morfologias de suportes materiais edificados contíguos, explica também que a conurbação pode ser espalhada, dispersa com os clubes de lazer, as moradias e sítios de fim de semana, entre outros, que ocupam uma área da paisagem aparentemente camponesa, *hinterland*, com usos urbanos. Quer dizer, uma região metropolitana.

O processo de crescimento regional, observado por Geddes e, depois, sintetizado na *seção do vale até o mar*, continha os elementos característicos da generalização da era urbana sobre o território, quando descreve as explorações de mineração até os portos pesqueiros. As morfologias perceptíveis nas diferentes formas edificadas e as mutações do solo-suporte são a “base prático-sensível” do processo de urbanização. Lefebvre afirma que os elementos morfológicos da era industrial se mantêm, sobretudo na urbanização, as relações sociais que as validam espalham-se. Por exemplo: os centros de gestão de produção e de exportação de flores está em Bogotá; as grandes estufas para a produção estão na periferia da região, mudando as relações para centos de famílias de camponeses, agora trabalhadoras da agroindústria. Isso é explicado por causa dos elementos de congestão dos sistemas rodoviários e pela depreciação de recursos naturais, denunciados pelo biólogo inglês para a era industrial, os quais sobrepõem as contradições da era anterior com a atual. Seguindo com o exemplo de Bogotá, o mesmo sistema de rodovias regional de meados de século XX é usado hoje, entretanto só agora se constrói uma segunda pista para o transporte de carga no aeroporto internacional.

“A era urbana não faz desaparecer por encantamento o desencantamento, as contradições e conflitos da era industrial. Esta última não consegue tampouco abolir os conflitos e contradições da era anterior. E quem diz conflito, diz problemas e problemáticas. Os problemas ou se resolvem ou destroem o contexto em que foram colocados. As questões que a agricultura e os camponeses propunham no mundo ou serão resolvidas, ou esse mundo vai se despedaçar. E o mesmo ocorre com a era do predomínio industrial, seus conflitos, suas contradições. A cidade, sua explosão, a sociedade urbana e “o urbano” emergem, sobrepõem suas contradições às da era industrial e à era agrícola. Por isso, são um nó pouco extricável e uma problemática sumamente complexa. Que contradições podem pretender-se motoras do crescimento e do desenvolvimento, quer dizer, eventualmente destruidoras? Todas. As do urbano - por exemplo, o conflito entre integração e segregação, entre as formas de centralidade (entre a centralidade como forma e seus conteúdos), entre o urbano e o Estado -, não trazem a neutralização das contradições dominantes das relações de produção capitalista (entre propriedade privada e socialização do processo de produção, entre proletariado e a burguesia). Pelo contrário, agravam-na, dificultam mais ainda sua solução.” (LEFEBVRE, 1978)

O conflito integração/segregação na periferia metropolitana é evidente com os centros de gestão de produção ou de serviços à produção. Eles podem segregar o lugar da produção, mas ao mesmo tempo podem integrar os momentos produtivos usando as redes de comunicações, desde que mantendo como centro de comando o núcleo metropolitano ou um subcentro na periferia. O processo de intercâmbio fica mais complexo porquanto a circulação das mercadorias pode acarretar os incrementos de mais-valia, em particular o solo pela sua localização, ou quando operado pelo setor financeiro. Que não necessariamente usa capital de agências internacionais como acontecia na descrição de décadas anteriores no capítulo anterior.

A troca e efetivação do lucro hoje acontecem com uma flexibilidade na localização dos lugares de gestão da produção e da produção propriamente dita. A periferia metropolitana é vista como possibilidade de extrair mais-valia, tanto nas áreas de condomínios de moradia de setores de alto padrão de consumo quanto nas áreas que são ocupadas por moradores pobres, ou nos lotes de terreno que podem ser edificadas para esse tipo de setor social por agentes construtores comerciais.

Em outros momentos, as áreas ocupadas por bairros pobres foram objeto de grandes investimentos em infraestruturas de saneamento básico ou de redes de rodovias. O objetivo destes investimentos era possibilitar o desenvolvimento destas áreas, com relativo planejamento, tentando antecipar o processo pro-

gressivo de consolidação dos bairros. Este tipo de investimento, ao mesmo tempo em que atingia seus objetivos de assistência, também acarretava incrementos de valor nos lotes adjacentes, que incorporadores clandestinos, parceladores irregulares ou “piratas” usaram depois como propaganda para vender novas áreas.

O uso do solo, quando muda pela norma urbana, ou por infraestruturas feitas por agências do Estado, adquire um incremento em seu valor inicial. De fato, essa decisão é outra manifestação da generalização urbana da regra sobre lugares onde não existia. Este valor é apropriado pelos agentes construtores comerciais, sejam legais ou não, e pelos proprietários do solo, que também podem ser construtores, não é restituído depois para o Estado quando efetivam a venda.

A urbanização do campo, em particular das periferias metropolitanas, acontece hoje com a intenção explícita do Estado de planejar e regular estas áreas. A lei 388 de 1997 na Colômbia é evidência disso. Em outros momentos da história das cidades, afirmava-se que não existia planejamento e que por conta disso explicava-se a precariedade da periferia. Os fatos do processo de urbanização mantêm níveis de precariedade, ainda que programas de legalização de áreas ou regularização de títulos de propriedade tenham sido realizados nestas últimas décadas.

Estamos convencidos de que o código de conduta de agentes sociais que operam no solo urbano, ou ocupam-no de forma ilegal, não obedece, como regra, à lógica de “desordem urbana”. A política urbana que deriva da planificação da cidade, ou, pelo contrário, aquela que não é determinada em um plano diretor, está gerando a mesma desigualdade, só que piorada no segundo cenário: a precariedade e a segregação aparecem como congênicas para as cidades capitalistas. Mas se pode atenuá-las, diminuí-las, à medida que sejam aplicadas ou desenvolvidas as ferramentas que garantem direitos nas Constituições políticas sobre a propriedade do solo e seu aproveitamento. A via para intervir no âmbito das reformas urbanas e agrárias necessárias é nos aproveitamentos do solo, é incidir diretamente sobre o lucro que é tirado do solo. Daí que seja colocada a

discussão sobre a captura de mais-valias urbanas como ferramentas jurídicas derivadas de processos progressivos de legislação de ordenamento territorial.

Não é o nosso propósito explicar as tendências das periferias metropolitanas pelas variações ou mudanças das legislações ou regras de como deve estar ordenado o território; afirmamos que as abstrações jurídicas podem ser acatadas ou não pelo coletivo social. A inviolabilidade da propriedade privada é defendida por alguns setores sociais - no caso dos aproveitamentos do solo, esses setores são principalmente os proprietários do solo, os imobiliários e os construtores que monopolizam o solo-suporte e os meios para produzir. As regras jurídico-políticas são, ou podem ser, o ordenamento territorial que não anula a renda de solo ou o ordenamento, que só procuraria “regular” a natural segregação que produz a sociedade capitalista (TOPALOV, 1978).

O ordenamento da periferia metropolitana no contexto geral da América Latina tem fundamentos causais na ocupação do solo e seu aproveitamento. Isso configura a propriedade e a procura do lucro, isso define a sociedade. O aproveitamento do solo e as formas que utilizam os setores sociais serão a marca que projeta a tendência.

Trabalhar procurando a caracterização e a orientação dos fatores que vão configurar uma tendência nas periferias também significa definir vários tópicos relacionados com os direitos que regulam a propriedade, tanto pelo processo de metropolização quanto pelas polêmicas que geram as lógicas de compreensão adotadas para propor uma política urbana.

2.1.2 A transição do urbano no rural na logica do crescimento urbano regional.

Nesse sentido, a aproximação teórica neste capítulo é o enfoque da totalidade concreta (KOSIK, 1963). Compreender a totalidade concreta (social) nas formas de crescimento urbano regional exige desentranhar a essência, o substrato que subjaz ao fenômeno metropolitano, a experiência político-jurídica do or-

denamento ou da atividade comercial e produtiva dos distintos agentes nacionais ou estrangeiros na região metropolitana.

A lógica é o princípio da mecânica epistemológica e metodológica de conhecer. Este trabalho de pesquisa não tenta impor o entendimento da realidade com esta lógica, mas quer deixar colocadas as posições que deste enfoque derivam. A explicação das tendências deve estar em função da materialização das formas produtivas e as necessidades da reprodução de capital nesta fase das metrópoles; a essência do fenômeno urbano são as relações sociais de produção que produzem formas de consumo e apropriação de excedentes de aproveitamento de solo sobre uma estrutura de funcionamento, como os suportes materiais edificados necessários nas cidades capitalistas em desenvolvimento, estejam eles na cidade ou no campo. (PRADILLA, 1984).

O enunciado anterior exige entender “os produtos [mercadorias como solos transformados, redes infraestruturais, manufaturas e força de trabalho] não como algo fixo, nem as configurações [o ordenamento de fato] e os objetos [o edificado], ou seja, todo o conjunto do mundo material coisificado, como algo originário e independente; do mesmo modo tampouco considera assim o mundo das representações [a regra, a norma, a lei de ordenamento] e do pensamento comum, nem sua aceitação sob um aspecto imediato, somente para um exame no qual as formas coisificadas do mundo objetivo e ideal se diluem, perdem sua fixidez, sua natureza e sua pretendida originalidade, para se mostrar como fenômenos derivados e imediatos, como sedimentos e produtos da *práxis* social da humanidade” (KOSIK, 1963).

A totalidade concreta se constitui em conhecimento "da realidade, se são compreendidos como fatos de um todo dialético, isto é, se não são átomos imutáveis, indivisíveis e *in-deriváveis*, cuja conjunção constitui a realidade, somente que são concebidos como partes estruturais do todo. [...] um todo que possua sua própria estrutura [e, portanto, não é algo caótico ou espontâneo], que se desenvolva [e, portanto, não é algo imutável e dado de uma vez e para sempre], que vai-se criando [e, em consequência, não é um todo perfeitamente acabado, é variável em suas partes singulares ou em sua disposição], e de tal

concepção da realidade se desprendem certas conclusões metodológicas que se convertem em diretriz heurística e princípio epistemológico de estudo, descrição, compreensão, ilustração e valoração de certos setores temáticos da realidade, tanto se trata da física ou da ciência literária, da biologia ou da economia política, de problemas teóricos das matemáticas ou de questões práticas vinculadas como regulação da vida humana ou das relações sociais." (KOSIK, 1963)

Na perspectiva histórica destas cidades, "as economias dos países da América Latina não têm logrado uma acumulação ampla e sustentada; debatem-se em contínuas crises conjunturais que se expressam de longa duração; na maioria delas podemos falar de um processo de desindustrialização; não compensado com o crescimento [...de exportações de *commodities*...], sem que isso implique uma ampliação equivalente da base produtiva; as crises e as políticas aplicadas deram lugar ao desemprego e à queda brutal de rendas e salários, cujo efeito é a contração estrutural do mercado interno; e as condições de vida da população majoritária se deterioram. Os únicos que ganham são os grandes capitais nacionais e transnacionais, com o financeiro especulativo à cabeça." (PRADILLA, 1999)

2.1.3 Suporte material edificado e mais-valia no uso do solo na acumulação de capital.

Como afirma Lefebvre (1978), a cidade como conjunto morfológico, onde a própria cidade é parte das forças produtivas pode ordenar-se como um sistema de suportes materiais (SSM) edificados que classificam o uso do solo em relação à funcionalidade dentro do processo de acumulação de capital.

A geração do incremento de valor do solo e/ou de algum tipo de SSM (solo ou edificações) será descrita como "fatos" e "efeitos" geradores de mais-valia mais adiante. Nesta parte do capítulo agregaremos ao enfoque teórico as análises de Pradilla (1984) e Jaramillo (1994) para descrever as diferenças entre os di-

ferentes SSM edificados na periferia e as formas de geração de valor que cada tem.

Uma síntese a respeito dos SSM, de acordo com Pradilla, é que eles fazem parte dos momentos de produção e de consumo; e da mediação do intercâmbio em que nenhum indivíduo consome. No espaço-tempo do intercâmbio apresenta-se a circulação e a troca dos SSM. A transição entre intercâmbio–circulação pode ou não acontecer com práticas para incrementar o valor dos SSM, pela pura especulação ou pelo investimento nele.

Os sistemas de suportes materiais SSM são uma ferramenta descritiva das características específicas do edificado e funcional com relação a estrutura econômica específica, para a estrutura jurídico – política e para a estrutura ideológica. Quando ele refere-se a estrutura econômica esta classificando as que se relacionam com a produção direta (manufaturas, mineração, agropecuária) entre elas a produção de solo. No processo econômico do intercâmbio o solo urbano apresenta-se como elemento de transição para logo na circulação, na troca fazer efetivo o valor, o lucro pelo produto solo. Depois ele vai para a moradia e as infra-estruturas, como produto total, parte das condições de reprodução da formação social.

Em síntese Pradilla, 1984, classifica o solo desde sua condição “natural”, sem ser transformado pelo trabalho de alguém, sua condição de valor de uso e sua posterior mudança para o valor de troca. Logo o apresenta como parte do produto moradia ou infra-estrutura necessária para manter e reproduzir uma forma social determinada.

Os transportes e as comunicações são partes do processo produtivo, inclusive com duplo caráter: seu valor de uso para consumos produtivos do capital e sua capacidade de agregar valor na circulação. Marx os definiu como “condições gerais de produção”. Todas aquelas atividades partem do processo imediato de produção e valorização do capital. Condições diferentes e tipos de agentes sociais na circulação de mercadorias.

Os agentes construtores comerciais (legais ou não) e proprietários de solo-suporte na periferia disputam entre si o valor produtivo e improdutivo derivado dele. E, além disso, pleiteiam juridicamente às instituições estatais a interferência no planejamento dessas áreas. Outro momento analítico nesta periferia é o resultado do processo produtivo edificado do suporte material e seu consumo. Quer dizer, a edificação se realiza em função da “demanda existente”, e pode ser solvente ou não. É isto o que vai determinar quais agentes construtores predominam na atividade.

Uma das questões centrais sobre os valores incrementados dos SSM foi formulada por Jaramillo: derivando, por analogia, das formas agrícolas de produção levantadas em Marx, Jaramillo concluiu que os SSM se apresentam em dois momentos distintos no processo: a “articulação primária e secundária” de produção do edificado e, em um segundo momento, ligados ao consumo do edificado.

As rendas urbanas primárias, segundo Jaramillo, apresentar-se-iam assim: renda absoluta urbana com a qual o monopólio que ostenta o latifundiário seria trocado só se obtivesse uma renda igual, caso ele mantivesse a produção rural agropecuária. Caso a renda seja maior que a agropecuária o latifundiário açambarca a terra esperando o momento adequado para realizar a troca. Isso se constitui no motivo da briga pelas condições que originam a escassez de solo suporte (SS) adequado para um suporte material (SM), que depois seria urbanizado.

No primeiro grupo, o da renda primária diferencial, há o tipo 1, gerado pela “*constructibilidad*” ou aproveitamento do solo, que a norma urbana permite sobre um ou outro tipo de solo dentro das possibilidades legais de expansão ou fora delas, mais as possibilidades de localização que existam para centralidades mais importantes.

No mesmo grupo, há o tipo 2, gerado quando se maximiza a área do lote com um índice de construção que permite maior adensamento, investindo mais na mecanização para incrementar o adensamento ou o tempo de produção. O in-

cremento de gasto na mecanização é compensado com o benefício do aproveitamento de solo, frente ao mercado de consumo desse tipo de mercadoria. Adicionalmente, é incrementado o lucro pela mais-valia relativa, gerada pelos assalariados da construção civil, na introdução de maquinaria mais sofisticada que melhora a produtividade do trabalho, por exemplo, a construção simples em alvenaria com relação à pré-fabricada.

O SS como meio de produção (mineiro extrativo no caso das encostas no sul da área metropolitana de Bogotá) é parte do conjunto do capital total, mas com predomínio do capital constante (máquinas, matérias-primas, etc.) sobre o variável (força de trabalho). Deste setor de meios de produção são em particular as áreas desativadas, que viram bens imobiliários que acumulam renda na medida em que potencialmente podem dar uma maior mais-valia, em outra fase de exploração diferente do passado mineiro, por exemplo.

Jaramillo classifica, em seguida, as rendas urbanas secundárias: renda diferencial de moradia como parte do gasto de renda salarial e destinada para propiciar a recuperação geral do indivíduo que vende sua força de trabalho. O valor de uso desta mercadoria deveria estar incluído em seu salário, mas interferem aqui as rendas primárias e a mais-valia extraída na produção, que diminui a capacidade de compra de seu salário, entre outras causas.

Por outro lado, os agentes construtores vendem para quem possa pagar, solo ou moradia: isso empurra amplos setores empobrecidos que optam por outras ofertas de agentes construtores comerciais desta vez ilegais. Tanto no caso de consumo legal quanto no ilegal, a mais-valia do solo para moradia fica no bolso dos agentes construtores e proprietários do solo. Pode até acontecer que a mais-valia seja maior para os agentes ilegais (COPELLO, 2003), caso não existam punições das autoridades ou resposta organizada das comunidades de moradores. Em entrevistas coletivas as lideranças de bairros em Cidade Bolívar e Soacha 2003 coincidiam em manifestar a facilidade de adquirir entre agentes construtores comerciais ilegais (MORENO e FRADE, 2004).

A renda diferencial de comércio está ligada ao processo gradual de consumo de mercadorias e do SM mesmo, tanto em relação à velocidade de rotação de capital de solo quanto a seu uso. Significa também a interferência de fatores de localização, concentração ou dispersão com relação às centralidades. Este tipo pode ser reconhecido mais adiante em Soacha com San Mateo e Ciudadela Compartir.

A renda industrial diferencial e de monopólio surge da possibilidade de ocupar lugares residuais e de baixo custo (rebaixamento ou isenção de tributos), como parte do capital constante em sua porção fixa. Caso existam políticas municipais que estimulem a implantação de SM num SS determinado, alguns setores sociais são beneficiados duplamente, por monopolizar localizações e benefícios de prerrogativas que agora incluem flexibilização trabalhista em qualquer modalidade. Estas localizações geram gradualmente condições diferenciais para que sejam propiciadas, como consequência posterior, as rendas diferenciais de comércio ou de moradia. Na atualidade existem 20 zonas francas na área de influência metropolitana de Bogotá como parte da política nacional de macro-projetos, em Soacha é projetada uma zona franca de mineração. Mais adiante será descrita a política urbana sobre esse assunto.

A renda de monopólio de segregação é ligada à moradia com destino para as classes não-trabalhadoras (ostentadoras em sua maioria), que é corroborada nas periferias metropolitanas. O gasto da renda de mais-valia faz com que existam lugares proibitivos, por custo ou segurança privada, que negam a capacidade de compra para rendas salariais baixas. A exclusão adiciona conotações sociais e ideologias que segregam contextos pre-existentes.

Por contraposição existem também áreas segregadas para moradia destinadas para setores sociais de baixa capacidade de consumo que ficam concentrados na área sul da metrópole fundamentalmente. Ainda que não relacionadas nas classificações de Jaramillo, acreditamos que pode existir uma renda por exclusão das condições legais para adquirir solo ou uma moradia, melhora ou barraco, porque o monopólio da impunidade em que operam os agentes construtores comerciais ilegais.

2.2 A Cidade e a “região metropolitana”.

O conceito de metrópole em geral é definido pelo número de pessoas que moram no âmbito urbano da influência de uma cidade-núcleo, que centraliza funcionalmente e hierarquicamente as cidades menores. Nos casos em que a metrópole tem um tamanho demográfico importante e, além disso, é fator determinante no ordenamento econômico do território de um país, essa metrópole transforma-se, assumindo o atributo de primazia nacional. Quando várias metrópoles próximas começam a desenvolver um processo de conurbação até ficarem juntas, ganham outra nomeação, a de megalópole (Jean Gottman *apud* CARRILLO, 2004).

Na Costa Leste dos Estados Unidos, na segunda metade do século XX, Gottman usou essa categoria para uma área conurbada entre Boston e Filadélfia - a nomeação de megalópole reunia os conceitos citados no parágrafo anterior. Carrillo e outros usam a mesma definição para a região metropolitana do vale do México desde a década de 1980, porque há ali duas metrópoles juntas e mais de uma trintena de municípios conurbados contíguos e/ou dispersos. As unidades territoriais, como entes do Estado, representam o poder de setores sociais através dos municípios, mas as megalópoles e/ou as metrópoles, que são extensões de poder de setores sociais, não necessariamente configuram entes como os municípios.

Segundo M. Castells, a transição de realidade cotidiana de nossas regiões metropolitanas, ainda configurados como ente jurídico ou não, mantém domínio do capital, só que com algumas mudanças as regiões ficam noutra patamar no final da década de 1990. A internacionalização da economia reproduz uma “desigualdade intra-metropolitana” porque integra partes da região metropolitana e outras podem ficar fora da “variável geométrica” da lógica mundial da economia.

“A subjugação do trabalho por parte do capital, o deslocamento do estado das funções de dominação/acumulação de sua intervenção na economia e a sociedade e a internacionalização do sistema capitalista para formar uma unidade independente a nível mundial, funcionando em tempo real, são as três dimensões fundamentais do processo de reestruturação que tem dado origem a um novo modelo de capitalismo, tão diferente do modelo keynesiano do período 1945-75” “(...) uma das características mais paradoxais da nova lógica espacial, conseqüente da internacionalização da economia, é a combinação do crescimento regional homogêneo com uma espécie de desigualdade intra-metropolitana. (...) os fluxos internacionais de capital segmentam espaços regionais ao incorporá-los de maneira diferente dentro da variável geométrica de sua lógica mundial.” (CASTELLS, 1989)

Depois ele mesmo em seu livro sobre a cidade informacional afirma que o centro da questão é a redefinição dos processos regionais com crescentes níveis de segregação.

“Três grandes processos históricos: a revolução tecnológica, a formação de uma economia global e o surgimento de uma forma informacional de produção econômica e gestão. As tecnópolis, centros planejados para a promoção da indústria de alta tecnologia, são a realidade destas transformações fundamentais, que redefinem as condições e os processos do desenvolvimento local e regional. Este ponto é oferecer como uma perspectiva geral para o conjunto da sociedade um processo que, em realidade, será altamente seletivo, restringido para alguns grupos sociais, para ocupações e indústrias específicas e para algumas regiões e cidades.” (CASTELLS, 1994)

A definição de uma área ou região metropolitana além das características demográficas fica exposta pelos processos históricos de transformação econômica que afirma Castells. Independente de sua existência jurídica ou não a região metropolitana está experimentando, entre outras coisas, dinâmicas econômicas sobre o território que são seletivas na medida em que a reprodução da acumulação de capital seja mais ou menos funcional em uma região ou outra, num segmento intra-metropolitano ou outro.

Para Milton Santos (1996), nesta fase do desenvolvimento capitalista o “espaço” do âmbito urbano significa uma realidade complexa das atividades produtivas urbanas na cidade e no campo que, em meio à divisão social do trabalho

internacional contemporâneo, significam relações sociais e econômicas de produtos, suportes materiais, numa relação geográfica nova.

O meio técnico-científico, como denomina Santos, significa uma espécie de envolvimento abstrato do âmbito do processo de urbanização expressado em duas categorias, a “tecnosfera” e a “psicosfera”, que se referem conceitualmente aos desenvolvimentos produtivos da técnica e às relações sociais, econômicas e ideológicas que subjazem na região metropolitana neste período (SANTOS, 1997).

O processo do desenvolvimento do meio técnico-científico nas regiões das metrópoles de América Latina é desigual, as tipologias produtivas desenvolvem-se com relações e consequências que segregam em formas diversas a periferia metropolitana. Quando o urbano avança sobre o campo, este é um fenômeno desigual no conjunto da região metropolitana, dependente das pre-existências do perfil econômico e social das cidades principais da metrópole, portanto a especificidade periférica faz parte da região metropolitana. (MATTOS, 2005, PRADILLA, 2007)

As regiões metropolitanas da América Latina são hoje a periferia das regiões metropolitanas dos países dominantes. As metrópoles prestam os serviços profissionais mais desenvolvidos da técnica e/ou da tecnologia tanto para setores produtivos – em sua maioria, relacionados com *commodities* - quanto para o setor financeiro mundial. Um elemento de suporte fundamental do anterior é que, nesta fase capitalista, o Investimento Estrangeiro Direto (IED) é centralizado nas regiões metropolitanas com primazia (SASSEN, 1999). Por país, o fluxo em 2008 no informe anual da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), localiza o Brasil no primeiro lugar, México no segundo e Colômbia no quarto. Os fluxos do IED chegam cada vez mais às metrópoles da América Latina.

2.2.1 Expansão metropolitana e reforma urbana.

A dispersão da cidade no campo, da sociedade urbana, também gera incrementos de valor, mais-valia, sobre áreas do campo que pouco a pouco mudaram suas relações rurais para urbanas. Esse incremento em muitas oportunidades não é gerado pelos investimentos do proprietário. Muitas vezes os lotes não são produtivos ou a renda percebida pela forma produtiva anterior é menor em relação à expectativa de um uso urbano futuro.

Mas esse incremento é gerado pelo coletivo social e/ou pelo poder público, o município, o Estado. Por outro lado, o solo “natural”, os rurais, os suburbanos e os suportes materiais edificados, sejam eles infraestruturas ou sistemas de rede de algum serviço, como água potável ou comunicações, são oferecidos como plataforma de investimento ou como produto para a reprodução de capital no mercado “globalizado”. Isso fica manifesto nos planos de ordenamento dos municípios. Quem fica com os valores de todos estes tipos de incrementos ou aproveitamentos do solo?

A resposta para esta questão está atrelada ao processo de tentativas de consolidar as regiões e cidades, que na Colômbia em particular está relacionado com as iniciativas de reforma urbana. Os aspectos relacionados com o solo urbano tem na lei de desenvolvimento territorial, n 388 de 1997, os argumentos que acreditamos são os mais importantes na expansão da região metropolitana, por tanto da transição do urbano no campo na periferia metropolitana de Bogotá.

Na periferia metropolitana de hoje, a segregação entre setores sociais é maior pela desigualdade de renda salarial para os mais pobres e maiores lucros para os mais ricos. Na base do reconhecimento deste fato se relacionam outros como o dinheiro para os orçamentos municipais e suas necessidades de investimentos na consolidação dos mais pobres. Também a necessidade de compreender que a formação dos incrementos de valor do solo tem caráter coletivo e não individual.

“A dificuldade atual, segundo Madjarian, é completamente inversa da que ocorreu nos séculos XVII e XVIII: trata-se de compreender que a terra não pode ser reduzida - nem na sociedade capitalista moderna - a um bem que se mobiliza num mercado, quer dizer, que seu estatuto não é simplesmente econômico. Com efeito, a proprie-

dade consagrada no Código Civil napoleônico não é a propriedade-conservação, é a propriedade-circulação, que logo será transformação, porque a verdadeira riqueza provém da transformação, seja esta exploração agrícola, fabricação industrial ou urbanização. *A especulação tem sua base no despojamento de toda obrigação, na mobilidade da terra e na sua mercantilização.* Por isso, um dos elementos mais renovadores da maioria dos ajustes na propriedade, derivados das reformas constitucionais ou das reformas urbanísticas ou ambientais, como ocorre na Colômbia, é a de *restituir os vínculos entre uso e obrigação.*” (COPELLO, 2003 grifo nosso)

Os incrementos de valor apropriado indevidamente pelos grandes proprietários podem de fato ser usados pelo Estado para realizar uma reforma urbana ou processos que levem para tal, valorizando assim os direitos coletivos.

“O centro da questão está na democratização da cidade. Requer-se definir quem tem direito de participação no controle dela. São os governos centrais, que não só por definição estão em outro patamar e que, além disso, representam uma coletividade maior à escala da cidade e que não conhecem as necessidades da mesma, os que devem controlá-la? Não é muita a intervenção dos governos centrais na vida das cidades, quando controlam seus orçamentos, executam obras urbanas, são proprietários de grandes extensões de terreno e de imóveis estratégicos?

Por acaso devem controlar a cidade os que têm a propriedade privada do solo, muitas vezes de maneira ausente ou talvez como residentes que só conhecem uma parte da cidade? Ou por acaso é aquele que reside, vive, sofre, quer dizer, o usuário do solo, quem decide na cidade? Deve controlar a cidade só quem é reconhecido como cidadão nacional ou também os imigrantes que, por diferentes circunstâncias, moram na cidade e também vivem e sofrem, sem ter direito de eleger representantes que definam como se usa o solo?” (SCHECHINGER; 2003)

As perguntas anteriores procuram valorizar os direitos, mais do que a retórica no papel e as leis existentes, que contemplam que o uso do solo e a propriedade devem ter uma função social. Particularmente no caso da Colômbia, esse debate parte de várias tentativas, de vários setores políticos, para realizar uma reforma urbana para o desenvolvimento urbano.

Na opinião de Giraldo, 2003, a lei de desenvolvimento territorial (n. 388 de 1997) atualiza as ferramentas jurídicas e realocaliza discussões anteriores. Esta lei fecha um ciclo de várias discussões sobre o alcance da legislação para o desenvolvimento urbano, que estabelece o direito urbano como enfoque e método de resolução de problemas urbanos. Giraldo dá ênfase a superar as concepções de desenvolvimento, entendidas como a simples construção de moradia para setores populares, e possibilita mudanças no ordenamento do território, portanto na forma em que os orçamentos e os lucros derivados do uso de solo são repartidos.

O ordenamento do território atual, na situação colombiana, onde o conflito armado é parte do contexto da urbanização, introduz a possibilidade de construir materialmente os direitos que estão só escritos. A superação das concepções pode legitimar o Estado para amplos setores de população pobre. Giraldo sublinha três contradições que aprofundariam a ilegitimidade do Estado e refere-se ao caso bogotano como exemplo: o contraste entre as metrópoles, as grandes cidades e o campo, com relações econômicas e sociais estagnadas, ainda que sejam centros de primazia urbana; outro contraste de oportunidades de sobrevivência, o acesso ao consumo de água potável, de transporte público massivo, o direito a trabalho e salário digno; e, por último, a contradição dos núcleos metropolitanos: sedes de centros de gestão modernos dos setores produtivos *versus* periferias metropolitanas “informais” e precárias.

Nessa perspectiva, a consequência desejável é que as ferramentas urbanas legais pelo menos diminuam a “brecha funcional” da cidade e do campo. Que as ferramentas urbanas gerem projetos na região e que o Estado representado nos municípios qualifique e execute os direitos de propriedade do solo e seu uso (Giraldo, 2003).

A “recuperação de incrementos nos preços do solo urbano”, como define Jaramillo (2003), tenta corrigir os fatos mais contraditórios no processo de crescimento acelerado das cidades na América Latina, que demandam solo, sistemas infraestruturais e, por conseguinte, recurso fiscal. Essa recuperação procura encontrar fontes financeiras fora dos limitados orçamentos municipais.

Jaramillo lembra que na América Latina existem versões de tributos por incremento no solo ou no suporte material edificado como a “contribuição por valorização” - uma contribuição por melhoria decorrente de obras públicas, e um tributo que na Colômbia é usado desde começos do século XX para obras públicas específicas que são financiadas repartindo o custo fiscal entre os beneficiados diretos e/ou com o conjunto do município. A captura de mais-valia urbana no caso colombiano deve ser um complemento da “contribuição por valorização”, diz ele.

A captura de mais-valia é motivada pelo valor imobiliário incrementado pelas ações do Estado. Aquele incremento pode ocorrer, entre outras formas, por ações com pouco gasto fiscal do orçamento municipal, como um decreto de mudança de uso de solo. Mas esta mudança e suas consequências são geradas pelas necessidades de expansão e/ou adensamento de uma área específica. O pagamento destas demandas é feito pelos tributos dos habitantes do município, embora o valor incrementado termine no bolso do proprietário do imóvel quando é vendido.

Jaramillo sublinha que a lei n. 388 pode descrever três tipos de movimentos de valor nos imóveis. Um deles é que existem incrementos ou contrações produzidos pelos ciclos da economia. Outro é uma tendência crescente de valor no longo prazo, ainda que na cidade estes valores não sejam homogêneos. E um terceiro movimento é o valor das áreas relacionadas com mutações morfológicas, produto das necessidades de crescimento. Áreas rurais transformam-se em urbanas em prazos de tempo relativamente curtos. É este movimento que ocorre com frequência na periferia metropolitana.

Na periferia metropolitana atuam diferentes agentes sociais relacionados com a indústria da construção, que participam neste último movimento. Os agentes construtores comerciais são empresários imobiliários, proprietários de lotes e/ou construtores de prédios que operam legalmente ou não. Estes também podem vender para agentes autoconstrutores, sejam eles famílias ou associações delas, na maioria dos casos de capacidade de consumo baixa, que, depois, com trabalho familiar e/ou mutirão, realizarão moradias de desenvolvimento progressivo.

