

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE MESTRADO EM URBANISMO

**AS INTERVENÇÕES URBANAS EM BUENOS AIRES NO ÚLTIMO
GOVERNO MILITAR (1976-1983):
A ERRADICAÇÃO DAS *VILLAS* E O *PLAN DE AUTOPISTAS***

PUC - Campinas 2013
JIMENA ALEJANDRA VEGA

JIMENA ALEJANDRA VEGA

AS INTERVENÇÕES URBANAS EM BUENOS AIRES NO ÚLTIMO
GOVERNO MILITAR (1976-1983):
A ERRADICAÇÃO DAS *VILLAS* E O *PLAN DE AUTOPISTAS*

Dissertação apresentada como exigência para obtenção de
Título de Mestre em Urbanismo, ao Programa de Pós-
Graduação em Urbanismo da Pontifícia Universidade
Católica de Campinas

Orientadora: Profa. Dra. Maria Cristina da Silva Schicchi

Co-Orientadora: Profa. Dra. Alicia Novick

PUC - Campinas 2013

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas e
Informação - SBI - PUC-Campinas

t711.4
V422i

Vega, Jimena Alejandra.

As intervenções urbanas em Buenos Aires no último governo militar (1976-1983): a erradicação das Villas e o Plan de Autopistas. – Campinas: PUC-Campinas, 2013.
201p.

Orientadora: Maria Cristina da Silva Schicchi, Co-orientadora:
Alicia Novick.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de
Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias,
Pós-Graduação em Urbanismo.


Inclui bibliografia.

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento urbano – Buenos Aires
(Argentina). 3. Cidades e vilas - Planejamento urbano. 4. Ditadura e
ditadores. 5. Espaço urbano - Buenos Aires (Argentina). I. Schicchi,
Maria Cristina da Silva. II. Novick, Alicia. III. Pontifícia Universidade
Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de
Tecnologias. Pós-Graduação em Urbanismo. IV. Título.

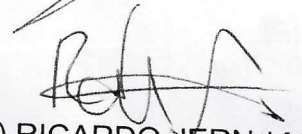
22. ed. CDD – t711.4

Ata da Sessão de Defesa de Dissertação de Mestrado Urbanismo realizada em 18 de fevereiro de 2013 às 14:00 horas.

No dia 18 de fevereiro de 2013 às 14:00 horas, foi realizada a Sessão de Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata JIMENA ALEJANDRA VEGA, que apresentou trabalho com o seguinte título "AS INTERVENÇÕES URBANAS EM BUENOS AIRES NO ÚLTIMO GOVERNO MILITAR (1976-1983) E A CONSOLIDAÇÃO DE UM MODELO DE CIDADE". De acordo com os requisitos legais, a Comissão Examinadora designada para proceder o Exame foi presidida pela orientadora DRA MARIA CRISTINA VAS SCHICHI - CEATEC - PUC-CAMPINAS, e composta pelos Docentes DR(A) JONATHAS MAGALHAES PEREIRA DA SILVA - CEATEC - PUC-CAMPINAS e DR(A) RICARDO HERNÁN MEDRANO - MACKENIE. A arguição durou aproximadamente 2 horas. Após o que a Comissão deliberou considerar a candidata APROVADA. Nada mais havendo a tratar a presente declaração encerrada a sessão cujos trabalhos são objeto desta Ata, lavrada por mim PAULA CRISTINA DE ALMEIDA CAMBIAGHI a qual assino juntamente com os Senhores Membros da Comissão Examinadora. Campinas, 18 de fevereiro de 2013.


DRA MARIA CRISTINA VAS SCHICHI


DR(A) JONATHAS MAGALHAES PEREIRA DA SILVA


DR(A) RICARDO HERNÁN MEDRANO


Funcionário(a) PAULA CRISTINA DE ALMEIDA CAMBIAGHI

Ao meu marido, Vitor, pelo amor e apoio de sempre.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço imensamente à minha orientadora e amiga Cristina Schicchi, por toda a dedicação e apoio incondicional em todas as etapas de construção do trabalho.

À minha co-orientadora Alicia Novick que desde Buenos Aires, contribuiu demais no processo de pesquisa e formatação da dissertação.

Aos professores e pesquisadores Ramón Gutierrez, Raúl Fernandez Wagner, Eduardo Blaustein, Hilda Herzer (*in memoriam*), Graciela Sessa por todas as informações fornecidas referentes à evolução urbana de Buenos Aires.

Ao Juan, por toda amizade desde à época da graduação na FADU-UBA.

A todos os professores e companheiros do curso de Urbanismo da PUC-CAMP, especialmente ao Francisco e a Cauana, por todo o companheirismo.

À minha família Vega, Marino, Bonecco, Stuart e Pieri por todo o amor compartilhado, especialmente aos meus pais Graciela e Héctor.

RESUMO

Esse trabalho objetiva estudar as intervenções urbanas em Buenos Aires e, em especial, as estratégias e práticas espaciais do último período ditatorial argentino. Procura-se contextualizar tais intervenções a partir da análise do pensamento urbano ao longo do século XX sobre a capital portenha, com o intuito de entender que fatores determinaram a adoção dessas políticas urbanas, seus desdobramentos e as transformações estruturais que até hoje marcam o tecido urbano da cidade.

Ao analisar as sucessivas políticas urbanas adotadas em Buenos Aires e, em especial, o planejamento e as intervenções no espaço urbano do último período ditatorial argentino, o estudo privilegia, por um lado, as políticas habitacionais na Capital Federal, entendidas como vetor estruturante na modelagem do espaço urbano portenho, e por outro, o sistema viário projetado para o transporte veicular particular de alta velocidade, compreendido dentro de um plano de modernização urbana.

A pesquisa pretende contribuir para uma maior compreensão das ações do Estado autoritário no campo das políticas urbanas, buscando entender até que ponto as intervenções realizadas, ou mesmo apenas projetadas, contribuíram para a ampliação da fragmentação do tecido sociopolítico-espacial, e como fator favorável aos processos de reprodução da dinâmica capitalista na cidade de Buenos Aires.

Palavras-chave: Gestão Territorial, Buenos Aires, Ditadura Militar, Erradicação Favelas, Estradas Urbanas.

ABSTRACT

This work aims to analyze the successive urban policies adopted in Buenos Aires and, in particular, urban planning and interventions in urban space during the last Argentine dictatorship period. It seeks to contextualize these interventions in the urban thinking timeline of this city along the twentieth century, in order to understand the historical factors behind these urban policies and the developments that led to the structural changes that today characterize the contemporary city.

By analyzing the successive urban policies adopted in Buenos Aires and, in particular, planning and interventions in urban space of the last Argentine dictatorship period, the study focuses on the one hand, the housing policies in the Federal Capital, understood as a vector backbone for modeling Buenos Aires urban space, and secondly, the road system designed for particular vehicular high-speed transport, understood within a plan of urban modernization.

The research aims to contribute to a better understanding of the actions of the state – represented by the last military government – in the field of socio-spatial policies, in order to understand how far the urban intervention strategies contributed to a greater fragmentation of the sociopolitical-spatial tissue, and to the reproduction processes of the capitalist dynamics in the city of Buenos Aires, whose features can still be seen today in the production of its urban space.

Keywords: Urban Planning, Buenos Aires, Military Dictatorship, Slum Eradication, Freeways.

LISTA DE FIGURAS

CAPITULO 1

Figura 1. Percentagem de estrangeiros em relação à população total da região metropolitana e sua distribuição em 1914.....	27
Figura 2. Plano do <i>Departamento de Ingenieros</i> , 1888.....	29
Figura 3. <i>Proyecto Orgánico</i> de 1925.....	32
Figura 4. <i>Plan Director</i> de Le Corbusier, 1938.....	37
Figura 5. Plano do Aeroporto de <i>Ezeiza</i>	41
Figura 6. Localização dos bairros construídos durante o governo peronista (1945-1955) e os posteriores da década dos setenta, em relação ao acesso à Capital Federal.....	43
Figura 7. <i>Plan Director</i> 1959/62. Proposta para a escala regional.....	45
Figura 8. <i>Plan Director</i> 1959/62. Propostas para a Capital.....	46
Figura 9. Áreas definidas para o Concurso “ <i>20 Ideas para Buenos Aires</i> ”, 1986.....	59
Figura 10. Linha de tempo.....	68
Figura 11. Evolução a mancha urbana da RMBA.....	69

CAPITULO 2

Figura 12. Mapa atual da mancha urbana com os limites RMBA os da AMBA.....	71
Figura 13. Mapa atual dos municípios componentes da AMBA e da RMBA.....	72
Figura 14. Foto satelital noturna da Região Metropolitana de Buenos Aires.....	72
Figura 15. Sequencia completa dos mapas sociais elaborados por Horacio Torres em 1993.....	77
Figura 16. Mapa de Nível Socioeconômico de RMBA em 1960.....	78
Figura 17. Mapa de Nível Socioeconômico de RMBA em 1980.....	78
Figura 18. Projetos para a cidade 1977.....	87
Figura 19. Ficha dos projetos de Parques Metropolitanos.....	88
Figura 20. Variação Intercensitária 1980-1970.....	94
Figura 21. Edição especial de selo para a Copa do Mundo de 1978.....	96

Figura 22. Croquis de Le Corbusier para Buenos Aires vista do rio, 1929.....	96
Figura 23. Cartaz Oficial da Copa de 1978.....	98

CAPITULO 3

Figura 24. Resultados dos Planos de Erradicação de Favelas (1965-1975) e (1976-1980).....	108
Figura 25. Recorte da área ocupada pela <i>Villa</i> 21-24 do Mapa de sobreposição do zoneamento UF de 1977 e 2006.....	112
Figura 26. Recorte da área ocupada pela <i>Villa</i> 21-24 do Mapa de sobreposição do zoneamento U de 1977 e 2006.....	112
Figura 27. Recorte da área ocupada pela <i>Villa</i> 30 do Mapa de sobreposição do zoneamento E de 1977 e 2006.....	113
Figura 28. Recorte da área ocupada pela <i>Villa</i> 30 do Mapa de sobreposição do zoneamento U de 1977 e 2006.....	114
Figura 29. Capa do Disco “ <i>Bajo Belgrano</i> ” de <i>Spinetta Jade</i> , 1983.....	119
Figura 30. Projeto para a urbanização do <i>Bajo Belgrano</i> , EPBA, 1949.....	119
Figura 31. Imagens da <i>Ciudad Infantil</i> , o prédio principal e a cidade miniatura, 1953.....	121
Figura 32. Imagem da Sede Principal da <i>Ciudad Estudiantil</i>	121
Figura 33. Imagem atual do prédio da ex- <i>Ciudad Estudiantil</i> , sede atual da UNSAM.....	121
Figura 34. Foto atual do Conjunto Urbano <i>La Pampa I</i>	122
Figura 35. <i>Villa Bajo Belgrano</i> , 1965.....	123
Figura 36. Sobreposição de cores sobre Mapa de Zoneamento do Distrito U23: <i>Barrio Nuevo Belgrano</i>	125
Figura 37. Localização da <i>Villa</i> 29.....	126
Figura 38. Embaixada Russa.....	127
Figura 39. Quarteirão vazio, posse da Embaixada Russa.....	127
Figura 40. Prédios de alto padrão construídos nos terrenos onde se localizava a <i>Villa Bajo Belgrano</i>	128
Figura 41. Prédios de alto padrão construídos nos terrenos onde se localizava a <i>Villa Bajo Belgrano</i>	128

Figura 42. Prédios de alto padrão construídos nos terrenos onde se localizava a <i>Villa Bajo Belgrano</i>	129
Figura 43. Escola Municipal construída durante o Regime Militar.....	129
Figura 44. Ficha Villa 29.....	130
Figura 45. Escola Municipal construída durante o Regime Militar.....	133
Figura 46. Estação de Transferência de Resíduos <i>Colegiales</i> do CEAMSE.....	133
Figura 47. Campus da UCA, Faculdade de Ciências Agrárias.....	134
Figura 48. Campo esportivo da UCA.....	134
Figura 49. Conjunto “ <i>Torres de Colores</i> ”.....	135
Figura 50. Localização da <i>Villa 30</i>	136
Figura 51. Ficha <i>Villa 30</i>	137
Figura 52. Bairros da <i>Villa 31</i>	141
Figura 53. Vista da <i>Villa 31</i> a partir da <i>Autopista Illia</i>	142
Figura 54. Vista da <i>Villa 31</i> a partir da <i>Autopista Illia</i>	142
Figura 55. Vista da <i>Villa 31</i> a partir da <i>Autopista Illia</i>	143
Figura 56. Vista da <i>Villa 31</i> , a partir da <i>Autopista Illia</i>	143
Figura 57. Ficha <i>Villa 31</i>	144

CAPITULO 4

Figura 58. Projeto viário 1962.....	148
Figura 59. Diretrizes estruturais para a RMBA, <i>Plan Director</i> , 1962.....	149
Figura 60. Propostas para a RMBA e para a CABA, <i>Esquema Director del año 2000</i> , 1970.....	150
Figura 61. Mapa do <i>Sistema Metropolitano Bonaerense</i> , 1977.....	151
Figura 62. Ideogramas das propostas viárias para a cidade de Buenos Aires dos diferentes planos.....	152
Figura 63. Publicidade na revista ABC de Espanha da empresa <i>Huarte y cia S.A.</i>	155
Figura 64. Projeto viário 1977.....	156
Figura 65. Imagem de satélite atual da <i>Autopista 25 de Mayo</i>	158
Figura 66. Interseção da <i>Autopista 25 de Mayo (AU1)</i> e a <i>Av. 9 de Julio</i> , 1980.....	163
Figura 67. <i>Poliderportivo</i> Martina Céspedes.....	163

Figura 68. Zoneamento RU do CPU de 1977.....	164
Figura 69. Recorte da área desapropriada do percurso da AU3 do Mapa de sobreposição do zoneamento RU de 1977 e 2006.....	166
Figura 70. Recorte da área desapropriada do percurso da AU3 do Mapa de sobreposição do zoneamento U de 1977 e 2006.....	167
Figura 71. Projeto para o setor desapropriado da ex AU3 de 2010.....	168
Figura 72. Localização da Reserva Ecológica sobre o Mapa de Zoneamentos do CPU 2011.....	169
Figura 73. Evolução do Distrito U24.....	170
Figura 74. Autopista <i>25 de Mayo</i> em construção.....	171

LISTA DE QUADROS

Quadro nº1. Comparação dos dados censitários da população em favelas na Capital Federal entre 1976 e 2010.....	107
Quadro nº2. Favelas erradicadas entre 1969-1975.....	107
Quadro nº3. População favelada erradicada entre 1976-80.....	107
Quadro nº4. População favelada na Cidade de Buenos Aires entre 1962 e 2001.....	114
Quadro nº5. Destinos dos moradores erradicados da Villa 29.....	124
Quadro nº6. Destinos dos moradores erradicados da Villa 30.....	132

LISTA DE ABREVIATURAS

AABA *Atlas Ambiental de Buenos Aires*

AMBA *Área Metropolitana de Buenos Aires*

AUSA *Autopistas Urbanas S.A.*

BHN *Banco Hipotecario Nacional*

BID *Banco Interamericano de Desarrollo*

CABA *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

CAI *Centro Argentino de Ingenieros*

CAP *Certificado de Asentamiento Precario*

CEAMSE *Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado*

CEE *Comisión Estética Edilicia*

CEPAL *Comisión Económica para América Latina*

CIAM *Congreso Internacional de Arquitectura Moderna*

CMV *Comisión Municipal de la Vivienda*

CONADE *Consejo Nacional del Desarrollo*

CONAMBA *Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires*

CoPUA *Consejo del Plan Ambiental de Buenos Aires*

CPAU *Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo*

CPU *Código de Planeamiento Urbano*

DNV *Dirección Nacional de Vialidad*

EAC *Extensión del Área Central*

EPBA *Estudio del Plan de Buenos Aires*

EPV *Equipo Pastoral de Villas de Emergencia*

FOS *Factor de Ocupación del Suelo*

FOT *Factor de Ocupación Total*

GCABA *Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

MBS *Ministerio de Bienestar Social*

MCABA *Municipalidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

MCBA *Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*

MOP *Ministerio de Obras Públicas*

NHT *Nucleos Habitacionales Transitorios*

NSE *Nivel Socioeconómico*

OPRBA *Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires*

ORDAM *Oficina Regional del Área Metropolitana*
PEVE *Plan de Erradicación de Villas de Emergencia*
PUA *Plan Urbano Ambiental*
RMBA *Región Metropolitana de Buenos Aires*
SCA *Sociedad Central de Arquitectos*
SETOP *Secretaría de Transporte y Obras Públicas*
SIMEB *Sistema Metropolitano Bonaerense*
UBA *Universidad de Buenos Aires*
UCA *Pontificia Universidad Católica Argentina*
UNSAM *Universidad Nacional General San Martín*
VEA *Viviendas Económicas Argentinas*