“A participação em mais-valias tem como orientação captar precisamente os incrementos e inclusive um subconjunto deles (subconjunto porque os movimentos ocorrem em ausência do Estado): os que possam associar-se em alguma ação governamental, tanto numa mudança de regulamentação ou num investimento.” (JARAMILLO, 2003)

A citação explica como aquele “subconjunto”, os agentes construtores comerciais ilegais, aproveitam a especulação no prazo curto. E logo explica que para

os autoconstrutores é cobrado o incremento de preço do imóvel com pagamento entre 30% e 50% dele quando for vendido.

Aquele “subconjunto” deve respeitar as responsabilidades éticas que supõem a lei de ordenamento e os preceitos constitucionais colombianos de “função social da propriedade”. Segundo Copello, a perspectiva jurídica permeia a discussão econômica quando os direitos individuais estabelecidos são os que se vendem: os direitos de construção no mercado imobiliário e não um produto. Apesar de este direito de construção existir como instrumento de gestão do solo, enfrenta dificuldades que podem ser resumidas assim:

[...] a persistência da lógica estreita da propriedade civilista [...] [que] constrói no contexto de um direito supostamente unitário e supostamente absoluto que integra o *usus*, o *fructus* e o *abusus*... [e outra] a *tendência de pensar o urbanismo desde o lote individual e os direitos individuais*” (COPELLO, 2003)

A Constituição política de 1991 da Colômbia estabelece que a propriedade é uma função social, que esta última define o *status* e as obrigações, além de que é inerente a função ecológica da propriedade (artigo 58). Segundo Copello, o direito de propriedade pode ser afetado por “fatos geradores”, entendidos como decisões dos municípios derivadas do plano de ordenamento territorial que outorgam direitos de construção em adensamento, em classificações de solo e que geram um sistema de repartição de cargas e benefícios derivados dos “fatos geradores”.

Um outro efeito é o “efeito de mais-valia”, que é o incremento no preço de solo. Este “efeito” pode transformar-se em fato gerador depois, quando tem autorizado adensamentos, por exemplo. É neste “efeito” sobre a propriedade que Jaramillo localiza o terceiro movimento. A recuperação dos incrementos de mais-valia no uso do solo é uma ferramenta de arrecadação de valores indevidamente apropriados pelos agentes construtores comerciais, ainda mais para os ilegais, e também uma ferramenta de gestão urbana que obriga a repartição de ônus e benefícios em direitos de construção.

Um resumo deste capítulo para abordar o análise adiante é que o solo urbano ou aquele que esta em possibilidades de constituir-se como tal é produto das condições de reprodução econômica do sistema social. Parte também dos suportes materiais da cidade, por sua vez dos meios produtivos que neste processo histórico de internacionalização da economia mundial se espalham no campo.

As relações sociais que comandam o processo histórico se generalizam, a urbanização por tanto se estende. Mas esse processo reconhece de fato fragmentos territoriais, regiões metropolitanas, dos quais pode viabilizar a reprodução da acumulação de capital. A generalização da urbanização é acompanhada pelas contradições sociais e econômicas, pre-existências, de períodos anteriores que aprofundam as desigualdades intra-metropolitanas que segregam pela localização geográfica e pela condição econômica de seus habitantes, os mais vulneráveis, os de menor capacidade de consumo e/ou menor salário.

As mesmas condições históricas de internacionalização da economia obriga a que os orçamentos municipais e nacionais fiquem mais “apertados” produto das políticas fiscais do sistema financeiro mundial. A flexibilização das condições contratuais no emprego piora o processo de consolidação progressivo muitas das áreas de bairro feitas a modo de moradia progressiva. Mas contraditoriamente, neste período histórico também são propostas iniciativas de gestão urbana que valorizam o Estado como regulador, pelo menos do planejamento municipal incorporando ferramentas de gestão que abrem possibilidades de realizar reforma urbana sobre a base de compreender a origem da mais-valia no solo e suas alternativas de apropriação coletiva ou individual.

Capítulo 3

“Aliás, a superação do paradigma desenvolvimentista (industrial-centralizador), que atualmente ameaça retornar sem críticas pela carência de alternativas e pelo deslocamento à periferia de comandos fordistas, pode permitir a ruptura com espelhamentos reflexivos que impediram, de acordo com a história, a apreensão do caráter único da urbanização latino-americana. Entretanto, essa ruptura dependerá da compreensão do teor societário da urbanização e da resistência a mimetismos e espelhamentos, como aqueles estimulados pela consideração isolada do ambiente construído ou pelo tratamento, exclusivamente através do local, de temas e questões que impõem análises na escala metropolitana, e mais, de relações campo-cidade e do sistema urbano em geral.” (RIBEIRO, 2000)

Apresentação

Neste capítulo se apresenta uma aproximação da realidade da região metropolitana de Bogotá com os seguintes critérios: a definição da região existente, levando-se em conta os documentos oficiais; elementos de análise do crescimento demográfico entre a década de 1980 e os anos 2000; aspectos da dinâmica econômica relacionada com o uso do solo, os indicadores de pobreza; e, finalmente, os aspectos gerais da política urbana.

A urbanização generalizada, como propõe Lefebvre, está apresentada aqui com as descrições que neste capítulo perpassam os dados. O problema então é: como avança a realidade concreta urbana sobre o campo na região metropolitana. Na escala regional, Soacha, que é o município em destaque, é localizada para explicar seu âmbito geral, como totalidade da qual faz parte.

3.1 Na região metropolitana de Bogotá.

A cidade de Bogotá é o centro histórico na configuração do sistema de cidades colombiano, portanto é a cidade e o núcleo da metrópole com primazia no país hoje. Até a década de 1980, o sistema de cidades era chamado de “cuadricéfalia” urbana nacional porque apresentava certo equilíbrio demográfico e econômico em quatro cidades (Cali, Medellín, Barranquilla e Bogotá) espalhadas pela diversa geografia do país (ver mapa 1, página 61). A palavra

usada para as quatro cidades tem relação com a palavra macrocefalia usada também em âmbitos de saúde para descrever anormalidade. O caso colombiano era diferente para a década de 1960, onde a maioria dos países da América Latina tinha uma metrópole como fator de primazia.

Segundo Cuervo (1997), para autores como Manuel Castells, a condição de excessiva concentração numa cidade era uma manifestação generalizada “nos países subdesenvolvidos”, de uma condição de dependência, que foi chamada de macrocefalia. Hoje, segundo Cuervo e Gouëseth (1998), a primazia não tem nomeações relacionadas com anormalidade. E as características urbanas que perpassaram a história colombiana, são parte do avanço da sociedade urbana com suas especificidades e relações no contexto global.

A realidade urbana, no sentido da urbanização das relações sociais predominantes, foi disseminada por aquelas cidades-núcleo na geografia colombiana. As relações rurais naquele momento, como hoje, se mantinham com formas produtivas diferenciadas. A mecanização de uma parte da agricultura e a agudização do conflito armado são dois fatores que modificam essas formas produtivas rurais e fazem parte então do processo de primazia metropolitana de Bogotá, que mudou o campo circundante da região - mas que mantém no campo ainda relações de produção rural desiguais.

A condição de primazia de Bogotá é parte da generalização da vida urbana. Ainda que esta condição seja mais recente para o caso colombiano, está coincidindo com um processo contemporâneo em outras metrópoles da América Latina que têm como elemento o predomínio do setor financeiro no espalhamento da cidade.

Da década de 1990 até agora, a tendência é o fortalecimento do posicionamento privilegiado de Bogotá como primazia nacional, por causa das características de capital político -administrativa, adicionando crescimento demográfico e crescente importância dos elementos econômicos que reúne.

Isto é, o processo de urbanização generalizada na região metropolitana, começa pela própria diferenciação da ordem em que as cidades dispersavam-se no campo. A primazia nacional é um primeiro elemento da tendência na periferia sul da metrópole.

O processo de “nascimento” da metrópole bogotana, como explica Gouëseth (1998), é parte do mesmo processo de todas as cidades da América Latina, quando o setor financeiro desenvolve seu crescimento mundial aproveitando o desenvolvimento da informática. O centro do investimento externo nacional faz de Bogotá a área urbana mais “atrativa”: além do PIB, é lugar do centro financeiro e de troca na bolsa de valores local. (CONTRALORÍA, 2003)

O mapa físico – político da Colômbia (ver mapa 1, página 61) mostra Bogotá no centro geográfico do país, sobre a cordilheira oriental. Destacamos a cidade de Villavicencio e Tunja, capitais de departamentos vizinhos que depois serão parte dos modelos ou cenários de planejamento da região. Como parte do sistema de cidades do país estão as metrópoles de Medellín no extremo norte da cordilheira central; Cali no vale do rio Cauca no sul do país (entre as cordilheiras ocidental e central) e Barranquilla, na costa caribenha, perto da foz do rio Magdalena.

No mapa 3, página 63 constam Bogotá e Soacha em destaque. A área urbana está ocupada com uma mancha preta comum aos dois municípios. Em verde, a área rural dos dois, em particular para Bogotá, o sistema ambiental Páramo de Sumapaz. O conjunto da área urbana ocupada no mapa 2 mostra os diversos suportes materiais construídos no nível de base de 2600 metros; a cor amarela e a cor marrom-escuro têm alturas até 3200 metros.

O processo de equilíbrio entre as quatro cidades estava determinado por elementos contraditórios, como uma rede nacional de rodovias deficientes, para interconectar uma com outra, na primeira parte do século XX. Planos posteriores de construção de rodovias ajudaram na interconexão, fator que mudou o desequilíbrio demográfico em favor de Bogotá.

Outra característica histórica são as pequenas propriedades de terra com baixa produtividade, na área de influencia de Bogotá, que não tinham agricultura mecanizada. Aconteceu de forma diferente nas áreas de influencia de Cali, onde os latifúndios produzem açúcar, em Medellín, onde produzem café, ou em Barranquilla, com o algodão e a banana (Gouëseth, 1998). Isto é, existe uma diferença histórica na forma em que a população mora na área de influencia; para as três últimas nas áreas rurais relativamente perto do perímetro urbano eram de agroindústria. Para a primeira, só uma parte realizaria produção agrária de pequeno porte. Isso significa que para os proprietários do solo as possibilidades de expectativa de rendimentos derivados da agroindústria poderiam ser mais atraentes que mudar para uso de solo urbano. Por sua vez pode significar que nas áreas de influencia de Bogotá a fragmentação de terra para ser oferecida como solo urbano pode representar maiores expectativas de rendimentos.

A região metropolitana só nas últimas duas décadas tem um comportamento demográfico diferenciado de outras metrópoles, em particular a cidade núcleo. “De acordo com esse dado, conclui-se que a dinâmica de crescimento da capital do país vem se desacelerando de uma maneira vertiginosa no período, entre 1964 e 1993” (MOLINA, 2004). O núcleo metropolitano perde percentualmente população: segundo o Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colômbia (DANE), nos censos de 1985 e 2005, a cidade núcleo cresceu menos, enquanto as cidades que fazem parte da região metropolitana têm percentuais maiores, uma delas, Soacha, crescendo mesmo acima do patamar nacional. Entre 1985 -1990 a taxa média anual de crescimento demográfico para Soacha foi de 3,16%; entre 1990 -1995 foi de 2,83%; entre 1995 -2000 foi de 2,01% e entre 2000 – 2005 o percentual foi de 1,64%.

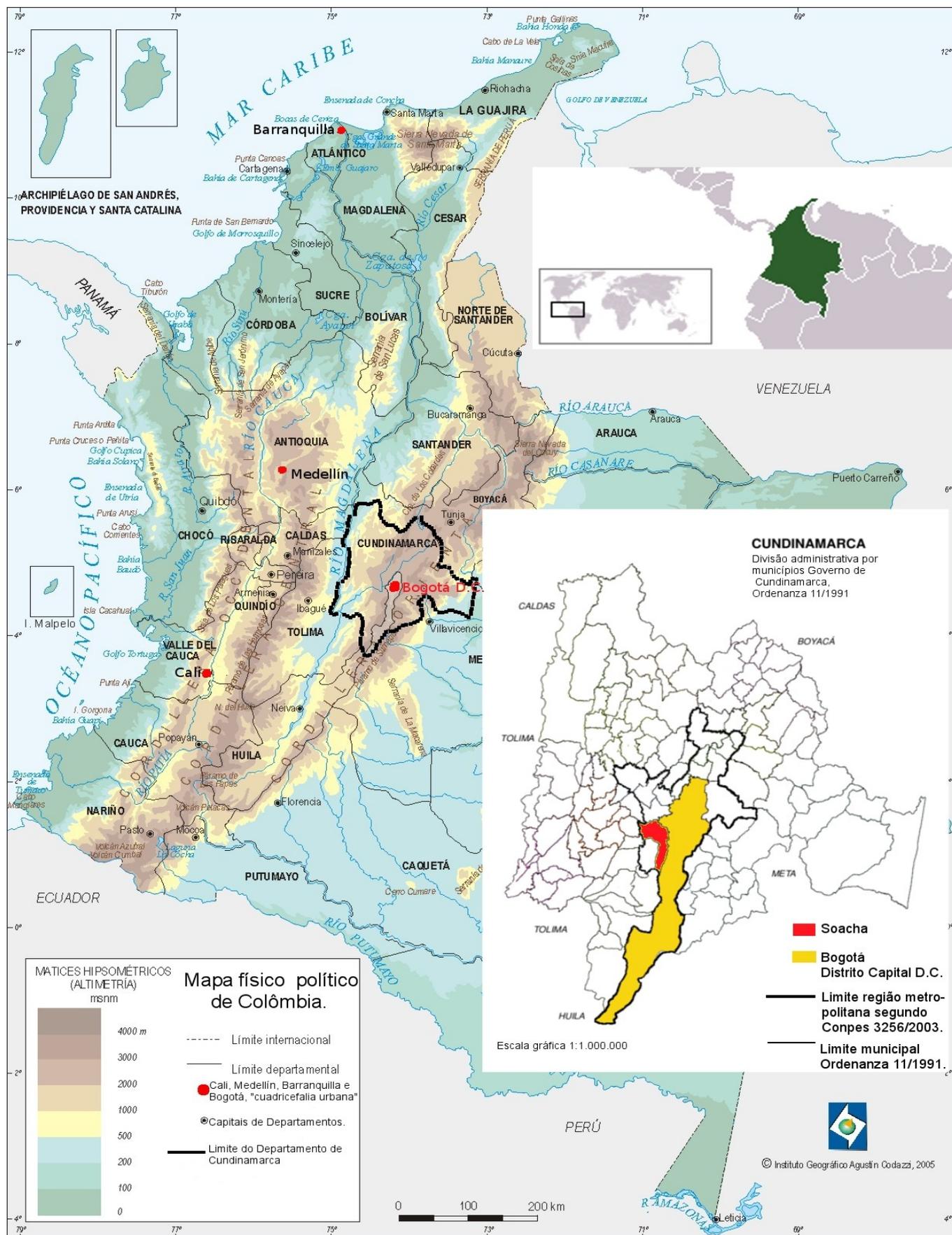
Esta dinâmica metropolitana de fato não tem um correspondente jurídico equivalente como um ente da região metropolitana de Bogotá. Ainda assim, vários documentos usam a expressão “região metropolitana” como a influencia de Bogotá na sua área imediata. Para outros estudos, é usada a região além - o departamento. O departamento de Cundinamarca, um ente territorial com capital em Bogotá, é similar a um Estado do Brasil na escala, mas juridicamente a Colômbia não é um país federado, é uma república centralizada; Bogotá D.C. (dis-

trito capital do país), é a cidade - núcleo da região metropolitana citada, e é proposta no documento de política nacional, vigente até agora, do Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), que neste trabalho vamos adotar como válida, por ser política oficial.

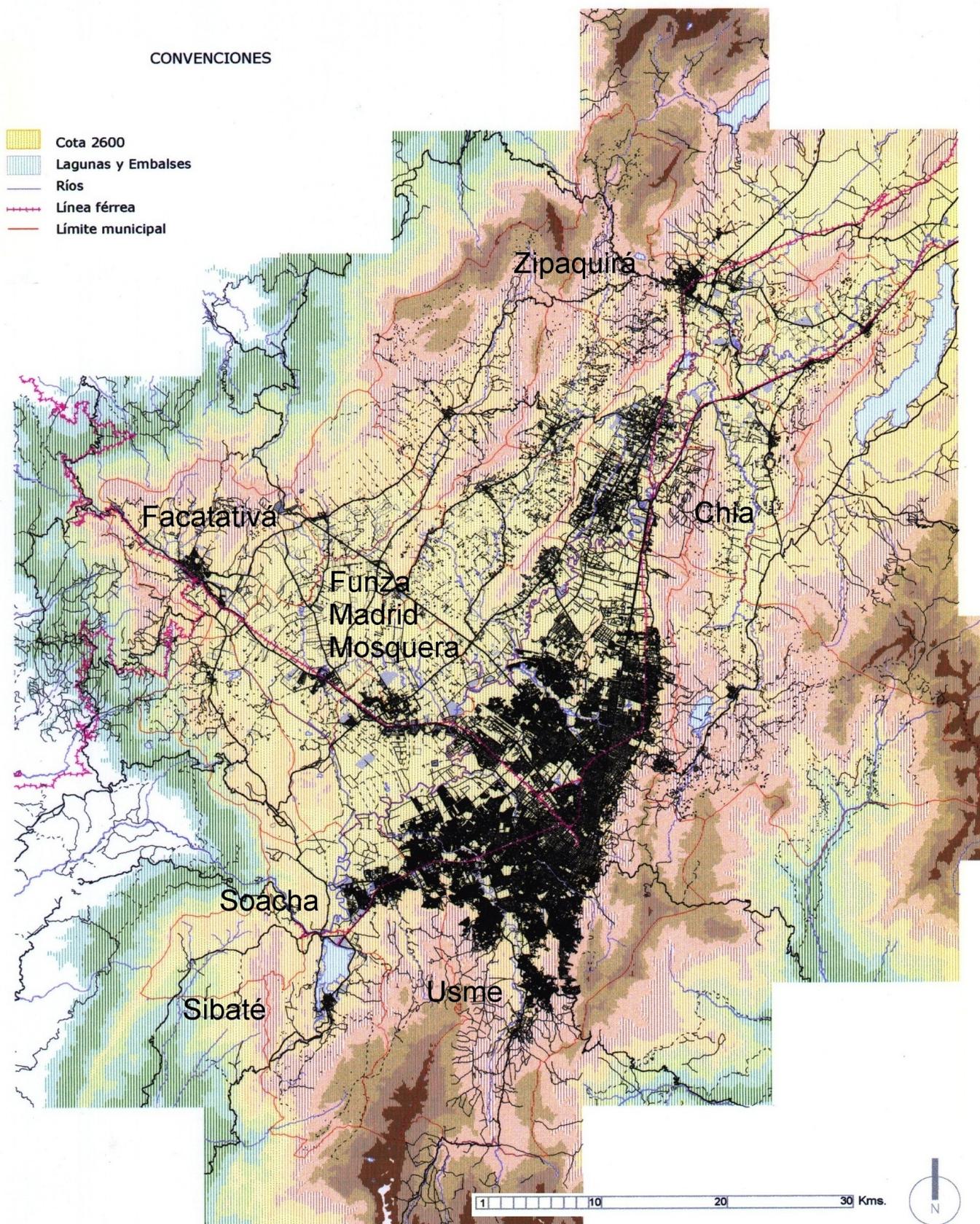
A totalidade concreta da realidade vivida por milhões de pessoas, de fatos e relações sociais, econômicas, de eventos cotidianos que experimentam a região metropolitana é representada no mapa de ocupação do mapa 2, página 62 . No mapa 3, página 63 apresentamos o Departamento de Cundinamarca e suas delimitações de municípios. A delimitação relaciona a região metropolitana, segundo o Conpes, Sibaté foi agregada por conta do convênio Região Capital que sera explicado adiante.

A região metropolitana analisada, segundo Conpes, engloba 14 municípios: Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha, Sopó, Tocancipá, Zipaquirá e Bogotá D.C. As tendências de crescimento da periferia metropolitana, no aspecto da ocupação morfológica, estão associadas aos corredores rodoviários nacionais. A configuração geográfica da localização da metrópole é o vale do rio Bogotá, que cruza de norte a sul a planície chamada de Sabana de Bogotá; trata-se de uma área nomeada pela configuração hidrográfica do rio, onde existiu uma lagoa a milhares de anos atrás e hoje está a cidade de Bogotá; no presente há aquíferos no subsolo e o rio propriamente dito. Desde 1960, a data de aceleração do processo de urbanização, as áreas perto do rio e seus afluentes passam a ter sua característica atual, zonas aterradas para permitir que o solo seja usado para a indústria da construção.

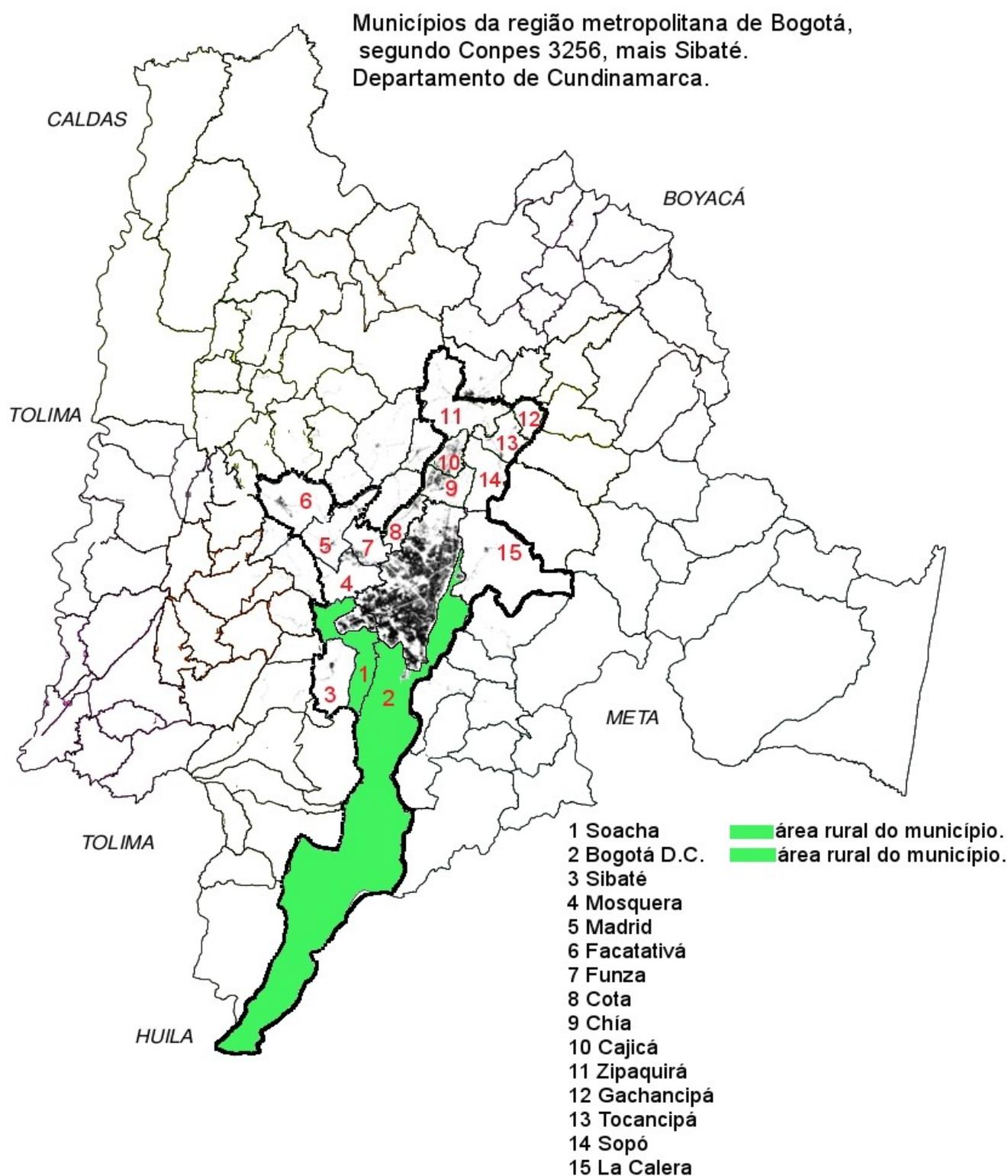
Mapa 1. Mapa físico – político da Colômbia. Fonte: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2005.



Mapa 2. Estructura morfológica de ocupação do solo na região metropolitana. Fonte: COL-CIENCIAS-CEDE, 2000.



Mapa 3, Municípios da região metropolitana de Bogotá destacados e conforme ao documento Conpes 3256 do DNP, porém não é ente jurídico. O município de Sibaté é agregado na área sul, faz parte também do convênio Região Capital. Fonte: cartografia CUNDINAMARCA, 1991.



Escala gráfica 1:1.000.000

3.2 Dinâmica demográfica.

Esta região teve um período de grande crescimento populacional na década de 1960, embora aproximadamente 40% da população do país ainda morasse no campo. Na década de 1980 ocorre outra onda de crescimento populacional nacional, mas de menor importância, se comparada com 1960, que é a data do início do ciclo de urbanização no país. Além dos dados estatísticos importantes para a descrição neste subtítulo, o conceito que norteia nossa ponderação é aquele de Lefebvre, extensão de tendência urbana, que obviamente também corresponde à quantidade de população concentrada em cidades.

Os censos de Bogotá de 1964 a 1985 já apresentam um primeiro salto no crescimento demográfico, de 1.697.311 para 4.396.000. De 1985 para 2009, segundo as projeções do Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colômbia (DANE), são de 7.259.597 pessoas para a cidade núcleo. Estes dados não incluem os habitantes dos municípios que de fato compõem a região metropolitana.

Segundo Alfonso (2008), os dados DANE por famílias mostram que na cidade – núcleo 99,8% delas moram na área urbana, nos municípios da influência são 85% das famílias que moram nas áreas urbanas. Nessas famílias, predominam as biparentais com filhos em 37,4% para Bogotá, e para os municípios de influência 35,6%; depois estão as famílias monoparentais, mulheres em particular, o segundo grupo em importância: 14,1% e 11,8% consecutivamente. Em terceiro lugar de importância estão os lares unipessoais com 15,8% e 11,4% consecutivamente.

A análise de Alfonso sobre tipo de famílias mostram uma relativa homogeneidade na região metropolitana urbana. As famílias na área rural do D.C. são apenas 0,2% por conta do agreste Páramo de Sumapaz, que dificulta morar e produzir na área rural bogotana. Mas na área rural dos municípios de influência do Distrito, os dados são de 7,0% para biparentais com filhos, 1,8% para unipessoais, 1,7% para biparental extenso (com outros familiares ou pessoas a cargo,

diferentes dos filhos), 1,5% para monoparentais e 1,2% para biparentais sem filhos. Depois da biparental predominante, são homogêneos os outros tipos de famílias, que incluem um “modelo tradicional” camponês de família biparental extensa em terceiro lugar.

Segundo o DANE, os 13 municípios (excluindo Bogotá) somam em 2005 1.041.268 pessoas, com uma projeção de população de 1.147.498 para 2009, o que supõe um total de 8.407.095 habitantes para a região metropolitana, representando 18,7% (de população eminentemente urbana, já que apenas 1,9% moram em áreas rurais) do total nacional de 44.977.758 habitantes.

Tabela 1, População na região metropolitana, 2005 – 2009.

Município	2005	2006	2007	2008	2009
Cajicá	45.391	46.548	47.682	48.817	49.959
Chía	97.896	100.813	103.568	106.355	109.160
Cota	19.909	20.386	20.875	21.377	21.873
Facatativá	107.452	109.997	112.486	114.943	117.396
Funza	61.380	62.888	64.280	65.644	67.026
Gachancipá	10.886	11.216	11.554	11.895	12.242
La Calera	23.768	24.175	24.557	24.943	25.319
Madrid	62.425	64.026	65.538	67.042	68.545
Mosquera	63.226	65.157	67.022	68.891	70.788
Soacha	402.007	412.922	423.435	433.992	444.612
Sopó	21.223	21.748	22.290	22.841	23.384
Tocancipá	24.154	24.936	25.685	26.434	27.191
Zipaquirá	101.551	103.721	105.830	107.918	110.003
subtotal	1041268	1068533	1094802	1121092	1147498
Bogotá, D.C.	6.840.116	6.945.216	7.050.228	7.155.052	7.259.597
total	7.881.384			8.276.144	8.407.095

A população para Bogotá foi em 1995 5.678.342 e em 2000 de 6.437.842.
 Fonte: DANE Censo 2005

Sobre esta região, é necessário destacar a dinâmica no crescimento de pelo menos dois municípios além de Soacha, que são Zipaquirá e Facatativá. O comportamento é de concentração de população. Os três municípios são sub-centros de suporte material e funcional para moradia, e interagem com a cidade-núcleo enquanto à produção de flores, indústria de materiais de construção e alguns produtos agrícolas. No entanto, são dependentes tanto na hierarquia funcional quanto na diversidade de emprego e mercado interno de insumos.

Zipaquirá é parte da Sabana norte e Facatativá da Sabana oeste, e desenvolvem atividades na indústria de flores; a primeira, além disso, possui indústria de laticínios. Soacha, parte da Sabana oeste, desenvolve o cultivo de batata e morango, mas é predominante a produção de manufaturados e materiais de construção. Outra função reconhecida é de ser um “dormitório” de grande quantidade da mão-de-obra que trabalha em Bogotá.

Estas cidades estão localizadas sobre os corredores rodoviários do Sul, Norte e Oeste da região. Zipaquirá e Facatativá estão à uma hora e quinze minutos do centro de Bogotá, em transporte público. Soacha e o conjunto conurbado de Mosquera, Madrid e Funza estão a quarenta e cinco minutos do centro de Bogotá. As infraestruturas dos sistemas de comunicações, de água potável e de evacuação de lixo, principalmente, estão determinadas pelas dinâmicas de Bogotá. A Empresa de aqueduto e esgotos de Bogotá (EAAB pela sigla em espanhol) vende água potável para a maioria dos municípios da região. Por outro lado, tem acordos para o tratamento das águas do rio Bogotá, contaminadas pelos esgotos de vários municípios da Sabana. (CONTRALORÍA, 2003)

As condições de localização da população na Sabana estão relacionadas com o transporte. A mobilidade de carro, as comunicações telefônicas, a interação na rede internet, a paisagem para atividades contemplativas diferentes do “caos urbano”, são algumas das características que permitem uma abrangência maior na localização caso a capacidade de consumo seja alto. Para trabalhadores de baixa capacidade de consumo, as possibilidades de escolha são mais reduzidas, pelas consequências da flexibilidade trabalhista, incerteza de demissão, ou diretamente à desocupação. Para os primeiros o transporte privado particular pode fazer possível ter uma residência na periferia metropolitana, que pode ser fixa ou de fim de semana. Para os segundos, só é possível o que compra seu salário. Neste caso, para os mais pobres a localização pode ser na periferia, na área sul, nos morros de Cidade Bolívar ou Soacha.

As decisões com relação ao transporte contribuem na segregação residencial e sócio-espacial derivada. Uma parte da periferia terá condições diferenciadas e separadas por tipos de residências e/ ou moradias precárias. A renda de seto-

res sociais específicos permite comprar ou não residências ou moradias, isso produz áreas onde predominam um tipo delas e um tipo de uso. Na periferia norte os moradores com transporte privado particular não terão problema em deslocar-se para centros separados das áreas residenciais, na periferia sul os custos do transporte coletivo são decisivos na realização de viagens aos centros.

Na área sul da região a decisão de localização reúne pelo menos duas pautas: a forma de adquirir uma moradia para poder ocupar no menor tempo possível, entrada mínima, depois os custos de transporte. Na maioria dos casos documentação exigida para o comprador é sua identidade, fechando a compra com o “empenho da palavra” entre vendedor e comprador. (MORENO e FRADE, 2004)

A mobilidade da população na região metropolitana tem as seguintes características segundo Alfonso (2008), Soacha tem 46,8% do total das viagens na Sabana, 51,3% do total são motivadas pelo deslocamento para o trabalho. Um quinto da população de Soacha trabalha ou estuda em Bogotá. Facatativá e Zipaquirá com números demográficos em destaque não têm predomínio na mobilidade. Acima deles está Mosquera, na área conurbada do oeste, com deslocamentos para trabalhar em Bogotá. Chia e Cota, cidades em áreas com crescimento disperso, têm número importante devido a usos periurbanos metropolitanos, em particular para campus universitários privados.

Somadas as características de dispersão de moradia de alto padrão, as alternativas de transporte individual predominantes, os sistemas de rodovias novas em bom estado de manutenção, a renda dos setores sociais, as rendas derivadas da localização e do predomínio do uso de solo configuram a segregação sócio-espacial em áreas do tipo condomínio, nos municípios de Chia, Cota, Sopó, Cajica e Tocancipá, todos no norte de Bogotá. Este caso, em particular, encaixa-se na análise de Jaramillo (1994) sobre renda urbana diferencial de monopólio e de segregação residencial. Neste caso, são rejeitados outros tipos sociais de ocupantes que não tenha capacidade de consumo suficiente.

Numa área de Soacha (ver mapa 6, página 92), está localizada uma zona industrial, Cazucá (química e botijões de gás), junto ao perímetro comum com Bogotá, sobre a autopista sul, onde aproveitam-se as vantagens tributárias e de facilidade de mobilidade de transporte de carga. O caso também se encaixa na renda diferencial de indústria e monopólio de Jaramillo. Segundo a prefeitura de Soacha, a encosta, depois de 1991, foi ocupada por moradias dos setores sociais mais pobres. O solo da encosta era de menor valor por causa da indústria contaminadora e pelo agreste do entorno físico, resultado da exploração de areias até Cidadela Sucre. Nesse caso, pode-se encaixar a classificação de Jaramillo de renda primária de área residencial por localização (MORENO e FRADE, 2004), mas também se pode configurar uma área que é segregada do município e da própria região, porque engrossa uma área de pobreza nas encostas do sul da metrópole.

O destaque da quantidade de população de Facatativá ou Zipaquirá na tabela 1, página 65, poderia explicar-se parcialmente pela agroindústria de flores localizada perto dessas cidades. Esses cultivos requerem mão-de-obra intensiva, é uma agroindústria pela escala da produção e alto desenvolvimento tecnológico, a maioria são mulheres jovens, que moram nestes sub-centros e suas famílias são de origem camponesa. Eles podem deslocar-se em bicicletas ou as empresas usam transporte coletivo privado para levar seu pessoal.

3.2.1 Deslocamento de população pelo conflito armado.

Um outro elemento na situação da rede de cidades colombianas, e em particular a região metropolitana são as consequências do conflito armado. Um número crescente de pessoas é obrigado a migrar de seu lugar tradicional de vida, as pequenas cidades e áreas rurais: os deslocados forçados. Para a Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), esse processo começa a ser classificado nacionalmente em 1985 quando as pessoas deslocadas foram 27.000, nessa época várias guerrilhas assinaram um acordo com o governo Betancur para entregar as armas e constituir-se em organizações políticas, em partidos legais.

As guerrilhas das FARC-EP e ELN, não negociaram o desarmamento definitivo, mas começaram “diálogos” que depois produziram organizações políticas novas, uma delas, a União Patriótica (UP), sendo composta por alguns ex-militantes das FARC-EP. O período do final da década de 1990 ficou conhecido como “guerra suja” porque boa parte dos militantes das organizações novas, da UP, em particular, foram exterminados. Um pouco mais de 3 mil de seus militantes foram assassinados, entre eles dois candidatos para presidente e 13 parlamentares eleitos. Outras organizações resultantes do desarmamento de pequenas guerrilhas também sofreram pela “guerra suja”. Não fazem parte dos dados os desaparecidos, sobre os quais não existem números definitivos.

Como indica a ilustração nº 2, página 70, sobre a situação nacional, entre 1988 e 2008, apresentou-se um ponto alto de deslocados, claramente produto da chamada “guerra suja”. Até 1997 a curva do gráfico só reflete o que acontece quando mudou a tática de negociação para a guerra. Depois de abertas negociações no governo de Andres Pastrana, 1998, o governo Álvaro Uribe Vélez, 2002 até agora, fechou-as e mudou de política, para a conhecida como “mão firme” que foi, e é, mais guerra: de 181.000 deslocados passa-se para 412.503 em 2002, para 310.987 em 2005, para 2008 o número aumenta de novo para 380.863. O número total estimado para o país é de 4.915.579 de pessoas no período de 1985 a 2008. (CODHES, 2009)

Isto também é reconhecido por estudos urbanos prévios e que logo serviram de insumo base para a política urbana oficial do Documento Conpes 3256:

“Uma estimativa da média poderia ser de uns 800 mil deslocados entre 1995 e 2000 [...] Supondo que, destes, um mínimo de 15% foram para Bogotá e um 5% para os municípios da Sabana, especialmente para Soacha, teríamos que para Bogotá chegaram aproximadamente um total de 24 mil deslocados anualmente durante este quinquênio, os quais se adicionariam à migração nata inercial. [...] entre 1973 e 1985, o município de Soacha cresceu com taxa total de 9,8% e 13,1% na área urbana, elas são aproximadamente três vezes mais elevadas que para o conjunto do Cundinamarca [unidade administrativa territorial que contém os municípios]. Segundo estimativas do presente estudo, entre 1973 e 1995, Soacha cresceu com taxa total (geométrica) anual de 8,56% (Cundinamarca com 2,11%) e 10,7% na área urbana (a de Cundinamarca com 4,0% aproximadamente).” (MOLINA, 2004)

Ilustração 2: Comparativo anual Desplazamiento 1985 – 2008. fonte: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES, Codhes Informa Boletín n 75 22 de abril de 2009.



A população deslocada estimada desde 1999 até 2005 pela CODHES para Bogotá é de 265.881, e para Soacha foi de 15.596 pessoas. Comparado com os dados nacionais a população deslocada não é majoritária na região metropolitana. A tendência é que a população se desloque para cidades intermediárias, de médio porte. Para evitar que as pessoas saiam perdendo a maioria de seus bens, as alternativas são centros urbanos perto de suas antigas localizações, lugares onde encontram redes de solidariedade familiar ou de outro tipo. Finalmente imigram para outro lugar, longe, procurando refazer suas vidas do zero.

Na região metropolitana e no departamento de Cundinamarca, o governo Uribe Vélez conseguiu reduzir os combates. Mas no curto período do ano de 2009, o número de deslocados para Bogotá foi de 42.999, o segundo depois de Antioquia, capital Medellín, com 45.774.

Segundo, CODHES CSPDF, 2009, o deslocamento de pessoas tem características que afetam o ordenamento territorial nacional, tanto que aproximadamente 5,5 milhões de hectares foram abandonados pelos proprietários, e hoje estão usurpados ou apropriados por outros. Essa área equivale ao 10,8% da superfície que pode ser cultivada no país. A volta dos deslocados para suas áreas de origem são um desejo legítimo mas esta é entravado pela própria possibilidade da resolução do conflito armado e não por uma medida logística ou militar. A reivindicação de “verdade, justiça e reparação” das vítimas do conflito armado esta atrelada invariavelmente com as reformas democráticas ainda sem resolver no país.

3.3 Dinâmica econômica.

As dinâmicas demográficas e as possibilidades de ocupação definiram boa parte do processo de consolidação como cidade-núcleo; um dos principais problemas foi a disponibilidade de solo urbano e moradia para ser ocupada pelos setores sociais mais pobres. O mercado de solo bogotano experimenta escassez para moradia dos mais pobres. O solo, como dualidade natural e produto, é comercializado com as expectativas de renda para uso urbano (ALFONSO, 2008). E para piorar, os proprietários do solo não reconhecem os preceitos da

Constituição política colombiana, função social da propriedade e captura de mais-valia, que Copello explica no capítulo anterior. O fenômeno escassez fica agravado porque é oferecido para a venda, ou monopolizado, levando-se em conta só as expectativas de renda.

A população mais pobre que emigra para a periferia metropolitana, seja pelo empobrecimento produzido pelo sistema social ou pelo conflito armado, não tem outra alternativa, a não ser comprar onde sua capacidade de consumo alcança. Essa tendência não muda, e pode ser que se torne cada vez mais aguda.

O solo produzido pelos chamados “piratas” ou urbanizadores ilegais, em parcerias com proprietários de solo, é oferecido barato, pela precariedade. E com maior possibilidade ou facilidade de compra, diferentes das condições oferecidas pelos proprietários do solo legal. Esta característica tem a ver com o crescimento dos municípios da região, mais do que a do núcleo, isto é, a oferta de solo transferiu-se, majoritariamente, para os municípios da periferia nestas últimas décadas.

“O conjunto dos 13 municípios têm taxas de crescimento muito superiores em relação a Cundinamarca e Bogotá. Por sua vez Bogotá apresenta taxas significativamente mais altas que as do resto de Cundinamarca: 2,6 vezes mais elevadas. Enquanto o resto de Cundinamarca não tende a perder população em termos absolutos [...] tende a conformar-se uma sub-região metropolitana mais extensa, mais concentradora, mais urbanizada e mais densa.” (MOLINA, 2004)

O município de Soacha é o que tem maiores taxas demográficas, está do lado sul do núcleo metropolitano, contém uma parte importante do solo oferecido para setores mais pobres; na periferia do lado norte está Cota, Chía e Tocancipá, que tem também importante dinâmica demográfica. Segundo Molina, existe uma tendência para 2020, que é a formação de um conglomerado urbano enorme, uma megalópole. “Em 1995, a população urbana absorvia 85% do total da sub-região metropolitana; em 2020, conterá perto de 90%.” (MOLINA, 2004) Ainda que os incrementos se apresentassem nos municípios conurbados contíguos com o núcleo metropolitano, adverte Molina, o saldo de incremento populacional dos municípios periféricos, por menor que seja, significará para aque-

les municípios grandes problemas de oferta de solo adequado para construir ou urbanizar.

É necessário frisar a questão megalópole, neste caso não existe uma ou um par de áreas metropolitanas legais que fiquem juntas no processo de crescimento urbano, que é o critério utilizado por vários autores mexicanos, Carrillo, Pradilla e Garza por exemplo, para explicar a tendência de duas áreas metropolitanas juntas: a de Toluca e a de México D.F. O anterior não invalida a questão para Bogotá colocada por Molina, devido à conurbação generalizada no lado sul, existente já e consolidando-se as do lado oeste e norte como tendência.

Finalmente, ressalva Molina, o crescimento dos assentamentos urbanos da “Sabana tem superado o ritmo do investimento público em infraestrutura urbana e do investimento privado nas atividades geradoras de serviços e empregos [...] poderia ampliar-se mais ainda as brechas ou desigualdades urbanas, derivadas das sociais, tornando não sustentável o crescimento e deteriorando ainda mais a qualidade da vida urbana.” (MOLINA, 2004)

Sobre essa tendência, a Federação Nacional de Organizações de Moradia Popular, FEDEVIVIENDA, afirma que pode ser resolvida com o aproveitamento de suportes materiais existentes para uma boa reprodução de serviços, e até de emprego, para a população, todavia persiste, ainda, o monopólio do solo que gera especulação e escassez. Ademais, declaram que existem 2.470 hectares na cidade, citando dados da SDP, – núcleo não construído, mas que oferece os melhores atributos de suportes materiais, ou infraestruturas públicas e privadas, os quais serão disponibilizados pelo setor imobiliário para segmentos sociais que ofereçam maiores lucros, deixando de lado o preceito de função social da propriedade, frisam eles (FEDEVIVIENDA, 2007).

A região Bogotá-Cundinamarca participava com 21% do PIB do país em março de 2008, contra 27,1% em dezembro de 2001. Segundo o Departamento Administrativo de Planejamento Distrital (DAPD), o investimento estrangeiro direto foi de US\$ 138 milhões em 2007 e US\$ 123,8 em 2008. Nesta última década, o

valor percentual do Investimento Estrangeiro Direto (IED) na região foi de 56% do total nacional e se concentrou em infra-estrutura, serviços financeiros, exploração mineira e telecomunicações. (SDP, 2009)

Desde o ano de 1998 até agora, a região Bogotá-Cundinamarca se constituiu na principal área exportadora do país: 26% (sem café, petróleo e seus derivados) do total, segundo o Documento Conpes 3256 (DNP, 2003). O principal destino é o mercado dos Estados Unidos, com uma participação de quase 30%, representado pelas flores com 66%, confecções e couro com 11,6%, maquinaria e equipamento com 8%. Estes dados nos últimos anos apresentam variações, porque boa parte do comercializado com os EUA o foi através de pactos preferenciais de comércio bilateral, como o Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA).

Esta região apresenta primazia nacional, como se pode reconhecer também por algumas características empíricas, como a movimentação de 67% de viagens aéreas com destino nacional e internacional, a movimentação, pelo aeroporto bogotano, de 40% da carga nacional e 80% da carga internacional. (DNP, 2003).

No período de desenvolvimento do “modelo neoliberal”, de 1980 até agora, enquanto se produzia no país um processo de recrudescimento das lutas camponesas e de trabalhadores agrários, nas cidades estava acontecendo um processo de mudança de formas produtivas, a chamada desindustrialização. O país finalmente se consolidava como produtor de *commodities*. (DNP, 2003)

Segundo a Contraloría, 2003, um setor das indústrias de manufatura transferiu-se da região procurando maiores lucros, uma taxa de crescimento industrial anual médio em Cundinamarca de 4,4%, e em Bogotá de 4,1% na última década. Ao perder certo tipo de usos, industriais neste caso, a metrópole se desmetropoliza, como afirma Milton Santos, mas mantém atividades como o setor financeiro, imobiliário e administração pública com até 60% do total do PIB bogotano.

A produção de riqueza é desigual na periferia metropolitana, comparativamente a Cundinamarca. Segundo a Gobernación de Cundinamarca (2008), para Soacha e Sibaté, a atividade industrial representava 50% e 54% em 2005. Mas, só 40% do emprego gerado são realizados pelos moradores desses municípios. A porcentagem de desemprego nacional reconhecida é de 11,3. Só em Soacha, ela é de 22%. As atividades econômicas são a “base prático-sensível”, que logo ficam confirmadas pelas morfologias da cidade. No oeste, a conurbação é contígua entre três dos municípios que a formam (Madrid, Funza, Mosquera). Nessa região, o uso predominante é a moradia para trabalhadores de média e de baixa capacidade de consumo. Também se encontram polígonos especializados em indústria de alimentos e grandes prédios para armazenagem de mercadoria.

O sul da periferia é conurbada e contígua; a cidade núcleo tem morros no contorno sul; a “mancha urbana” espalha-se e perpassa os morros do lado sul-oriental, até alcançar alturas de quase 3.000 metros (ver mapa 2, página 62). A maioria da trama urbana é de moradia de setores sociais de capacidade de consumo média e baixa. As áreas de bairro mais extensas e de maior pobreza estão localizadas ali.

Nesta mesma área também estão os polígonos de indústria metalúrgica e de exploração de materiais de construção para os canteiros de obra da cidade núcleo. Nesta periferia que fica sobre a Sabana, áreas planas, se localizam fazendas que hoje é solo rural e que ocasionalmente tem cultivos de hortaliças.

Como foi colocado anteriormente, o processo de crescimento da metrópole exige solo para urbanizar, isso coloca também em conflito a condição de boa fertilidade do vale do rio Bogotá; as áreas vizinhas ao rio, em parte pântanos, experimentam mutações do solo para urbanizar e são aterrados com material de entulho. A configuração geológica do solo e a água do subsolo são vantagens agrícolas, e ao mesmo tempo um grande risco pelos elementos químicos jogados no rio pela indústria de couros, ou pelo excessivo consumo da agroindústria de flores e pelos detritos da região metropolitana (DNP, 2003).

“A carga orgânica dos despejos dos municípios na margem do rio Bogotá são a causa principal da contaminação. A bacia média apresenta maior densidade populacional por ter ali a cidade de Bogotá e oito municípios de Cundinamarca e por ter a maior concentração de indústrias [...] o esgoto dos municípios, e a infraestrutura de tratamento, não funciona em forma adequada, já que uma porção importante (em torno de 70%) das águas residuais não chegam às plantas para serem tratadas” (DNP, 2003)

O processo de primazia urbana significa também concentração de pobreza, mas pelos dados oficiais a situação esta em declínio. No contexto nacional a pobreza nas últimas décadas retrocede. Apesar de que os pobres em 2005 eram um pouco menos que 50% da população, o dado é caracterizado como bom pelo DNP porque era mais o menos a mesma quantidade que de 10 anos atrás:

“Para o país em seu conjunto, as estimativas da Missão para o Design de uma Estratégia para a Redução da Pobreza e a Desigualdade (MERPD), sugere que, entre 1991 e 1995, a pobreza e a indigência caiu 3 pontos percentuais. Entre 1996 e 1999, a pobreza aumentou 8 pontos e a indigência perto de 10, e as cifras alcançaram máximos históricos (57,5% e 25,4%). Depois de idas e vindas (queda em 2000-2001, novo aumento em 2002), desde o 2003 iniciou-se uma redução que - segundo estimativas para 2005 que todavia são provisórias - acabou por situar a pobreza em 49,2% e a indigência em 14,7%. É claro o país deixou pra trás a crise e começa a ficar abaixo dos níveis de meados dos noventa.” (DNP, 2006)

Tabela 2, Dados de pobreza e indigência. Fonte: DNP 2006.

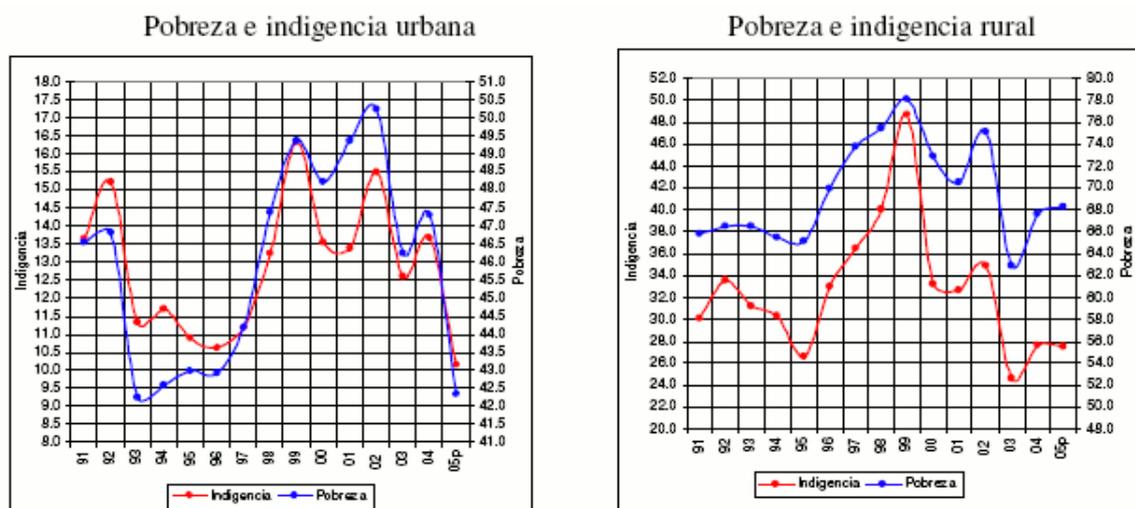
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ind	18,7	20,9	17,7	17,6	15,5	17,2	18,5	20,8	25,4	19	18,7	20,7	15,8	17,4	14,7
pob	52,5	52,9	50	49,9	49,5	50,9	52,7	55,3	57,5	55	55,2	57	50,7	52,7	49,2

Fonte: MERPD, DNP 2006.

O estudo referindo-se a áreas urbanas termina concluindo proporções similares de diminuição de pobreza, mas reconhece, por outro lado, que entre 1995 – 2000 a pobreza no campo foi de 78% do total da população nacional:

“Nas áreas urbanas dos municípios, essas tendências são ainda maiores: queda entre 1991 e 1995; aumento entre 1995 e 1999/2002; redução posterior. Para o 2005, a pobreza (42,3%) era de novo igual à de 1993 e a indigência (10,2%) era a menor desde 1991. Esse resultado é produzido pela recuperação do crescimento econômico (a renda real por pessoa tem recuperado de novo os níveis de 1995) e a melhora na distribuição de renda [...]. na área rural a situação foi de enorme deterioração entre 1995 e 1999 (48,6% da indigência, 78,1% de pobreza) [...], contudo a indigência de 2005 é similar à de 1995, embora a pobreza não se recupere dos níveis da primeira metade dos noventa” (DNP, 2006).

Tabela 3. Linhas de pobreza e indigência urbana e rural, Fonte: DNP, 2006



Segundo o DNP haveria redução de pobreza nas últimas duas décadas, mas em termos históricos a população colombiana não consegue sair da pobreza uma década atrás, afirmamos que o significado é estagnação e portanto aprofundamento da pobreza. O DNP formou a “Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP)” que indica que em 2008 a pobreza foi de 46%, e a indigência, 17,8% - para o governo, a maior redução de pobreza. A CEPAL, 2008, publicou dados sobre os países da região indicando médias de pobreza de 34,1% e indigência de 12,6%, comparados; os reivindicados como avanço positivo pelo governo colombiano estão bem acima.

3.4 Aspectos de planejamento.

O Plano de Ordenamento Territorial (POT) de Bogotá é parte do começo das práticas que a lei de desenvolvimento territorial n. 388, de 1997, que obriga a adotar os planos municipais como “função pública”. Anteriormente o planejamento estava ligado ao prefeito e subordinado de seu programa de governo. O escritório de planejamento dos municípios realizava planos de âmbito físico-espaçial, relacionados diretamente com a agenda do prefeito.

A “função pública” obriga aos técnicos e políticos no desenvolvimento de POT para todos os municípios, independente de seu tamanho demográfico. Faz como que o POT tenha uma perspectiva estratégica onde o programa de go-

verno do prefeito fica subordinado ao relacionado às políticas de “função social da propriedade”, diretamente relacionadas com a produção de moradia para os mais pobres (VIS na sigla em espanhol) e com os planos mestres de infraestrutura e plano ambiental. (COLÔMBIA, 1997)

Os primeiros POTs no país foram promulgados como Acordo municipal desde 2000, vai além do período de gestão do prefeito, isto é, para o ano 2010 se realizaram novos estudos e pesquisas para a elaboração e avaliação do planejamento nos períodos seguintes. Tanto na formulação pelo escritório da secretaria municipal de planejamento, como na etapa de promulgação a participação democrática dos setores sociais é obrigatória. Deverá ser convocado um conselho local de planejamento, que deve contar com a presença de todos os setores sociais organizados, empresários, moradores, profissionais, universidades, entre outros. (COLÔMBIA, 1997)

Como não existe região ou área metropolitana juridicamente estabelecida em nosso caso, este fato limitante é reconhecido na bibliografia de referência. Por isso as articulações no ordenamento territorial na região são desenvolvidas de forma “cooperada” principalmente entre os prefeitos municipais, os empresários organizados em categorias e o governado de Cundinamarca e toma a forma de uma agenda comum.

A forma em que opera o POT é pelos projetos urbanos (Planos Parciais): são planos de edificação de suportes materiais derivados do Plano de Desenvolvimento de cada prefeito, que se sobrepõem às regulamentações dentro dos Planos Mestres (de infraestruturas e suportes materiais de abrangência metropolitana).

A regulamentação dos Planos Mestres também contém as operações urbanas de moradia para população com baixa de capacidade de consumo. Por exemplo, na periferia sul do município de Bogotá se realiza “Novo Usme”. Este tipo de operação estratégica procura materializar o preceito jurídico da “função social da propriedade” e pelas características, há perspectiva de construir-se 53.000 moradias em “Novo Usme”. Fora do plano mestre de Soacha, e de

agenda comum entre prefeitos, está “Cidade verde” um macro-projeto nacional que prevê construir cerca de 36.000 moradias.

Um dos instrumentos que estão desenvolvendo-se na vigência do POT é a cobrança por participação de mais-valia urbana. É definida brevemente pela Secretaria Distrital de Planejamento (SDP antiga DAPD), assim:

“A participação em mais-valia se aplica exclusivamente para os proprietários ou possuidores de terra, cujos lotes aumentem de preço por efeito de ações urbanísticas da Administração Distrital, como a mudança no regime de usos de solo ou autorização de maior aproveitamento de edificabilidade.” (SDP, 2009)

Como foi localizado anteriormente outro elemento de importância estratégica é a participação dos setores privados organizados desde finais da década de 1990 que compõem a Mesa de Planificação Regional Bogotá Cundinamarca e a Câmara de Comércio de Bogotá (CCB), entre os mais importantes. Os resultados de pesquisas encomendadas por este tipo de organizações são parte ou insumo do Documento Conpes 3256 (DNP, 2003), já referido alhures, e a sugestão de gestão foi organizar acordos entre o poder executivo dos municípios e os setores representativos dos empresários. Alias, é isso o que acontece hoje como regra geral de gestão urbana, o nome do convênio vigente é Região Capital, 2008 até 2010, entre o prefeito de Bogotá e o governador de Cundinamarca.

Outro elemento central nas sugestões de gestão urbana da região metropolitana pelos empresários é a questão da governabilidade do território e do conflito armado em Bogotá-Cundinamarca. Em parágrafos anteriores foi relacionada a dinâmica da população deslocada e o cenário metropolitano como lugar de chegada. Agora o conflito armado em si já teve as seguintes características: entre o período 1995-2001, se apresentaram 290 ações contra o Direito Internacional Humanitário e 240 ações bélicas. Elas acontecem em locais que estão localizados no leste de Cundinamarca, região perto de área da Orinoquia com explorações de hidrocarbonetos (49 ações); na área de reserva ambiental do Distrito Capital, Sumapaz (28 ações) e em Bogotá (34 ações). (VÁSQUEZ, 2004)

Segundo Vásquez, as ações militares ou bélicas são enfrentamentos entre pelo menos dois dos exércitos seguintes: guerrilheiros, paramilitares e a força pública; as ações contra o Direito Internacional Humanitário dos “atores armados”, são as que têm como vítima a população civil. Isso acontece, segundo o Documento Conpes 3256, pela:

“estratégia de desestabilização dos grupos armados, facilitada pela ausência de estratégias de desenvolvimento territorial que consigam criar capacidade de controle permanente sobre o território e pela insuficiente atenção na defesa e segurança por parte do Estado; a disputa, pelos atores armados, de uma opinião pública política favorável da população, que termina, em muitas oportunidades, deslocada e/ou aniquilada no meio do conflito”. (DNP, 2003)

A resposta é o Plano Integral de Segurança Cidadã que articula o enfoque preventivo da cultura e convivência cidadã, com o poder coercitivo do Estado, que tem caráter regional e é monitorado pelas autoridades militares nacionais. É de fato o único plano regional-metropolitano (englobando o teatro de operações) que obriga entes governamentais desde a hierarquia nacional até a municipal, tanto quanto os poderes executivo, legislativo e judicial.

A política de Segurança Cidadã em Cundinamarca é derivação da política nacional que tem continuidade com o governo de Álvaro Uribe Vélez no Plano Nacional de Desenvolvimento dos períodos 2002 – 2006 e 2006-2010 com a nomeação de Segurança Democrática. O balanço do governo e os fatos corroborados significam uma “neutralização das frentes guerrilheiras que rodeavam Bogotá, a desarticulação das milícias que operavam na capital antioqueña (Medellín) e em geral o profundo enfraquecimento das estruturas armadas da insurgência”. Os resultados foram a diminuição ostensiva de confrontos, permitindo maior movimentação de pessoas e mercadorias, o que significou uma recuperação econômica das empresas mais importantes na região. (DNP, 2007)

As entidades da Mesa de Planificação Regional Bogotá Cundinamarca trabalharam de forma cooperada, numa proposta regional, que foi agrupada em três possibilidades. Estão colocadas “na mesa” de discussões: uma estrutura territorial com três tipos de “cenários”, um concentrado, um linear e um desconcentrado, todas com centro em Bogotá.

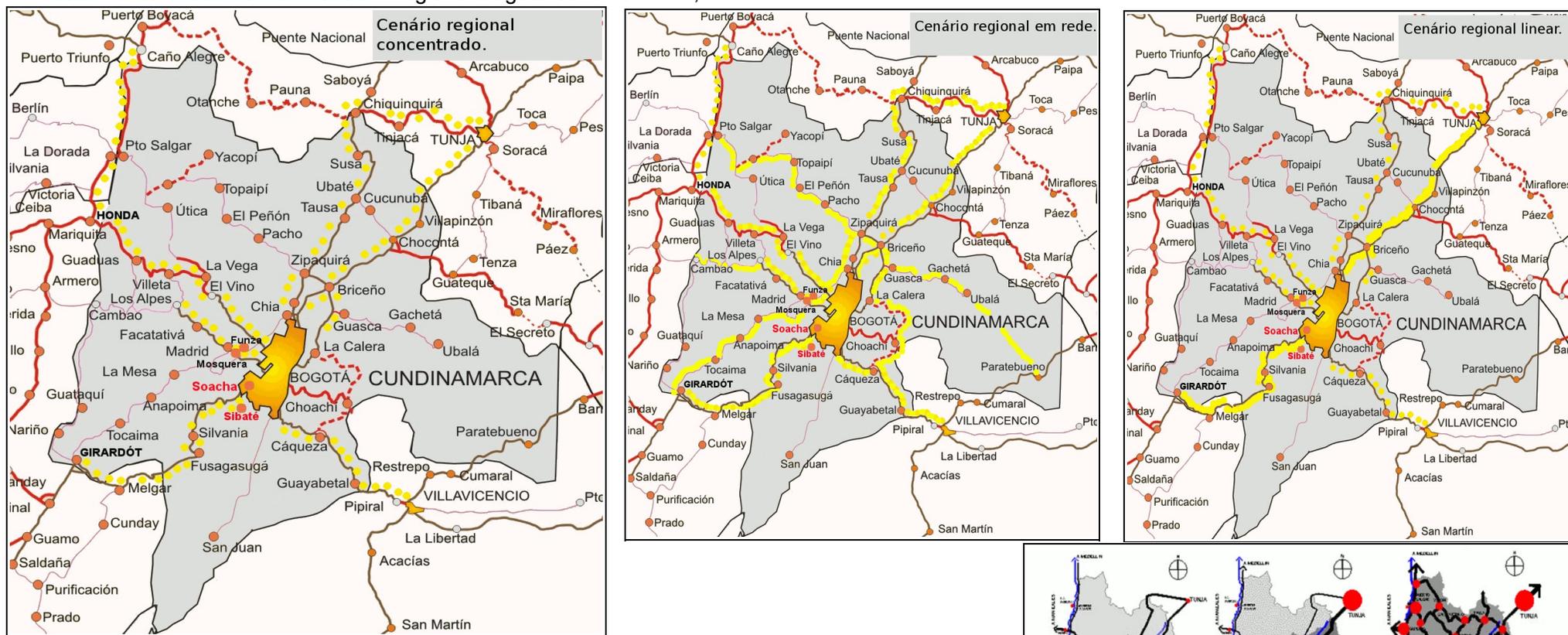
O cenário concentrado é tendência atual, e o teatro de operações usado para desenvolver a política de Segurança Democrática, devido a que permite estabelecer como os organismos castrenses combinações com as autoridades municipais dispositivos para garantir a mobilidade de pessoas e mercadorias, como de fato conseguiram, pelo sistema rodoviário que conecta as autopistas sul, oeste, norte e este de Bogotá com o resto da região.

No mapa do cenário concentrado destacam-se quatro cidades, no sul Girardot e no oeste Honda, duas cidades intermediarias na divisa com outros departamentos; no extremo da autopista norte está Tunja, capital do Departamento de Boyacá; finalmente no extremo da estrada leste se encontra Villavicencio que por sua vez é capital do Departamento do Meta.

No cenário linear destaca-se a predominância entre o extremo Tunja no norte, e Girardot no sul. Nessa linha são sublinhados outros municípios que deveriam adquirir características de cidades intermediarias importantes, como Zipaquirá no norte, Facatativá no oeste, Soacha conurbada com Bogotá e Fusagasugá no sul indo para Girardot. O documento Conpes afirma que é o cenário tendencial, fundamentalmente pelas previsões de extensão do crescimento disperso no norte da região metropolitana. No outro extremo existe uma tendência de uso de solo para residência de descanso, aproveitando o clima quente vindo desde a Sabana de Bogotá até Girardot; uns 120 km separam Bogotá de qualquer um dos extremos.

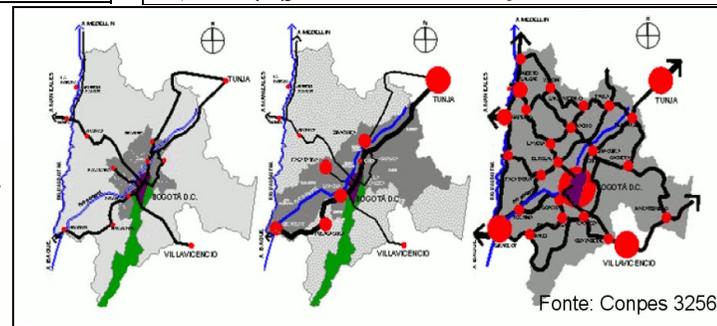
Na terceira possibilidade de cenário está a proposta de rede de cidades que consiga equilibrar as características específicas de cada uma. A organização é por eixos rodoviários que se combinam com os eixos do cenário concentrado, que seriam predominantes. Por sua vez seriam organizados sub-centros urbanos, hierarquizados pelo número de habitantes e a produtividade de cada setor. O somatório destas características permitiria a criação de um mercado interno, que, desenvolvendo essa hipótese, melhoraria a qualidade de vida em forma mais homogênea que nos cenários anteriores.