ABREVIATURAS DO CPU

I Distrito Industrial
P Distrito Portuário
E Distritos De Equipamento
C Distritos Centrais
R 1 Distritos Residenciais
R 2 Distritos Residenciais
U Distritos Urbanizações Determinadas
UP Distrito Urbanização Parque
UF Distrito Urbanização Futura
RU Distritos Renovação Urbana
APH Distrito Área De Proteção Histórica
ARE Distrito Área De Reserva Ecológica
NE Normas Especiais

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	17
1. CAPÍTULO 1: Transformações e políticas urbanas.....	24
1.1.A Capital, a modernização e o ciclo agroexportador (1880 – 1930).....	25
1.2.Crescimento urbano, o Estado planificador e a industrialização (1930 – 1966).....	33
1.3.Fim da expansão, a fragilidade democrática e reestruturação econômica (1966 – 1983).....	48
1.4.Crise de paradigmas, a volta da democracia e as políticas liberais (1984 – 2001).....	56
2. CAPÍTULO 2 : A cidade do último governo militar.....	70
2.1.Buenos Aires na década de 1970.....	70
2.2.A “ <i>ciudad blanca</i> ”	82
2.3.A questão social nas políticas urbanas.....	90
2.4.Copa do Mundo 1978: a propaganda e a cidade como cenário.....	95
3. CAPÍTULO 3 : A CMV e o <i>Plan de Erradicación de Villas</i>.....	99
3.1.Breve história das políticas nacionais em relação às favelas.....	99
3.2.Estudo dos três primeiros casos de erradicação.....	115
3.2.1. <i>Villa 29 (Bajo Belgrano)</i>	117
3.2.2. <i>Villa 30 (Colegiales)</i>	131
3.2.3. <i>Villa 31 (Retiro)</i>	138
3.3.Normas e requalificação.....	145
4. CAPÍTULO 4 : O <i>Plan de Autopistas Urbanas</i>.....	147
4.1.Os Planos viários da década de 1960 e 1970.....	147
4.2.O novo <i>Plan de Autopistas</i>	152
4.3.O debate em torno do plano.....	157
4.4.Cicatrizes e desdobramentos.....	165
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	173
BIBLIOGRAFIA.....	178
ANEXOS.....	184
Mapas Construídos.....	185
Evolução do zoneamentos dos CPUs 1970-2011.....	199

INTRODUÇÃO

Los alcances políticos, sociales y económicos del análisis de los procesos urbanos de una sociedad en un tiempo dado hacen de la cuestión urbana un interesante prisma de observación de los procesos históricos. (FERNANDEZ WAGNER, 2008:17).

O último governo militar foi um período da história Argentina que sempre despertou reações conflitantes, um momento histórico que apresenta algumas particularidades únicas, cujos desdobramentos sociais, políticos e econômicos são ainda hoje, mais de quarenta anos depois, objeto de estudos e avaliações. Especialmente do ponto de vista urbano, as intervenções levadas adiante pelo governo no autodenominado *Proceso de Reorganización Nacional* deixaram marcas ou cicatrizes visíveis na atualidade, cuja análise contribuirá ao entendimento das dinâmicas e interesses ocultos nestas políticas.

Esta pesquisa parte da premissa de que dentro do contexto econômico e político da época, as intervenções urbanas conjugadas aos ideários que orientaram as políticas, que já vinham sendo estabelecidas anteriormente ao período estudado, provocaram uma reorganização espacial intra-urbana, que por sua vez resultaram na configuração e na ampliação de novos espaços socialmente segregados, uma vez que o governo da época fazia parte e atendia exclusivamente aos interesses de uma elite urbana emergente. Além disso, para a efetivação de seus projetos, o governo de fato contava com mecanismos somente possíveis numa conjuntura política ditatorial, ou seja, sem diálogo com outros agentes envolvidos no processo de construção da cidade.

Considera-se que todos esses fatores, internos e externos, significaram uma forma paradoxal de atuar na cidade face aos desafios apresentados na época, onde ainda se pode identificar a influência das formas de pensar e de operar que vinham se colocando com anterioridade, porém desenvolvidas dentro de um contexto particular no campo político. A pesquisa procura entender como as questões referentes ao urbanismo, que foram se transformando ao nível regional, acabaram se traduzindo no nível

local segundo as particularidades apresentadas em Buenos Aires, bem como os desdobramentos territoriais dessas políticas.

Para compreender a atuação na dinâmica espacial de Buenos Aires através do governo de fato, na busca permanente pela modernização da cidade, torna-se relevante analisar os efeitos na organização espacial, uma vez que as intervenções urbanas foram de grande magnitude e certamente influenciaram os processos que interferiram e modelaram a cidade conforme os interesses políticos vigentes na época.

Portanto, esta pesquisa pretende contribuir com uma maior compreensão das ações do Estado - representado pelo último governo militar - no campo das políticas urbanas, buscando entender até que ponto as estratégias de intervenção adotadas contribuíram para as transformações no tecido urbano da cidade, bem como para a ampliação da fragmentação do tecido sociopolítico-espacial¹ na atualidade. Pode-se pensar que algumas das políticas habitacionais do último período militar surgem, por um lado, como ações de requalificação urbana influenciadas pelo ideal de modernização aspirado para a cidade, e por outro, como um instrumento de controle político e social de um governo ditatorial.

Ambos os fatores, porém, estão submetidos à dinâmica da cidade capitalista² e, portanto, esse aspecto será analisado com o intuito de identificar como as intervenções urbanas realizadas pelo regime da época reproduziram a lógica imposta por esta, uma vez que favoreceram a comercialização e apropriação diferenciada da terra, gerando novos processos de segregação sócio-espacial. Nesse sentido, as contradições e os conflitos inerentes ao processo de gentrificação e de segregação sócio-

¹ Adota-se aqui o conceito de Souza (2000, pág. 179) de que: “Por fragmentação do tecido sociopolítico-espacial, deve-se entender algo mais que a fragmentação usual. O termo ‘fragmentação’ popularizou-se, desempenhando o papel de *pendant* do processo de globalização, com isso indicando-se que por trás de processos de relativa homogeneização cultural e de costuramento econômico e ‘compreensão espaço-temporal’, têm lugar também exclusão e segmentação social”

² “O espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço (...) A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem.” (CORREA, R. L., 2005:11).

espacial³ serão abordados de forma a articular os conteúdos teórico-conceituais presentes na literatura, com as especificidades do espaço físico de Buenos Aires, face aos desafios apresentados para o desenvolvimento urbano local.

A pesquisa procura interpretar e demarcar o lugar das intervenções urbanas realizadas dentro da cronologia de planos para a Capital, tratando de identificar na sua origem as similitudes e as influências em relação aos planos e projetos anteriores, assim como salientar aqueles aspectos inovadores e particulares dos projetos apresentados. Procurou-se revelar o contexto social e político que definiu o marco para estes processos se desenvolverem, uma vez que este período representou, na história nacional, uma janela de oportunidade para uma nova abordagem na gestão urbana, onde não existia lugar para o debate e a participação. Neste sentido, como parte da metodologia adotada, foi construída uma linha do tempo⁴, de forma a traçar uma relação entre os diversos governos, as mudanças sócio-econômicas e políticas referentes à cidade e os planos, programas, leis e projetos propostos ou consolidados em cada período. Esta cronologia auxiliou na reflexão sobre este período, do ponto de vista histórico e urbano, permitindo entender até que ponto ele representou uma ruptura em alguns aspectos e uma continuidade em outros, à luz das práticas e processos que definiram e caracterizaram Buenos Aires no último quartel do século XX.

O último governo militar delineou várias propostas de intervenção para o território da capital federal, de caráter ambiental, de lazer, de circulação, de moradia, entre outros. Procurou-se apresentar de forma geral estes projetos com o intuito de desenhar a ideia de cidade contida no conjunto destas propostas, sem reduzir a complexidade dos processos ocorridos neste período, pouco estudado, porém importante para compreensão da história da cidade.

Para tal, o trabalho apresenta duas vertentes de análise.

³ Entendida como: “expressão espacial das classes sociais” o que seria a resultante do “diferencial de capacidade que cada grupo tem de pagar pela residência que ocupa” (Corrêa, 2000:62). Já Villaça (2001:142), define “segregação como um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes *regiões gerais* ou *conjunto de bairros* da metrópole”.

⁴ Ver figura 10.

A primeira, desenvolvida nos dois primeiros capítulos, terá um viés mais teórico, com o intuito de contextualizar o problema central deste estudo, as intervenções urbanas, dentro da cronologia histórica da cidade, a partir de uma revisão da literatura e das fontes secundárias para entender os processos de construção da cidade a partir de uma perspectiva de longo prazo. Desta forma, se procurará relacionar questões do ponto de vista político, econômico e urbanístico para reconstruir os antecedentes que influíram na elaboração dos planos urbanos, com o objetivo de identificar as continuidades e rupturas decorrentes da defasagem entre os diferentes tempos da ação política e das decisões técnicas. Ou seja, estabelecer o vínculo necessário entre a política, relacionada a uma determinada conjuntura, e a técnica, regida por princípios paradigmáticos - pragmáticos ou teóricos - que lhe permitem transcender várias gestões. Por outro lado, apesar da escassa bibliografia existente sobre as intervenções urbanísticas realizadas, foram consultados vários autores, ainda que focalizassem outras questões relacionadas ao período, que constituíram a base para o desenvolvimento da segunda parte, mais empírica, desta dissertação.

Na segunda parte, se procurou refletir sobre os efeitos das intervenções sobre a configuração espacial da cidade, examinando as políticas urbanas e as ideias nas quais se baseou o governo militar ao tratar da reorganização do espaço urbano portenho, e, ao mesmo tempo, como estas ideias se materializaram na prática, a partir da análise dos principais projetos de intervenção urbana na esfera social e territorial. Buscou-se ainda identificar as características particulares de cada caso de estudo, com o intuito de reconhecer os diversos matizes resultantes da aplicação de uma política de "*ciudad blanca*". Este viés de análise teve dois objetos de estudo: a questão habitacional na Capital Federal, entendida como vetor estruturante na modelagem do espaço urbano portenho, a partir da análise das modificações operadas no tecido urbano, induzidas pelas novas normativas e a abordagem da questão das favelas, e os efeitos físicos e sociais decorrentes da implantação de um plano anacrônico de construção de vias expressas (*autopistas*), que pretendia conectar a cidade em todos os sentidos, atravessando áreas residenciais e bairros consolidados.

A decisão de escolher estes dois projetos de intervenção, em especial, foi motivada pelos seguintes aspectos: necessidade de estabelecer um recorte na pesquisa de mestrado, para o qual se adotaram critérios baseados no impacto nas questões sociais; pela extensão das áreas afetadas, que se acham, nos dois casos, disseminadas em todo o território da cidade; e o fato de terem implicado em graves disputas sociais e erradicações, prejudicando os estratos sociais de menor renda, tanto no acesso à moradia como no direito ao deslocamento na escala municipal e metropolitana; e, finalmente, por serem também aquelas intervenções que lograram representar mais claramente a imagem de cidade moderna e de projeção internacional defendida pelo governo.

A pesquisa também se valeu, fundamentalmente, do levantamento bibliográfico, documental e de imagens aéreas da época, onde os dados qualitativos extraídos, e reelaborados a partir de outras fontes, permitiram dar consistência às determinantes históricas elaboradas.

Por outro lado, foram construídos mapas a partir da análise dos Planos e Códigos de Planejamento de vários momentos, com o objetivo de cruzar os diferentes dados que surgiram com os aspectos teóricos levantados sobre o período, com o intuito de mostrar os desdobramentos das intervenções urbanas no território. Assim, a partir de uma perspectiva de análise histórica, procurou-se situar este período de intervenção em Buenos Aires numa linha do tempo das diversas visões sobre o urbanismo e a cidade, de forma mais geral.

Portanto, as análises e sínteses do estudo se estruturaram mediante a sistematização e reflexão sobre os processos averiguados, conjuntamente com o suporte teórico conceitual.

O primeiro capítulo pretende elucidar formas de pensar e operar a cidade ao longo do século XX, e as influencias das correntes de pensamento que circulavam na América Latina e delinearam as premissas gerais utilizadas na construção de cidades. Na análise do contexto ao nível local, se procurou iluminar, mediante uma linha de tempo, as mudanças de visão sobre a cidade e as políticas que acompanharam tais concepções. Iniciar-se-á por situar o papel de Buenos Aires no marco da construção de uma Nação em desenvolvimento e como cidade capital que terá a responsabilidade de

traduzir a importância da sua condição de “capitalidade” através do embelezamento da paisagem urbana. A construção deste imaginário de cidade capital responsável por uma modernidade, ou do “*núcleo duro portenho*” segundo Lacarrieu (2007), que faria dela uma referência nacional, se apresenta, ao longo da história de Buenos Aires, como pano de fundo das diversas políticas e discursos urbanos que a caracterizaram, atravessando horizontalmente o pensamento urbano sobre a cidade até a atualidade.

O segundo capítulo se aprofunda sobre as políticas no âmbito urbano do último governo militar. A partir do conceito formulado por Oszlak (1991) de “*ciudad blanca*”, serão descritas algumas das obras públicas levadas adiante pelo Estado ‘de fato’⁵, dentro do imaginário urbano pretendido para Buenos Aires. O plano estratégico implicava uma “limpeza e embelezamento” da cidade, visando “corrigir” as situações identificadas como problemas sócio-espaciais através de uma série de alterações na legislação urbanística combinadas com ações específicas sobre os territórios em disputa. Nesse sentido, serão estudadas as questões sociais referentes a estas políticas, descritas pela socióloga Hilda Herzer⁶ como as “*cuatro patas*” das políticas urbanas (BLAUSTEIN, 2006): o *Plan de Autopistas*, as quais atravessariam a cidade em todos os sentidos e implicariam na expropriação de milhares de propriedades e a destruição de tecidos consolidados; a Lei de descongelamento de aluguéis, que acabou com um controle estadual de trinta anos sobre o valor dos alugueis, condicionando-os às leis do mercado; a Lei 8.912 para a Província de Buenos Aires, que, entre outras coisas, desestimulou os loteamentos populares e incentivou as urbanizações para alta renda; e o *Plan de Erradicação Integral de Villas*, que procurou retirar das cidades todos os habitantes de moradia precária e acabar com as favelas dentro dos limites municipais.

Nos últimos dois capítulos são trabalhados dois eixos que se consideram pertinentes para iluminar as alternativas desse período, por um

⁵ De fato” ou “de facto” em espanhol, significa uma questão sem reconhecimento jurídico, pela força dos fatos, em oposição a uma ação “de direito”.

⁶ Docente da *Universidad de Buenos Aires* e pesquisadora do *Instituto de Investigaciones Gino Germani*. Entre 1989 e 1990 assumiu o cargo de Diretora do *Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales* - UBA. Foi uma referência do campo dos estudos urbanos na Argentina.

lado, o plano de remoção de favelas, que pretendia acabar com a população morando em situação precária dentro da cidade e gerar uma limpeza social, expulsando os moradores de baixa renda de Buenos Aires, uma cidade que tinha que ser vista como exemplo de modernidade; por outro lado, o *Plan de Autopistas*, que visava criar vias expressas que comunicassem vários pontos da cidade, privilegiando o transporte privado em detrimento do transporte público, colocando o plano como outra medida que favoreceria a elitização da cidade.

No capítulo três, se aprofundará sobre o *Plan de Erradicación de Favelas*, em uma primeira instância, levantando todos os antecedentes de abordagem do tema de assentamentos irregulares na cidade. Em um segundo momento, se estudará o Plano no período, juntamente com a análise de três casos emblemáticos de erradicação: a *Villa Bajo Belgrano*, a primeira experiência de erradicação pela sua localização do lado do Estádio do River Plate, sede da Copa do Mundo, e considerada uma experiência “de sucesso” nos relatórios oficiais da CMV; a *Villa* no bairro de *Colegiales*, a segunda experiência bem-sucedida de erradicação total e recuperação dos terrenos liberados para a cidade; e a *Villa 31*, desde sua erradicação quase total até seu ressurgimento com a democracia.

Finalmente, no capítulo quatro se estudará o *Plan de Autopistas* de 1977. Em primeiro lugar, serão considerados todos os planos predecessores que influenciaram o plano de 1977, tentando detectar as coincidências e diferenças entre eles e os contextos em que tiveram lugar. Em seguida, se analisará o Plano apresentado junto com a promulgação do novo CPU (*Código de Planeamiento Urbano*), que propunha várias vias expressas que atravessariam bairros consolidados e implicariam numerosas desapropriações ao longo da cidade, criando não somente conflitos com proprietários, mas também com inquilinos, o que se traduziria em novas expulsões e realocações de população. Contudo, só duas delas foram construídas, e se realizaram as desapropriações de uma terceira.

Finalmente, procurar-se-á expor algumas das consequências destas intervenções, os desdobramentos sociais e urbanos que produziram cicatrizes na trama da cidade e inclusive os conflitos que, mal resolvidos, permanecem até hoje.

1. CAPITULO 1 : Transformações e políticas urbanas

*¡Siglo veinte, cambalache
problemático y febril!...
El que no llora no mama
y el que no afana es un gil!*

(Trecho do tango “Cambalache”, Enrique Santos Discépolo, 1934)

Buenos Aires é considerada a terceira maior metrópole da América Latina e se encontra dentro das vinte maiores a nível mundial. Sua extensão urbanizada tem aproximadamente 4.000 km², dos quais só 200 km² pertencem à Capital Federal, e conta com uma população de 15.594.428 habitantes distribuídos na capital e os 24 municípios (ou partidos) que compõem a Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Mas o processo de urbanização desta metrópole argentina é produto de um longo processo histórico, que compartilha algumas características comuns com outros exemplos regionais e outros processos singulares, merecedores de um estudo particular.

Devido à concentração histórica dos poderes políticos na cidade e seu predomínio econômico, por conta principalmente da sua localização estratégica na boca do *Rio de la Plata*, Buenos Aires sempre foi considerada o núcleo urbano mais importante do país e a cidade que apresentou um dos processos de urbanização mais precoces da América Latina. Porém, esta característica dominante provocou juízos distintos entre os estudiosos; por vezes, considerada símbolo de progresso e modernização, principalmente durante o período modernizador do século XIX, quando no contexto dos combates acerca da “cidade capital” vigorava o debate da barbárie *versus* civilização e a discussão de um modelo de país, debate tão eloquentemente apresentado no livro “*Facundo*” de Domingo F. Sarmiento em 1845 e exemplar desta disputa modernizadora; outras vezes, Buenos Aires era vista como um organismo enfermo, que somente logrou seu desenvolvimento precoce em detrimento do atraso das outras províncias, conceito definido como “*Cabeza de Goliat*” segundo o escritor argentino Ezequiel Martínez

Estrada, em 1940 (ALIATA, BALLENT, GORELIK, PANDO, SILVESTRI, 2004)⁷.

Neste capítulo, são descritos alguns dos processos históricos, políticos e urbanos que, ao longo do século XX, contribuíram para o desenvolvimento do que hoje representa a maior área urbana da Argentina, concentrando quase um terço da população do país. Para este fim, se tomará como referencia a periodização – a grandes rasgos- de Buenos Aires publicada no Atlas Ambiental (NOVICK, A., FAVELUKES, G., COLLADO, F., 2012)⁸: 1880 - 1930, descrito como o início da expansão metropolitana de Buenos Aires; 1930 - 1966, período ao qual se atribui a segunda expansão a partir do crescimento do *Gran Buenos Aires*, já ultrapassando os limites políticos da Capital; 1966 – 1983, caracterizado por um crescimento urbano que não estava associado a nenhuma política integradora; e, finalmente, o período que começa a partir da re-institucionalização da democracia, em 1983, que se caracterizou por uma profunda crise econômica seguida de políticas de viés neoliberal nos anos 1990, que determinaram um padrão de crescimento metropolitano em bolsões de riqueza, materializados em um *boom* imobiliário de urbanizações privadas, que contrastavam profundamente com o crescimento da precariedade do resto da área metropolitana.

1.1. A Capital, a modernização e o ciclo agroexportador (1880 – 1930)

(...) la creación de la ciudad moderna que [las conmemoraciones centenarias] celebran no es simplemente la corporización de un proyecto concebido por una élite política que usa al estado como instrumento transformador; es también la obra colectiva de la sociedad urbana misma. (HALPERÍN DONGHI, 1999:56).

As cidades na América do Sul nascem a serviço dos países colonizadores, subordinadas a uma ordem econômica de dependência que determinou a urbanização delas até finais do século XIX, resultante de sua incorporação no mercado mundial, conforme aponta Santos (1982, apud GOMES, 2009). Segundo Gomes e Espinoza (2009), a origem das

⁷BALLENT, A., GORELIK, A., PANDO, H., SILVESTRI, G. "Buenos Aires". IN: ALIATA, F., LIERNUR, J. F. (diretores): *Diccionario de Arquitectura en la Argentina*. Buenos Aires: AGEA, 2004.

⁸NOVICK, A., FAVELUKES, G., COLLADO, F., "Urbanización". IN: *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, 2012, AABA. Disponível em: <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>. Acesso em: 5/11/2012.

metrópoles latino-americanas foi produto desta relação de dependência comercial, que continuou ainda depois das independências dos países, e que determinou uma política comercial que incentivava a primazia das cidades principais, concentrando por sua vez as atividades administrativas e políticas em único lugar. É importante salientar que muitas destas economias dependentes se baseavam principalmente na agropecuária e na exportação de matérias primas, que pela localização das cidades em relação às rotas comerciais marítimas determinou uma ocupação do espaço em favor da centralização do desenvolvimento em torno das capitais. Este fator produz uma supremacia total destas capitais em relação ao resto do território nacional, fenômeno que gerou uma organização macrocefálica na maioria dos países do subcontinente.

Desde essa perspectiva, a independência destes países marca o início das lutas internas em torno dos diversos projetos de organização nacional a seguir, promovendo um novo ordenamento político e nacional, que se traduz em uma transformação da imagem da cidade. Os modelos principais que orientaram estas renovações nas novas nações, a partir da segunda metade do século XIX, procuraram se aproximar à imagem das cidades europeias, um duplo processo que também significou acabar com a imagem de cidade colonial, mudanças ainda mais visíveis nas grandes cidades voltadas para o mercado internacional.

No caso de Buenos Aires, considera-se relevante revisar os primeiros processos de modernização a partir da federalização da cidade em 1880, a partir da qual o Poder Executivo colocou sob sua jurisdição o território da municipalidade para conformar a Capital da Nação. A federalização se colocou dentro de um marco de consolidação do Estado Argentino e de projeto de organização nacional que, durante o governo de Julio A. Roca, foi promovido sob o lema de “Paz e Administração”.

Neste período, das últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX, até 1930, a Argentina passou por um momento de grandes mudanças em termos de desenvolvimento político, econômico e demográfico. Por detrás havia vários fatores e atores: os vastos territórios indígenas ocupados pelas campanhas militares colocaram à disposição do Estado novas terras para exploração agropecuária; a necessidade de crescimento e

expansão atraiu investimentos nacionais e internacionais, principalmente originários dos excedentes das produções industriais de Inglaterra, Bélgica, França e Alemanha (LIERNUR, 2008); o forte fluxo migratório proveniente de Europa – em 1914, quando a população de imigrantes representava quase cinquenta por cento dos habitantes da cidade. Inclusive, a inserção no mercado internacional como país exportador agropecuário, impulsionou um importante desenvolvimento no sistema ferroviário, com estreita relação com o porto de ultramar, transformando e direcionando o crescimento em torno da capital.

Todos estes processos se traduziram em uma verdadeira revolução urbana, como colocado por Liernur (2008), o que levou a população urbana do país a aumentar de 28,6% em 1869 para 52,7% em 1914; sendo que em números absolutos a população municipal em 1869 era de 187 mil habitantes e se elevou até um 1.577.000 de habitantes em 1914. Uma revolução que foi motivada por um afã de modernização que envolvia a construção do Estado, da sociedade e da cidade simultaneamente (NOVICK, 2000).

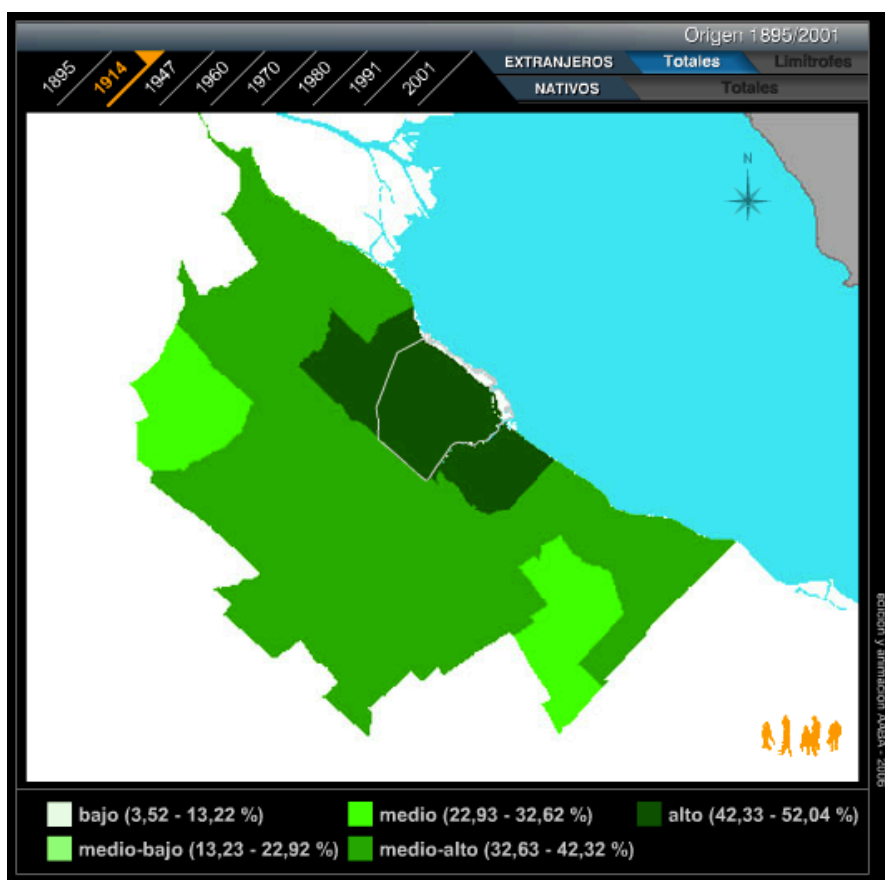


Figura 1. Percentagem de estrangeiros em relação à população total da região metropolitana e sua distribuição em 1914. Fonte: AABA. Disponível em: <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>. Acesso em: 5/11/2012.

Nesse contexto, segundo as hipóteses estrutural-funcionalistas de James Scobie, a capitalização da cidade, a construção do porto e a extensão das linhas ferroviárias foram os fatores que evidenciaram o primeiro momento de metropolização (SCOBIE, 1977).

Com respeito ao porto, as obras tributárias das necessidades da agro-exportação foram emblemáticas dos debates de final do século. O primeiro porto se localizava ao sul da cidade, na desembocadura do Riachuelo, e precisava de dragagem permanente para garantir a entrada dos barcos de grande calado. Mesmo assim, com o crescimento do movimento comercial, a situação se tornou insustentável e foram convocados diversos profissionais para propor soluções para o novo porto a ser construído ao lado do centro fundacional. Finalmente, foi escolhido o projeto do Eng. Madero em um sistema longitudinal de docas sucessivas, que foi construído entre os anos 1887 e 1897. Porém, o projeto logo mostrou sua ineficiência e em 1911 começou a construção de um *Puerto Nuevo*, ao norte de *Puerto Madero*, que foi finalmente desativado em 1925.

A cidade capital é declarada como tal em 1880, com o estabelecimento dos limites definitivos em 1887, fato que influenciou profundamente na ampliação do espaço da cidade e despertou o interesse dos capitais especulativos da terra. Em 1887, a *Provincia* de Buenos Aires cede ao governo nacional os municípios de *Flores* e *Belgrano*, ao oeste e norte do centro, respectivamente, o que multiplicou em três vezes e meia a superfície da capital, convertendo Buenos Aires em um dos maiores municípios do mundo naquele momento. Porém, isto ocorre a partir da incorporação de vastos terrenos rurais quase despovoados. Em 1888, delegados do governo nacional e provincial traçaram os limites definitivos da capital que são válidos até os dias de hoje.

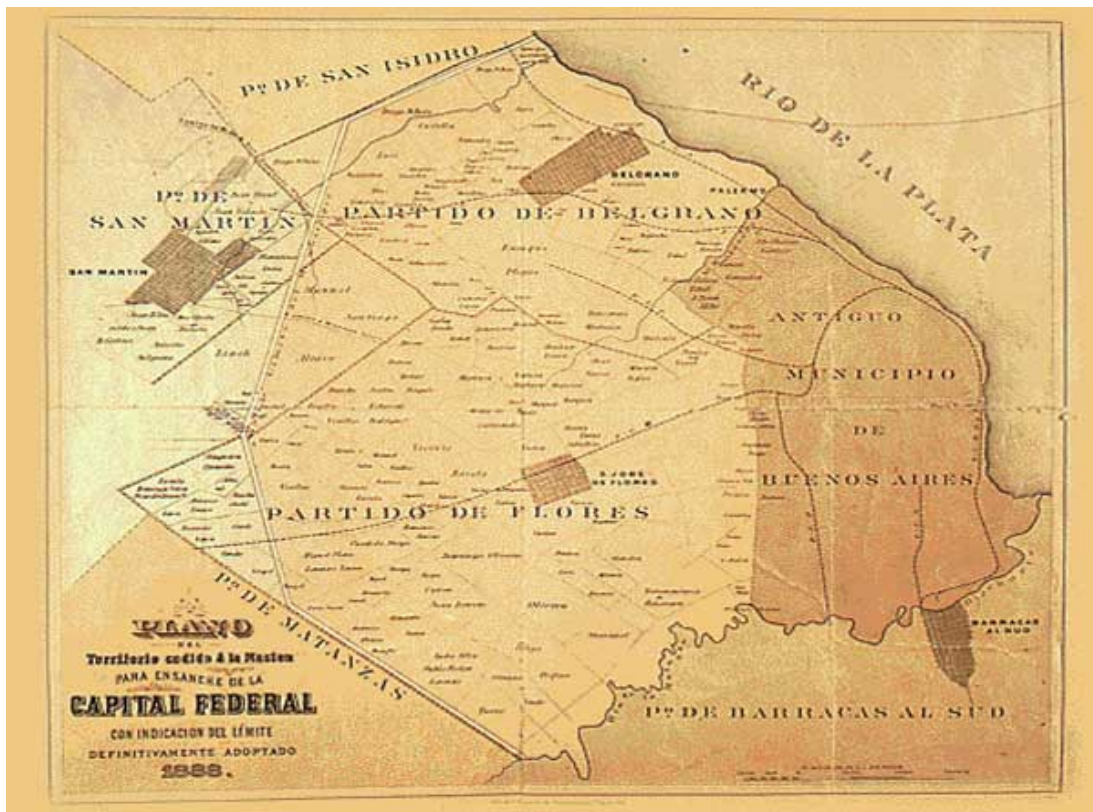


Figura 2. Plano do *Departamento de Ingenieros*, 1888, com a inclusão dos partidos de Flores e Belgrano ao município da Capital Federal. Fonte: <http://www.la-floresta.com.ar/cronologia.htm>. Acesso em: 15/11/2012.

Com respeito às ferrovias e bondes, que facilitaram a expansão do centro aos bairros, pode-se mencionar a instalação em 1902 da grande *Usina Dock Sur*, uma vez que permitiu eletrificar as redes de transporte coletivo em bonde, barateando os preços das passagens e adotando uma força motriz independente das empresas inglesas, passando para as mãos do Estado Nacional nos anos trinta (LIERNUR, 2008).

Assim, da mesma forma que em outras cidades do mundo, em um contexto de transformações profundas, a cidade se viu diante da necessidade de se adaptar às novas funções como sede das autoridades federais, no centro, e de uma explosão demográfica que demandava infraestrutura, saneamento e habitação nas áreas de crescimento em um curtíssimo tempo. No entanto, nem toda a cidade era uma “imagem de postal” de modernidade. Liernur (1993) apresenta outro lado da construção da metrópole monumental nas últimas décadas do século XIX ao qual chama de “cidade efêmera”. Assim, põe o foco em um setor relevante de construções provisórias, improvisadas e, inclusive, em alguns casos, precárias, produto da explosão demográfica e a necessidade urgente de habitação e alojamento; um

processo que aconteceu em paralelo à formação da “metrópole moderna” de projetos e obras monumentais.