Mapa 4. Cenários regionais, concentrado e atual, linear entre Tunja ao norte e Girardot ao sul, em rede de cidades intermediárias com Villavicencio ao sudeste. Fonte: Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca, 2004.



Fonte: Ilustração original cenários regionais do Conpes 3256. Red vial nacional 2006, Ministerio de Transporte, Instituto nacional de vias.

- Estradas nacionais em concessão.
- Estradas nacionais asfaltada.
- Outras estradas nacionais.
- - - Estradas nacionais sem asfaltar.
- Bogotá e Soacha, área conurbada.
- Município.



Fonte: Conpes 3256

Sem escala gráfica.

Nos três cenários a área sul da região metropolitana, isto é, o sul de Bogotá, e os municípios de Sibaté e Soacha, é destacada para propor fortalecer mecanismos de consolidação de bairros onde se reconhecem como as mais precárias na região. Posteriormente serão descritas essas características.

Em qualquer caso, segundo Conpes, é comum a intenção de desenhar uma “estratégia de desenvolvimento regional desconcentrado que mobilize os recursos ao redor de uma visão compartilhada de desenvolvimento na busca, fundamentalmente, de posicionar com boa vantagem a região no Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA) que a coloque como a zona mais dinâmica da Comunidade Andina de Nações (CAN)” (DNP, 2003).

A citação anterior propõe um desenvolvimento desconcentrado, o que pode ser um cenário em rede, mas não corresponde com a política oficial. O contraditório é que o Documento Conpes 3256 no estabeleceu mecanismos para regular esse tipo de cenário, por tanto não definiu como e de onde se reservariam orçamentos para desenvolver uma região administrativa que consiga descentralizar recursos financeiros nas cidades menores. O Documento Conpes 3256 é a orientação nacional oficial vigente desde 2003 até hoje para a região Bogotá – Cundinamarca.

O convênio Região Capital, assinado em 2008, destaca projetos de transporte regional, o principal deles uma segunda pista para o aeroporto de Bogotá com modalidade de terminal de carga. O aeroporto fica na zona oeste de Bogotá, ao lado do rio e é anunciada a entrega da obra para 2012. De fato uma obra fundamental para o desenvolvimento regional da capacidade logística para exportar, mas do ponto de vista dos “cenários” de ordenamento territorial, este reforça o modelo concentrado atual. De outro lado, por exemplo, a extensão do sistema de transporte massivo Transmilenio, do perímetro urbano de Bogotá até o centro de Soacha, uns 5 km, não sai do papel.

Na Colômbia existe legislação para constituir regiões metropolitanas (lei Orgânica 128 de 1994), mas é evidente o receio de setores sociais da elite na região, que entendem serem ameaçados seus privilégios, pelas condições que co-

locariam em questão um reordenamento territorial dessa escala. Também no congresso colombiano desde a década passada foram apresentadas propostas de uma lei de ordenamento territorial nacional, lei orgânica nacional, mas não passaram das primeiras rodadas, numa das câmaras do congresso, e logo foram arquivadas. No nível nacional o ordenamento territorial é uma discussão que afeta muitos privilégios, e obviamente está relacionada com o conflito armado.

Na escala da América Latina, o Documento Conpes 3256 propõe o desenvolvimento da região metropolitana, com a função de facilitar a região como plataforma do ALCA, podendo desenvolver uma estratégia desconcentrada da região Bogotá-Cundinamarca. O ALCA gerou fortes contradições entre as burguesias nacionais, até o ponto de serem trocadas pelos TLC com países ou grupos deles. Além disso, o ALCA desapareceu da agenda política dos EUA. O governo colombiano assinou um TLC com o governo norte-americano o que, aliás, aconteceu em desacordo com vários países da CAN. Ainda que o governo colombiano seja aliado das políticas econômicas dos Estados Unidos, lá mesmo há resistência no congresso para confirmar o TLC, dada a situação de presumível violação de direitos humanos do governo colombiano. Ainda que desatualizado o Conpes, em relação aos tipos de acordo econômico-internacional (ALCA por TLC), é claro que ele representa a intenção explícita de facilitar a região como plataforma de exploração.

A procura do modelo desconcentrado da região supõe tentar produzir solo em áreas urbanas, e aproveitar ao máximo os suportes materiais edificados, para atividades de indústria ou agroindústria. A finalidade seria produzir desenvolvimento sem aumentar a pressão sobre o recurso ambiental, o solo ou água em área de expansão por exemplo. É a política nacional de desenvolvimento que faz seu, alguns dos encaminhamentos do Documento Conpes 3256 para incorporar partes específicas ao desenvolvimento de Bogotá e sua região de influência na perspectiva do Estado Comunitário e Segurança Democrática.

“Um modelo de estrutura territorial baseado numa nova ruralidade”, a qual se encontra contemplada no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 2002-

2006. A afirmação pode supor uma melhoria do rural, das relações sociais e físicas no campo. No próprio texto do PND é frisado que os encaminhamentos da “nova ruralidade” são os contemplados já no documento Conpes, isto é, uma série de iniciativas foram tomadas para a integração regional de pequenas cidades na rede nacional com as mais importantes no país. Elas estariam mais bem interconectadas por sistemas rodoviários e de comunicações, inclusive a internet. Estamos convencidos que esse tipo de políticas são necessárias. Acreditamos também que dispersar condições infraestruturais é urbanizar e espalhar a cidade no campo é não uma “nova ruralidade” como poderia entender-se da política nacional PND.

Esta proposta também é parte do processo de caracterização das regiões no país. O objetivo foi implementar a descentralização administrativa e autonomia dos entes territoriais departamentos e municípios, com perspectiva de construir um Sistema General de Participação (SPG) dos recursos financeiros nacionais. Com isso, fazer os entes territoriais mais independentes do orçamento geral da nação.

Departamentos ou municípios devem arrumar suas estruturas administrativas tratando de obter, ao máximo, recursos próprios para conseguir a melhor participação no SPG (que premia a procura dos recursos próprios). Mas a dinâmica de qualquer ente territorial está estreitamente ligada à produtividade da região ou do país. A descentralização administrativa pode jogar responsabilidades maiores do que as que pode assumir um ente com pouca produtividade. Os recortes de repasses de orçamento da nação para estes entes, os obriga a procurar maiores tributos nas limitadas condições de seus habitantes. No caso dos municípios de Sabana, existe uma concorrência no oferecimento de estímulos tributários (isenções) para conseguir localizações de empresas; os POTs propõem seu território como plataforma de competitividade com esse conteúdo político.

No governo Álvaro Uribe Veléz, em seu segundo mandato, o Plano Nacional de Desenvolvimento (Estado Comunitário: desenvolvimento para todos), 2006, 2010, mantém as linhas gerais de planejamento. Mas vale a pena frisar que um

dos elementos da estratégia “Cidades amáveis,” tem entre outros objetivos produzir moradia para setores mais pobres realizadas com iniciativas nacionais, macro-projetos VIS. Esta política responde aos déficits que mantêm as principais cidades do país em moradia, e em geral pela escala dos projetos, as consequências em emprego geram uma dinâmica positiva regional ou local, pelo menos a curto prazo.

Mas reproduzem elementos contraditórios, já caracterizados, como a especulação do solo. Que em últimas consequências entorpecem o uso de múltiplas ferramentas jurídicas, já descritas antes. Na região metropolitana, em Soacha especificamente, o macro-projeto “Cidade Verde” se realiza privilegiando o subsídio a oferta de unidades de moradia produzidas. Como é uma iniciativa nacional, não cumpriu os procedimentos no município para desenvolver a cobrança por mais-valia ainda. Pela escala da quantidade de moradias por atingir, deveria ser parte de uma discussão sobre o tipo de modelo regional ou cenário descrito atrás. Pela proporção e quantidade de unidades (36.000) e sua localização zona agropecuária sustentável, (ver mapa 12, página 116) gera maior segregação residencial no sul da região e contribui para a manutenção do cenário concentrado.

Capítulo 4

Apresentação.

Neste capítulo explicaremos o que nomeamos área sul da região metropolitana, localizada no contexto nacional e na própria região que envolve o departamento de Cundinamarca. Nesse sentido vamos avançando paulatinamente, com o objetivo de apresentar as ponderações e as circunstâncias que o processo de urbanização tem, e como o processo de transição vai tomando particularidades.

As encostas dos morros apresentam continuidade da trama urbana realizada sobre velhas estradas de fazendas, de uso agrário ou de mineração. Depois, as diferentes mutações morfológicas construídas, que vão configurar a característica marcante de segregação residencial e sócio-espacial. O município de Soacha é o eixo na caracterização de como avança a generalização da urbanização.

A política urbana é considerada no difícil percurso do POT de Soacha no atendimento ao interesse social da função pública, como das políticas de moradia para os setores sociais mais pobres. Finalmente expomos ponderações sobre a situação das organizações sociais e sua participação no ordenamento territorial.

4.1 Soacha subcentro da segregação residencial precária na área sul da região metropolitana de Bogotá.

No processo de crescimento da área sul na região metropolitana, há uma preexistência de pequenas cidades anexadas em 1954, como parte do preparo de solo de expansão, na época. As pequenas cidades no sul de Bogotá eram Usme e Bosa. Estes lugares foram consolidando-se lentamente, até serem hoje duas centralidades no conurbado. Estes lugares são como peças morfológicas no processo de consolidação. Soacha era uma cidade de passagem, a cami-

nho das casas de fim de semana na área de influência da rodovia até Girardot, no clima quente.

As características geográficas da área sul podem ser resumidas, em uma parte, nas encostas dos morros e outra, na planície. Bosa, hoje bairro bogotano, está na planície do lado do rio Tunjuelito, que vai desembocar no rio Bogotá. Soacha - pelo menos seu centro histórico e boa parte do município - também ocupa terrenos planos. Em áreas de ladeira está Usme, igualmente ao lado do rio Tunjuelito, extremo sudeste de Bogotá. Finalmente Cidade Bolívar, área de ocupação do outro lado do rio Tunjuelito, nas encostas, que começou a ser ocupada na década de 1950. Esta área estende-se até Soacha, que tem outra parte de sua área ocupada, também na encosta. (ver mapa 5, página 89)

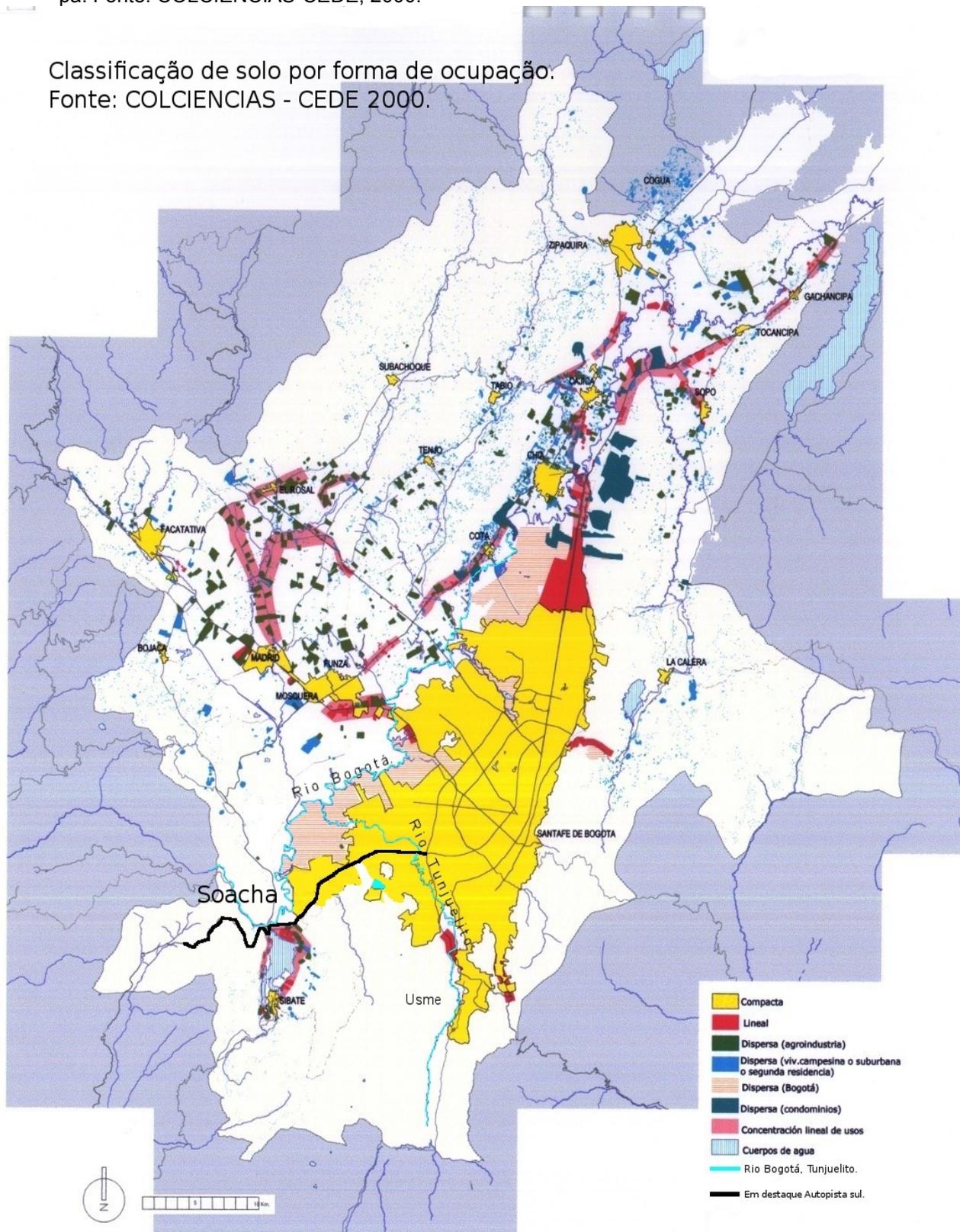
Na região metropolitana, esta área sul é frequentemente associada com bairros populares, com áreas deterioradas, e a história de seus habitantes está relacionada, na maioria das vezes, com os imigrantes pobres. Na década de 1980 a expansão conurbada tinha ultrapassado o limite legal do município de Bogotá para o território de Soacha. A periferia deixou de ser de bairros bogotanos para começar a tornar-se regional, as cidades da periferia seriam o novo limite (MORENO e FRADE, 2004).

Este processo não significou a existência de sistemas infraestruturais completos nas novas periferias. Pelo contrario, os bairros no limite do perímetro bogotano estavam fora das possibilidades de cobertura de serviços das empresas prestadoras de água potável, por exemplo. De fato, muitos bairros de um lado e do outro do município, eram ilegais, na época. A regularização posterior dos bairros, foi produto de lutas dos moradores, como também a possibilidade de consumo de água potável.

O surgimento de bairros pode ser explicado pela proximidade física entre eles e deles com as centralidades em Bogotá e Soacha. Bairros projetados pelas ins-

Mapa 5. Classificação de solo por forma de ocupação. Mancha amarela como conurbação contígua “puxada” pela Auto-pista Sul, no perímetro da represa em Sibaté usos combinados de indústria, comércio, lazer, pequenos cultivos e moradia. A mancha vermelha clara é área de tendências dispersas até o rio Bogotá. No Usme processo conurbado contíguo. Na parte superior do mapa, crescimento linear pela Auto-pista Norte, nos municípios de Chia, Sopó até Gachancipá. Fonte: COLCIENCIAS-CEDE, 2000.

Classificação de solo por forma de ocupação.
Fonte: COLCIENCIAS - CEDE 2000.



tituições estatais em Bosa ou em Cidade Bolívar, mantinham boas condições de localização. Próximos destes últimos, originavam-se outros bairros, alguns deles ilegais, que apenas tinham habilitados caminhos de acesso aos lotes que facilitava a construir deles. A consolidação física de tudo aquilo, na região, esteve atrelada à construção dos principais sistemas infraestruturais nacionais, que tempos atrás tinham sido planejados, como por exemplo, o sistema rodoviário proposto nos estudos de Fase II na década de 1970 (DEL CASTILLO, 2003) e que não foram realizados nos tempos originalmente estabelecidos. Com sistemas rodoviários relativamente eficientes foi, e ainda é, uma atividade lucrativa para as construtoras que realizam projetos nas áreas expandidas dispersas. Porque também facilita pelo menos uma das condições de mobilidade. Exemplo disso são os empreendimentos no sentido norte da região metropolitana de Bogotá, nas cidades de Chia, Sopó, entre outras. Em contraste, a autopista sul continua sendo eixo rodoviário sem um sistema rodoviário complementar.

Na região metropolitana, o sistema ferroviário entrou em desuso, produto de políticas que privilegiaram os automotores a gasolina. O que ficou desse sistema de transporte é o traçado da linha de trem. Ainda que não exista planejamento adotado sobre transporte massivo na região metropolitana, o convênio Região Capital tem esse como um de seus objetivos. O chamado “Trem de cercanias”, na conurbação oeste da região metropolitana de Bogotá, é parte da política nacional de macro-projetos. O problema é o comprometimento da capacidade orçamentária dos entes territoriais para sua realização.

A área sul do conjunto da região metropolitana foi sendo colmatada até conurbar-se, parcelamento por parcelamento, moradia por moradia. O mecanismo era relativamente simples, os agentes construtores comerciais legais e ilegais usavam a renda diferencial por localização para oferecer seus projetos, o primeiro por ter condições mínimas de lucro garantidas, por ser projetado e contar com aval das instituições municipais; o segundo oferecendo lotes perto do anterior, o que significava possibilidades rápidas de regularização. Além da vantagem por localização estava o preço e a forma de adquirir, muito mais simples e “fácil” para o empobrecido imigrante. Isto é, sem seleção previa por preenchi-

mento de inúmeras exigências do sistema bancário ou das instituições municipais (MORENO e FRADE, 2004).

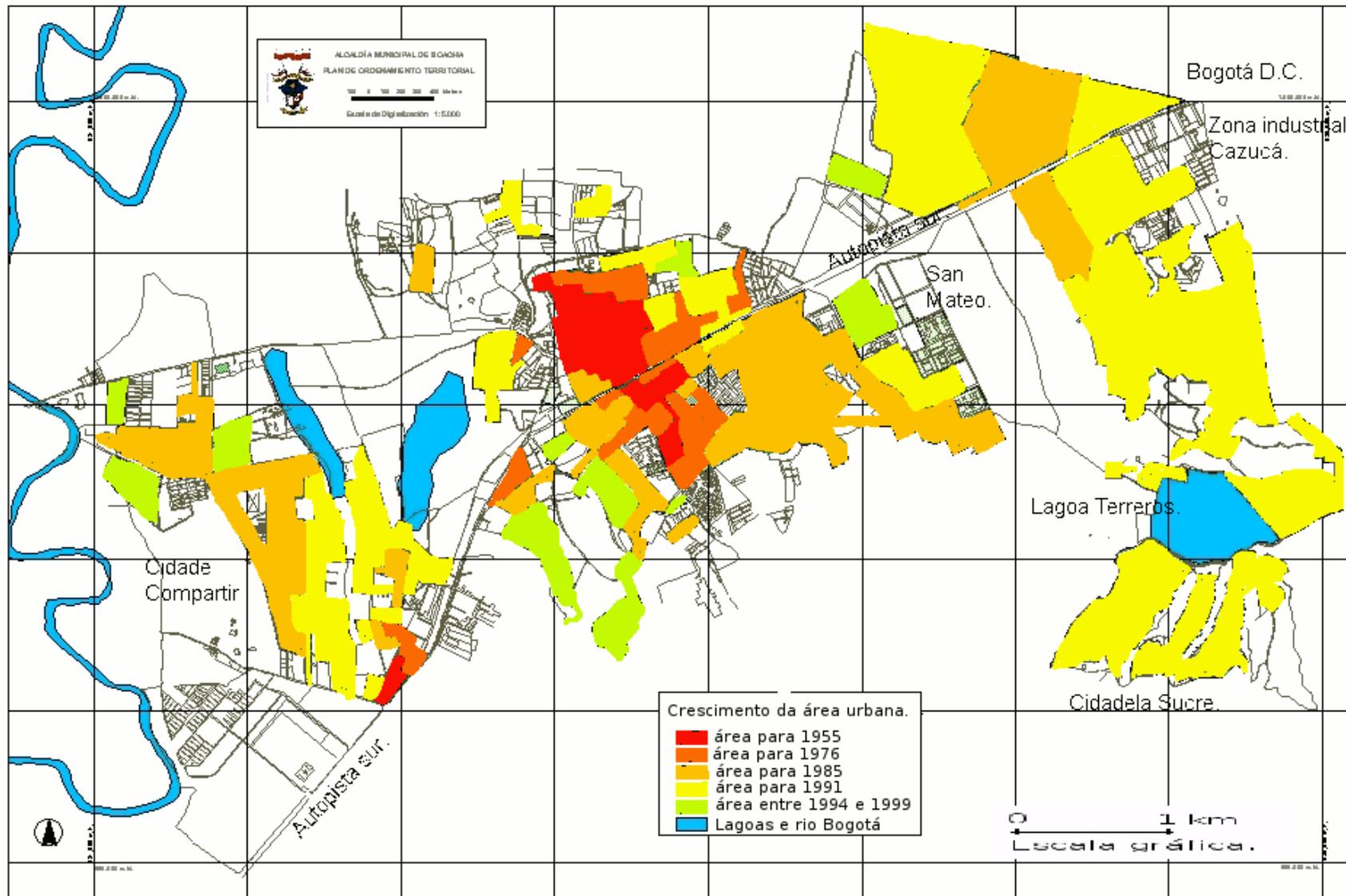
Na década de 1980, e parte da seguinte, Soacha se converte em área de demanda de solos para setores pobres que não encontravam lugar em Bogotá. As autoridades anunciavam o esgotamento de terra barata para “Vivienda de Interés Social” (VIS). As encostas de morros do lado de Cidade Bolívar e do lado de Soacha foram ocupados (MORENO e FRADE, 2004). O município de Sibaté aparece como lugar de chegada de imigrantes na década de 1990, mas marcando a fronteira de transição urbana e rural. A cidade desenvolve usos industriais e de lazer, no *hinterland* entre o centro tradicional de Soacha e o pequeno centro urbano (Sibaté, 2002). (ver mapa 6, página 92)

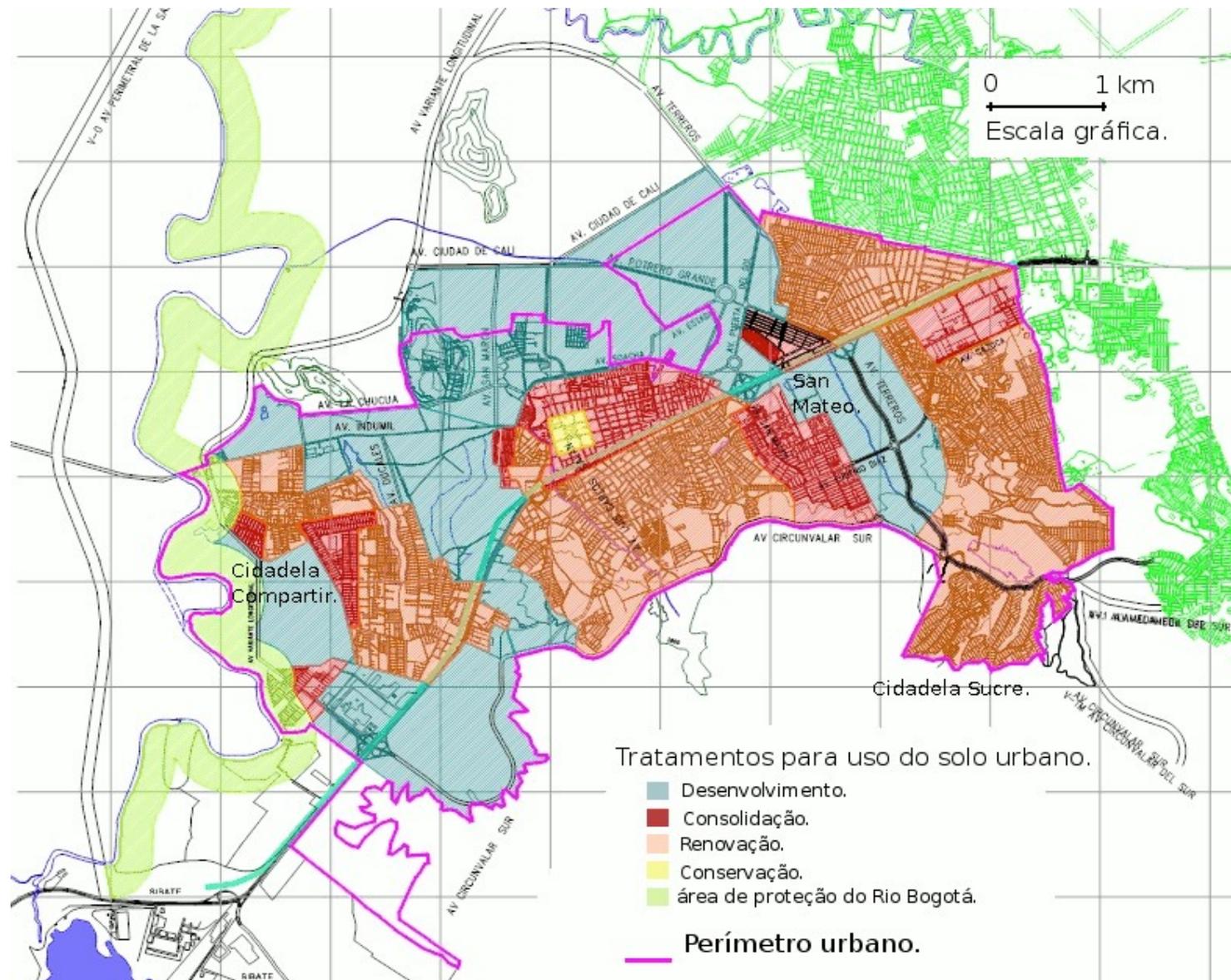
O território sul desta parte da região metropolitana é um conjunto que combina um conurbado contíguo nos limites municipais de Soacha e Bogotá, como uma expansão dispersa entre Soacha e Sibaté. No mapa de tipos de ocupação, o destaque é para a ocupação compacta, isto é, conurbada contígua. Logo depois, a linear no perímetro da represa de Muña no Sibaté. (ver mapa 5, página 89)

Na década de 1990 o processo foi de consolidação do conurbado. O corredor rodoviário - Autopista Sul - na região metropolitana, é uma das estruturas funcionais que facilitaram o processo de conurbação. Fundamentalmente porque linhas de transporte formal distribuíam boa parte dos fluxos de população e mercadoria. Por sua vez linhas de transporte informal saíam das redondezas, de certos pontos, para distribuir nos lugares mais retirados, em encostas e áreas planas, com condições precárias de ruas em que os transportadores formais não circulariam.

Em Soacha os agentes construtores comerciais legais desenvolveram duas tipologias de projetos, que são duas novas centralidades dentro da cidade. San Mateo (ver fotos 13, página 98), bairro que tem uma tipologia de apartamentos em prédios de cinco andares e casas unifamiliares, todos agrupados em quarteirões, que por sua vez tinham como centro um *shopping center*, localizado sobre a Autopista Sul.

Mapa 6. Área urbana do município de Soacha, classificação de crescimento de áreas ocupadas Fonte: SOACHA, 2000.





Mapa 7. Tratamentos urbanos para uso do solo, no município de Soacha. Fonte: SOACHA, 2000.

No final da expansão foi construída a Cidadela Compartilhar, que realiza moradias unifamiliares, uma de lado de outra e complementadas com equipamentos para escola, centro de saúde, mercado e parque como centro do bairro. Desta vez, 2 km separam o bairro da Autopista Sul. No mapa de crescimento da área urbana (ver mapa 6, página 92) as cores representam a sequência de 1955, 1976, 1985, 1991 1994 a 1999.

O centro histórico de Soacha se consolida progressivamente mantendo suas características principais como lugar dos prédios da administração municipal e do comércio tradicional. O resto da área urbana do município articula-se com a centralidade histórica principal e/ou com as duas restantes, Compartilhar e San Mateo. Esse crescimento está vinculado com a continuidade da conurbação bogotana, tanto na área de Bosa como na de Cidade Bolívar, como as que são articuladas pelas estradas de velhas fazendas dedicadas à exploração agropecuária ou de minerais, especificamente materiais para construção civil. Cidade-la Sucre é o exemplo típico, localizada no mapa na parte inferior direita, embaixo da mancha de renovação urbana. Este bairro foi realizado por agentes construtores comerciais ilegais. (ver mapa 7, página 93)

4.1.1 Classificação dos processos de mutação morfológica.

A realidade das formas de ocupação não foi homogênea. Os usos do solo revelam pré-existências no tipo de forma produtiva que se desenvolveu antes de ser urbanizado, parte deles em solo agrícola ou em exploração de material de construção. Uma das características do processo de ocupação é a construção de infraestruturas incompletas, ou seja, áreas de loteamentos, estradas ou ruas sem acabamento.

Os conceitos de *urbanização*, *parcelamento* e *edificação* são emprestados aqui dos que foram definidos por Manuel Solá-Morales i Rubió (1997) em função dos desenhos e projetos urbanos espanhóis. As características descritivas dos conceitos também são usadas no ordenamento territorial colombiano. Em resumo são: a *urbanização*, como consolidação de obras de infra-estrutura completa que facilitaria o parcelamento. Sequencialmente o *parcelamento* de cada lote

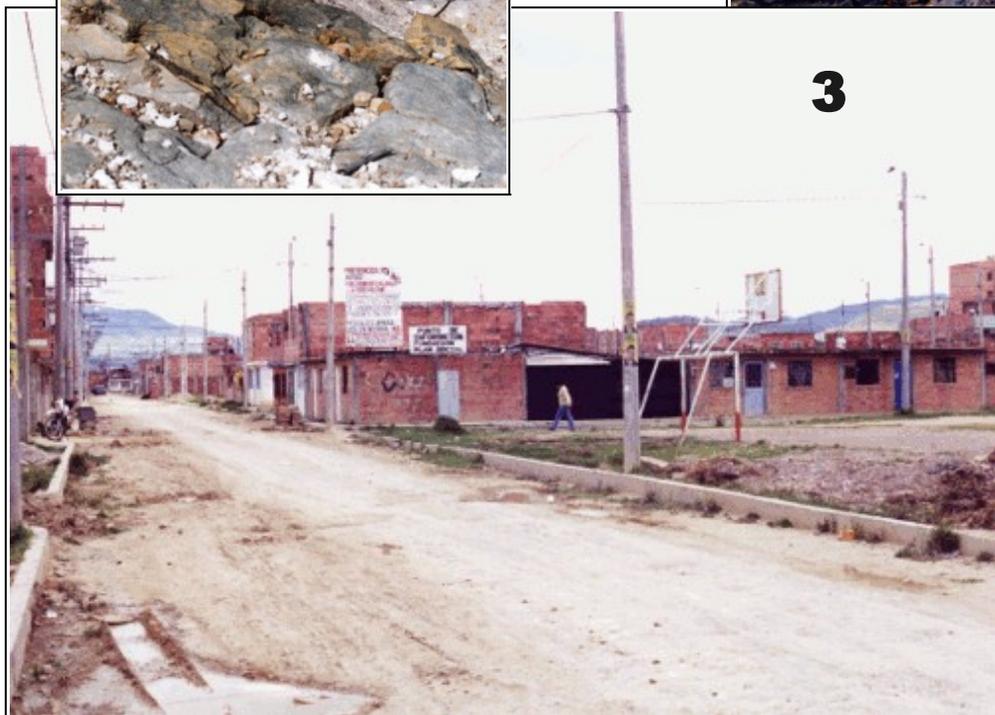
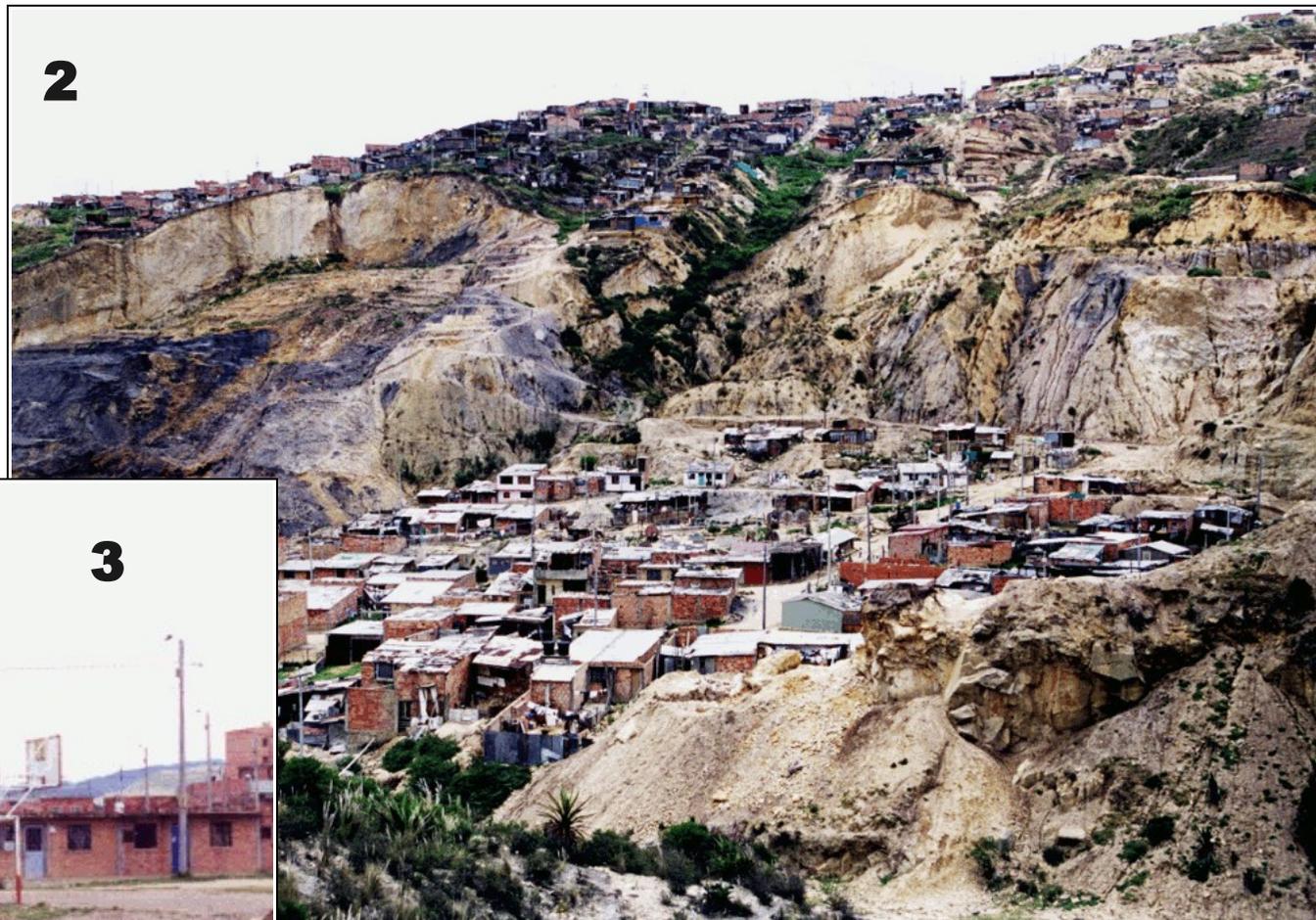
garantindo as redes de serviços para cada lote das matrizes já feitas na urbanização, garantindo também áreas específicas para espaço público, escolas, hospitais, entre outras, e finalmente a *edificação* propriamente dita de prédio ou moradia.