A “cidade precária” estava nos interstícios das edificações do centro e nos novos bairros da primeira expansão metropolitana, que originou uma preocupação e uma intervenção a partir da esfera municipal, para dar um rumo ao dito processo expansivo. Os órgãos municipais, as primeiras regulamentações de edificação (1887), os registros cadastrais, uma série de planos topográficos, cujos objetivos eram o de controlar a expansão, foram possíveis com as novas gerações de médicos higienistas e de engenheiros egressos da Universidade. O plano de 1904, elaborado pelo *Departamento de Ingenieros Municipal*, é emblemático dessas estratégias, uma vez que abarca todo o território da capital sob princípios de regularidade, formando um traçado em grelha e superpondo a ele um sistema de parques distribuído em todo o território, cujo objetivo foi o de regular e ordenar os loteamentos especulativos. Se, por um lado, se promoviam grandes obras públicas, equipamentos e infraestruturas - que, por sua vez, despertaram o interesse da iniciativa privada, nacional e internacional, que elevaram os preços das propriedades e geraram uma forte especulação imobiliária, alimentadas pela ampla oferta de terras a serem urbanizadas - por outro lado, havia um intento público de controlar o crescimento.

Durante as primeiras décadas do século, se instala um importante debate público entre as facções mais conservadoras, que defendiam uma cidade com uma área central definida, que concentrasse a maior parte dos investimentos estatais, e os reformistas, inclinados a dar suporte à tendência expansiva da cidade e sua projeção nos novos bairros. Esta polêmica entre concentração/expansão marcou, em primeiro lugar, uma importante oposição entre a ideia de embelezamento do centro e a demanda pela extensão da cidade e, em segundo lugar, abriu os debates sobre temas urbanos à participação dos arquitetos, que até então estavam predominantemente nas mãos de engenheiros e higienistas (NOVICK, 2000).

Às vésperas do Centenário da Emancipação, a *Municipalidad de La Ciudad de Buenos Aires* (MCBA) resolve contratar, em 1907, o arquiteto francês Antoine Bouvard para a elaboração de um *Nuevo Plan para Buenos Aires*, que se conclui em 1910. Sobre o “pano de fundo” da quadrícula se

colocavam uma série de projetos de ruas, avenidas, praças e parques que induziram a organizar o conjunto de uma cidade que se expandia e que precisava contar com uma imagem de capital nacional como vitrine de um país moderno, no contexto das exposições do Centenário. Alguns desses projetos foram sendo construídos, como no caso das diagonais que modernizaram muito cedo a área central.

Após os governos oligárquicos, em 1916, toma posse o primeiro governo eleito por sufrágio universal, colocando na presidência o candidato do partido radical. Este acontecimento mudou o curso do crescimento da cidade, uma vez que consolidou os setores médios e populares como novos protagonistas na construção do país, que teve correspondência com o ciclo reformista dos anos 1920, sobre a construção de novos bairros, tema central das agendas públicas.

Como producto de estas transformaciones, las políticas urbanas comenzaron a reflejarlas demandas de los nuevos protagonistas, y esta es una de las características más importantes del debate sobre la arquitectura de la ciudad en este período. (LIERNUR, 2008: 101).

A construção dos bairros foi enfrentada pelos estratos mais populares a partir da autoconstrução, na maioria dos casos em terrenos suburbanos, cujo acesso era garantido pela extensão das redes de infraestruturas e transportes públicos. Este processo despertou uma forte participação em associações de fomento, uma vez que os vizinhos deviam se organizar para reclamar a intervenção das entidades municipais nas melhorias do bairro e a chegada da infraestrutura urbana.

É nesse contexto de ideias que se inscreve, em 1923, sob a direção do prefeito Noel, a criação da *Comisión de Estética Edilicia* para levar adiante um estudo, que dois anos mais tarde foi publicado como *El Proyecto Orgánico para La Urbanización del Municipio*. O Plano condensava o ideário da cidade reformista, pelo qual, ao contrário do plano de 1910, elaborado para a comemoração do Centenário, propunha a expansão da cidade em simultâneo ao crescimento da sociedade urbana.

O *Proyecto Orgánico* tinha como um de seus objetivos contrabalançar o processo de desenvolvimento que protagonizava a zona ao norte em relação ao centro da cidade, com projetos de habitação popular, equilibrando

a estrutura urbana e garantindo um sistema de espaços verdes para organizar o centro, a zona costeira e qualificar os bairros. Propõe um sistema de parques públicos, praças e avenidas-bulevares para estruturar a cidade, criando uma nova trama que pressupunha dar à metrópole uma nova frente para o *Río de la Plata*, oferecendo ao mesmo tempo uma cidade organizada para os novos setores populares.

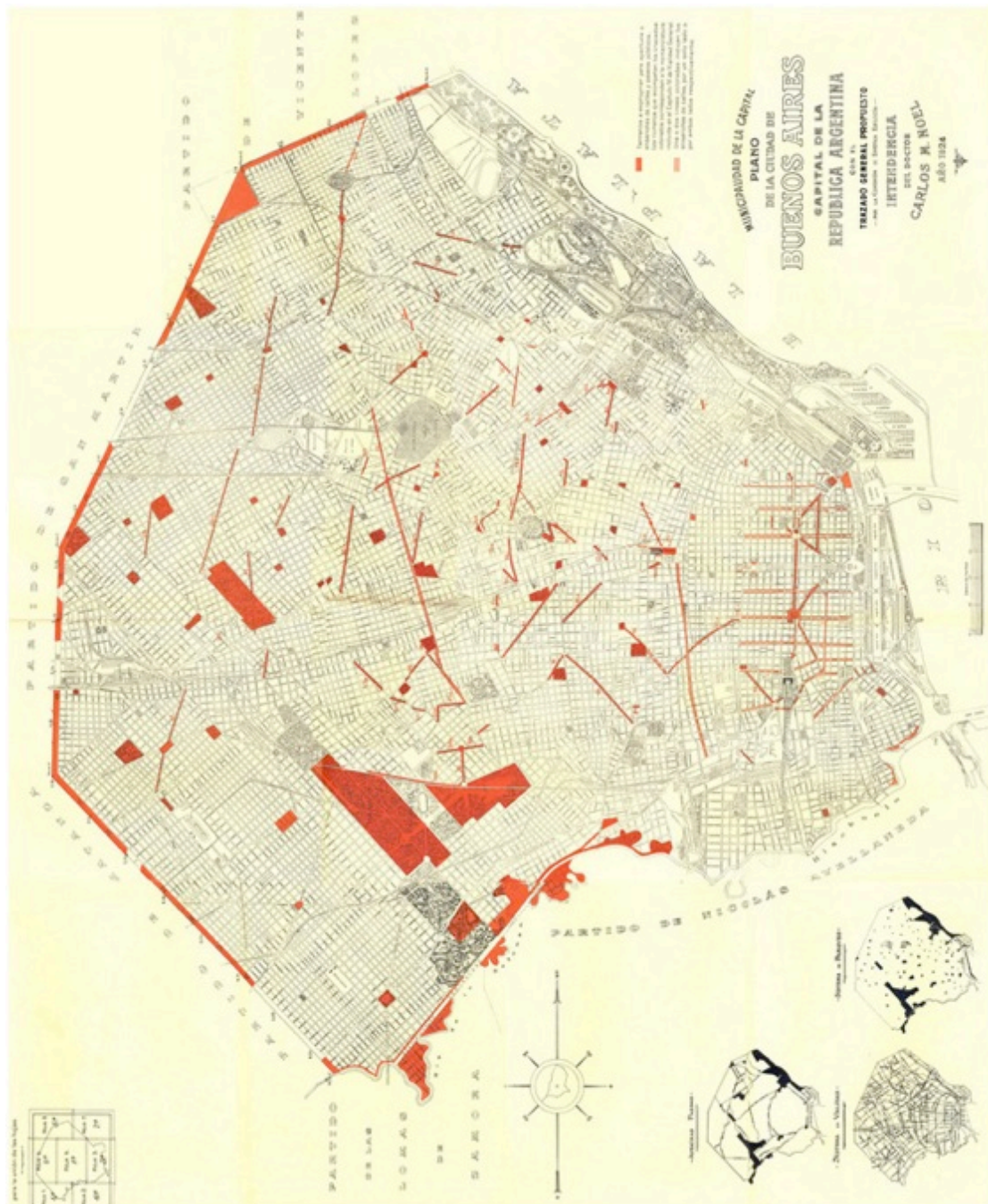


Figura 3. *Proyecto Orgánico* de 1925, onde se podem observar a áreas a serem intervindas, principalmente na abertura viária no centro da cidade e nos seus limites, e o projetos de parques propostos ao sul. Fonte: <http://www.observatorioamba.org/cpau/bin-debug/pyp.html>. Acesso em: 15/11/2012.

Contudo, alguns dos projetos pontuais incluídos neste plano levantaram críticas nos setores mais conservadores da elite portenha, que consideravam que os fundos públicos deviam ser destinados à consolidação das áreas centrais tradicionais. Assim como a maioria dos projetos apresentados para a cidade, o plano não foi posto em prática em sua totalidade, tendo somente se materializado em alguns projetos pontuais, e influenciado os planos que viriam a ser elaborados no futuro.

Em conclusão, pode-se dizer que, embora a cidade fosse um importante campo de investimentos privados, o Estado exerceu um papel relevante na construção do espaço e na expansão do tecido e da sociedade urbana. O caráter das intervenções dos anos 1920 mudou drasticamente com o primeiro golpe de estado em 1930, que desencadeou processos de exclusão, pondo fim às obras reformistas que caracterizaram a gestão pública até então.

1.2. Crescimento urbano, o Estado planificador e a industrialização (1930 – 1966)

Este período começa abruptamente após o primeiro golpe de Estado em 1930, encabeçado pelo General José Felix Uriburu, que depôs o presidente eleito Hipólito Yrigoyen, com o objetivo de restaurar o poder das classes mais conservadoras que tinham visto seus interesses afetados durante o governo radical, um período conhecido como a “década infame”, de instabilidades políticas devido a uma sucessão de golpes e eleições fraudulentas, num contexto de repressão política e social. No contexto internacional, diante de uma realidade incerta no mercado internacional, depois da crise de 1929, a década de 1930 marca o fim do modelo agroexportador da Argentina e o início de uma economia industrializada baseada na substituição de importações e na fabricação de bens de consumo dirigido ao mercado interno, um processo de industrialização que teria seu auge no segundo período de pós-guerra.

Após dois anos, em 1932, e com graves acusações de fraude eleitoral, assume a presidência o general Justo, quem nomeou como prefeito Mariano

de Vedia y Mitre. Segundo o *Diccionario de Arquitectura en la Argentina* (ALIATA, BALLENT, GORELIK, PANDO, SILVESTRI, 2004:202):

(...) la gestión de De Vedia significó la inversión del sentido histórico que había tenido la expansión urbana en todo su ciclo moderno, planteando un novedoso repliegue de la ciudad capital sobre sí misma, que desconoció el proceso de formación de los radios metropolitanos.

Desta forma, na década de 1930 cessou a intervenção estadual sobre a expansão metropolitana característica das gestões anteriores, tendo voltado a atenção para a consolidação dos bairros dentro dos limites da cidade e dando as costas para os processos expansivos que continuaram nos subúrbios extra-capitais, e que mais tarde dificultariam uma integração.

Nesse sentido, os investimentos municipais se concentraram principalmente na consolidação dos bairros do primeiro período de expansão, continuando sua infraestrutura e arruamento, completando as obras iniciadas e promovendo novas obras viárias, das quais se destacam a *Av. 9 de Julio*, as *Diagonais Norte e Sur*, a *Av. Costanera*, a *Av. General Paz* (que delimita a cidade no seu lado norte e oeste), assim como outras obras de retificação do Riachuelo e a canalização do córrego Maldonado, onde posteriormente se construiria a *Av. Juan B. Justo*.

Por outro lado, o setor da iniciativa privada se lançou no processo de verticalização, permitido pelos avanços da tecnologia de materiais e inovações projetuais, o que resultou nos primeiros exemplos de edifícios para investimento com tipologia de arranha-céus.

Em 1932, se cria a *Oficina del Plan de Urbanización*, o primeiro escritório estável da prefeitura dedicado aos estudos urbanos – diante da necessidade de elaborar um plano regulador com vistas a estabelecer uma proposta integral de urbanização – para a qual Della Paolera foi indicado diretor. A *Oficina* apresenta uma ampla gama de estudos e diagnósticos, num programa de ação regional que visava coordenar os problemas de circulação; a rede de municípios, no sentido de organizar as localidades suburbanas em função da cidade núcleo; os aspectos habitacionais; os espaços livres e verdes; e as localizações industriais. Contudo, sua principal ação foi em torno das grandes intervenções do centro, acompanhando a gestão de De Vedia y Mitre, quando as grandes obras públicas eram visadas, no sentido

keynesiano, como reativadoras do mercado de trabalho (NOVICK, 2000). Simultaneamente, se visualizava a saída da crise dos anos 1930 com medidas públicas de intervenção e controle. Uma década depois, estes tímidos inícios de intervencionismo defensivo se transformam em políticas de estado.

A década de 1940 trouxe mudanças profundas no âmbito regional. O período do segundo pós-guerra até a década de 1960 se caracterizou por uma prosperidade econômica baseada no crescimento industrial, que se viu impulsionada pelo fechamento dos mercados americano e europeu e a concentração de seus investimentos na reconstrução do continente. Este recolhimento do mercado internacional desencadeou uma política de substituição de importações e um aquecimento do mercado interno dos países latino-americanos, que redirecionaram suas forças produtivas no fortalecimento das indústrias nacionais.

Por sua vez, o processo de industrialização afetou a estrutura das cidades desencadeando um crescimento acelerado devido às migrações do campo para a cidade, gerando um importantíssimo fluxo demográfico, atraído pela demanda de uma indústria nascente e dando início a um processo de metropolização até então desconhecido. Este fenômeno fez com que os governos nacionais tivessem que responder às novas demandas urbanas em diferentes escalas.

Neste momento se definiria uma fórmula de crescimento urbano a partir de três aspectos indissociáveis: industrialização, urbanização e modernização. Uma fórmula que se deu num contexto de nacionalismo econômico encabeçado por regimes estadistas e liberais, democráticos ou ditatoriais (ALMANDOZ, 2009). Como consequência, o clima modernizador e o crescimento do setor industrial geraram novas migrações para os centros urbanos provenientes do interior do país, provocando um novo ciclo de expansão metropolitana.

A criação de agências internacionais regionais respondeu a uma agenda econômica comum desenvolvimentista, fato que também aumentou o interesse estadunidense na exploração primária e industrial da região. Pode-se mencionar o caso da OEA (Organização dos Estados Americanos), criada para alcançar nos Estados membros (como estipula o Artigo 1º da Carta):

“uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”⁹; e o caso do CEPAL (Comissão Econômica para América Latina), que define como objetivo contribuir ao desenvolvimento da região, reforçando as relações econômicas entre os países membros e demais nações do mundo¹⁰. Em relação ao vínculo estreito que a região estabeleceu nestes anos com o governo norte-americano, pode-se dizer que a Revolução Cubana de 1959 aprofundou tal envolvimento, ultrapassando os limites econômicos e entrando no campo da geopolítica, caracterizando o clima da Guerra Fria na América Latina. Para prevenir futuras revoluções de esquerda, o governo do presidente americano John F. Kennedy, em parceria com o CEPAL, decidiu promover a chamada Aliança para o Progresso, “... programa voltado para consolidar a substituição de importações, acelerar a reforma agrária e reduzir as desigualdades sociais mediante a ajuda norte-americana a novas democracias da região” (ALMANDOZ, 2009: 233).

Do ponto de vista dos estudos urbanos, os países latino-americanos em processo de industrialização tornaram-se expoentes da teoria clássica da modernização, sendo que, já a partir da década de 1930, o pensamento arquitetônico se envolve profundamente com as diretrizes traçadas pelo Movimento Moderno, estabelecendo parcerias com os governos modernizadores do período aqui tratado. Estas influências se estabeleceram muito em função da organização dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), que cobraram maior força na região durante a década de 1940. O exemplo mais claro desta relação foi a construção de Brasília, no governo de Juscelino Kubitschek.

⁹ Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 07/11/2012.

¹⁰ Disponível em: <http://www.eclac.org>. Acesso em: 07/11/2012.



Figura 4. *Plan Director* de Le Corbusier, 1938. Fonte: <http://planesbuenosaires.blogspot.com.br>. Acesso em: 15/11/2012.

No caso portenho, em 1938, Le Corbusier elabora o *Plan Director para Buenos Aires*, baseando-se em algumas das observações realizadas na sua primeira viagem pela América Latina, em 1929. Publicado em 1948 e referencia para os futuros planos do EPBA (1948) e do *Plan Director* (1958-62), o plano de Le Corbusier foi elaborado em parceria com os arquitetos argentinos Ferrari Hardoy e Kurchan, os quais teriam posteriormente um papel importante nos escritórios municipais dedicados aos estudos urbanísticos sobre Buenos Aires. As ideias principais ali apresentadas procuravam concentrar a cidade, reestruturando todo o tecido urbano em áreas residenciais de alta densidade, por um lado, e manter uma área importante de reservas verdes no resto do tecido, por outro, mantendo alguns

dos grandes parques propostos pela CEE em 1925; reestabelecer o equilíbrio norte-sul, reconhecendo um desenvolvimento desigual e propondo uma redistribuição de densidades e atividades urbanas; materializar uma rede de circulação viária que conectasse os acessos regionais ao centro da cidade; concentrar as funções administrativas municipais e federais na chamada “*cite des affaires*”, uma ilha construída em terras ganhadas ao rio; a reestruturação da área portuária, eliminando Puerto Madero e destinando os terrenos para a criação de um centro cultural, recreativo e esportivo (SUÁREZ, 1986).

Retomando o contexto latino-americano, a utilização do termo “urbanismo” começou a ser substituído no segundo pós-guerra pela noção de “planejamento”. A procura pelo desenvolvimento e a modernização através da industrialização e urbanização provocou essa mudança de conceitos e o conseqüente deslocamento dos polos, ou seja, passando da influencia da Europa - que primou nas primeiras décadas do século XX – para a dos EUA, de onde era importada a modernidade que trazia o novo aparato de instrumentos associados ao planejamento, assim como à renovação técnica, procedimental e institucional, ao mesmo tempo em que se produzia uma ampliação do âmbito da cidade para a região (ALMANDOZ, 2009).

Os grandes planos diretores eram formulados com base em métodos científicos de diagnósticos e produziam previsões capazes de influenciar as decisões políticas nas operações sobre o território. Os diagnósticos se desenvolviam a partir de explicações do fenômeno de desenvolvimento urbano, do estudo dos fatores estruturais, das relações funcionais e dos modos de organização das atividades no espaço. Nesse sentido, a participação do Estado central nas decisões sobre o território era imperativo, assim como a necessidade de capacitar técnicos para produzir estes diagnósticos promovia a criação de organismos nacionais de planejamento (NOVICK, 2004).

(...) [a diferenciação conceitual entre “urbanismo” e “planejamento urbano”] se trataría de dos conceptos diversos y sucesivos teniendo como punto de partida el urbanismo en su aceptación más próxima a la estética edilicia, a la obra pública edilicia y a la provisión de los servicios urbanos, conforme a los primeros tratados de fines del siglo anterior y comienzos de éste. Luego, en cambio, a la vez que se perfecciona la teoría y la práctica, surgiría como una nueva tarea la del planeamiento urbano, en la que el lado estético era sólo una consecuencia de otras preocupaciones más integrales y científicas tales como el uso del suelo y la circulación. (RANDLE, 1968, apud ALMANDOZ, 2009:249).

Durante a década de 1950, o papel desenvolvido pelo Estado argentino como agente regulador e promotor no desenvolvimento das questões sociais, econômicas e urbanas foi denominado como Estado de bem-estar (*Welfare State*). Na Argentina, este paradigma político foi materializado com a chegada de Perón ao poder e deu início ao segundo ciclo de expansão metropolitana, que aumentou abruptamente seus níveis, sendo que os “braços de crescimento”, como é chamado o formato da expansão ao longo da rede viária e ferroviária, tinha um milhão de habitantes em 1938, aumentando para 1,7 milhões em nove anos e chegando a 5,5 milhões em 1970.

O motivo principal desta explosão demográfica foi o forte fluxo migratório do interior do país atraído pelo desenvolvimento industrial e as oportunidades de trabalho oferecidas. Porém, nem o setor industrial nem o crescimento da cidade conseguiram acompanhar as grandes massas migratórias, o que gerou rapidamente demandas sociais, um conflito das camadas populares que se desenvolveu no âmbito urbano e suburbano e que encontrou sua expressão política na figura do peronismo.

Segundo Torres (1993), com o peronismo, o aumento da participação do Estado se baseou em medidas institucionais que permitiram o controle da economia, a orientação do crédito bancário, a nacionalização dos serviços públicos e a elaboração dos planos quinquenais, com o intuito de gerar um processo de redistribuição de ingresso a favor das classes de menor renda. A ação do Estado vai ter uma grande incidência na forma adotada pelos processos de estruturação metropolitana durante este período.

A expansão metropolitana adotou duas formas: por um lado, a periferia continuou seu crescimento de caráter individual e autogestionado, quer dizer, a través de loteamentos populares e construção de casas unifamiliares pelos particulares, a partir do acesso aos créditos bancários; e por outro, no âmbito da capital e seus bairros mais centrais e consolidados, onde o crescimento se caracterizou pela densificação dos prédios de apartamentos pelos setores médios.

Esta expansão se viu favorecida por certas políticas que contribuíram ao acesso da propriedade individual urbana. Primeiro, por um fenômeno

duplo no que diz respeito ao transporte público. Por um lado, houve a nacionalização do transporte ferroviário e o subsídio da passagem, porém provocando uma estagnação e degradação por falta de investimento e modernização e, por outro, a proliferação de uma multidão de empresas privadas de ônibus, que tinham facilidade de acesso para unir as zonas intersticiais da rede ferroviária, o que contribuiu para a consolidação e expansão dos bairros suburbanos. Em segundo lugar, havia um programa de empréstimos subsidiados em bancos oficiais com mensalidades não indexadas, que permitiu o acesso a créditos tanto aos setores médios quanto às classes populares. Em terceiro lugar, praticava-se uma política de *laissez-faire* em relação ao controle do uso do solo e dos parâmetros urbanísticos que, conjugada aos subsídios dos transportes, promoveu os loteamentos populares. E finalmente, no âmbito portenho, a sanção da *Ley de Propiedad Horizontal*¹¹ em 1948 permitiu a propriedade individual de distintas unidades que compunham um edifício, e que junto com a *Ley de Locaciones Urbanas*, já sancionada em 1943 - que congelou o valor dos aluguéis e criou ferramentas para evitar desalojamentos - consolidou definitivamente as formas de acesso à propriedade. Nesse sentido, com a densificação da área central, a população da Capital atingiu os quase 3 milhões de habitantes, se mantendo aproximadamente nesse valor até hoje (TORRES, 1993).

Um dos mais importantes projetos para Buenos Aires durante o governo peronista foi o do aeroporto metropolitano *Ministro Pistarini*, no município de *Ezeiza* ao sudoeste de Buenos Aires. Projetado pelo Ministério de Obras Públicas (MOP, 1944 – 1955), constituiu uma operação territorial de grande escala que incluía a criação de espaços de lazer, serviços sociais e habitação, além de enfrentar um assunto não encarado anteriormente, o dos acessos radiais à cidade se conectando com o centro através de vias expressas elevadas (BALLENT, 2009) (figura 5).

¹¹ Edifício de propriedade horizontal é um tipo de edifício residencial em altura, localizado em um lote urbano. Este uso é índice do condicionamento que a partir de 1949, devido à lógica da venda por unidades, sofreu o desenho de tais edificações e das formas que assumiu esse tipo de produção e de comercialização. Se converteu numa tipologia clássica da residência das áreas urbanas de densidade média e alta, porém no total do país seus valores sólem ser pouco relevantes perante aos das residências individuais. (BALLENT, A. "Propiedad Horizontal (Edificio de)". IN: ALIATA, F., LIERNUR, F. *Diccionario de Arquitectura en la Argentina*. Buenos Aires: AGEA, 2004).

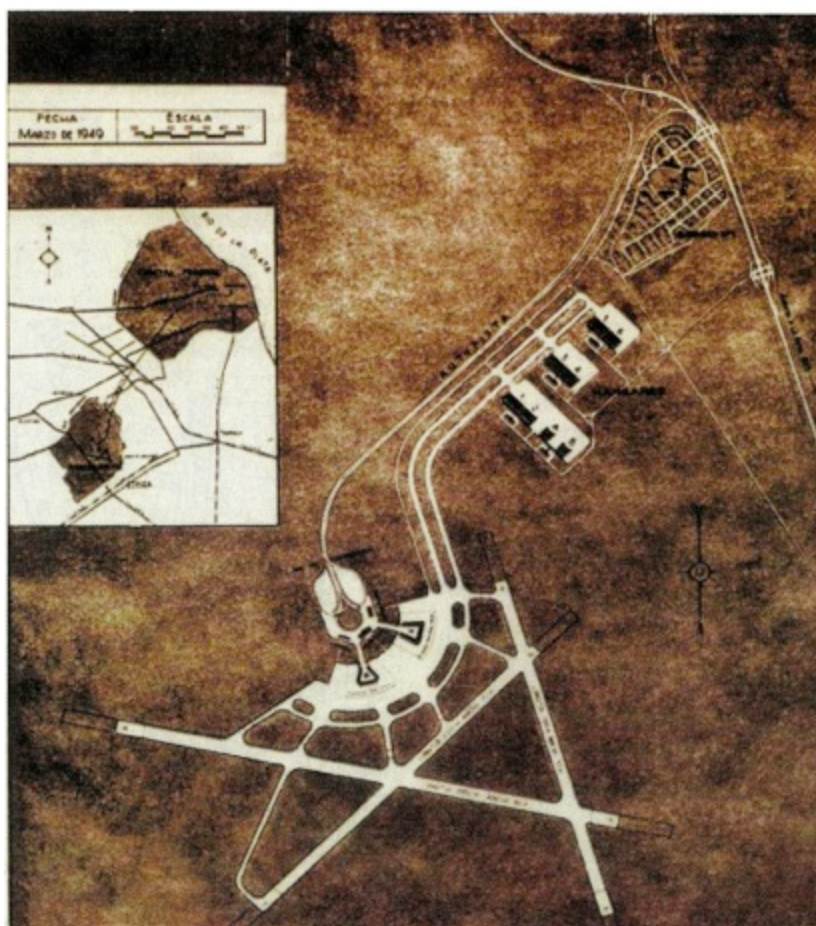


Figura 5. Plano do Aeroporto de *Ezeiza*. No canto superior, imagem do projeto geral incluindo o Barrio Evita e os acessos à Capital. Fonte: ALIATA, BALLENT, GORELIK, PANDO, SILVESTRI, 2004.

Este aspecto da infraestrutura viária iniciou um novo ciclo de desenvolvimento a partir projetos elaborados pela *Dirección Nacional de Vialidad*, que incluíam o traçado de acessos radiais à cidade e a execução de estradas urbanas, mas que foram construídas nas décadas posteriores de 1960 e 1970.

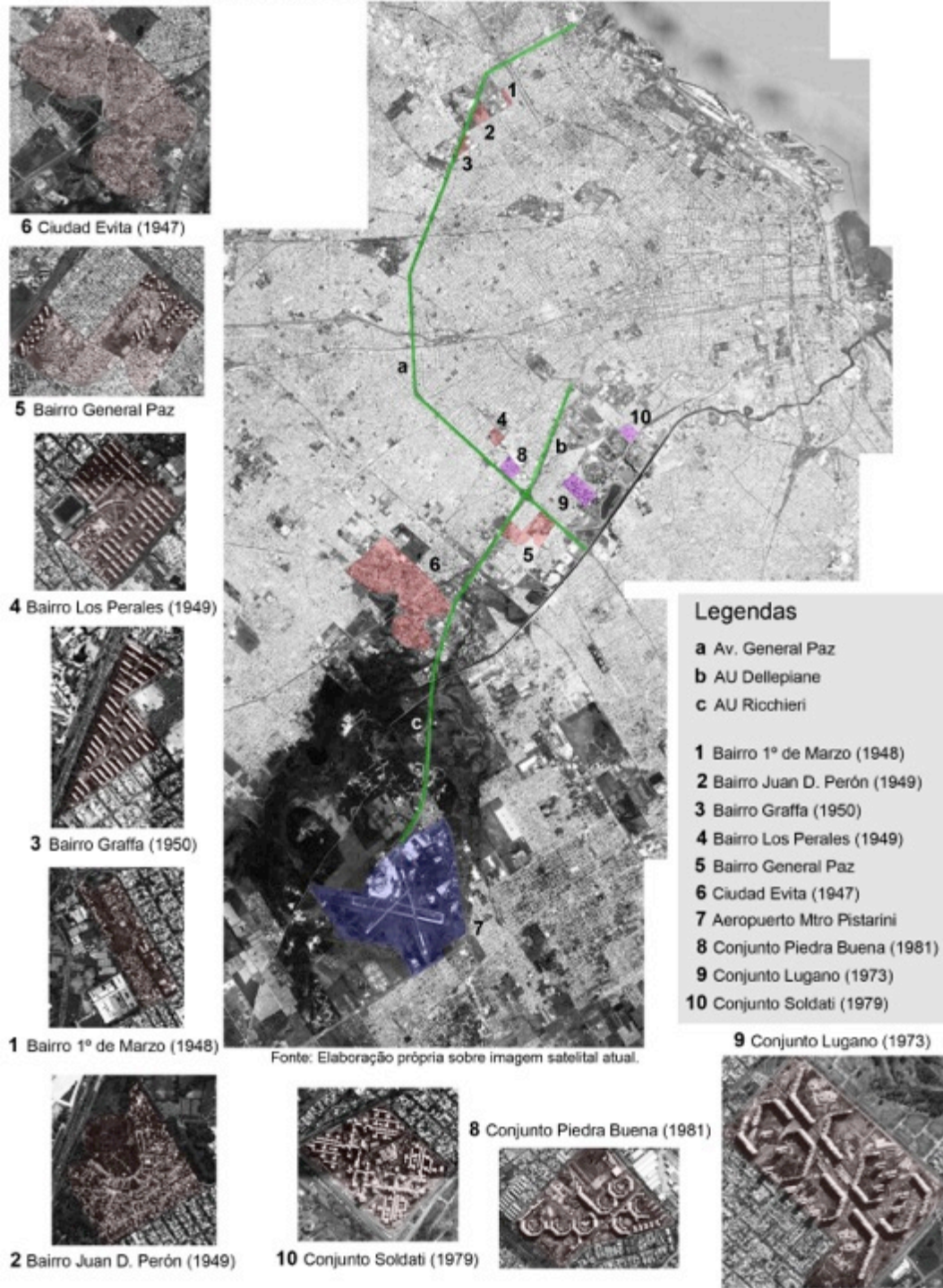
Com respeito às políticas habitacionais, o governo peronista contribuiu não só para o desenvolvimento da expansão suburbana, com as medidas adotadas já mencionadas no âmbito viário, do transporte, do financiamento e do legislativo, mas também incentivou o consumo popular da cidade central com a construção de vários conjuntos e bairros residenciais. Muitos deles foram construídos próximos aos limites da capital, procurando vinculá-las às novas vias de circulação, dos quais podem ser destacados *Ciudad Evita* (1947), integrada ao empreendimento de grande escala do aeroporto metropolitana, e o *Barrio 17 de Octubre* (hoje *General Paz*), ambos

localizados no *Gran Buenos Aires* (GBA); o *Barrio 1º de Marzo* (1948), *Los Perales* (1949) e o *Barrio Juan D. Perón* (1949) e o *Barrio Graffa* (1950), construídos na capital, assim como também os grandes conjuntos habitacionais em *Villa Lugano* (1973), *Villa Soldati* (1979) e *Piedrabuena* (1981), realizados nos anos posteriores, na década de 1970. Além destas intervenções, as ações diretas do Estado nas políticas habitacionais incluíram várias construções de conjuntos, pavilhões e urbanizações distribuídas pela Capital inteira, totalizando doze obras construídas entre 1943 e 1955, além de mais sete projetos não realizados, conforme o levantamento de Anahí Ballent (2009) (figura 6).

Ainda segundo a autora, as intervenções realizadas não podem ser consideradas políticas de desenvolvimento urbano, uma vez que as operações foram em grande medida produto da aplicação de políticas sociais sobre a cidade e não faziam parte de um planejamento estratégico para a metrópole.

Las gestiones del peronismo se dirigían certeramente hacia objetivos sociales en relación con el habitar, identificando cuestiones que implicaban la redistribución social de los beneficios de la modernización urbana, pero que carecían de la misma seguridad para definir qué ciudad estaban construyendo y qué instrumentos de control requería esta nueva construcción. En otras palabras, las políticas del peronismo tuvieron más éxito en desencadenar procesos urbanos que en proyectarlos o encauzarlos. (BALLENT, 2009:36).