A realidade na área sul da região metropolitana é que foram realizados processos de ocupação que começaram pelo parcelamento com uma urbanização incompleta, como Cidadela Sucre. E a edificação foi o elemento mais dinâmico em consolidação e expressivo no conjunto, tendo em conta que a maioria do bairro era e é realizado progressivamente. A consolidação da urbanização é a posteriori da ocupação e parcelamento, na maioria dos casos (ver fotos 1 e 2, página 96).

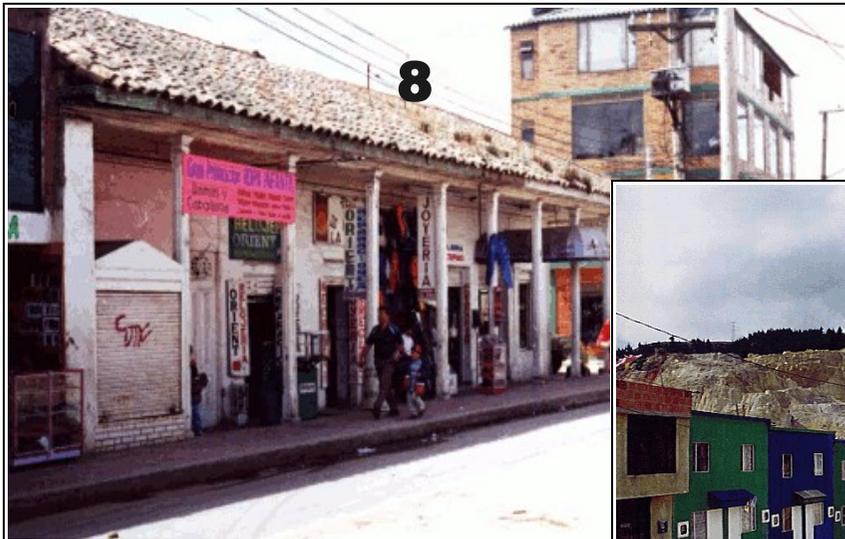
No processo de conurbação, as pré-existências morfológicas predominantes foram os traçados de parcelamento agrário precedente: as velhas estradas entre fazendas e ramais das estradas principais que articulavam-se com a Auto-pista Sul. O Plano de Ordenamento Territorial de Soacha (POT) classifica grandes áreas de tratamento que coincidem com a morfologia resultante das pré-existências. Velhas estradas reusadas para servir de entrada “provisional”, terminaram por ser acessos únicos e permanentes para os polígonos de moradia até hoje (ver foto A, página 99).

O fato de considerar a reutilização de um parcelamento agrícola por exemplo, significa uma sobre-exploração do solo, um incremento do lucro percebido, por mudar de agrário para urbano. O solo já foi produtivo mas não se realiza manejo ambiental, logo é edificado, em condições de aridez, com muita poeira e com áreas sujeitas a enchente ou ameaça de deslizamento de material. Os proprietários do solo começam a parcelar, e vendem lotes sem infra-estrutura, incrementando seu benefício.

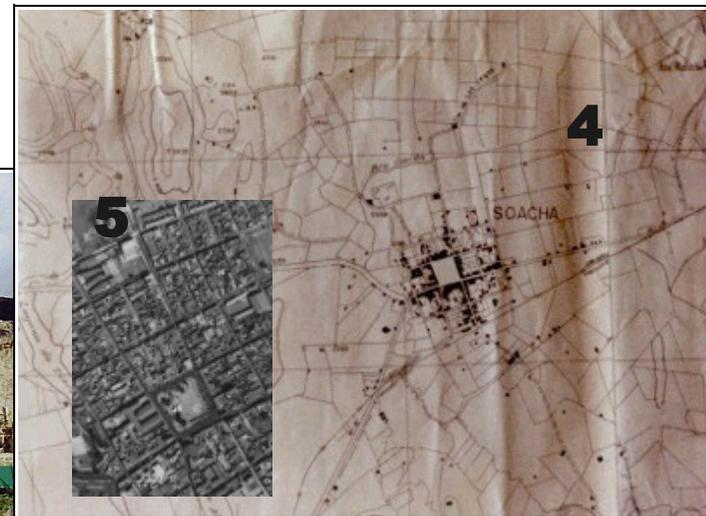
A moradia, nestes casos, é apenas para que os trabalhadores consigam recuperar sua força física, durmam e acordem logo para trabalhar, para que consigam reproduzir-se. O lazer e educação das crianças e adultos, nestes bairros dormitórios, fica restrita à televisão e aos jogos de rua.



Processo de consolidação com parcelamento, edificação e urbanização. Área de altos de Cazucá, antes exploração de areia e rocha (1 e 2). Llanos de Soacha a foto 3.

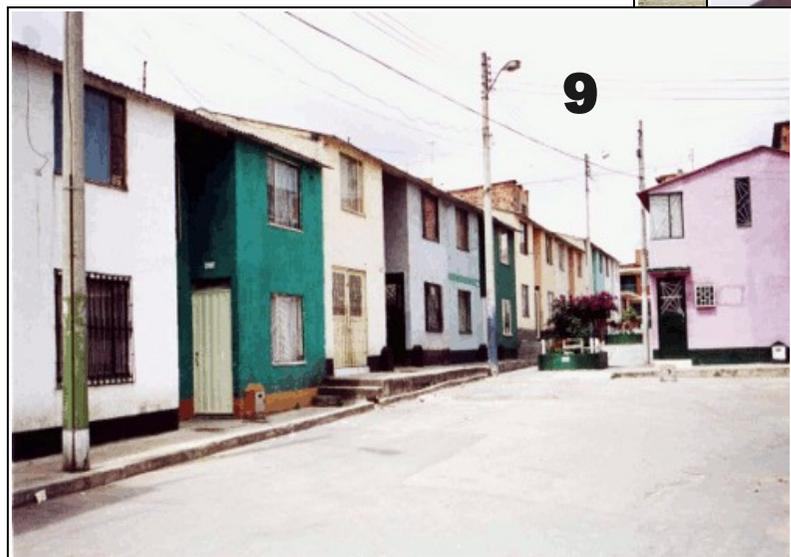


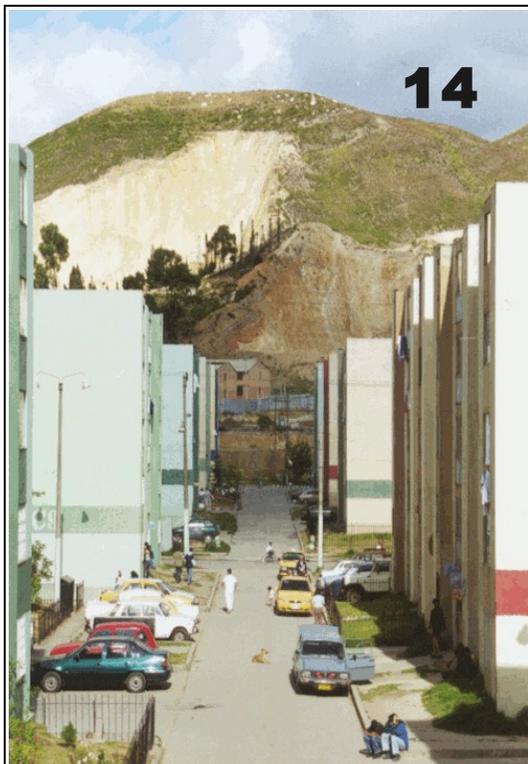
Mapa de 1955 (4) e setor de aerofoto de 1998 (5). Bairro mirador (7). Calle 13 rua do centro tradicional.



Bairro 12 de outubro do ICT (9). Santa fé na frente da autopista sul (10).

Perfil da autopista sul perto do centro tradicional (11).

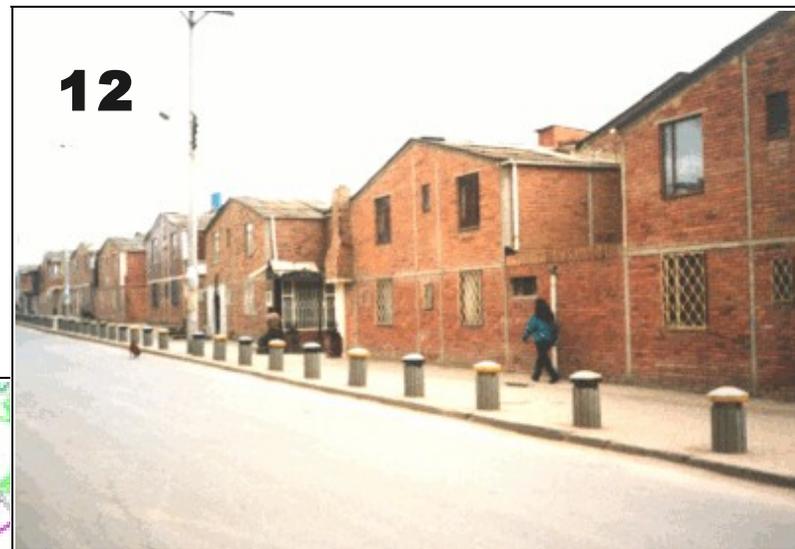




14



13

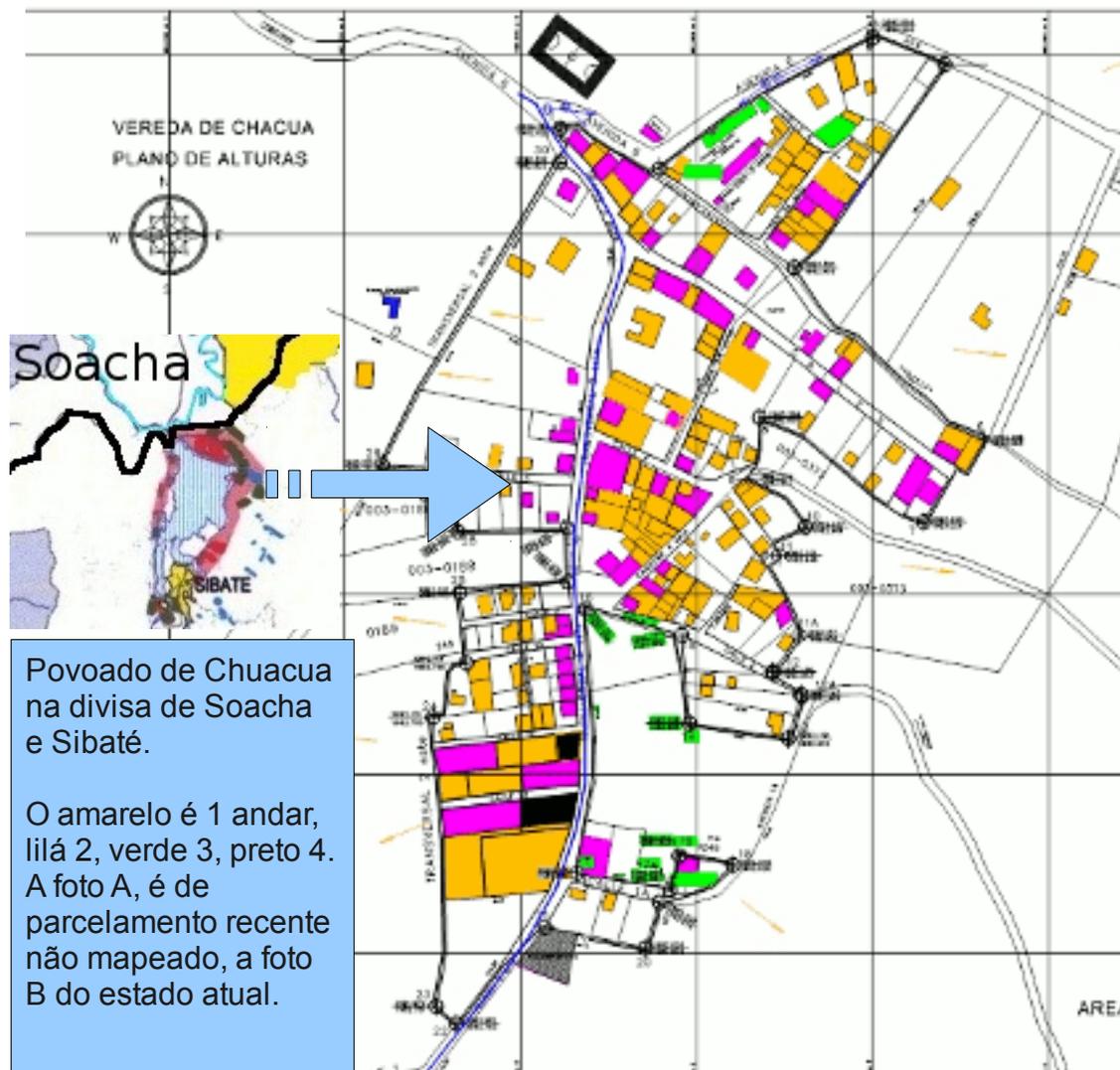


12



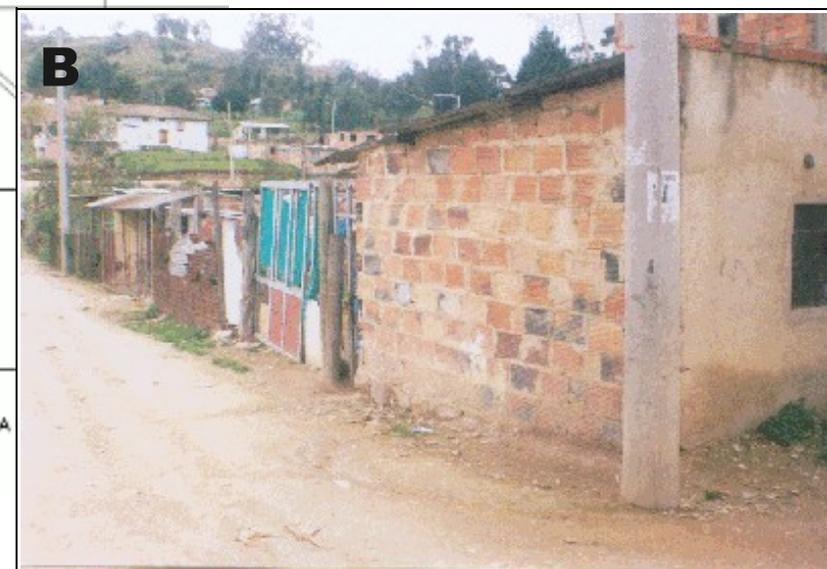
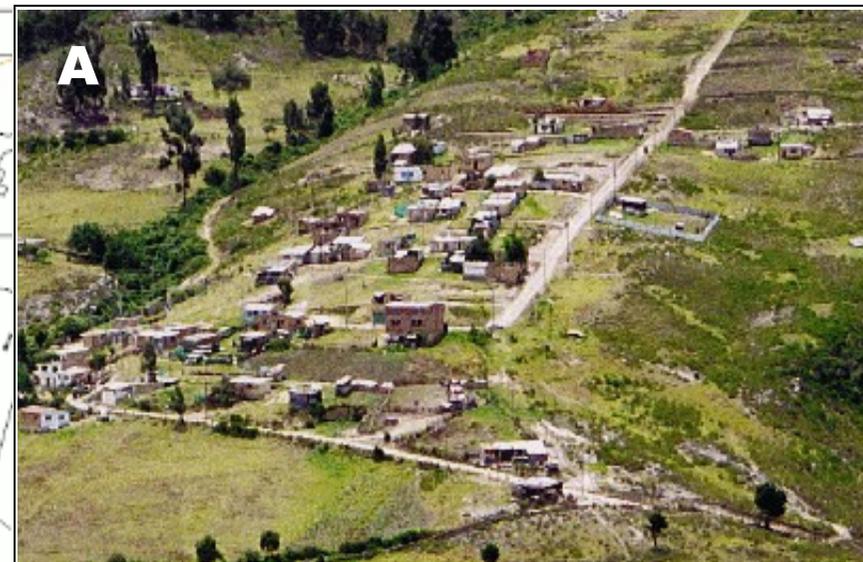
Localização aproximada das fotografias.

Rua do bairro Compartilhar (12). Aerofoto de parte de San Mateo, em destaque shopping (13). Bairro San Carlos do INURBE perto de crateras de areia (14).



Povoado de Chuacua na divisa de Soacha e Sibaté.

O amarelo é 1 andar, lilá 2, verde 3, preto 4. A foto A, é de parcelamento recente não mapeado, a foto B do estado atual.



O processo de ocupação de solo ajuda a confirmar o conceito essencial na lógica de lucro. O valor agregado é produto do coletivo social, mas é apropriado por alguns indivíduos, proprietários do solo neste caso. Jaramillo (1994) explica como racionaliza um proprietário agrícola quando pondera as condições mínimas para produzir sua rentabilidade: caso o horizonte seja superado pela rentabilidade do solo para uso urbano, prefere esta última, ainda que seja especulativa e deixe de produzir por um tempo. O mesmo acontece com a atividade de exploração de areia e outros minerais para a construção civil na mesma área. (ver fotos A e B, página 99)

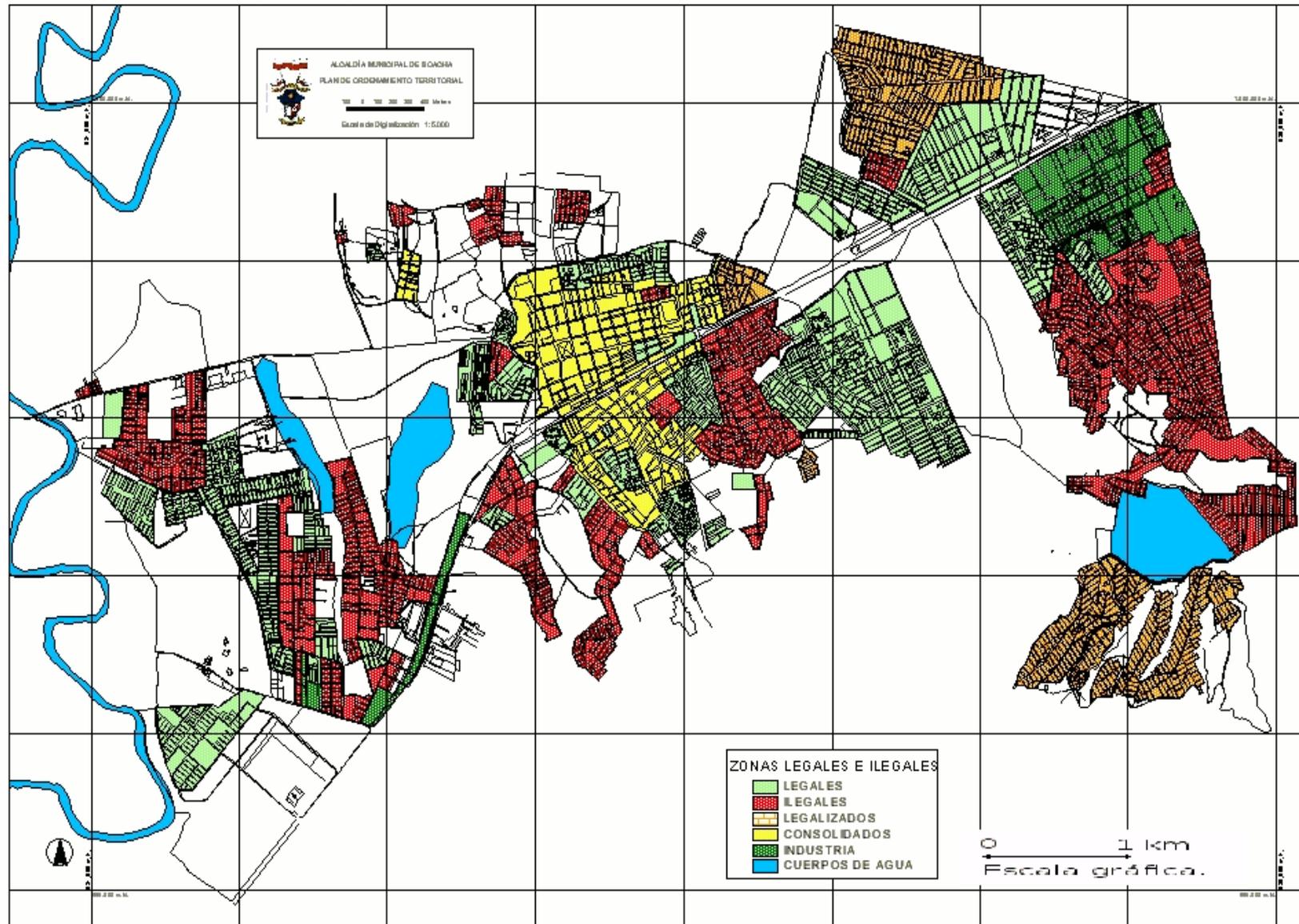
O Plano de Desenvolvimento Municipal PDM do atual prefeito, enfatiza sobre as consequências da indústria de exploração de minério e há alguns casos de deterioração.

“No nível regional o Município de Soacha reconhece-se como um território industrial e minério que contribui em forma significativa na conformação do PIB departamental com um aporte de 12,5% segundo a Câmara de Comercio (2007). No obstante, o papel dos atores produtivos não relaciona de maneira suficiente com as dinâmicas de desenvolvimento do município e em alguns casos tem gerado deterioro do território.” (PDM, 2008)

O POT de Soacha e de Sibaté compartilham um assentamento de origem camponês, Chucua, ele é um povoado “centro poblado”, pelo nome nos POT. Apresentamos este exemplo de como o raciocínio do proprietário do pequeno proprietário também pode começar a produzir solo urbano. Neste caso é um impacto pequeno comparado com Cidadela Sucre operação típica do latifundiário “pirata”. Mas mostra as mudanças que o solo tem pelo crescimento das famílias, fragmentação do lote para filhos ou um andar novo na moradia e parcelamentos pequenos que puxam tendência de bairro (ver fotos A e B, página 99).

No mapa de zonas legais e ilegais do POT Soacha (ver mapa 8, página 101) pode observar-se a trama urbana que as zonas ilegais da encosta desde Cidadela Sucre até a autopista sul foram realizadas, parcelando de forma rudimentar para logo edificar. Eram áreas onde exploravam areia e rocha para construção. A zona verde escura é indústria, e os verdes claros, bairros que aproveitavam a localização privilegiada com um custo menor de solo por ficar perto da área industrial e na encosta mas relativamente perto da autopista sul (ver fotos 1, 2, 3, página 96).

Mapa 8. Zonas urbana legais e ilegais, Soacha. Fonte: SOACHA, 2000.



Do outro lado do mapa, por exemplo, reconhece-se Cidadela Compartilhar (ver foto 12, página 98), bairro legal e com características completas de urbanização, parcelamento e edificação. Ao lado desenvolveram-se outros bairros, onde as características anteriores eram incompletas, mas conseguiram vender os lotes com a expectativa de regularização.

4.1.2 Características da população na região sul.

Ainda que já foram apresentados no capítulo anterior dados da dinâmica demográfica e econômica, aqui queremos frisar as específicas para a área sul. Estas características reafirmam a segregação residencial e físico-espacial que se reproduzem. Por sua vez também serve para introduzir as condições em que o avanço urbano se produz no campo de forma recente.

O sul da região metropolitana pode ser delimitado pela localidade de Cidade Bolívar (unidade administrativa do Distrito Capital) com 616.455 habitantes, Usme com 349.346 habitantes e Bosa com 554.389 pessoas. O município de Soacha tem 444.612 pessoas. E Sibaté tem 34.330 habitantes. Juntos somam 1.999.132 habitantes.

As variáveis de classificação de *estrato socio-econômico* são oito. São variáveis derivadas da Lei 142 de 1994; nelas avaliam condições materiais de moradia e do quarteirão, como é construída a casa, como é seu entorno físico, o material da porta principal, o material da rua, o material da calçada de pedestre, a existência de esgoto, a existência de focos de contaminação e as vagas de garagens existentes ou não.

Segundo os mapas oficiais dos POT municipais e os dados do censo, a maioria de seus habitantes corresponderiam aos *estratos socioeconômicos*, um e dois. Isto é, o sul da região metropolitana é um 25% do total, dos quase 8.5 milhões, e os habitantes moram em condições físicas precárias de moradia e entorno de bairro.

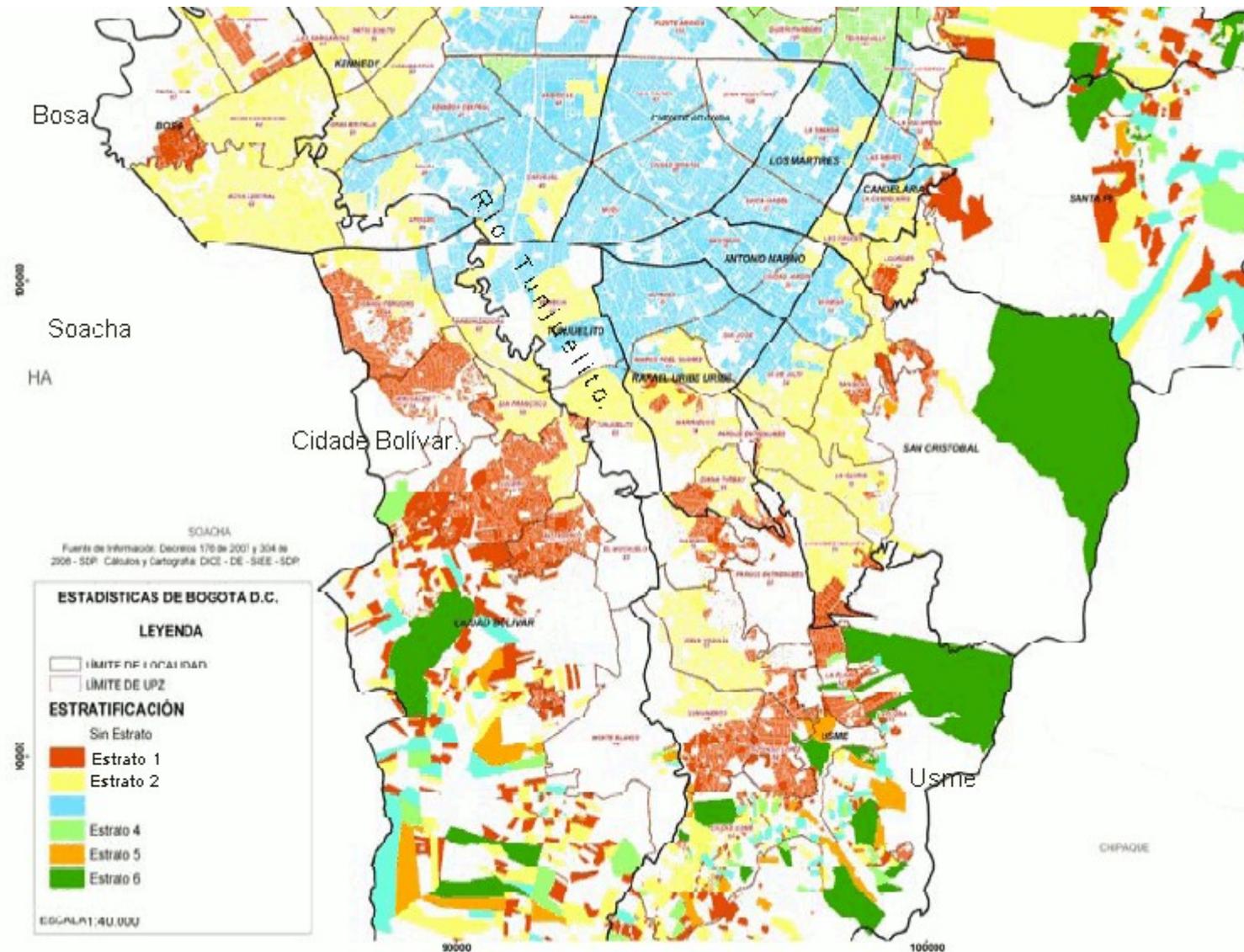
O mapa dos *estratos socio-econômicos* mostra o fragmento sul de Bogotá (ver mapa 9, página 104), as cores marrom e amarelo predominam, são os estratos 1 e 2 respectivamente. O mapa de *estratos socio-econômicos* em Soacha não foi disponibilizado para esta pesquisa, mas no Documento Técnico de Suporte do POT afirma-se que na área urbana 40% é do estrato 1, 20% do estrato 2 e 40% do estrato 3; para ajudar na descrição o mapa de zonas ilegais mostra ou confirma a precariedade em que as pessoas moram.

As Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) são um indicador de condições físicas: materiais de moradia, adensamento, ou número de pessoas que moram num quarto, tipo de banheiro e esgoto. A tabela comparativa dá uma ideia do que é a região metropolitana e o sul dela. A tabela apresenta dados de *cabeceira*, ou área urbana e *resto*, a área rural. Os percentuais oscilam entre 20% o mais alto, 16% alto, 13% e 12% médio e 9% e 7% baixo. Na zona sul: Soacha e Sibate têm percentuais altos, 16%; na zona norte, têm percentuais médios, menos Chia e Sopo que são lugares de expansão dispersa e de domínio de morfologias edificadas de polígonos fechados, que podem ser comprados por setores sociais de alta capacidade de consumo. Os percentuais são os mais baixos na tabela.

Tabela 4, Censo geral 2005 Necessidades Básicas Insatisfeitas – NBI, municípios da região metropolitana Fonte: DANE, 2008

CENSO GENERAL 2005 Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI diciembre 31 de 2008.			
Nombre Municipio	Personas en NBI		
	Cabecera	Resto	Total
	Prop (%)	Prop (%)	Prop (%)
CAJICA	10,99	15,45	12,74
CHIA	6,13	10,08	7,11
COTA	15,29	12,16	13,88
FACATATIVA	12,06	21,99	13,09
FUNZA	13,14	18,48	13,41
GACHANCIPA	24,22	17,08	20,96
LA CALERA	4,45	19,33	13,36
MADRID	13,66	13,36	13,62
MOSQUERA	10,21	27,16	11,06
SIBATE	12,61	26,20	16,65
SOACHA	15,91	35,22	16,16
SOPO	8,68	9,35	8,94
TOCANCIPA	22,38	18,43	20,01
ZIPAQUIRA	12,16	18,74	13,00
subtotal	181,88	263,04	194
BOGOTA, D.C.	9,16	27,84	9,20
Total	191,04	290,88	203,2

Mapa 9. População e território visto como estratificação socioeconômica no Distrito Capital, Fonte: Bogotá, 2009.