Figura 6. Localização dos bairros construídos durante o governo peronista (1945-1955) e os posteriores da década dos setenta, em relação ao acesso à Capital Federal.



Contudo, durante este período de governo peronista, houve um importante impulso dado à ideia de planejamento na política (a partir dos planos quinquenais) e também do território na dimensão metropolitana. Nesse sentido podem-se mencionar três fatores que implicaram a escala metropolitana: o plano do aeroporto *Ezeiza*, já mencionado; o reconhecimento institucional da *Gran Buenos Aires* (GBA) como jurisdição de planejamento em 1948; a organização do *Estudio del Plan* de Buenos Aires (EPBA), formado dentro da MCBA em 1947. O trabalho do EPBA, organizado sobre a base do *Plan Director* de Le Corbusier, que tinha sido publicado poucos meses antes, nesse mesmo ano, na revista *La Arquitectura de Hoy*, incluiu uma análise da conformação histórica da metrópole que sistematizou os principais argumentos perante os problemas urbanos que influenciariam planos futuros para a cidade; propunha alguns objetivos específicos que refletiam o pensamento moderno, como o avanço sobre o rio, a configuração de grandes conjuntos de atividades administrativas e equipamentos e a estruturação de uma rede viária que permitiria o acesso da região metropolitana à área central da cidade (ALIATA, BALLENT, GORELIK, PANDO, SILVESTRI, 2004).

Após a dissolução do EPBA em 1949, se formou dentro da MCBA a *Dirección de Urbanismo* (1952 – 1957) a cargo do Arq. Juan Kurchan (quem participou junto a Le Corbusier na elaboração do *Plan Director*), mantendo grande parte do pessoal técnico que trabalhou no EPBA, e portanto, se produz uma continuidade no âmbito das ideias urbanísticas, ainda depois do período peronista ter sido interrompido abruptamente com o golpe autodenominado “*Revolución Libertadora*”.

Em 1957, se cria a *Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires* (OPRBA) para a elaboração do *Plan Director para Capital Federal y lineamientos estructurales para el Área Metropolitana y su región* (1959 – 1962), um plano emblemático dentro da corrente do planejamento estratégico do período desenvolvimentista, do qual participaram grande parte dos técnicos formados no EPBA e na posterior *Dirección de Urbanismo*.

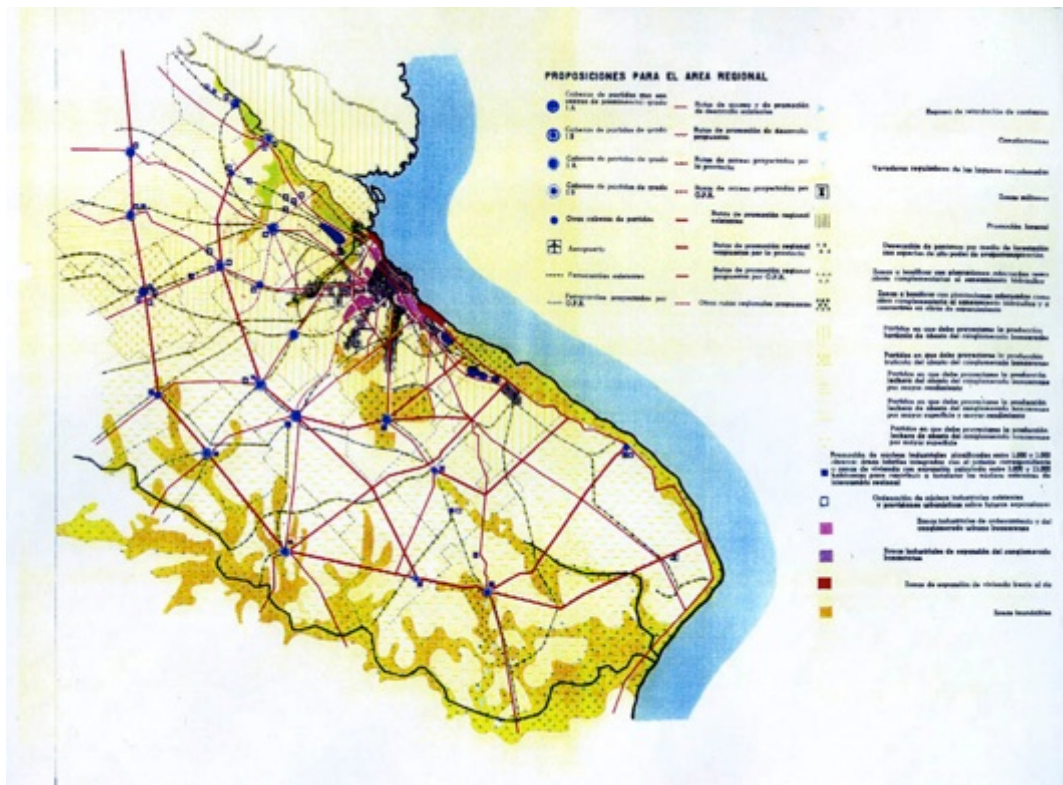


Figura 7. Plan Director 1959/62. Proposta para a escala regional. Fonte: Observatório CPAU. Disponível em: <http://www.observatorioamba.org/cpau/bin-debug/pyp.html>. Acesso: 15/11/2012.

Inspirado no Plano de Londres¹², o Plano se baseou numa ampla análise, talvez a mais completa realizada até então, da situação da região metropolitana, sua evolução histórico-urbanística, e seu papel no contexto nacional, para concluir com um detalhado exame de todas as funções urbanas e do uso do solo na Capital Federal. Foram materializadas algumas das importantes obras propostas no Plano ao longo dos anos seguintes em Buenos Aires, das quais pode-se destacar o saneamento e urbanização da área Parque Almirante Brown e os conjuntos de interesse social em *Villa Lugano* e *Villa Soldati*, no sul da cidade; os conjuntos *Catalinas Norte* (no bairro do Retiro, destinado a prédios de escritórios) e *Catalinas Sur* (localizados no bairro de La Boca, destinado a uso residencial); o aterro de 400 has frente a *Puerto Madero*; e a formulação do *Código de Planeamiento Urbano* (SUÁREZ, 1986).

¹² Formulado em 1945 sob a direção de Sir Patrick Abercrombie (SUAREZ, 1986).

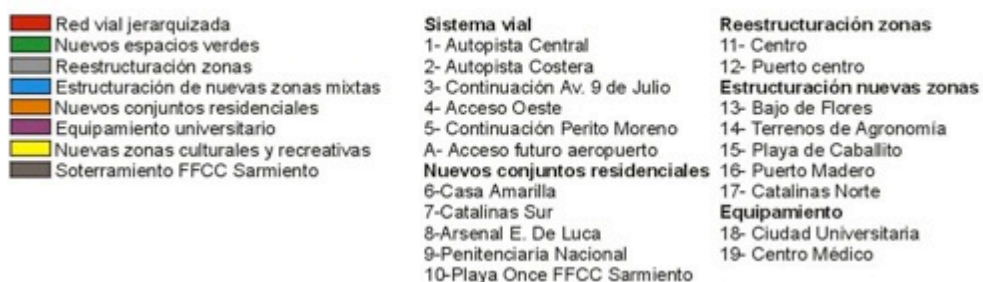
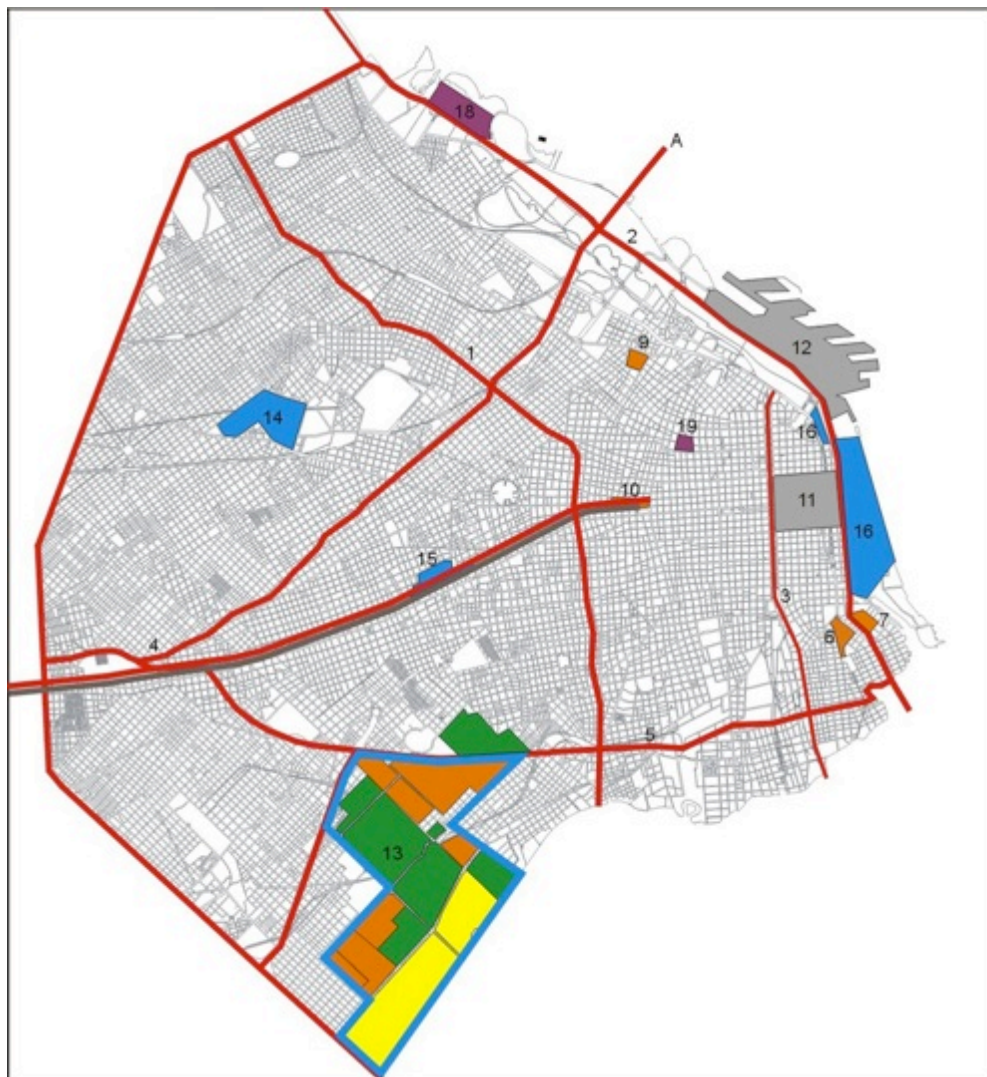


Figura 8. *Plan Director* 1959/62: Propostas para a Capital, a maioria localizadas no sul da cidade. Fonte: Observatório CPAU. Disponível em: <http://www.observatorioamba.org/cpau/bin-debug/pyp.html>. Acesso: 15/11/2012.

A partir do final da década de 1960, houve uma mudança das tendências que caracterizaram o início de uma nova fase pós-industrial, quando se começa a questionar o ideário de planejamento do período desenvolvimentista. A diminuição do crescimento demográfico e as transformações na área produtiva deram lugar a uma aparição de novos problemas urbanos, oposta às previsões colocadas nos planos anteriores, o

que produziu o começo da crise do paradigma do planejamento e gerou novos enfoques epistemológicos sobre os problemas e soluções para a cidade (NOVICK, 2004).

Gorelik (2005) apresenta uma desmitificação do termo “cidade latino-americana”, um conceito que ganhou força particularmente como uma construção cultural, uma vez que não é possível realmente estabelecer características comuns a todas as cidades da região, conforme já apontado. Segundo o autor, a conjuntura histórica particular que deu lugar a essa “produção” de cidade latino-americana foi entre as décadas 1950 e 1970, quando se conformou o novo mapa intelectual, acadêmico e político do pensamento social latino-americano, se desenvolvendo um arco completo de posições: desde o otimismo modernizador da planificação até sua inversão crítica radical a fins dos anos 70. Esta mudança deu lugar a uma mutação nos paradigmas: as ideias desenvolvimentistas que conduziam o planejamento são substituídas pela teoria da dependência e a crítica sociológica marxista, regida pela convicção de que não haveria reforma urbana possível no interior do sistema capitalista, e a mudança política devia preceder as alterações nas relações da sociedade com o território.

O ingresso das ciências sociais no campo da planificação urbana teve um papel importante neste contexto de crise de paradigmas modernos, uma vez que surge a sociologia urbana como crítica à ideologia do Plano, que desenvolvia a ideia de que as problemáticas da cidade não iam ser resolvidas a partir da técnica, mas no campo político. Baseada na sociologia marxista, se iniciava uma visão crítica do papel da cidade como reprodutora da lógica capitalista na construção do espaço social.

(...) desde meados dos anos de 1960, [houve] uma completa inversão das certezas modernizadoras, à medida que a chave do desenvolvimento ia sendo substituída pela de dependência. Se o primeiro movimento de revisão mostrava os desajustes da teoria da modernização em relação ao caminho da urbanização latino-americana em direção ao desenvolvimento, o segundo apontava que, nas condições da dependência, a urbanização era um dos fatores do subdesenvolvimento e a explicação de sua perpetuação. Não mais as formas de compreensão, e sim os próprios valores atribuídos à cidade e à modernidade começavam a ser postos em questão. (GORELIK, 2005:123).

1.3. Fim da expansão, a fragilidade democrática e reestruturação econômica (1966 – 1983)

A periodização deste item responde estritamente aos acontecimentos políticos, uma vez que em 1966, a partir de um golpe militar, começa um governo de signo diferente dos anteriores, iniciando um ciclo de mudanças econômicas, sociais e políticas que afetaram o desenvolvimento da cidade. O final da década de 1960 marcou o fim do período de expansão incentivado pelo Estado de Bem-estar, caracterizado por uma crise do paradigma do planejamento tradicional, uma instabilidade político-institucional que diminuiu o investimento em obras públicas e em subsídios creditícios – motor da expansão dos 1950s – e mudanças na esfera econômica, que se bem continuou se apoiando nas noções desenvolvimentistas, adotou características particulares motivado pela crise do modelo anterior e as pressões dentro do contexto regional.

A década de 1960 significou uma mudança de prioridade na agenda política do país. Nesta etapa será a economia, impulsionando um desenvolvimentismo que difere em suas características com respeito ao modelo anterior, que ocupará o centro da cena do Poder, relegando a política, em todas suas manifestações democráticas, a um segundo plano. Este desenvolvimentismo se apoiaria, por um lado, nas políticas norte-americanas que a partir de 1961 instalaram o programa da Aliança Para o Progresso e a CEPAL e, por outro, ganharia mais força com o aprofundamento da Guerra Fria como pano de fundo, quando se difundia a ideia de que a melhoria econômica se alcançaria a partir da abertura aos investimentos estrangeiros, no marco do avanço do capitalismo no bloco ocidental (LIERNUR, 2008).

Neste contexto, o Estado autoritário aparece como a figura capaz de realizar estas mudanças, que pareciam imperativas numa situação de crise de paradigmas, através do controle das forças sociais e políticas que pudessem se opor ao modelo. O golpe de 1955 põe fim às políticas redistributivas, em favor da predominância do mercado nas atividades econômicas, cujo marco legal foi dado pela sanção da *Ley de Radicación de*

Capitales Extranjeras, em 1958. No aspecto político, se inicia um período de instabilidade institucional que perduraria até 1983.

O Golpe de 1966 é denominado pela literatura como um governo “burocrático-autoritário”, uma vez que sua expressão política se realiza através das forças armadas e da tecnocracia. O modelo político baseou-se em um Estado autoritário que reuniu ainda mais o aparato administrativo de governo com os núcleos empresários, através de uma tecnocracia que colocou na cúpula política os representantes diretos do poder econômico. Foi aplicada uma política econômica baseada em investimentos em infraestrutura que favorecia a atração de capital estrangeiro no setor industrial e financeiro, setores considerados “eficientes” para conter a inflação e modernizar o aparato produtivo (YUNOVSKY, 1984).

Devido a esta reestruturação político-econômica, já no começo dos anos 1960 podem-se constatar mudanças na forma de intervenção no território e nos investimentos, com a instalação de novas plantas industriais, principalmente no âmbito automotriz, petroquímico e siderúrgico, assim como também a construção das sedes administrativas destas empresas. Com a criação de um novo cinturão industrial, se verifica um impacto urbano – os primeiros cinturões industriais nos limites da cidade se consolidaram no primeiro período de industrialização, nos anos de 1950 – e a definitiva declinação do sistema ferroviário em favor do automobilístico nas áreas urbanas e suburbanas, bem como a transformação da indústria da construção em função da disponibilidade de novos créditos internacionais (LIERNUR, 2008).

Do ponto de vista do crescimento urbano da região, a partir da década de 1960 o crescimento da população começa a desacelerar, constituindo um ponto de inflexão no país, uma vez que a porcentagem da população da área em relação à do país chega ao seu máximo histórico: 35,4%. Contudo, a população teve um crescimento que se refletiu territorialmente no preenchimento dos espaços intersticiais entre os “braços” da mancha urbana. Embora a população da capital já tivesse atingido os aproximadamente três milhões de habitantes décadas atrás, a GBA continuou aumentando, sendo que em 1960 tinha 3,8 milhões de habitantes, em 1970 a cifra se elevou aos

5,4 milhões, e na década seguinte atingiu os quase 7 milhões de habitantes (TORRES, 1993).

No que diz respeito às políticas de habitação, se criou um sistema administrativo governamental denominado “*Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo*”, que dividiu o país em 8 áreas de planejamento, das quais a RMBA representava uma delas, compreendendo a capital, 35 municípios vizinhos, uma zona do delta do rio Paraná e a Ilha *Martín García*. O Sistema determinava que se desenvolvessem tarefas técnicas de planejamento em cada uma das áreas desde o nível nacional, com o intuito de centralizar a planificação no nível nacional e descentralizar a execução na esfera provincial.

A entrada em vigência do Sistema determinou que se desenvolvessem trabalhos técnicos de planejamento dirigidos à área metropolitana. Nesse sentido, se cria em 1967 a *Oficina Regional del Área Metropolitana* (ORDAM), para realizar a tarefa de estudar a área e a elaboração de uma proposta de organização territorial, que se denominou “*Esquema Director año 2000*”.

Diretamente influenciado pelas ideias aplicadas no Esquema Diretor de Paris¹³, o Esquema propôs um ordenamento da área, projetando um crescimento ininterrupto no território com um horizonte de 13 milhões de habitantes previstos para o ano 2000. Em relação ao sistema de transporte, se apresentou um projeto para a construção de três estradas de mobilidade regional e, como proposta chave, se completava com a construção de uma linha de trem de alta velocidade (RER), que atravessaria em sentido NO-SE a RMBA, incluindo a capital. Dentro dos limites desta última, as propostas foram escassas e coincidentes com o *Plan Director* de 1962 (SUÁREZ, 1986).

Em relação à questão habitacional, a pesar de tudo o que se realizou principalmente no período peronista, nos primeiros anos da década dos anos 1960, a demanda habitacional continuava sendo muito significativa. Perante o persistente déficit habitacional, se formulam vários planos de ajuda creditícia a partir do financiamento da construção urbana. Por um lado, se continuou

¹³Esquema Diretor de Paris (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la region de Paris, 1965) (DOMINGUEZ ROCA, L., 2005).

com o *Plan Federal de la Vivienda*, em vigência desde 1962, financiado pelo BHN com a cooperação financeira de 50% do BID, por sua vez apoiado pelo programa da Aliança para o Progresso; por outro, em 1969, se constitui o programa financeiro mais importante do mercado de habitação até aquele momento, o *Plan de Viviendas Económicas Argentinas* (VEA), que consistia num sistema de empréstimos para a construção de habitação coletiva e eram outorgados a entidades que comprovavam possuir capacidade econômica, administrativa e técnica (BALLENT, 2004)¹⁴

Pode-se constatar que os planos da década de 1960 se deram num contexto de intervenção estatal alinhada aos interesses econômicos das grandes empresas construtoras, uma vez que a ajuda para o acesso à moradia destinada as classes com menos recursos se concentrou em construções plurifamiliares e conjuntos habitacionais, se reduzindo ao mínimo o crédito para a habitação individual que caracterizou os anos peronistas da década de 1950:

En los periodos anteriores los emprendimientos relativamente pequeños en lotes urbanos podían ser resueltos por empresas chicas y medianas, mientras que los nuevos sistemas favorecieron las operaciones de economía de escala en las grandes intervenciones que el Estado participaba, gracias a las masas de créditos provenientes de organismo internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, y más tarde con los fondos del FONAVI. (LIERNUR, 2008:352).

Em termos de política habitacional, o governo se preocupou em demonstrar que se achava em condições de dar solução a certos problemas que por muito tempo tinham permanecido sem sofrer qualquer iniciativa ou intervenção, particularmente nos governos democráticos. Dentre estes, pode-se assinalar o controle sobre valores no mercado de locações e as políticas dirigidas às favelas.

No que se refere às políticas dirigidas ao mercado de alugueis, houve uma importante mudança com a sanção de uma nova lei de alugueis (Lei 17.368/67), coerente com o impulso à empresa privada, que adota uma liberalização do mercado de locações de todos os contratos que se firmassem a partir daquele momento. Segundo a visão das autoridades, o regime anterior de congelamento dos valores dos aluguéis não criava

¹⁴ BALLENT, A. "Plan VEA (Viviendas Económicas Argentinas)". IN: ALIATA, F., LIERNUR, J. F. (diretores): *Diccionario de Arquitectura en la Argentina*. Buenos Aires: AGEA, 2004.

condições atrativas para estimular o investimento em habitação. Os primeiros a sentir a aplicação da nova legislação foram os locais de comércio e indústria, autorizando a dar início imediato aos processos de desalojamento; com respeito aos locais residenciais, se previu um prazo maior para aplicação da nova lei, considerando que existia tempo suficiente para aqueles que usufruíram dos privilégios do congelamento por 26 anos encontrarem solução para seu problema (YUJNOVSKY, 1984).

Com respeito à posição oficial perante a questão das favelas, o governo do general Onganía elabora um plano com o propósito de controlar e solucionar finalmente o problema das “*villas de emergencia*”. O *Plan de Erradicación de Villas de Emergencia* (PEVE) foi criado a partir da Lei 17.605/68, sob responsabilidade do *Ministerio de Bienestar Social* (MBS), estabelecendo objetivos amplos que incluíam a promoção social, a construção e financiamento de habitação, com a finalidade de resolver o déficit habitacional das camadas de menor renda e a erradicação das favelas da capital e da GBA.

Embora tenha havido alguns organismos antecedentes que se aproximaram à questão de um ponto de vista similar, nenhum atingiu o patamar que estimava o PEVE, que previa outorgar 56 mil residências definitivas e 8 mil transitórias (Núcleos de Habitação Transitórios, NHT) em sete anos. Não só se pretendia atender a um problema social com o PEVE, mas este também servia como instrumento de busca de terrenos ocupados por residências precárias, com a finalidade de construir obras públicas e privadas, assim como visava ter controle de um grupo social organizado, que potencialmente representasse uma ameaça para o regime (BALLENT, 2004)¹⁵. Contudo, os resultados reais do plano acabaram sendo muito mais limitados do que o proposto inicialmente.

Em 1969, a crise social se espalhava com protestos em todo o país, questionando o modelo político-econômico adotado pelo governo durante os últimos três anos, o que gerou fortes instabilidades da cúpula do governo. A crise inflacionária e os baixos salários provocaram movimentos populares, reunidos principalmente pelas organizações de operários e sindicatos; por

¹⁵ BALLENT, A. “Plan de Erradicación de Villas de Emergencias”. IN: ALIATA, F., LIERNUR, J. F. (diretores): *Diccionario de Arquitectura en la Argentina*. Buenos Aires: AGEA, 2004.

outro lado, a intervenção nas universidades e a perseguição no meio acadêmico¹⁶, mobilizaram os grupos estudantis. Finalmente, em 1969, se produz o denominado “*Cordobazo*”, um levantamento popular de luta que repercutiu em todo o território nacional, provocando a renúncia do ministro de economia e posteriormente a substituição do presidente de fato pelo general Levington e, posteriormente, pelo general Lanusse.

No breve período presidencial dos três anos posteriores, se procurou como objetivo político atingir a legitimação do governo através de políticas menos controversas que permitissem o consenso social, contribuindo para equilibrar a instabilidade institucional e procurando mais adiante uma transição ao mecanismo de eleições.

No que se refere às políticas urbanas e de habitação, o governo militar de transição manteve, em geral, as diretrizes traçadas na gestão anterior. Os programas de habitação promovidos pelo Estado continuaram favorecendo o desenvolvimento das empresas construtoras relativamente grandes, que operavam no mercado da construção de residências com fundos públicos. O plano VEA continuou sendo o de maior importância para o financiamento da construção pública de habitação.

Quanto ao mercado de locações, se sancionou a lei 18.880 que colocava o retorno dos preços de mercado em um período de cinco anos. Porém, as fortes reações populares provocaram a suspensão da vigência da legislação, uma vez que o objetivo do governo primou pela busca do consenso e do equilíbrio político.

Não houve mudanças durante neste período em relação ao PEVE e a questão das favelas, dando-se continuidade aos mecanismos de erradicação em favor da “reeducação” dos habitantes favelados para inserção na cidade legal.

No âmbito municipal, vale salientar dois estudos significativos, que inclusive tiveram influência nos planos e projetos posteriores. Em primeiro lugar, o trabalho de uma equipe dirigida pelo Arq. Kurchan, que elaborou o

¹⁶ A “*Noche de los Bastones Largos*”, em 1966, foi um dos episódios mais tristes na história da universidade argentina, que implicou a ocupação militar e desalojamento armado em cinco facultades da Universidade de Buenos Aires, que tinham sido tomadas por estudantes e professores em protesto contra a intervenção do governo no regime da universidade. Fonte: http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/revolucion_argentina/la_noche_de_los_bastones_largos.php. Acesso em: 8/11/2012.

Plan de Renovación de la Zona Sur de la ciudad de Buenos Aires por encargo do MCBA entre 1970 e 1971. Tomando como base algumas diretrizes já colocadas no *Plan Director* de 1962, o estudo apresentou um projeto concreto para a renovação do *Barrio Sur*, a expansão administrativa da área central sobre os terrenos liberados pela desativação do Puerto Madero e o desenvolvimento das atividades recreativas em uma zona de aterro (SUAREZ, 1986).

Em segundo lugar, já no âmbito metropolitano, se realiza o *Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana* (1971 – 1972). O trabalho foi publicado pela *Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Nación* e constituiu o primeiro estudo integral de transporte na região. Como conclusão geral, se recomendou dar preferência ao transporte público massivo dentro da área metropolitana e se propôs um sistema de estradas que continuava com as diretrizes traçadas no *Esquema Director Año 2000*.

Finalmente, depois de 18 anos de prescrição política, em maio de 1973 o peronismo assume o governo, e dois meses depois Perón volta à Argentina do exílio e assume a presidência. O triunfo eleitoral significou a volta das políticas econômicas de fortalecimento da indústria local tentando acabar com o predomínio do capital estrangeiro sobre a economia.

Segundo o AABA, entre 1973 y 1976 houve uma tentativa de promoção de políticas sociais e novos programas baseados nos conceitos de “ambiente”, “participação” e “descentralização”. Porém, estes planos encontraram restrições, uma vez que os paradigmas de planejamento tradicional tinham entrado em crise, somada à dificuldade de investimento público e crédito de longo prazo devido à instabilidade política e econômica.

Neste período, a política habitacional correspondeu ao modelo econômico geral, promovendo o setor do capital local de construção de habitação, composto por empresas médias e pequenas, como parte de um plano de redução do desemprego e expansão do mercado interno. Com este fim, ampliou-se o financiamento público, porem somente 20% foi dirigido à residência individual e o restante foi destinado à construção de conjuntos habitacionais (YUJNOVSKY, 1984).

Em meados de 1973, o governo anunciou o início de um plano para construir 500 mil residências em todo o país num período de dois anos. O

plano estava composto por três programas principais: O “*Plan Eva Perón*”, que durante o governo da ditadura militar seguinte se re-nomearia como *Plan Islas Mavinas*, e consistia em um plano de ação indireta de fomento à habitação a partir da concessão de créditos individuais para a construção de residências em lote próprio; o “*Plan 17 de Octubre*”, que depois de 1976 viraria “*25 de Mayo*”, era a continuação do plano VEA do governo de Onganía; e, finalmente, o “*Plan Alborada*”, dirigido as classes de menor renda para a aquisição a partir de empréstimos de residências em conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado. Este último plano estava associado ao PEVE, que continuava em vigência e cujos objetivos incluíam a construção de moradia para o alojamento da população erradicada das favelas.

É importante salientar que a política em matéria de habitação teve como resultado um grande incremento na superfície construída de residências, atingindo seu máximo em 1975, graças ao aumento do investimento público e sua participação no financiamento. Segundo Yujnovsky (1984), mesmo assim, as metas cumpridas ficaram longe daquelas excessivamente otimistas que foram colocadas nos planos originais.

Finalmente, o dia 24 de março de 1976, se realiza o último golpe militar de Estado do século, que derroca o governo da sucessora e viúva de Perón, María Estela Martínez de Perón, diante de uma profunda crise econômica, política e social e uma crescente atividade dos grupos de esquerda.

A ditadura autodenominada “*Proceso de Reorganización Nacional*” pôs em prática políticas de organização territorial ainda marcadas pelo período de industrialização de substituição de importações, porém antecipando a promoção de políticas que facilitaríamos as práticas do “livre mercado”, que seriam mais visíveis ainda nos anos 1990 nas cidades argentinas e particularmente na RMBA (FERNANDEZ WAGNER, 2008).

Na escala municipal da Capital Federal, “... a política era coerente con la meta elitista de recuperar la imagen de la Capital de la República como ciudad “residencial” o “ciudad-hermosa” (YUJNOVSKY, 1984:254).

Contudo, as políticas aplicadas e as intervenções urbanas desta ditadura serão aprofundadas ao longo do corpo da dissertação, uma vez que representam o objeto desta pesquisa.

Pode-se concluir que a etapa de 1966 – 1983 representou um momento de transição entre, por um lado, o modelo desenvolvimentista característico dos ciclos de expansão urbana coincidente com a industrialização do país, e por outro, o processo progressivo de fragmentação urbana e social, que se aprofundou nas últimas décadas do século XX (AABA).

1.4. Crise de paradigmas, a volta da democracia e as políticas liberais (1984 – 2001)

A transição ao regime democrático em 1983 significou uma ruptura importante na história argentina: o colapso econômico desencadeado pelo modelo de desindustrialização adotado pelos militares, empobrecimento das empresas do Estado por falta de investimento e o forte endividamento externo - que aumentou de 7.875 milhões em 1975 para 45.087 milhões em 1983 –¹⁷; o acúmulo das necessidades sociais com soluções postergadas e uma sociedade marcada por um período de repressão e terror, que deixou a representação política e a prática da cidadania reduzidas à sua mínima expressão e, no campo político - se é que é possível falar de uma esfera política em um contexto de ditadura - um Estado esgotado e desprestigiado depois da derrota nas Guerras Malvinas. Esta combinação de fatores levou à queda do regime militar e à volta das práticas democráticas, dando início a um novo período de democracia, porém institucional, econômica e politicamente muito enfraquecido.

A crise capitalista dos anos setenta no marco regional tinha condicionado a reestruturação do modelo econômico dos países da região. Esta crise revelou os limites das condições que tinham sustentado a estabilidade das economias centrais no período do segundo pós-guerra. Este novo processo de reestruturação se caracterizou por um crescente predomínio do setor financeiro do capital sobre o produtivo e a reorganização da produção à escala mundial, facilitada por um conjunto de inovações científicas e tecnológicas, geralmente lideradas por conglomerados

¹⁷ FERNANDEZ WAGNER, 2008.

multinacionais. O pensamento neoliberal se apresentou como alternativa ao desgastado modelo keynesiano¹⁸ perante a crise dos anos setenta, cobrando ainda mais força com a queda do bloco socialista no final dos anos oitenta e as recomendações político-econômicas estabelecidas no Consenso de Washington em 1989, direcionados aos países latino-americanos e suas abaladas economias. As primeiras experiências do modelo foram as instauradas nos anos setenta durante os regimes militares no Chile e na Argentina, na América Latina, e as encabeçadas pela Thatcher e Reagan, no Reino Unido e os Estados Unidos, respectivamente (FORNICITO&TOLÓN ESTARELLES, 2009).