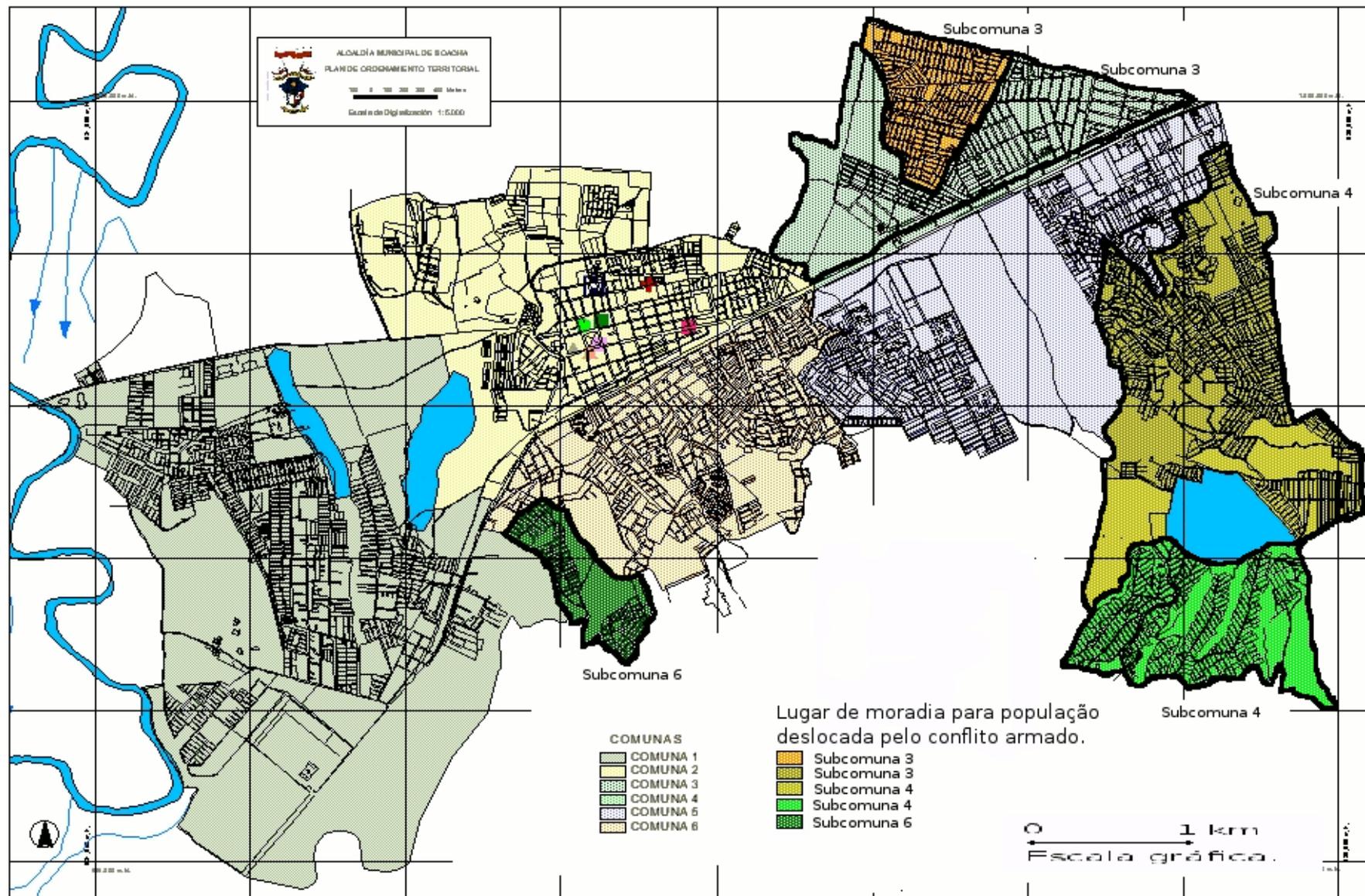
A tabela de NBI separando a cidade e o campo, *cabecera* e *resto*, mostra dados que duplicam as demandas no campo. Para Soacha 35,22% e para Sibaté 26,2%. Bogotá acompanha com 27,84%. A extensão da cidade pelo efeito urbanização que acontece na região contem os déficits de ausência de infraestruturas e equipamentos que quando chegam no campo agravam-se. Como os dados são da materialidade dos suportes materiais, não podemos inferir que as relações sociais rurais sejam na mesma proporção. Mas no capítulo seguinte esperamos examinar como, desde as políticas urbanas, o campo é planejado.

Os dados obtidos dos indicadores *estratos socio-econômicos*, e as *necessidades básicas insatisfeitas* pegam informações da moradia e do suporte material, mas a edificação é insuficiente para explicar a situação da população. Em nenhum dos indicadores é perguntado quantos salários ganha a família, não é levada em conta a capacidade de consumo concreta da população. E acontece frequentemente que as taxas de serviços públicos tem como parâmetro o estrato socioeconômico. Isso obviamente torna incongruente o acumulado material pela poupança familiar com uma suposta capacidade de pagamento diretamente proporcional ao indicador NBI.

No capítulo anterior foi descrita a situação da população forçada a deslocar-se, como produto do conflito armado que ocorre no país. Em Bogotá e na região sul existe uma oportunidade para uma parcela de população deslocada, que pode chegar até lá e encontrar emprego e teto, ou pelo menos evitar a morte. Bogotá tem emprego em serviços para os setores produtivos e improdutivos, que são desenvolvidos por empresas que terceirizam muitas atividades, como faxina, cozinheiros, manutenção de maquinas e mão-de-obra na construção civil. Nessa perspectiva, Bogotá significa algum emprego que permite sobreviver e possivelmente recomeçar uma vida novamente. Este pode ser o horizonte que produz esperança para muitos.

A população deslocada sofre discriminação ou preconceito duplo. Uma parte pelas condições de expulsos de seus territórios, e por chegar em território alheio. Uma região metropolitana que perpassa os tamanhos por eles conhecidos, faz dela uma região difícil de se apropriar; um lar onde eles tinham construído vínculos de identidade social e cultural é trocado pela violência dos dife

Mapa 10. População deslocada por subcomunas. Fonte: SOACHA, 2000.



rentes setores armados em conflito no campo. Depois são “jogados” numa metrópole que os rejeita por serem estranhos e pobres. A angústia e o sofrimento aumenta quando os programas assistenciais se esgotam, porque só conseguem atender na chegada e em alguns meses posteriores, depois devem procurar empregos e moradia como o resto da população pobre da metrópole (PDM, 2008). É possível que encontrem de novo os mesmo atores armados, só que a metrópole tem um certo *status quo* que permite ocupar-se de sobreviver para não morrer.

Tabela 5. População deslocada Bogotá D.C. e Soacha, 1999 a 2005. Fonte: CODHES, 2006.

	Deslocados								Censo 2005
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total	população
BOGOTA D.C.	33.143	43.780	53.520	51.737	13.034	31.491	39.176	265.881	6.840.116
SOACHA	2.083	845	1.030	2.861	1.286	4.166	3.325	15.596	402.007

Consultoria para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES Número de Personas Desplazadas por Municipio de Llegada por trimestre desde 1999 a 2005 - Cifra Codhes Monitoreo población desplazada – Sisdhes 15 de febrero de 2006 Fuente: Monitoreo población desplazada - Sisdhes

O número de população acumulado de 15.596 pessoas para 2005 era um pouco mais do que 3,5% do total de população para aquele ano. Pelas características do mapa do POT Soacha (ver tabela anterior), população deslocada por subcomunas, a população está localizada nas encostas dos morros, nos três tipos de cor verde. As *comunas* e *subcomunas* são áreas administrativas do município. A área conurbada e contígua a Bogotá coincide com as zonas que a prefeitura localiza deslocados. Os dados do Plano de desenvolvimento do município PDM de Soacha frisa a procedência das pessoas; 78% não são nascidas lá.

“O município de Soacha contava em 2004 com 188.225 pessoas vulneráveis e em condição de pobreza (47,5% do total da população). [...] A primeira situação que é necessário estabelecer, é a procedência dos habitantes do município. Segundo o Censo 2005 só 17,2% dos habitantes são nascidos em Soacha e o 17,2% dos habitantes são nascidos em Soacha e o 78,8% tem clareza de que nasceram em outros lugares” (PDM, 2008)

4.2 Possibilidades da política urbana.

Na localidade de Usme, em Bogotá, está se desenvolvendo o Plano Parcial Novo Usme, com parte da operação estratégica do mesmo nome. Esta operação baseia-se na recuperação de parte da mais-valia urbana para realizar os

Planos Parciais. A novidade está na prática dos preceitos constitucionais e legais das ferramentas de gestão urbana. Este tipo de Plano é uma ferramenta de gestão nos solos de expansão ou em solo urbano. Este em particular é de expansão, e foi anunciado em 2006. As obras começaram em fevereiro de 2009. É uma área total de 9 km², que vai construir-se com condições de urbanização completa, entendida como explica Solá-Morales, para construir 53.000 moradias de “Vivienda de Interes Social” (VIS), para umas 200.000 pessoas nos próximos 20 anos.

Este projeto foi concebido para “conter o desenvolvimento informal” e estabelecer uma área de transição entre zonas protegidas do solo rural e do Páramo de Sumapaz. Estabelecer áreas de microprodução agrícola na área de transição é uma ideia que permitiria respeitar os habitantes que ocupam e usam o solo na agricultura. A relação de quantidades para cada uso na operação estratégica são as seguintes: 3,02 km² seriam construídos, deles 1,35km² em moradia, 0,46km² em industria e edificações para logística e 0,18km² para edificações de serviços sociais.

Este projeto foi discutido visando ser um exercício prático de uso das ferramentas de gestão, captura de mais-valia como um dos mecanismos de financiamento. Como foi descrito no capítulo dois a “função social da propriedade” seria levada a fundo enquanto repartir os ônus e benefícios do processo até o último dos produtos. Os incrementos de valor dos lotes, a maioria deles de uso suburbano e rural, incrementos de valor captado com a participação em mais-valia, por sua vez eles deveriam originar direitos de construção e seriam tais os mecanismos novos, o financiamento do conjunto do projeto, solo e obra construída.

De forma resumida as ferramentas da Lei 388 de 1997 possibilitam que uma parte seja aportada pelos proprietários do solo, pelos agentes construtores comerciais e outra pelo município, um consorcio no caso de um plano parcial. Os custos a serem repartidos seriam os do solo mesmo, da infra-estrutura principal do sistema de serviços públicos, e da delimitação e manutenção das áreas protegidas rurais. Os valores base para calcular seriam os iniciais das áreas ou lotes antes da pré-delimitação (METROVIVIENDA, 2009).

Como o objetivo inicial é “conter os desenvolvimentos informais”, o preço de solo deve atender a critérios de capacidade de compra dos ingressos das famílias pobres, de forma similar como agem quando adquirem um parcelamento dos “piratas”; e por outro lado deve ter um “preço teto” como dos que existem para moradias do tipo VIS.

Como se trata de repartir ônus e benefícios, é necessário levar em conta os preços do produto final, a moradia, com solo urbanizado, parcelado e edificado. No capítulo dois, foi descrito como o Estado tem modificado sua política de estímulos à construção, ao longo da segunda metade do século XX até agora. Por volta de 1950, foram criadas instituições do Estado para construir diversos tipos de produtos de moradia. Desde duas décadas atrás, existem os subsídios, uma quantidade x de dinheiro designada a famílias favorecidas, os quais são entregues ao agente construtor comercial legal, a fim de cobrir o valor da moradia VIS escolhida por ele. Os custos de solo estariam equiparados ao valor do produto moradia que, na maioria das vezes, com valor comercial (PRADILLA, 1987).

Nesse plano parcial, isso não mudou. Significa que o dinheiro público, subsídio, termina pagando o produto moradia com o valor do solo seguramente especulativo. O solo urbano é o item mais caro para a realização de uma operação urbana, por tanto do Plano Parcial. Os valores do solo, por metro, podem ser de R\$ 3,50 (\$ 3.500), na área *agropecuária sustentável* (ver mapa 11, página 113); o valor por metro perto do bairro Olivares R\$ 70 (\$70.000), na área urbana da comuna 3 (valores de março de 2010 Eltiempo.com).

Os subsídios necessários para compensar a capacidade de compra, a qual não existe nos salários dos trabalhadores mais pobres, terminam beneficiando o agente construtor comercial e o proprietário do solo, mas não conseguem baratear os lotes ou as moradias para os consumidores finais (ALFONSO, 2008). Na Universidade dos Andes, realizou-se um debate (fevereiro e março de 2009) sobre a Nova Usme onde foi ponderado que o principal problema do funcionamento da operação e seu posterior desenvolvimento é o uso das ferramentas jurídicas na estrutura financeira para fazê-la factível. Entre outras limitações

apontadas, há as possibilidades de persuasão de METROVIVIENDA para comprar os lotes, que não são necessariamente vinculantes. Isto é, não está sendo recuperado o incremento de sobre preço do solo pelo efeito mais-valia. Depois desta ponderação foram localizadas as limitações orçamentárias da cidade num projeto dessa magnitude. (UNIANDES, 2009)

Tradicionalmente o deficit de moradia para setores de pouca ou mínima capacidade de pagamento, transformam-se em metas dos programas de moradia, neste caso VIS. Os construtores realizam e oferecem por intermédio de empresas comerciais, (METROVIVIENDA é a empresa industrial e comercial do município de Bogotá), para afirmar depois que atingir números do *déficit* é melhorar a questão da moradia.

METROVIVIENDA é um banco de terras, que compra e regula uma quantidade de terra para realizar urbanismo no marco regulatório da lei 388. Uma vez urbanizado os agentes construtores comerciais legais oferecem suas soluções de produtos de moradia. Mas pode manter-se a anomalia, o custo de solo pago com valores comerciais. Na pratica a equidade nos ônus e benefícios não aconteceu.

Os resultados de aplicação de subsídios também mostram que os produtos ofertados não são comprados pela população alvo, os mais pobres, porque não atende o critério de necessidade dos ingressos familiares, ainda que os ingressos nem sempre são permanentes (ALFONSO, 2009).

A consequência posterior é a família que não consegue moradia com os programas derivados da legislação, termina comprando do urbanizador “pirata”, repetindo a apropriação indevida, desta vez pelos agentes construtores comerciais ilegais e/ou os proprietários do solo, com percentuais perto de 70% de lucro (COPELLO, 2003).

Nova Usme poderia compara-se com uma pequena cidade intermediaria, como Funza na conurbação oeste (67,000 habitantes) caso sejam terminadas as

23.000 unidades antes de 2015. É um vetor de crescimento projetado para consolidar-se em 20 anos com 53.000 unidades no total.

No município de Soacha existem condições similares com as necessidades de moradia do tipo VIS reportadas na localidade de Usme. Mas no âmbito da administração pública, a descentralização, já referida alhures, as instituições municipais e as elites dirigentes configuram um quadro de precariedade proporcionalmente maior que a segregação residencial pobre que caracteriza Soacha.

O Plano de desenvolvimento municipal PDM de Soacha, concorda com a caracterização da Câmara de Comercio de Bogotá CCB (apud PDM, 2008) que poderia resumir-se em níveis baixos de confiança, por assuntos administrativos das elites que tem mandato nas instituições públicas porque configuram risco para possíveis investimentos.

“Segundo o diagnóstico econômico da Câmara de Comercio de Bogotá (2007), os 7 principais fatores que afetam a competitividade do município são: a debilidade das instituições, refletindo na cultura política e na capacidade de resposta da administração pública; o crescimento urbano desordenado e a informalidade, que traz consigo deficiências na prestação de serviços públicos; a imagem projetada pelo município é pouco atrativa e está relacionada com pobreza e insegurança, o que reduz as possibilidades de atrair investimentos e limita o sentido de identidade; há problemas ambientais associados à degradação do recurso hídrico, aos morros e a contaminação; Insegurança normativa no uso do solo; não existem condições apropriadas para atividades comerciais e industriais de maior escala e valor agregado.” (PDM, 2008)

Este diagnóstico tem características para afirmar que as debilidades ou a permissão da administração municipal deriva em baixas possibilidades de competitividade para o município.

“A função de cidadela industrial da região, é devido fundamentalmente ao efeito de sua vizinhança do mercado da capital [Bogotá], é reforçado por três condições adicionais [...]: baixos custos da terra, uma conectividade relativamente boa com a capital pela Autopista Sul, baixos custos dos serviços públicos e as baixas taxas de tributação existentes no município. As decisões de localização, com exceção das indústrias [...] de minerais [...], não foram pelas condições da dinâmica econômica do próprio município, [...], foi pelas dinâmicas da cidade central, [...]. A característica anterior do processo de industrialização no município, têm como consequência que a indústria localizada, comporta-se procurando rendas geradas numa competitividade espúria (baixos impostos e tarifas de serviços públicos), [...], comportando-se como indústrias de enclave e não como forças dinamizadoras do crescimento e desenvolvimento local.” (PDM, 2008)

A caracterização do PDM corrobora que a infra-estrutura e os estímulos tributários são usados em vantagem das empresas, mas não dão o crédito correspondente para a dinâmica urbana do território. Ao contrário da caracterização da CCB, a débil administração conseguiu atrair investimentos mas os resultados foram a competitividade espúria. E continua o texto referindo-se ao campo e seu setor rural:

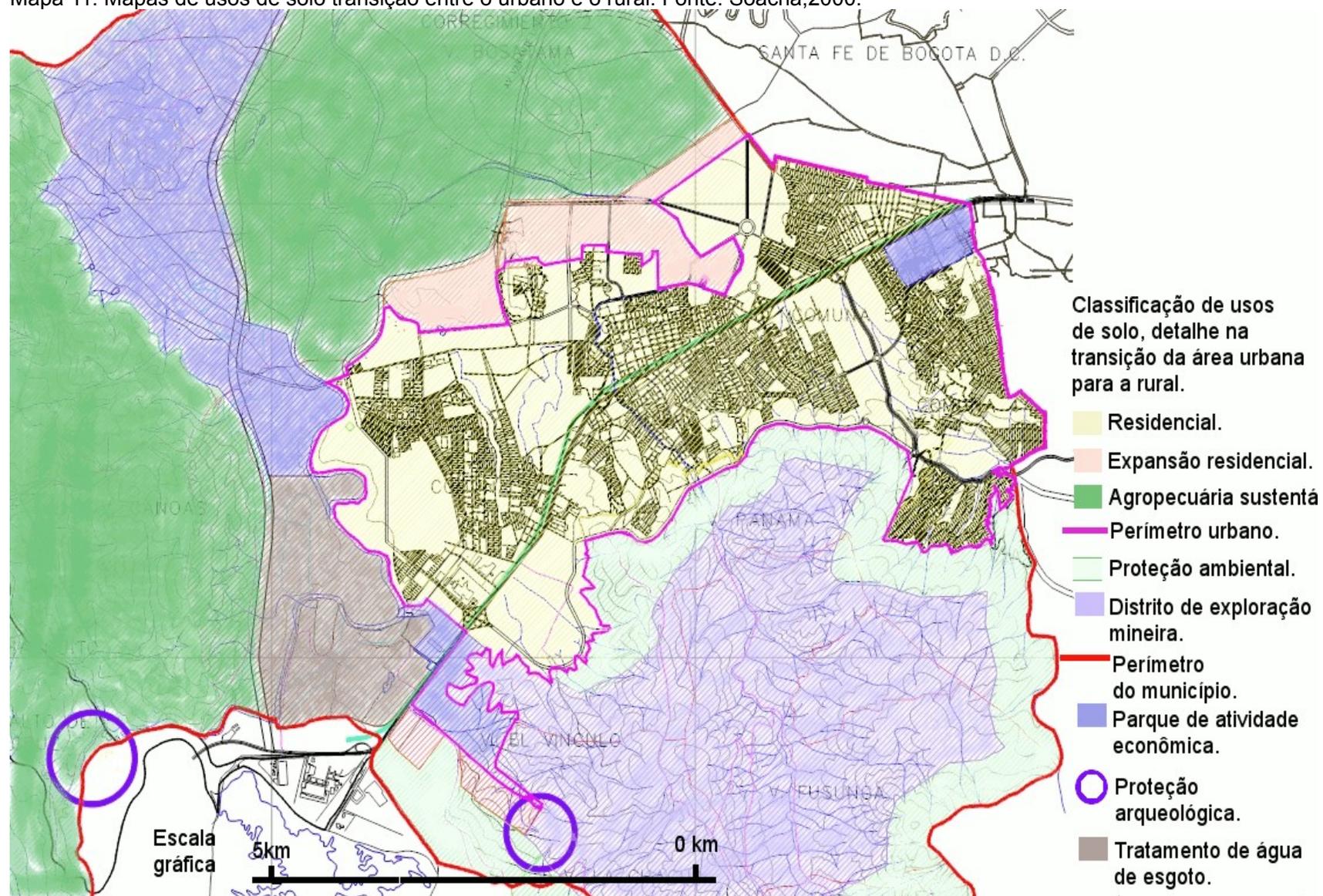
“A característica mais relevante da situação do setor rural do município é sua absoluta concentração. A situação é tal, que 86,7% dos lotes só ocupam 1,4% das terras de uso rural, com uma média de 370 m² por parcela, condição mais perto do uso suburbano que rural. No lado oposto da análise sobre o tamanho da propriedade, encontra-se que só 3 proprietários possuem 12,5% da terra de uso rural e que o 1% deles possui o 45% da terra.” (PDM, 2008)

Um elemento que persiste na caracterização do PDM, é o caráter predatório dos agentes sociais, de uma parte da elite governante, que espoliam as riquezas e deixam instituições debilitadas e/ou corruptas, que rapidamente evoluem para instituições autoritárias. A situação do solo rural depois vai ser ponderada não só pela concentração da propriedade como pelos fatos que permitem antecipações a os incrementos de valor que são indevidamente apropriados.

Neste município o POT está em revisão, não é necessariamente pelo período de vigência, mas desde sua aprovação como lei municipal, “Acuerdo 46 de 2000”. Existem críticas sobre a elaboração do Documento Técnico de Suporte DTS até o próprio acordo formulado e aprovado pela Câmara de vereadores. O POT aprovado não cumpriu a etapa de cooperação entre instituições com a entidade ambiental Corporação Autônoma Regional, CAR, e uma parte do articulado foi declarado nulo por improbidade com as disposições ambientais, em particular no setor industrial e de exploração de materiais de construção, o Distrito Minério.

O município tem uma área rural que é 85% do território, mas no POT o componente rural oferece elementos contraditórios no Distrito Minério, que não facilitam o desenvolvimento de programas de remanejamento ambiental, de recuperação de encostas, a faixa de proteção ambiental (ver mapa 11, página 113). O elemento de

Mapa 11. Mapas de usos de solo transição entre o urbano e o rural. Fonte: Soacha,2000.



preexistência histórica na precariedade das ocupações nas encostas do município tenta manter-se ao evadir o balanço das licenças das minas e sua vigência.

No que concerne o componente urbano, o POT oferece outro tipo de contradições, fundamentalmente com os tratamentos urbanísticos. Os tratamentos de desenvolvimento e de renovação oferecem polemicas, a maioria porque o uso das ferramentas para captura da mais-valia e de partilha de ônus e benefícios não está resolvido ainda. Existem propostas de macro-projetos liderados pelo governo nacional, mas ainda falta que se cumpram os processos jurídicos no município.

Os incrementos de valor no preço do solo e a implementação do instrumento no Plano Parcial, produzem resistência nos proprietários do solo. A persistência de desenvolvimentos “lote a lote” existe para impedir um plano parcial, obrigatório para 20 hectares no mínimo, e constitui uma forma de evadir a aplicação de capturas de mais-valia. Isso contrasta com o tratamento urbanístico de desenvolvimento urbano e expansão residencial no Acuerdo 46 de 2000, (ver mapa 11, página 113). Propõe, entanto uma outra categoria de solo de expansão futura, que não existe na Lei 388 de 1997, mas no artículo 17 do Acuerdo 46 existe, no mapa oficial do Acuerdo não está delimitada. (MONTENEGRO, 2007)

A característica de uso de solo de expansão seria para VIS. O artigo 174.4 do Acuerdo 46 de 2000 propõe: densidade VIS, de baixa até média/ alta, de 100 a 200 unidades de moradia por hectare e alturas de até 10 andares. É no mínimo confuso entender a norma, por falta de regulamentação específica. Mas seguindo os dados o aproveitamento do solo por metro quadrado de adensamento é alto para um território onde o perfil de altura é apenas dois andares em media.

As caracterizações do PDM já informam que o município é o lugar da mão-de-obra e território de exploração, onde o interesse dos empresários é apenas es-púrio. Seria necessário um macro-projeto para resolver *déficit* de suportes materiais para equipamentos em saúde, em educação, para abastecimento de alimentos e/ou sistema rodoviário e transporte massivo. Estas últimas pelo menos

fariam parte de um processo tendencial linear com equipamentos que minorariam, em parte, a segregação residencial.

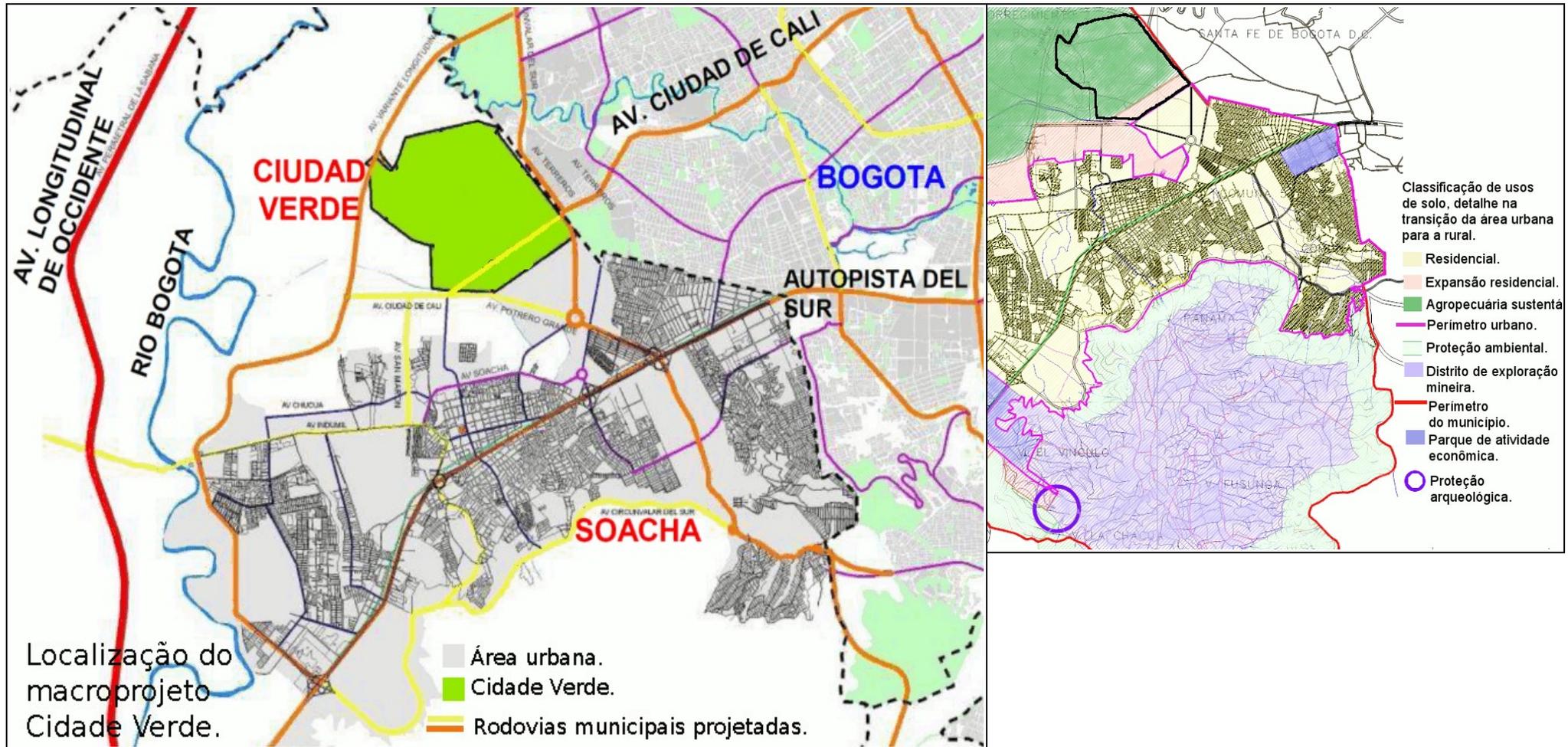
Como em Usme, onde é desenvolvido um projeto em grande escala para moradia dos setores sociais mais pobres como parte do POT de Bogotá, em Soacha, foi lançado o projeto Cidade Verde, com 36.000 unidades em agosto de 2009. A diferença fundamental, que interessa destacar, é que este último não faz parte do POT Soacha, continuando com a caracterização da tendência, em que o subcentro, a segregação de moradia VIS, cobra maior ênfase.

O governo nacional propõe um macro-projeto de moradia tipo VIS, Cidade Verde, em Soacha (COLOMBIA, MAVDT, 2009) e outros no país, sem consultar os devidos processos de elaboração, formulação e aprovação, com os mecanismos que a lei 388 exige, dentro do âmbito da autonomia administrativa dos municípios e a descentralização administrativa dos mesmos. O POT de Soacha apresenta seu mapa de zonas de tratamento urbano a zona de expansão (ver mapa 11, página 113). Um dos limites é a futura Avenida Cidade de Cali que é a linha limite entre a zona de expansão e a agropecuária sustentável. Comparando com a localização do macro-projeto Cidade Verde (ver mapa 12, página 116), é usada parte da área de expansão, mas avança sobre a área agropecuária sustentável como mostra a silhueta do lote da Cidade Verde.

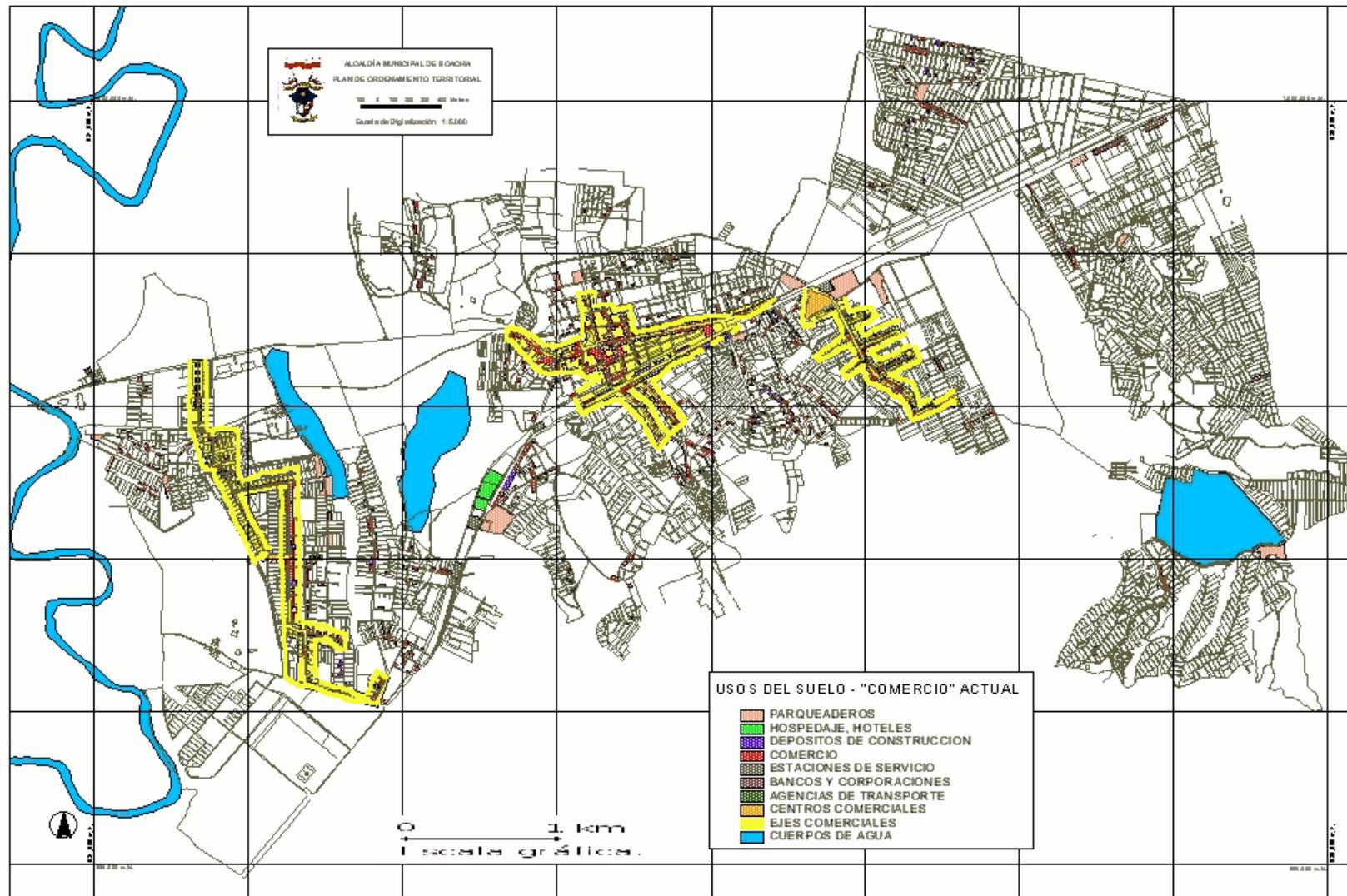
A evidência de superposições de usos, assumidos em cada proposta, torna clara a existência de contradições nas informações entre os documentos públicos, os mapas do POT e as primeiras propostas que o governo nacional realizou. Nos fatos do solo rural, tudo foi igualado como urbano, portanto existiu um efeito de mais-valia. O incremento de valor de solo, de novo, é o que subjaz nas mutações urbanas na periferia metropolitana.

No atendimento ao interesse social que significa a VIS, a política nacional de macro-projetos cumpre com seu objetivo. Mas ficam perguntas em aberto: porque em Soacha, a quantidade de unidades aprofunda o caráter geográfico de segregação residencial na região metropolitana por tipo de moradia? porque essa política não foi proposta para realizar-se nas áreas de desenvolvimento,

Mapa 12. Localização de Cidade Verde, Soacha. Áreas de crescimento urbano, possibilidade de reparto de ônus e benefícios por incremento de valor do solo, em vermelho solo de expansão, em azul desenvolvimento. Do lado a localização de Cidade Verde. Fonte: SOACHA, 2000. Pinilla, Gonzalez y Prieto, advogados, 2009.



Mapa 13. Usos de solo em comercio, três subcentros, articulados funcionalmente com a Autopista Sul, área de expansão na anterior ilustração é periférica com relação deste subcentros. Fonte: SOACHA, 2000.



seja em renovação ou consolidação (ver mapa 7, página 93), aproveitando as centralidades (ver mapa 13, página 117), os equipamentos existentes e as facilidades de transporte que, ainda que precárias, podem ser usadas e melhoradas?. A localização do macro-projeto puxa para um terceiro segmento no processo de crescimento morfológico gerando obvias necessidades de locomoção coletiva e custos elevados para provisão de serviços. Como informa o mapa de usos de solo e comercio (ver mapa 13, página 117), são três sub-centros articulados pela autopista sul. A Cidade Verde pode ficar na periferia da periferia.

No caso de Soacha o problema da formulação de um POT de “boa qualidade técnica”, que preencha as categorias da Lei 388 de 1997 é apenas um dos problemas. As operações urbanas no caso, se configuram como Plano Parcial, que deve encaixar na regulamentação de Unidades de Planejamento Parcial, Zonal, ou o de Comuna (esta última unidade administrativa do município) e dos Planos Mestres para o conjunto da cidade.

Queremos frisar num problema que começa na prática do POT Soacha, mas que pode atingir o conjunto da lei 388 de 1997. As áreas rurais no POT de Soacha (e aqui pode ser estendido para outros municípios da região metropolitana), na prática são solos suburbanos, isto é, podem ser antecipados como solos de expansão porque não existe controle sobre como é sua estrutura de tamanho em lotes, como é o regime de propriedade e uso do solo como acontece no solo urbano. Fazendo difícil o calculo de valor do solo previamente a um efeito gerador de mais-valia. O que pode facilitar a especulação como os valores do solo reproduzindo o ciclo de apropriação indevida e por consequência a perda para o orçamento público.

Mas estas características não correspondem aos “erros” do POT Soacha unicamente. O componente rural na lei 388 de 1997, art 34, tem o solo classificado como suburbano dentro do solo rural. No art 14, os povoados na área rural devem integrar-se com a área urbana do município através da provisão de equipamentos, de redes de infraestrutura. A condição central da área rural é preservar, manter e melhorar as zonas de produção agropecuária e de mineração. Além disso, devem preservar e manter os recursos ambientais, paisagísticos e

geográficos. As normas para os parcelamentos de residências na área rural deverão ser reguladas por legislação (Decreto 097 de 2006 e lei 505 de 1999), que não contém área mínima, para definir o que é uma unidade familiar de produção agrícola. E que caso seja para segunda residência, ou moradia de descanso, é a Corporação autônoma regional CAR quem deve estabelecer áreas. Parágrafos atrás, foi descrito como uma parte do articulado do POT foi denunciada, por não existir cooperação entre esta entidade e o município. Coincidência ou não o solo rural na lei já é um fato de generalização da urbanização, das relações sociais que regulam as econômicas, as condições de reprodução dos suportes materiais para a reprodução social.

O solo suburbano como parte do solo rural, no POT Soacha, lista o Distrito de mineração, os “centros poblados” (povoados) e as zonas suburbanas. Isto é, colocam em patamar similar de condições os tipos de uso de solo, quase igualando-os. Na dinâmica da generalização urbana, estas áreas, na prática, estão no mercado do solo urbano, tanto quanto as zonas de “expansão” que constam no Acuerdo 46. Mas os valores já foram antecipados ainda que não anunciadas, oficialmente, pelo município.

No patamar nacional já foi realizado um primeiro balanço para os 10 anos da aplicação da legislação 388 vigente. Para a entidade que representa os proprietários de solo, Federação de lonja de propriedade raiz FEDELONJAS (2007), as “leis são boas”, Lei 388 e POT(s), o problema é que “os valores de solo aumentaram uns 40%” depois da entrada em vigor da Lei 338 de 1997 e que os negócios demoram muito em realizar-se, entre outras causas pela negociação de partilha de ônus e benefícios derivados de um Plano Parcial. A afirmação da entidade permite saber que um incremento a mais de valor do solo aconteceu com a promulgação da lei e sobre essa antecipação que eles propõem negociar. Em que patamar de incremento apropriado indevido deve-se abrir uma negociação da “lei boa” para facilitar os negócios aos senhores? Eles entendem o direito de construção como direito adquirido e individual, não como produto de valorização coletiva.

O progressivo da própria discussão é que, fica nítida e incontrovertível a natureza da estrutura da cidade e do campo: é o lucro obtido pelo solo e o ciclo aberto a partir dele. O solo, a moradia e os suportes materiais são produto, é uma mercadoria. O direito à moradia que consta na Constituição política da Colômbia, e regulamentado nas leis e planos de ordenamento, é nomeação abstrata de um pacto social que os setores sociais realizaram para governar desde 1991 até agora. O cobro dos incrementos de valor, da mais-valia a fim de financiar as operações urbanas, não só as destinadas para a reprodução de população aos mais pobres deve virar reivindicação consequente de direitos já que a criação desse incremento é coletiva e não individual. A reforma urbana, a reforma agrária, são lutas de negociação pelo cumprimento de direitos, não é um procedimento regular da gestão urbana eficiente.

O mercado de solo origina escassez para pressionar especulação. As próprias limitações tecnológicas da indústria da construção, investindo ou não em capital constante, barateia ou encarece a produção de moradia. A entidade FEDEVIVIENDA (2007), uma coordenadora de ONG(s) que trabalham em moradia popular, apresentou no mesmo evento em que estava a entidade dos proprietários de solo (FEDELONJAS) que existem “1.826 hectares sem nenhum pedido de licença de construção”, que 2.470 hectares sem construir estão espalhadas pela cidade de Bogotá, que solo existe e a escassez é provocada pelo mercado.

Mecanismos de gestão existem para produzir moradia e prédios para serviços na comunidade. Nas periferias metropolitanas existem bairros consolidados, urbanizados e com parcelamento, porém a edificação ainda é precária, inacabada. Nesses lugares as famílias podem receber subsídios para melhoramento, podem aproveitar que é a moradia um dos poucos patrimônios para as famílias pobres e valorizá-las, que os programas existentes para andares novos em laje própria podem ampliar-se com subsídios. Podem realizar-se pequenos prédios nos hectares que FEDEVIVIENDA localizava dentro do perímetro urbano, na forma de Programa de Arrendamento Residencial – PAR, do Brasil, entregando subsídio para os construtores deles.

Podem dirigir-se subsídios para projetos urbanizados e com parcelamento para que depois sejam edificadas moradias por desenvolvimento progressivo. E podem desenvolver-se inquéritos para os grandes proprietários e administrações que recebem isenções e/ou as outorgam; deve-se cobrar da Constituição política colombiana o Estado social de direito, a “função social da propriedade”, a apropriação indevida de incrementos de valor que foram originados pelo coletivo social.

As condições de acesso para a compra de moradia nova, para os setores com menos capacidade de compra, estão determinados pelos valores dos ingressos das famílias, e pela recuperação de incremento de valor de solo que financie o custo do solo. De outra forma os valores de moradia estarão altos, e isto deixará um maior número de famílias fora do mercado formal. Para as famílias com menos capacidade de compra, um programa arrendamento residencial como o PAR, nas periferias metropolitanas, pode ser alternativa - devido aos ciclos de expansão e contração da economia, tornam-se instáveis os ingressos regulares das famílias.

4.2.1 As organizações sociais e a política urbana.

Apresenta-se a continuação alguns elementos de situação na organizações sociais. O objetivo é a compreensão da totalidade social do trabalho de pesquisa. Mas, avisamos que não é possível aprofundar devido às limitações do próprio tema. A generalização do processo de urbanização na periferia metropolitana, no caso, expressa crescentes elementos de expansão do conflito armado nas diversas organizações dos bairros, a atividade das guerrilhas, os “paramilitares” e as instituições repressivas do Estado.

As ferramentas de gestão precisam de quem as use, quem as ative. Foi escrito anteriormente como setores sociais da elite, na administração municipal, não são garantia de confiança para investimentos de empresários organizados em suas entidades. A falta de garantia pode estender-se também para as possibilidades de participação vinculante dos setores sociais organizados diferentes

aos que controlam as instituições municipais. Por tanto a incidência de setores organizados, como os sem teto ou dos ocupantes e/ou proprietários num bairro determinado, no ordenamento territorial fica como parte da retórica escrita ou falada.

Do processo de espalhamento da vida urbana, no sentido de Lefebvre, pode afirmar-se que as relações sociais que são reproduzidas contem elementos antidemocráticos com relação à gestão do ordenamento territorial atual. Mas não é novidade essa característica para Soacha ou para Colômbia.

No país para se conseguirem títulos de lote, interpelar aos organismos da administração municipal para a pavimentação de uma rua, entre outras coisas, tem como premissa que os demandantes estejam constituídos como vizinhos, organizados e representados numa diretoria do bairro, uma “Junta de Acción Comunal” (JAC), uma diretoria de ação comunitária.

Nas décadas anteriores de 1980 os habitantes que ocupavam solo urbano, suburbano ou rural, na periferia, eram parte de processos diferenciados, alguns auto-organizados e em direta confrontação com os urbanizadores “piratas” e as autoridades municipais, outros organizados a partir de vínculos familiares e de origens regionais comuns, outros moradores organizados que derivavam da influência de organizações políticas de esquerda, e outros influenciados pelas guerrilhas de esquerda. Do conjunto, nenhuma destas agrupações entrava nos marcos legais estabelecidos. Mas faziam parte de iniciativas tendentes para a consolidação do bairro.

Algumas das organizações foram paulatinamente entrando no esquema das JAC. Como isso as diretorias de ação comunal foram institucionalizadas, perdendo o fio de conexão com os processo autônomos.

"A ação comunal cumpre um duplo papel: por um lado é um grupo de pressão que usa o nome do bairro passa petições ao governo para conseguir dinheiro do orçamento. Por outro lado, é uma organização intermediária utilizada pelo governo para manipular à população do bairro. A luta pelas melhoras no bairro se converteu num tráfico de favores" (JANSSEN, 1984).

Para finalmente dissolver os autogestionados ou ser punidos por contravenções do ordenamento territorial estabelecido: invasores, marginados ou como mínimo desinformados que ocupam encostas com risco para os vizinhos e eles mesmos. Nada mais longe da realidade que as afirmações anteriores, são as condições sociais de pobreza que motivam as pessoas na procura de moradia e as alternativas que encontram são poucas, inclusive sabendo do próprio risco.

Alguns terminaram popularizando o conceito "marginalidade urbana" (WEFFORT, e QUIJANO, 1973) para explicar que as lógicas próprias dos setores que não encaixam no regulamento. Segundo eles, são devidas a uma condição intrínseca dos habitantes. Isto é, eles próprios colocam-se à margem da sociedade. E o conceito hoje é usado na mídia para referir-se sobre a mesma coisa, generalizando. Hoje, no cotidiano, é sinônimo de criminoso, sujeito que não se encaixa na lei.

Ao contrario, os moradores da periferia e a população "informal" está integrada, esta incluída e encaixa na estrutura de funcionamento da sociedade. A legalidade ou seu oposto é parte integral da sociedade que classifica uma ou outra conduta legal. Os habitantes das periferias que compram lotes de um urbanizador "pirata" são parte central da reprodução no mercado de solo para um segmento de população que pode comprar esse tipo de mercadoria e não outra. A diferença é relacionada com a norma, a utilidade que espera um agente construtor comercial legal, e ilegal é o fator comum, os dois se apropriam indevidamente de mais-valia urbana, fazem isso em proporções e formas diferenciadas (MORENO e FRADE, 2004).

As organizações sociais de autoconstrutores ou cada família estão obrigados a procurar por eles mesmos os mecanismos que sejam possíveis para realizar progressivamente uma serie de pequenas obras para "completar" o entorno imediato do bairro. Os resultados na procurar de conexões de energia elétrica e água, são necessariamente irregulares. É preceito da Constituição política colombiana que a moradia é direito garantido para qualquer nacional. As organizações sociais e/ou de autoconstrutores sofrem prejuízo do Estado pelo des-

cumprimento do direito. Mas é um círculo vicioso que se resolve concordando em que a lei é uma expressão ideológica, que regula comportamentos desde instituições que garantem o domínio de um setor social contra outro. O confronto é normal numa sociedade de classes sociais.

O processo de generalização da urbanização carrega essas contradições sociais. Mas existem possibilidades de amenizar parte das contradições levando à prática a gestão democrática com ferramentas que existem. As melhoras de consolidação de bairros e das relações sociais democráticas nas circunstâncias de urbanização são possíveis. A legislação atual é um acúmulo de experiências históricas no país das iniciativas de reforma urbana (Giraldo, 2003) disposta para ser aplicadas pelas instituições do Estado.

As iniciativas de reforma urbana e agrária são igualadas como revoluções sociais o que é um equívoco. Na sociedade capitalista a realização dessas reformas não pressupõe a mudança de sistema social como condição previa. São ao contrário mudanças parciais que podem viabilizar melhores condições para financiar um processo de expansão da cidade e por conseguinte generalização urbana no campo. A negativa dos setores mais regressivos da ultradireita na sociedade colombiana parece contestar a ultraesquerda, desenvolvendo ciclos que não permitem transformações democráticas elementares.

Por um lado, as organizações guerrilheiras, longe de ter controle, têm apenas influência sobre alguns setores que são apoio para elas, e ainda que simpatizar com elas não reverte em atividades que tendam para processo de consolidação de bairro. Essas organizações guerrilheiras terminam por ser referente de uma outra alternativa onde as organizações sociais são suplantadas por eles na tarefa de liderar e realizar mudanças.

A partir do processo de reinserção na vida civil de algumas organizações paramilitares Autodefesas unidas da Colômbia AUC (2002) começaram a ter influência nos bairros onde antes tinha as guerrilhas. As instituições de repressão do Estado atuam e têm influência em bairros com pequenas bases do exército e programas assistenciais em saúde ou lazer, cidadela Sucre é exemplo disso.

Nestos últimos anos com o pretexto de combater as guerrilhas, suas milícias urbanas, ou o crime organizado, paramilitares reorganizados clandestinamente nos bairros e algumas vezes em combinação com a força pública (polícia e exército) perseguem entidades e lideranças independentes dos novos processos de organização, ou simplesmente espalham o medo e horrores próprios do conflito no campo. Fazendo que os moradores da periferia sul da região metropolitana sejam também vítimas da violência do Estado (MOVICE, 2009).

Desde 2008, em Soacha, 16 jovens desapareceram. Depois, foram reportados pelo exército nacional como baixas de combate de algum dos grupos insurgentes. Atualmente, os “falsos positivos” - nomeação dos casos – são, no país, mais de uma centena, e existem alguns oficiais incriminados, tendo sido comprovado o oferecimento de dinheiro a esses jovens por eles, com a justificativa de trabalho em outra região. Depois de algum tempo, apareciam mortos como parte da política de derrota militar à insurreição do atual governo (MOVICE, 2009).

Esse é o traslado da guerra para a periferia metropolitana. O medo espalhado no campo contra os camponeses é agora o medo entre os moradores dos bairros na área sul da região metropolitana. Isso, potencialmente, desorganiza até impossibilitar o funcionamento das organizações sociais.

Outros elementos necessários a se destacar são os que já se desenvolvem de tempo atrás nas próprias organizações sociais. Por exemplo: no início da consolidação do bairro, quando as necessidades são geradas dentro do próprio bairro ou quando são motivos externos. O surgimento de lideranças, e a solidariedade, facilitam demandar das autoridades municipais. Em outros momentos as lideranças são obstáculo pelo desenvolvimento do proselitismo alheio da comunidade. Às vezes, dinâmicas de solidariedade mudam para comportamentos individualistas, e os mecanismos de participação são suplantados. Inclusive até estagnar as próprias organizações.

Estes argumentos ajudam para explicar como os mecanismos de participação que se realizam na formulação de um POT ou as audiências públicas para debater um Plano Parcial, por exemplo, não contam com uma caracterização dessas organizações sociais, terminam na maioria das vezes em exposições de informações. A participação nos mecanismos de discussão sobre ordenamento territorial parece culminar quando a população, conduzida com o discurso de inclusão, termina sabendo que é um "cidadão" que é proprietário e que deve tributar para o município (DUREAU, 1994).

Além das dinâmicas que estabelecem as reivindicações também contam as influências eleitorais ou de clientelismos em relação à administração municipal ou nacional. Esse tipo de dinâmicas fortalece o individualismo, e favorece o clientelismo de todo tipo, nas lideranças.

Outro setor organizado, mas externo à cotidianidade dos habitantes do bairro, são as ONG(s). Elas nem sempre estiveram lá. Na Colômbia, em particular, as organizações sociais durante as décadas de 1960 até 1980 foram assistencialistas, de origem religiosa composta pelos próprios clérigos, por voluntários laicos ou entidades que realizavam programas de extensão para comunidades, como as universidades; e finalmente as organizações políticas de todas as orientações. Se afirmam assistencialistas, porque a comunidade era um veículo de instrumentalização de alguma delas.

As ONG(s), denominam-se o terceiro setor, hoje complementam e em algum momento até suplantam o assistencialismo das instituições do Estado, com recursos mistos vindos do setor privado, de outras ONG(s) internacionais ou do próprio orçamento nacional. Este tipo de setor procura que a comunidade melhore em aspectos que fazem parte do caráter empresarial da ONG, como assessoria técnica, educação ou emprego, entre outras. A diferença é que elas só procuram sua própria existência, por isso não estão comprometidas ideologicamente mais do que com elas mesmas.

Algumas das ONG(s) são intermediárias entre setores de população nos bairros e as autoridades municipais nas polemicas públicas sobre ordenamento ter-

ritorial, fundamentalmente por questões de conforto ambiental relativamente inexistentes nas encostas de Soacha. Finalmente, elas dão continuidade conceitual ao predomínio da norma, as ONG(s) de uma forma ou outra institucionalizam as possibilidades das organizações sociais de base. Isto é, de forma similar às JAC.

As duas, a maioria das JAC e as ONG(s), podem assumir um papel difuso em relação aos habitantes do bairro, mas são de muita importância institucional porque desmobilizam a comunidade, fragmentam as reivindicações específicas, dos jovens, dos velhos, das mulheres, dos negros, dos indígenas. Podem identificar necessidades e as institucionalizam, antes que se transformem num fato potencial de mobilização social; nesse sentido são formas de controle social (MORENO e FRADE, 2004).

Como síntese da situação das organizações sociais, tem-se: a piora das condições já existentes para reivindicações de direitos mínimos; o conflito armado que está presente na região por causa da chegada da população deslocada violentamente do campo desde 1999; finalmente, hoje o conflito armado que ocorre também na periferia metropolitana, ainda que os assassinatos dos “falsos positivos” aconteçam em outros lugares do país. Não conseguimos antecipar nenhuma outra conclusão, por ultrapassar o limite da própria pesquisa e das limitações do pesquisador.

Capítulo 5

5.1 Ponderações das tendências na periferia sul da região metropolitana.

As relações sociais para produzir solo a ser urbanizado em Soacha se encaixam no conceito do urbano de Lefebvre. Áreas de terreno que foram exploradas como formas tipicamente rurais são, novamente, exploradas como solo urbano, às vezes de forma ilegal, às vezes de forma legal. Nas encostas e nas áreas de terras planas, é realizado o processo de urbanização. Pelo histórico ilegal da atividade dos agentes construtores comerciais, o parcelamento e a edificação acontecem antes de haver redes de infraestruturas. O campo, como solo suporte, muda de uso sem muitas adaptações na paisagem agreste das encostas ou da simplicidade das parcelas agrárias anteriores.

As relações sociais de produção rurais não predominam, necessariamente, nas zonas demarcadas pelo plano de ordenamento como rurais. Afirmamos que elas, pela própria lei 388, terminam quase equiparadas com solo urbano de expansão. O solo suburbano é assimilado dentro do rural no plano de ordenamento, contribuindo nessa equiparação também para solo urbano. A realidade do mercado de solo vai incorporando valores, ou, potencialmente, incrementos, que diferenciam em muito uma forma produtiva rural e sua expectativa de mais-valia, com relação a uma urbana. Isso faz com que a transição seja do urbano ao campo. Não é urbana ao rural, porque as condições de localização ou de vizinhança com o perímetro de Bogotá com o de Soacha inibem atividades agrárias de grande produtividade.

Nas áreas rurais que apresentam boa relação funcional com redes rodoviárias, apresentou-se atividade agroindustrial de flores, por exemplo, pela sua rentabilidade. Só nesses casos, o urbano avança no rural. Mas, não é o caso do município de Soacha.

Soacha, pela caracterização que realizamos, é parte de uma tendência de transição na região da periferia da metrópole de Bogotá, que indica a generalização do urbano ao campo. Todavia, pelas características morfológicas e físicas do processo de urbanização, precariedade, a área sul da região metropolitana termina fazendo parte do processo concentrado do desenvolvimento, conforme mostram os argumentos dos cenários regionais, os quais foram caracterizados, também, por várias entidades.

A vizinhança de solo conurbado entre Soacha e Bogotá facilitou com que a “escassez econômica” de solo para os setores mais pobres fosse atendida como oferta de solo em Soacha. Entretanto, outros solos em Bogotá eram reservados para outros setores que ofereceram maior lucro para proprietários de solo, construtores e proprietários de imóveis residenciais. O solo da região sul ficou, assim, separado pelos tipos de solo produzidos, bem como pelos tipos de produtos construídos para moradia.

Na região metropolitana de Bogotá, desenvolve-se um efeito centrípeto reconhecido pelo “cenário” concentrado que classifica o Conpes. Ao mesmo tempo, há outro efeito centrífugo, com as áreas segregadas residenciais que se diferenciam pela condição econômica de seus moradores. Uma delas, moradias com qualidades precárias, com solos urbanos sobre-explorados em atividades agropecuárias ou de mineração, que não oferecem obras de urbanismo prévias. Também experimenta efeito centrífugo com os usos industriais, que, como sublinha o PDM de Soacha, apenas tem relacionamento espúrio com o município. O incremento das Zonas francas, fabricação de manufaturas, no oeste da região metropolitana é um exemplo contemporâneo da relação de aproveitamento unilateral da indústria no território.

Existe um palimpsesto, uma preexistência, ou uma série de condições morfológicas similares, que tão logo uma zona é urbanizada, ainda são reconhecíveis. Elas são as “marcas” da forma produtiva anterior. Nas primeiras fases, os traçados dos bairros eram derivados das parcelas agrícolas pré-existentes. Em outros casos os bairros eram (e ainda são) realizados perto de crateras de exploração de areia ou de rocha.

Os bairros cresciam de forma expansiva, um ao lado do outro, relativamente contíguos. O vestígio do caminho rural era suplantado pela rodovia feita em asfalto sobre o mesmo traçado. O palimpsesto era o sistema de caminhos rurais, os limites de lotes rurais, construídos ou naturais, que depois foram parte do traçado dos quarteirões. O próprio sistema de rodovias estendia-se, esticava-se, como eixos em solo agrícola, que logo iriam incorporar-se da mesma forma que o urbano. Depois, iam os fios de condução elétrica e outros sistemas infra-estruturais.

A tendência de avanço da periferia metropolitana sobre pequenas cidades tem transformado o entorno campestre para relações sociais tipicamente urbanas, ainda mantendo o entorno. Na área sul, as ocupações de solo para moradia são desenvolvidas, ainda hoje, nos morros vizinhos, ou relativamente perto do Distrito de mineração de Soacha.

O desenvolvimento do meio técnico-científico na região é desigual. Habilitam redes de sistemas de rodovias e de comunicações similares com os de maior qualidade da cidade núcleo na periferia norte da região metropolitana, que alguns setores sociais usam porque têm como consumir esse tipo de serviços privados. São geradas, também, características similares para áreas de agroindústria e indústrias no *hinterland* da região, por exemplo, na produção de flores.

Em resumo, a morfologia na região metropolitana tem tendências de polaridade nas condições das formas de crescimento, de condições precárias de solo urbano que começam sendo parcelados, logo edificadas e, só de último, urbanizadas, não necessariamente de forma completa. Em outro patamar, solos conservados para paisagem com alto valor de troca para urbanizações do tipo condomínio. A região apresenta segregação residencial por setores sociais, que terminam constituindo de Soacha um subcentro de segregação precária de moradia na região metropolitana.

5.1.1 A escala do bairro na periferia da região metropolitana.

O avanço da realidade urbana sobre o campo é desigual em relação ao território. A periferia da metrópole bogotana, pela escala, faz das pequenas cidades o limite da cidade núcleo. Na área sul da metrópole, Soacha é um primeiro limite, e, sucessivamente, Sibaté é o segundo.

A primazia da metrópole de Bogotá mudou a relação de limite de um território, apenas determinado pelo uso da ocupação do solo em moradia, um bairro, para uma outra relação de território mais complexa, que responde múltiplas possibilidades de uso e ocupação do solo, a cidade. Para as pessoas da região metropolitana, e em especial para as que habitam a área sul, é uma abstração o limite da região, a periferia é difusa. Do ponto de vista das pessoas que moram lá, é o bairro onde a generalização da urbanização acontece.

O bairro pode ser entendido como território de autorreconhecimento, de identidade interpessoal, de origens comuns tanto étnicas, geográficas, familiares entre outras. É um âmbito coletivo onde subjaz o individualismo do camponês recém-chegado, até a solidariedade de quem já conhece mecanismo de subsistência.

O bairro se transforma em uma materialidade que permite conhecer um “mapa” delimitado das ruas que frequenta uma pessoa. A materialidade das relações sociais. Pelo caráter relativamente incompleto daquelas pequenas cidades da periferia, como Soacha, e sua relativa dependência dos núcleos metropolitanos, o bairro expressa a condição metropolitana contraditória da solidariedade ou o individualismo.

A periferia metropolitana também avança sobre o campo, introduzindo anonimato, despersonalização e individualismo. O bairro também reproduz hoje os sintomas do medo social pelo traslado do conflito armado na periferia metropolitana.

A condição de cidadão da metrópole significa, simbólica e materialmente, certo *status* de superioridade sobre o que é provinciano, rural, ou periférico, inclusive. Isso gera que o conteúdo da palavra urbanização seja sinônimo de civilização e, às vezes, seja contraposto à barbárie da periferia ou do mundo rural. Esse conteúdo pode contribuir mais nas tendências já concentradas no núcleo metropolitano e piorar a segregação existente.

O bairro está caracterizado pelo crescimento progressivo, pois permite incrementar o adensamento das moradias com outras famílias que fazem parte da rede social de solidariedades diversas ou simples aluguel. A escala de bairro deve realocar-se no ordenamento territorial municipal para que seja uma correlação social que possibilite a obrigação e a realização dos direitos mínimos para seus moradores. As concepções de cidadania fizeram com que os moradores fossem caracterizados como sujeitos de tributo e de obrigações em relação ao Estado social de Direito que, desde 1991, apenas significaram reconhecimento das próprias regras para com o conjunto social. A recuperação do incremento de valor de solo, indevidamente apropriado, deve ser além da parte do processo de gestão para a criação de solo urbano, parte, também, reivindicado pelos moradores dos bairros, pois eles pertencem a esse conjunto social e criaram tais valores agregados do solo.

5.1.2 A gestão da política urbana na região.

O ordenamento territorial na região metropolitana não instituiu um ente da região da metrópole de Bogotá. Em seu lugar, foi estabelecido um convênio, Região Capital, entre o prefeito do D.C. e o governador de Cundinamarca. O desenvolvimento do convênio objetiva fortalecer as condições de competitividade entre as empresas que operam na região. Os projetos de transporte para a região metropolitana, por exemplo, são postos em segundo plano em relação à organização das empresas locais, ou da dinâmica endógena do mercado local de exportação. O convênio prioriza, portanto, os planos de desenvolvimento municipal e departamental de cada assinante, e não os POT(s) dos municípios com as iniciativas de planos mestres ou de assuntos de influência regional.

A região metropolitana é o território funcional ao desenvolvimento atual do sistema social e, no caso o convênio Região Capital, é o esquema de gestão de governo dos empresários e dos governantes de turno. O ordenamento territorial de cada município, sua vigência e validade superior aos governantes é transversalmente posto em segundo plano pelo convênio. As características, atributos e métodos do planejamento nos municípios, produto da lei 388, revela a fraqueza e incoerência da ausência de uma perspectiva, pelo menos regional, do planejamento.

A iniciativa privada no governo, nas cidades e na região metropolitana tem sido bem acentuada, é quase uma instituição paralela ao regime municipal. A Câmara Colombiana de Comercio de Bogotá CCB é pioneira nisso. Os agentes construtores comerciais legais organizados na Câmara colombiana da construção, CAMACOL, e a Federação colombiana de *lonjas* e propriedade raiz, FEDELONJAS (imobiliários), acompanham e desenvolvem iniciativas na região metropolitana, para que seus filiados consigam as rentabilidades esperadas na perspectiva da competitividade internacional. A Mesa de Planificação Regional Bogotá – Cundinamarca - foi uma primeira oportunidade, na qual a região foi caracterizada e em que foram discutidos os lineamentos gerais de planificação atual.

Essas entidades privadas não negam as leis e suas ferramentas jurídicas, só que elas devem ser parte de um processo de negociação, em que as entidades são o bloco mais coeso, comparado com as instituições do Estado. De forma separada, as iniciativas do governo nacional e as prefeituras terminam entrando em contradição pelas políticas que cada setor tem, ou pela quantidade do repasse do orçamento nacional. Somadas, então, são a ausência do ente territorial regional e a lei orgânica nacional de ordenamento territorial.

O âmbito das agendas comuns não é parte da regulamentação ou da legislação vigente sobre ordenamento territorial, são acordos que representam as aspirações de rentabilidade nas metas de competitividade que as empresas privadas procuram, usando parte do dinheiro público. A possibilidade de participação

democrática dos moradores fica mais complexa nas agendas ou convênios como Região Capital. Já eram nos POT(s), que terminavam em oficinas informativas, porque os relatórios com os conteúdos da participação democrática não são vinculantes com a aprovação do POT.

As tendências das realizações do convênio são de consolidação de um “cenário concentrado”, porque as condições de competitividade têm como centro as possibilidades de exportar, e os serviços à produção, que estão dirigidos com o mesmo objetivo. O que estava previsto no Conpes 3256 e no macro-projeto de moradia tipo VIS, Cidade Verde, acompanha essa mesma tendência.

Recentemente, a própria Corte Constitucional, com sentença de 4 de março de 2010, declara inconstitucional o artigo 79 da lei nacional do Plano Nacional de Desenvolvimento, PND, lei 1151 de 2007, do governo, que afirmava que os macro-projetos de interesse social nacional (moradia para os setores mais pobres VIS) “se entenderiam como incorporados no POT”. A Corte Constitucional, com isso, declara que a autonomia administrativa e a participação, pelo menos da câmara de vereadores na aprovação deste tipo de iniciativas, foram desconhecidas na lei do PND.

As consequências da declaração da Corte Constitucional não podem ser antecipadas neste trabalho, mas sim são relativamente óbvios os problemas que um projeto desse tamanho, que pressupõe de recursos financeiros para infraestruturas, mobilidade, por exemplo.

Outra característica da tendência na região metropolitana é o processo da dinâmica demográfica que segundo Giraldo, 2003, que vai no sentido de megalópole. Essa dinâmica demográfica concentra ou termina adensando o solo dos municípios da conurbação oeste e sul. Os agentes comerciais construtores legais realizam, e realizaram, todo tipo de negociações com as instituições municipais, para interferir em seu benefício no planejamento de áreas de expansão ou de zonas suburbanas, a fim de desenvolver projetos imobiliários. Os elementos de improbidade entre a administração municipal de Soacha e de outras instituições sobre o POT, ou parte de seu articulado, são evidências da concor-

rência dos agentes construtores pela produtividade do solo nas operações urbanas que se apresenta nas câmaras de vereadores ou com os prefeitos.

Ainda que o macro-projeto “Cidade Verde” seja apresentado como uma iniciativa para diminuir o déficit de moradia para setores sociais pobres e para gerar emprego local, o que é verdade, ele representa, também, uma oportunidade rápida de negociação entre o setor privado e o governo nacional para criar solo urbano. O problema em sequência é que os ônus derivados dessa operação urbana sejam realizados em forma equitativa, que os valores indevidamente apropriados sejam cobrados tão rapidamente como a declaração do macro-projeto.

Os agentes construtores e imobiliários, que são proprietários do solo, tiveram um efeito gerador de mais-valia com as informações que foram “antecipadas” pelos documentos relacionados ao macro-projeto e ao POT Soacha, ainda com as confusas classificações de solo e tratamentos urbanos deste último. A realização dos benefícios está garantida para agentes construtores e imobiliários, inclusive com a sentença da Corte Constitucional. Um valor a mais, já se tem os lotes que estão relacionados com os projetos.

Um outro problema que dificulta a situação anterior é o subsídio que o governo nacional outorga para as unidades de moradia fabricadas. Com um discurso para atender o déficit de moradias necessárias ao subsídio, uma política urbana necessária para as famílias com pouca capacidade de consumo, pode-se terminar garantindo os valores comerciais pedidos pelo solo pelo proprietários, com a desculpa de agilizar negociações improdutivas para fixar os ônus de mais-valia.

Se acontecesse dessa forma, não teria cobro dos ônus de mais-valia, as instituições e autoridades do município de Soacha poderiam recorrer a outras formas de financiamento, inclusive novos tributos sobre os já empobrecidos habitantes do município. O exemplo contemporâneo é o imposto por iluminação pública das ruas, cobrado a seus habitantes nas contas de energia elétrica. Em nenhum outro município da região é cobrado algo similar.

No povoado “centro poblado”, que classifica o POT de Soacha, enquadra-se um processo de avanço do urbano sobre o campo, por exemplo, Chacua a meio caminho de Soacha e Sibaté. O reconhecimento morfológico deixa evidente essa possibilidade. Um lugar de moradias de camponeses que tende a ter tramas urbanas semelhantes com as dos bairros da cidade. As origens deles estão relacionadas às divisões parcelarias ao longo do crescimento demográfico das antigas famílias, localizadas previamente ali e, seguramente, com forâneos. Como não desaparecem as relações rurais na região, esse processo morfológico de crescimento regional é relativamente normal, mas cobra maior importância pelas características de tratamento urbanístico com que o POT Soacha equipara o solo rural com solo potencialmente urbano.

O que pode ocorrer, caso se mantenha a tendência, é a piora das condições do avanço urbano. A concentração de moradia em Soacha, sem melhora substancial de equipamentos e sistemas de transporte coletivo, podendo aumentar os elementos de estagnação, porque, segundo os dados de pobreza e indigência do governo, DNP, existe estagnação devido à recorrência da situação, pelo menos há uma década.

A dinâmica progressiva, com a discussão aberta sobre a captura da mais-valia como um dos recursos ou ferramentas para realizar as reformas no planejamento territorial, pode terminar só como ideologia.

A bibliografia de referência mostra que um processo similar está sendo desenvolvido no conjunto das regiões metropolitanas mais importantes da América Latina. Com desigualdades e situações particulares em cada país, os preceitos de “função social da propriedade”, a captura ou cobrança tributária dos incrementos de valor no preço do solo, discutem-se e se complementam com as experiências particulares.

A discussão sobre o tema “tirou do estreito marco nacional” o exercício do planejamento na Colômbia. Segundo Del Castillo (1995), o país passou um tempo “fechado”, fazendo experiências nacionais, sem refletir sobre o contexto inter-

nacional. Essa experiência recente da lei 388, de 1997, é reconhecida e valorizada nos âmbitos especializados na América Latina (SCHECHINGER, 2003). A Lei conseguiu ser um ponto de referência na busca de ferramentas para a reforma urbana na história colombiana atual (GIRALDO, 2003), isto é, o impacto da discussão atingiu as instituições educativas nacionais, as instâncias do planejamento nacional, todas as administrações municipais e os três poderes na Colômbia. Repercutiu no panorama empresarial, a ponto destes fazerem hoje parte do planejamento.

Fica localizada a tendência no contra-sentido da realidade concreta da periferia sul da região metropolitana de Bogotá. Uma Soacha subcentro de segregação precária, versus as ferramentas de gestão democrática que abriram a discussão sobre o centro da estrutura de nossas cidades, sobre a propriedade do solo e sobre as possibilidades de melhorar o atual processo de urbanização generalizada. A política urbana de captura do incremento de valor indevidamente apropriado coloca a planificação urbana possível de ser reivindicada no bairro, na base social concreta das relações sociais coletivas, que foram as que criaram o maior valor do solo, e não o proprietário, o latifundiário, individualmente.

Referências.

Citados no texto:

ALFONSO R, Oscar A. Bases para el analisis prospectivo de la región metropolitana de Bogotá: uso de territorio y localización de actividades y de población. Secretaria distrital de planeación D.C. Mayo de 2008.

ALFONSO R, Oscar A. La inoperancia del subsidio nacional a la vivienda de interés social y prioritaria en Bogotá. VIII Seminario de Investigación Urbana y Regional Gobierno de municipios y aglomeraciones urbanas. Asociación Colombiana de Investigación Urbana y Regional, ACIUR 2009

ARAUJO, Tania B. de. Ensaio Sobre o Desenvolvimento Brasileiro: Heranças e Urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, Aroldo. de - Vilas e cidades do Brasil colonial - ensaio de geografia urbana retrospectiva, São Paulo, USP, 1956.

AZEVEDO, Sérgio; PRATES, Antonio A. P. . Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva. Anuário Ciências Sociais Hoje, São Paulo, v. 1, p. 122-152, 1991.

BOGOTÁ, Alcaldia de Bogotá. Secretaria Distrital de Planeación (SDP) Participación en Plusvalía: resoluciones por Unidades de Planeamiento zonal. Disponível em: <http://www.sdp.gov.co/www/section-2050.jsp> Acessado em: 03/03/2009.

CANO, Wilson; FERNANDES, Ana Cristina. O Movimento do Pêndulo: justiça social e escalas espaciais no capitalismo contemporâneo. Em Org: Clélio Campolina Diniz Mauro Borges Lemos. Economia e Território. Editora UFMG. Brasil. 2005

CARRILLO, Jose Luis Barradas. Ciudad de México: una megalópolis emergente el capital vs la capital. Universidades de la red de cuadernos de investigación urbanística, Madrid, novembro de 2004. Disponível em: www.aq.upm.es/.../public/ciu/num/ciu_38.html. Acessado em: 03/03/2007.

CASTELLS e Hall, Manuel e Peter. Tecnópolis del mundo Madrid Alianza editorial 1994

CASTELLS, Manuel. La ciudad informacional Madrid Alianza editorial 1989

CCB SAAVEDRA, María Fernanda Campo. Bogotá-Cundinamarca . Hacia una región competitiva bases del plan regional de competitividad 2004 – 2014 . Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá CCB 2003

CEBALLOS, Marcela; HOYOS, Diana. El impacto de la descentralización en Colombia: aproximación a la democracia y al desempeño gubernamental en el nivel local, 1988-2000. Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe - Programa Regional de Becas. S/I: CLACSO, 2002

CLICHEVSKY, Nora. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL/Naciones Unidas, n. 75. dezembro de 2003

CODHES Informa Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 75. Bogotá, 22 de abril de 2009 Disponível em: http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=61&Itemid=50 Acessado em: 03/03/2009.

CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES Comportamiento del desplazamiento 1985 2005. 2006. Disponível em: http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=54&Itemid=50

mid=51 Acessado em: 03/03/2009.

COLCIENCIAS-CEDE, Universidad de los Andes, convênio Gobernación de Cundinamarca. Tendencias recientes de ocupación territorial em Bogotá y la Región. Bogotá. 2000.

COLÔMBIA, Corte constitucional Comunicado No. 13 C-149-10 Jorge Ivan Palacio Palacio. Macroproyectos de interes social nacional. Definicion, formulacion, ejecucion y financiacion por el gobierno nacional. (articulo 79 ley 1151 de 2007) Marzo 4 de 2010 disponible em <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/SENTENCIAS%20DE%20CONSTITUCIONALIDAD%20DE%20INTERES.php> acessado em 7/03/2010

COLOMBIA, MAVDT Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Resolución número 1687 de 2009, por medio de la cual se adopta, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional 'Ciudad Verde' en el municipio de Soacha, Cundinamarca. Diario oficial 47469 11 de agosto de 2009. Disponible em: http://servoaspr.imprenta.gov.co/diariop/diario2.nivel_5 Acessado em: 08/08/2009

COLOMBIA, Republica de. Constitución política de Colombia. 1991 Disponible em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125> Acessado: em 02/02/2007.

COLOMBIA, Republica de. Ley 388 de 1997. Disponible em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339> Acessado: em 02/02/2007.

CONTRALORÍA, de Bogotá D.C. De Bogotá a la región. Apuntes para un modelo de desarrollo regional. 2003

COPELLO, Maria Mercedes Maldonado Los principios éticos y jurídicos em materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombia. (org). Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9º de 1989 y 388 de 1997. Bogotá: Alcaldía Mayor, 2003.

CUERVO, Luis M; GONZÁLEZ, Josefina. Industria y Ciudades en la era de la mundialización. Bogotá: Editores Tercer Mundo, 1997.

CUNDINAMARCA, Gobernación de Cundinamarca, Plan de desarrollo departamental. Audiencia provincial Soacha. Soacha. Febrero 2008.

Cundinamarca, Gobernación de Cundinamarca. Secretaria de planeación. Oredenanza 19/91 1991.

CUNDINAMARCA, PNUD. Gobernación de Cundinamarca, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Política pública de asentamientos humanos de Soacha, em Foro política pública de asentamientos humanos de Soacha. Soacha, 28 de Septiembre de 2009. Disponible em <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=a-b020101--&x=59524> acessado em 3/02/2010

DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia DANE cesos 2005. Disponible em: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category§ionid=16&id=496&Itemid=996 Acessado em: 03/03/2009.

DAVIS, Mike. "Planeta de favelas: a involução urbana e o proletariado informal". In SADER, Emir (org.). Contragolpes. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEL CASTILLO, Juan Carlos; Bogotá, tránsito a la ciudad moderna 1930 -1950. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.

DEL CASTILLO, Juan Carlos. Salazar, José. República de Colombia, Ministerio de desarrollo económico, viceministerio de vivienda, desarrollo urbano y agua potable, proyecto de apoyo a la gestión urbana, COLCIENCIAS 93/001 La planeación urbanística em Colombia. Evolución y perspectivas. Bogotá noviembre de 1995.

DNP Departamento Nacional de Planeación Plan nacional de desarrollo. Estado comunitario: desarrollo para todos. 2006 2010 Departamento Nacional de Planeación 2007

DNP, Departamento Nacional de Planeación Documento Conpes 3256 República de Co-

Colombia Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca Bogotá, D.C., diciembre 15 de 2003

DNP, Departamento nacional de planeación DPN Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad Bogotá, febrero de 2006. Disponible em: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Educaciónyculturasaludempleoypobreza/PolíticasSocialesTransversales/Promociónde laequidadyreduccióndelapobreza/tabid/337/Default.aspx> - Acessado em: 03/11/2009.

DONGHI, Tulio Halperin. Historia contemporánea de América Latina. 14.ed. Madrid: Alianza, 1993.

DUREAU, Françoise, Flórez, Carmen Elisa y Hoyos, Maria Cristina. Las formas de movilidad em la población de Bogotá y su impacto sobre la dinámica del área metropolitana: metodología de un sistema de encuesta. Em desarrollo y sociedad. Cede. Universidad de los Andes. No 34, Bogotá, septiembre, 1994

Eltiempo.com preços do solo na área sul da região metropolitana. disponível em: http://clasificados.eltiempo.com/aviso/1003694897/COMPARTIR_SOACHA/ZONA_SUR acessado em 15/03/2010.

ETCHEGARAY, Alberto; GIRALDO, Fabio; MEJÍA, Javier; McDONALD, Joan. Las reformas sociales en acción: vivienda LC/L.1057-P/E, Serie políticas Sociales, CLACSO, n. 20, outubro de 1997.

FEDELONJAS. Federación colombiana de lonjas de propiedad raiz. El proceso de la aplicación de la Ley 388 de 1997. La perspectiva de la sociedad civil. Em Seminario 10 años de la Ley 388 de 1997. Ed. Fedelonjas. Bogotá 2007.

FEDEVIVIENDA. Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular. Aporte al ordenamiento urbano y la consolidación de la política del suelo. Em Seminario 10 años de la Ley 388 de 1997. Ed. Fedevivienda. Bogotá 2007.

FRIEDMANN, John. Futuros de la ciudad global. El rol de las políticas urbanas y regionales em la región Asia-Pacífico, EURE, Santiago, v.23, n.70, dezembro de 1997.

GARZA, Gustavo. Concentración financiera em la Ciudad de México (1960-2001). EURE (Santiago), Santiago, v. 31, n. 92, mayo 2005. Disponible em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009200002&lng=es&nrm=iso. Acessado em: 24/06/2008.

GEDDES, Patrick. Ciudades em evolución. Buenos Aires: Infinito, 1960.

GIRALDO, Humberto Molina. Territorio y ordenamiento urbano. Em Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9º de 1989 y 388 de 1997. Bogotá: Alcaldía Mayor, 2003.

GOUËSETH, Vincent. Bogotá: nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbana em Colombia em el siglo XX. Tercer Mundo editores Bogotá. 1998

GUZMÁN, Ángela Inés. La ciudad del río Honda. Editorial: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes, Bogotá, 2002.

HARDOY, Jorge E.; SATTERTHWAITTE, David. Las ciudades del tercer mundo y el medio ambiente de la pobreza. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1971.

Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade IETS URANI, A., A. Fontes, et al. Uma análise das condições socioeconômicas da região metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Iets 2007. Disponible em: http://www.iets.org.br/biblioteca/Desenvolvimento_da_Regiao_Metropolitana_do_Rio_de_Janeiro.pdf Acessado em: 16/09/2008.

JANSSEN, Roel. Vivienda y luchas populares em Bogotá. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá. 1984.

JARAMILLO, Samuel. Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Bogotá: Ediciones Uniandes, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 1994.

JARAMILLO, Samuel. Notas sobre el mecanismo de participación em plusvalías. En Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9° de 1989 y 388 de 1997. Bogotá: Alcaldía Mayor, 2003.

KOSÍK, Karel. Dialéctica de lo concreto. Cidade do México: Grijalbo, 1963.

LEFEBVRE (a), Henri. El derecho a la ciudad. Tradução de J. González-Pueyo, Barcelona: Ediciones Península, 1969.

LEFEBVRE (b), Henri. El Materialismo Dialéctico. Editorial La Pleyade Buenos Aires, 1969.

LEFEBVRE, Henri. De lo rural a lo urbano. Antología preparada por Mario Gaviria. Barcelona: Ediciones Península, 1978.

MARKUSEN, Ann. V Em Org: Clélio Campolina Diniz Mauro Borges Lemos. Economia e Território. Editora UFMG. Brasil. 2005

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã. (1.ed: Bruxelas, 1846). São Paulo: Boitempo, 2007.

MATTOS, Carlos A de. Crecimiento metropolitano na América Latina, Los Angeles como referência? Em Org: Clélio Campolina Diniz Mauro Borges Lemos. Economia e Território. Editora UFMG. Brasil. 2005

MELO, Marcus André Barreto Campelo. Classe, Burocracia e Intermediação de Interesse na Formação da Política de Habitação. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XII., 1988, Águas de São Pedro, São Paulo. 1988.

Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca. Disponível em: http://www.regionbogotacundinamarca.org/observatorio/index.php?option=com_docman&Itemid=53
Acessado em: 05/08/2007.

METROVIVIENDA Boletín número 1 a 5. 2009. Disponível em: http://www.metrovivienda.gov.co/portel/libreria/php/enlaces_dinamico.php?url=http://www.metrovivienda.gov.co/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.0502&titulo_pg=Prourbanisticos%20banner&l_id=767&l_t_j=4 acessado em 10/10/2009

MILANOVIC, Branko; BUSTILLO, Rafael Muñoz de. La desigualdad de la distribución de la renta en América Latina: situación, evolución y factores explicativos, América Latina Hoy, Salamanca, Universidad de Salamanca, número 48, pp. 15-42, abril, 2008.

MOLINA, Humberto. Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca Consultoría sobre Población Contrato No 0103020006 del Proyecto PNUD /CO L /01 /030 Informe Final 22 diciembre 2004 Disponível em: www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/.../3256.Estrategias%20para%20el%20re-gión%20bogotá-cundinam Acessado em: 05/08/2007.

MONTENEGRO Lizarralde & cia Ltda. Arquitectos. Revisión y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Soacha. Del Departamento de Cundinamarca.6. COMI-SIÓN TRIPARTITA, 2007.

MORENO Blanco, Omar Enrique, FRADE, Peña Nayibe . Formas de crecimiento urbano regional, en el caso de las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar, y Usme, y el municipio de Soacha. Bogotá: Universidad la Gran Colombia / Editora Continental, 2004.

MOVICE, Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado. Audiencia pública sobre "Falsos Positivos" Junio de 2009. Disponível em: http://www.movimientodevictimas.org/index.php?option=com_content&task=view&id=352&Itemid=1 Acessado em: 03/07/2009.

OCAMPO, José Antonio. Más allá del Consenso de Washington. Universidad Autónoma de México UNAM, Cidade do México, v.3, n.7. Disponível em: <http://www.ejournal.u->

nam.mx/ecu/ecunam7/ecunam0701.pdf. Acessado em: 03/09/2006.

OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma re(li)gião, SUDENE, Nordeste: planejamento e conflitos de classes: Paz & Terra, Rio de Janeiro 1985.

OMEGNA, Nelson. A cidade colonial. (Coleção Documentos Brasileiros, 110). Edições: J. Olympio. Rio de Janeiro, 1961

PDM Plan de desarrollo municipal de Soacha 2008-2011. Soacha para vivir mejor. Alcaldia de Soacha, acuerdo 18 de 2008.

PIMENTEL, Spensy. Palmares virou muitos. Revista do Brasil, LOCAL, n. 18, novembro de 2007, pagina 14 a 17.

POT Bogotá. Decreto 190 de 2004. Alcaldia de Bogotá. Disponível em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935> Acessado em: 03/03/2005.

POT Bogotá. Decreto 619 de 2000. Alcaldia de Bogotá. Disponível em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935> Acessado em: 03/03/2005.

PRADILLA COBOS, Emilio. Contribución a la "teoría urbana": del Estado a la "crisis urbana". México DF: Editorial UAM Xochimilco, 1984.

PRADILLA Cobos, Emilio. Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo. Seminario internacional La globalización mundial y la planeación urbano-regional, perspectivas para América Latina, Medellín Colombia. 2007

PRADILLA COBOS, Emilio. Metropolis y megalopolis en América Latina. Revista Espacio en Blanco, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, n. 1, primeiro semestre de 1999.

PRADILLA Cobos, Emilio. Neoliberalismo, globalización, regiones y ciudades en crisis Publicado en 169 marzo 2003. La Nación. México. 2003.

PRADILLA, Cobos Emilio. Capital estado y vivienda en América latina. Cidade do México: Fontamara 27, 1987.

PROYECTAN aumento de la población urbana para 2050. Radio de las Naciones Unidas, s.l., 26/02/2008. Disponível em: <http://www.un.org/radio/es/7753.asp> Acessado em: 02/05/2008.

RIBEIRO, Ana Clara Torres Faces ativas do urbano: mutações em um contexto de imobilismos em (comp.). Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Reforma urbana e gestão democrática: promesas e desafios do estatuto da terra. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROSA, Lucelina Rosseti. Ferreira, Darlene Aparecida de Oliveira. As categorias rural, urbano, campo, cidade: a perspectiva de um continuum. Em Cidade e campo, relações e contradições entre urbano e rural. Editora Expressão Popular. São Paulo.2006

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1996.

SASSEN, Saskia. As Cidades na Economia Mundial, Coleção Megalópolis Studio Nobel, São Paulo, 1998

SCHECHINGER, Carlos Morales. El debate por reformas al suelo urbano em América Latina. In: MALDONADO, Maria Mercedes (ed.). Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9º de 1989 y 388 de 1997. Bogotá: Alcaldía Mayor, 2003.

SDP. BOGOTÁ, Alcaldia de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación Población y territorio: vista desde la estratificación socioeconómica. Subsecretaria de Información y Estudios Estratégicos – SIEE. Dirección de Información, Cartografía y Estadística- DICE. Boletín No. 7 Mayo 2009

SIBATÉ. Acuerdo 11 de 2002. Plan básico de ordenamiento territorial. Municipio de Sibaté. Cundinamarca. Alcaldía de Sibaté. 2002.

SOACHA, Acuerdo 46 de 2000. Plan de Ordenamiento Territorial, Municipio de Soacha, Cundinamarca. Alcaldía de Soacha, 2000.

SOBARZO, Oscar. Urbano e rural em Henri Lefebvre. Cidade e campo, relações e contradições entre urbano e rural. Editora Expressão Popular. São Paulo. 2006

SOLA-MORALES Rubio, Manuel. Las Formas De Crecimiento Urbano. Universidad Politécnica De Cataluña. Ediciones UPC. Barcelona 1997.

SOLIMANO Andrés, Crecimiento Económico de América Central en perspectiva Comparativa, 1950-2004 Asesor Regional CEPAL, Naciones Unidas Managua, Nicaragua Junio 7, 2006

STEDILE, João Pedro (org.). A questão agrária no Brasil. v. III – Programas de Reforma Agrária: 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

TOPALOV, Chistian. La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis. México: Editorial Edicol, 1978.

UNIANDES UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. Mesa redonda de vivienda de interés social VIS. Diego Echeverry Campos. Acta 12-02-09, Acta 12-03-09 Revisado CEG, 2009. Disponible em: <http://mesavis.uniandes.edu.co/Actas2009.html> Acessado em: 23/03/2009.

VÁSQUEZ, Teófilo. Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP- Análisis del conflicto armado en Cundinamarca y Bogotá 1995-2001 2004 Disponible em: http://www.regionbogotacundinamarca.org/observatorio/index.php?option=com_docman&Itemid=53 Acessado em: 03/05/2007.

WEFFORT, F. e Quijano, A. Populismo, marginalización y dependencia. Ensayos de interpretación sociológica, San José, Costa Rica, Universidad Centroamericana, 1973

Textos consultados:

ABRAMO, Pedro (org.). A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Liv. Sette Letras/FAPERJ. (2003)

ABRAMO, Pedro. Características estruturais dos mercados informais de solo na América Latina: formas de funcionamento (IPPUR/UFRJ) em XII Encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional 21 a 25 de maio de 2007 Belém - Pará - Brasil 2007

AGUILAR, Adrián Guillermo. Las mega-ciudades y las periferias expandidas. EURE (Santiago), Santiago, v. 28, n. 85, dez. 2002. Disponible em http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500007&lng=es&nrm=iso. Acessado em: abril 2007.

AINSTEIN, Luis. Buenos Aires: A case of deepening social polarization. In: GILBERT, Alan. The Mega-city in Latin America Tokio/ New York / Paris: The United Nations University Press, 1996. Disponible em: <http://nzdl.sadl.uleth.ca/cgi-bin/library?e=d-00000-00---off-0ccgi--00-0--0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-11--11-en-50---20-about---00-0-1-00-0-0-11-1-0utfZz-8-00&a=d&c=ccgi&cl=CL1.3&d=HASHc87853d9cf55f93c3792e7.9.3> Acessado em: 03/03/2007. Acessado em: abril 2007.

ALFONSO R, Óscar A. El lamentable estado de la política urbana en Colombia. Revista de Economía Institucional, Bogotá, v. 7, n. 12, primeiro semestre de 2005.

ANDERSON, Perry. Tras las huellas del materialismo histórico. Cidade do México: Siglo XXI, 1988.

APRILE-GNISET, Jacques. La ciudad colombiana: prehispánica, de conquista e indiana. Bogotá : Banco Popular, 1991.

ARANGO, Carlos A., Martha Misas, Enrique López E., Economía subterránea en Colombia 1976-2003: una medición a partir de la demanda de efectivo Banco de la República ENSAYOS sobre política económica Revista ESPE, núm. 50, junio 2006 Páginas 154-211, Disponible em: <http://www.banrep.gov.co/cgi-bin/ensayos/busqueda.pl> 13 junio 2009
Acessado em: 13/06/2009

BAIGORRI, Artemio. Del urbanismo multidisciplinario a la urbanística transdisciplinaria. Ciudad e territorio, Madrid, III, n. 104, 1995.

BARCO de Botero, Carolina. CORTES, Rodrigo. (coordinadora). "Tendencias recientes de ocupación territorial en Bogotá y la región. CEDE. Universidad de los Andes. Bogotá, 1999.

BOGOTÁ, Alcaldía de Bogotá. Coberturas de servicios Disponible em: <http://portald.dapd.gov.co:7788/ci/index.php> Acessado em: 03/03/2009.

BOGOTÁ, Departamento administrativo de planeación distrital DAPD. Alcaldía de Bogotá. Subdirección Económica, de Competitividad e Innovación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. 0000 Disponible em: http://sistemasd031.dapd.gov.co:7788/dapd/doc_xml/TablaCharts.jsp?con=temp/2545_12.xml&dim1=Variable&dim2=Unidad&dim3=Tiempo&chart=4&fijo=n&numRC=5&numDec=1&filtro=s Acessado em: 19/05/2009

CANIGGIA, Gian Franco; MAFFEI, Gian Luigi. Tipología de la edificación. Madri: Celeste, 1995.

CCB, Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá-Sabana: un territorio posible. Santafe de Bogotá. Editora: Cámara de Comercio de Bogotá, 1998.

CEPAL, COMISSIÓN ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL); CENTRO LATINOAMERICANO E CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA (CELADE).- División de Población. Urbanización y evolución de la población urbana de América Latina 1950-1990. Boletín demográfico. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

CEPAL, Naciones Unidas CEPAL Panorama social de América Latina 2008 Santiago de Chile. 2008. Disponible em: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/34733/P34733.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bot-tom.xslt> Acessado em: 23/06/2009

CLICHEVSKY, Nora. Planificación regional y urbana en la Argentina :una revisión critica. Buenos Aires: Centro estudios urbanos regionales, 1988.

CLICHEVSKY, Nora. Política social urbana: normativa y configuración de la ciudad. Buenos Aires: Espacio, p. 171. 1996

CODHES. CSPDF, Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado. Proceso nacional de verificación. Décimo primer informe. Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada em Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación. Bogotá enero de 2009. Disponible em http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52 Acessado em: 21/08/2009

CUNDINAMARCA, Gobernación de Cundinamarca. Cuentas cundinamarca. 2008 Disponible em: http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoConocimiento/O/osiae-cuentas_economicas/osiae-cuentas_economicas.asp Acessado em: 08/08/2009

DNP, Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3583. Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda . 2009 Disponible em: <http://sisconpes.dnp.gov.co/DocumentosConpesAprobados/ArchivoHist%C3%B3ricodeDocumentosConpes/tabid/64/Default.aspx> Acessado em: 21/08/2009

ESTRADA, María Emilia; GIMÉNEZ, Mabel Nélica. La globalización económica y la inversión extranjera directa en las regiones periféricas. Historia Actual Online, n. 16, paginas 75-83, primavera de 2008. Disponible em: <http://www.historia->

- actual.com/hao/Volumes/Volume1/Issue16/esp/v1i16c7.pdf. Acessado em: 11/11/2008.
- FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (coords.). *A Lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- Folhaonline Recuperação da economia não é resultado de bolha, diz Mantega 05/11/09 <http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u648020.shtml> Acessado em: 21/11/2009
- FURTADO, Fernanda. Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, Ano XI, Nos. 1 e2, jan-dez, p.163-205, 1997.
- GARCÍA-BELLIDO, J. Propuesta para la configuración de una Teoría General de la Gestión Urbanística. *Geo Crítica Scripta Nova*, Barcelona, Universidad de Barcelona, vol. IX, núm. 196, 1 de setembro de 2005. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-196.htm>. Acessado em: 03/02/2006.
- GARZA, Gustavo. *La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socio económicas*. Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística A.C. 2007. Disponível em: http://www.cnjur.org.mx/docs/nacional/gustavo_garza.doc acessado em abril de 2008 Acessado em: 01/08/2008
- GARZA, Gustavo. Superconcentración, crisis y globalización del sector industrial, 1930-1998, Garza, G. (ed.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal, México D.F., 170-177. 2000
- JARAMILLO, Samuel. *La vivienda en Bogotá: evolución de las condiciones habitacionales y de la estructura de producción de vivienda*. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, 1992.
- NOVACK, George. *O desenvolvimento desigual e combinado na história*. São Paulo: Sundermann, 2008.
- PARNREITER, Christof. Tendencias de desarrollo en las metrópolis latinoamericanas en la era de la globalización: los casos de Ciudad de México y Santiago de Chile. *Revista Eure* (vol.XXXI, N°92), PP.5-28, Santiago de Chile, Mayo 2005
- PRADILLA COBOS, Emilio. *Capital estado y vivienda en América latina*. México DF: Fontamara 27, 1987.
- PRADILLA, Cobos, Emilio. La regulación del crecimiento territorial de la zona metropolitana del valle de México. *Revista Papeles de Población*. Enero marzo, numero 23. pagina 27 a 44. Universidad autónoma del estado de Mexico. Toluca México.2000
- PRÉVÔT-SCHAPIRA, Marie France. Fragmentación Social y Espacial: Mitos y Realidades. *Perfiles Latinoamericanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, ano 9, n. 19, 2001.
- RIBEIRO DE QUEIROZ, Luiz César; SANTOS Jr., Orlando Alves (orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades Brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei*. São Paulo: Studio Nobel, 2003.
- SANTOS, Milton. Las ciudades incompletas de los países subdesarrollados. In: PUNES, J. (ed.). *La ciudad y/o región para el desarrollo*. Caracas: Comisión de Administración Pública, 1972, pp. 239- 252.
- SASSEN, Saskia *As cidades na economia mundial tradução*, Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo. Studio Nobel, 1998.
- SASSEN, Saskia. *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial [et al.]* Patricio Navia y Marc Zimmerman, coordinadores. México Siglo XXI Editores 2004.
- SMOLKA, Martim. *New Initiatives Support Research on Latin America*, Land Lines, v.9, n. 5, setembro de 1997.
- SOACHA, *Plan de competitividad para la provincia de Soacha, agenda de proyectos*

transversales y sectoriales de impacto regional para la Provincia de Soacha. Centro de pensamiento en estrategias competitivas, Universidad del Rosario, Camara de Comercio de Bogotá. 2009.

SUZUKI, Júlio César. Campo e cidade no Brasil: transformações socioespaciais e dificuldades de conceituação , em REVISTA NERA – ANO 10, N. 10 – JANEIRO/JUNHO DE 2007. Presidente Prudente São Paulo, 2007.

VIDAL-KOPPMANN, Sonia. La ciudad privada: nuevos actores, nuevos escenarios ¿nuevas políticas urbanas? Scripta Nova (Revista electrónica de geografía y ciencias sociales), Barcelona, Universidad de Barcelona, vol. IX, n. 194 (15), 1 de agosto de 2005. Disponible em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-15.htm>. Acessado: em 20/02/2007.

VIDAL-KOPPMANN, Sonia. Las urbanizaciones privadas: ¿Una innovación para la transformación del territorio? Scripta Nova (Revista electrónica de geografía y ciencias sociales), Barcelona, Universidad de Barcelona, Disponible em: <http://www.ub.es/geocrit/sn-69-69.htm> Acessado em: 21/11/2002.

COLOMBIA, Republica de. Ministerio de transporte, Instituto nacional de vias. Mapa red vial nacional 2006.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)