Contudo, segundo Ciccolella (1999), o processo de reestruturação capitalista na Argentina teve duas etapas bem diferenciadas. Uma primeira entre 1975 e 1990, abrangendo o último governo militar e a primeira presidência democrática, denominada de *reestruturação passiva*; e a segunda, que inicia em 1991 com as novas políticas econômicas do governo *menemista*, caracterizada como “reestruturação ativa”. A diferenciação realizada pelo autor se deve a que, embora em linhas gerais o discurso fosse o mesmo (reforma do Estado, diminuição do gasto público e disciplina monetária), somente na segunda etapa se produziram as grandes transformações institucionais, macroeconômicas e materiais que podem se denominar efetivamente de reestruturação.

No contexto local, a chegada da democracia supôs uma recuperação dos espaços públicos frente à assepsia ditatorial:

(...) la ciudad fue protagonista clara, desde finales de la dictadura y en los primeros tempos de la presidencia de Raúl Alfonsín, de la creciente participación ciudadana que articuló la movilización cívica (con el protagonismo muy central de los movimientos de los derechos humanos) con la fiesta cultural. De este modo, Buenos Aires asumía la imagen exactamente opuesta de la ciudad blanca, funcional y limpia de Cacciatore: una ciudad colorida, desprejuiciada y vital (...).(ALIATA, BALLENT, GORELIK, PANDO, SILVESTRI, 2004).

No plano das ideais urbanas, se produziu uma mudança profunda a partir do rechaço do já agonizante planejamento tradicional tecnocrático dos anos cinquenta, que tinha o aparelho estatal como impulsionador e

¹⁸A teoria econômica defendida por Keynes se baseava no papel do Estado como agente indispensável no controle da economia, que caracterizou o Welfare State período da segunda pós-guerra, e opostas às teorias neoliberais depois adotadas.

financiador principal. As novas tendências mundiais se desenvolviam sobre uma estratégia de intervenção fragmentária, sobre a convicção de que a revitalização pontual em lugares estratégicos, principalmente no que se refere ao espaço público, irradiaria melhorias em todo o território.

Assim, no novo marco do processo de descentralização do Estado, as comunas ou municípios foram ganhando importância e começaram a desenhar instrumentos de intervenção e gestão do espaço, sendo o principal destes a organização sistemática de uma série de valorizações e desenvolvimento de vantagens comparativas da comunidade. Ao contrário dos antigos planos elaborados, o planejamento procurou se construir como um acordo político entre distintos atores participantes na transformação do espaço urbano, revalorizando o papel do arquiteto e urbanista em oposição ao papel que os técnicos ocupavam no passado, no intuito de equacionar a participação pública e privada no marco da participação democrática (LIERNUR, 2008). Talvez o último exemplo de planejamento tradicional tenha sido, em 1987, a proposta de transferência da capital para a cidade de Viedma, na Patagônia argentina, no intuito de regular o desequilíbrio produzido pela concentração intensa em Buenos Aires. Porém, a crise do final da década e a mudança de governo deixaram sem continuidade o projeto.

Nesse contexto de festa democrática e reformulação dos paradigmas urbanos, a primeira manifestação do pensamento da “cidade por partes” se traduz no concurso “*20 Ideas para Buenos Aires*”. O chamado ao concurso se deu no marco do Programa de Cooperação entre a Prefeitura de Madri e a de Buenos Aires, para o qual foram selecionados uma série de vazios urbanos, oito áreas piloto e sete enclaves específicos, para realizar intervenções significativas em termos arquitetônicos, visando irradiar a partir delas requalificações urbanas mais gerais. O programa priorizava a reconstrução da paisagem urbana e das unidades dos bairros para recuperar sua identidade, retomava a consideração com o tecido e o patrimônio dos fragmentos urbanos, em detrimento do *zoning* monofuncional do planejamento tradicional (OBSERVATORIO METROPOLITANO, CPAU). Finalmente, nenhuma das propostas foi realizada, mas representou um antecedente importante da legitimação das novas abordagens de gestão

urbana e do pensamento fracionário da cidade, que conformaria a forma de intervenção no espaço urbano dentro da lógica neoliberal mais aguda dos anos 1990.



Figura 9. Áreas definidas para o Concurso “20 Ideas para Buenos Aires”, 1986.
 Fonte: Observatório CPAU. Disponível em: <http://www.observatorioamba.org/cpau/bin-debug/pyp.html>. Acesso: 15/11/2012.

No final da década dos oitenta, a Capital Federal levou adiante uma série de intervenções urbanas pontuais no parque de edifícios patrimoniais, em cooperação com organismos internacionais. Dentro deste marco, se desenvolveu o *Programa de Rehabilitación de la Avenida de Mayo* (PRAM), em cooperação com o governo espanhol através da *Junta de Andalucía* e a *Agencia Española de Cooperación Internacional*. Dentro da mesma parceria, também se atuou sobre a reabilitação da chamada *Manzana de San*

Francisco, um edifício com valor patrimonial no centro da cidade, destinado a habitação social. Estas novas noções de preservação patrimonial que tinham começado timidamente a aparecer no final da década dos setenta, foram finalmente institucionalizadas na ordenança nº 45.517, com o objetivo de regular a proteção do patrimônio urbano e arquitetônico, incorporando um novo tipo de classificação ao zoneamento da cidade, denominado *Área de Protección Histórica* (APH) (FERNANDEZ WAGNER, 2008).

Outro projeto que é importante mencionar neste sentido é o Programa RECUP-BOCA, vigente desde 1984 até 1993. Consistiu em um programa de renovação setorial do bairro de *La Boca*, no sul da capital, em cooperação com o governo francês, que tinha como objetivos recuperar um área degradada e melhorar as condições do *habitat* para uma população de escassos recursos. O Programa incluiu a reabilitação de “*conventillos*”¹⁹ e obras de controle de alagamentos (realizado em 1995), visando reverter os processos de degradação e obter a melhoria das condições ambientais e de habitação. Ainda que as obras não tenham sido realizadas totalmente, o Programa constituiu um importante antecedente de capacitação para os técnicos da municipalidade e de organizações vizinhas (NOVICK&FURLÓN, 2006).

No âmbito metropolitano, em 1987 se formaliza, mediante o decreto nº 2.064, a criação da *Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires* (CONAMBA) com o objetivo de assistir ao Poder Executivo Nacional no que se refere à política metropolitana, criando um espaço de convergência de autoridades nacionais, provinciais e municipais. O comitê técnico da CONAMBA formulou em 1989 um *Plan para a Área Metropolitana de Buenos Aires, Proyecto 90*, para sistematizar as problemáticas da expansão e os obstáculos da gestão metropolitana, apresentando como proposta de estratégias de médio e longo prazo para a descentralização e desconcentração da AMBA, a melhoria dos índices de emprego, dos serviços sociais, a consolidação da cidade atual, a reordenação da periferia e a

¹⁹Uma tipologia de habitação urbana coletiva popular, que se caracterizou por alojar um elevado número de famílias, em unidades constituídas por um local único, sem serviço adicional individual. Muito difundida nos anos de aumento massivo de população urbana, relacionado aos processos de migração e de industrialização do país (LECUONA, D. “Conventillo”. IN: ALIATA, F., LIERNUR, J. F. (diretores): *Diccionario de Arquitectura en la Argentina*. Buenos Aires: AGEA, 2004.

preservação dos recursos naturais (OBSERVATORIO METROPOLITANO, CPAU).

Como consequência, segundo Ciccolella (2009), desde finais dos anos oitenta se desenvolveram políticas de proteção e valorização do patrimônio urbano, visando, por um lado, o resgate da memória e da identidade para reforçar o consumo do centro da cidade, e por outro, colocar Buenos Aires no circuito turístico internacional, como foi realizado com sucesso na intervenção em Puerto Madero e a reação em cadeia sobre os bairros vizinhos de La Boca e San Telmo. O projeto urbano no marco neoliberal dos anos noventa se converteu em ferramenta de atração de capital privado, em um contexto onde o Estado se encontrava reduzido à sua mínima expressão.

Desde esta perspectiva, ao contrário de outras cidades latino-americanas, Buenos Aires não vivenciou o deslocamento da localização das sedes corporativas e financeiras, de modo que sua Área Central não perdeu predomínio na estrutura territorial, nem mesmo os sub-centros em outras áreas competem com esta centralidade histórica, que, por outra parte, viu seus limites se expandirem com intervenções como *Catalinas Norte* (nos anos setenta em adiante) e *Puerto Madero* (desde a década de 1990 até a atualidade).

Las metrópolis se han ido transformando en espacios de gran magnitud y complejidad que el poder del capital de gran escala desmonta en fragmentos de ciudad o de barrios. La lógica del capital fragmenta una vez más el territorio, pero esta vez de un modo hiperselectivo, agravando la ya histórica relación contradictoria con el espacio, destruyendo viejos órdenes y construyendo otros cada vez más aceleradamente, priorizando demandas completamente apartadas de los intereses populares. (CICCOLELLA, 2008:50).

Puerto Madero constitui uma das obras emblemáticas deste período de intervenções urbanas fragmentadas. Constituiu uma operação de renovação e urbanização da área portuária desativada há mais de setenta anos, numa localização estratégica e com o objetivo de expandir a área central com usos mistos comerciais e residenciais, envolvendo o governo federal e municipal. Por este motivo se forma a *Cooperación Antiguo Puerto Madero S.A.*, uma sociedade constituída pelo governo Federal, que cederia os terrenos, pelo governo municipal, que determinaria a normativa específica para a área e pela iniciativa privada, que se propunha investir a maior parte do capital nesta intervenção. Apesar dos objetivos iniciais colocados pelo

poder público sobre os benefícios sociais que o projeto traria às áreas mais próximas, a fiscalização sobre a iniciativa privada e a ênfase na qualidade do espaço público, Puerto Madero acabou se transformando no novo postal da cidade, “... *convirtiéndose en una isla atractiva para los negocios y los turistas, un patio de comidas para sectores de altos recursos*” (ALIATA, BALLENT, GORELIK, PANDO, SILVESTRI, 2004:211).

Contudo, é importante contextualizar o projeto a partir das transformações da década de 1990. Em um cenário de neoliberalismo internacional, que pregava a descentralização do Estado, a liberalização financeira e o papel do livre mercado como estabilizador da economia de um país, os investimentos privados tiveram um papel protagonista no desenvolvimento e construção do espaço urbano. Dentro de uma lógica de acumulação capitalista e lucro baseado na mais-valia, a atuação do capital privado aprofundou a fragmentação urbana e social, uma vez que o recuo do Estado, debilitado pelo modelo adotado, não garantia o interesse social das classes mais necessitadas, ainda mais prejudicadas com a reestruturação da economia.

Portanto, neste contexto de reestruturações político-econômicas, as novas tendências de urbanismo internacional se traduziram em uma política do fragmento urbano, já não como uma concepção renovadora da urbanística a partir da intervenção no espaço público, mas como um recurso para a colocação no mercado daqueles setores da cidade que apresentavam vantagens diferenciadas para o desenvolvimento dos negócios privados (ALIATA, BALLENT, GORELIK, PANDO, SILVESTRI, 2004).

Gorelik (2004) descreve o período como uma mutação da *cidade-indústria* para a *cidade dos negócios*: um modelo de cidade que tem convertido seu espaço público e suas infraestruturas públicas em objeto de negócio. Porém, o autor faz a ressalva de que a noção de cidade dos negócios não é puramente decorrente da conjuntura internacional, mas sim uma versão local de uma resposta neoconservadora ao contexto no qual se insere. Neste modelo de cidade, se rompe a relação público-privada que garante a vida econômica e política; em primeiro lugar, reduzindo o espaço público à rentabilidade de suas funções para o interesse dos empreendedores privados, convertendo o cidadão em cliente; em segundo

lugar, substituindo a infraestrutura de serviços coletivos por uma oferta fragmentada e diferencial de infraestrutura hipermoderna e individual. Por fim, a ausência de uma política pública de infraestrutura se torna um negócio privado para a satisfação dessas necessidades, criando novas brechas de consumo de necessidades sociais, antes garantidas pelo poder público.

Uma extensa bibliografia, encabeçada por autores como Saskia Sassen (1991), caracterizam esta transformação a partir do conceito de “cidade global”. Também apresentada como cidade mundial, esta noção descreve o fenômeno da transformação das cidades no contexto da globalização, caracterizadas principalmente, mas não somente, pela mudança econômica baseada em serviços terciários; desenvolvimento de uma infraestrutura comunicacional a partir do avanço científico-tecnológico; uma conexão não somente horizontal, produto da expansão urbana no território, mas também vertical, propiciada pelos avanços telecomunicacionais, que permitem a conectividade em rede mundial.

Carrión (2001) traduz os efeitos da globalização sobre as agendas das cidades, que competem pelo destaque no cenário internacional a partir da valorização e modernização de pontos estratégicos que apresentam vantagens diferenciadas. Esta escolha dos enclaves ou recortes espaciais resultam em um pensamento fragmentado da cidade, que se desdobra também na esfera social.

A la escala mundial se vive el fenómeno de la globalización social, cultural y económica, que produce – paradójicamente – una tendencia creciente hacia la concentración de sus efectos en el nivel local (Borja, 1994). En otras palabras, la globalización requiere de ciertos lugares estratégicos – las ciudades – para proyectarse de manera ubicua por el conjunto del territorio planetario. De esta manera la globalización tiene como contrapartida el fortalecimiento de la escena local, a través del neologismo de “glocalización”. Sin embargo, lo local sólo tiene visibilidad en un “número reducido de sitios” y de acuerdo al lugar que tenga dentro del sistema urbano global.(CARRIÓN, 2001:9).

Na Argentina, a década dos noventa representou o exemplo emblemático das políticas neoliberais, levado adiante nos dez anos do governo de Menem. A reestruturação econômica gerou concentrações de riqueza e o aprofundamento da brecha social como nunca antes na história argentina do século XX. Se ditaram as leis de *Emergencia Económica y Reforma del Estado*, visando conter o processo hiper-inflacionário e

conseguindo uma sensação de estabilidade atrativa para o investimento internacional. A paradigmática política de paridade monetária sustentada ao longo da década abriu oportunidades de negócios imobiliários para grandes incorporadoras imobiliárias nacionais e estrangeiras, que se concentraram nas tipologias de shoppings e condomínios fechados.

Em termos políticos, é importante salientar neste período a reforma constitucional de 1994, que estabeleceu a autonomia da Capital Federal e a conformação de um governo autônomo, com faculdades próprias de legislação e jurisdição, a través de eleições diretas dos seus habitantes. Em 1996, a agora denominada *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (CABA), realiza as primeiras eleições municipais para o cargo de *Jefe de Gobierno* e os 60 parlamentares do *Consejo Deliberante*, e se formula a primeira Constituição da CABA.

Neste contexto de autonomia municipal, em 1997 a *Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente*, a partir dos artigos da Constituição da cidade que define a necessidade de um processo de planejamento para o município, elabora o “*Prediagnóstico Territorial y Propuestas de Estratégias*” e estabelece a composição de um *Consejo del Plan* (CoPUA), para a elaboração do *Plan Urbano Ambiental de La Ciudad de Buenos Aires* (PUA), com a participação de entidades acadêmicas, profissionais e comunitárias²⁰.

Na escala territorial, as medidas de perfil liberal adotadas se traduziram nas concessões de obras de transporte, principalmente, as mais importantes da privatização de serviços controlados pelo Estado, e se conjugaram com o papel assumido pelo poder público como facilitador dos interesses do setor privado em matéria habitacional. Na RMBA durante este período houve novamente grandes investimentos públicos na infraestrutura da rede viária, se completou alguns traçados de estradas previstas originalmente nos planos do governo militar²¹, se construíram 450 km de

²⁰ A partir do Prediagnóstico, em 2007 o CoPUA elabora o Plano com o objetivo de desenvolver uma estratégia de intervenção que considere a fragmentação social, urbana e política, assim como também a multiplicidade de atores envolvidos no nível metropolitano. Neste sentido, se propôs formular programas de ação e instrumentos que possibilitem a governabilidade metropolitana (OBSERVATORIO METROPOLITANO, CPAU).

²¹ Inclusive se convocaram atores da última ditadura militar, como o engenheiro Guillermo Laura, autor principal do plano de estradas dos finais dos anos setenta.

novas vias, e se remodelaram e ampliaram as existentes (FERNANDEZ WAGNER, 2008).

O desenvolvimento do sistema viário custeado pelo Estado valorizou o solo da região, possibilitando o desenvolvimento de novas urbanizações fechadas, em forma de enclaves, destinados às classes de maior poder aquisitivo. O *boom* da nova sub-urbanização privada marcou uma mudança no modelo territorial: o sentido da expansão, que historicamente tinha se produzido do centro à periferia, agora se transformava com o desenvolvimento da periferia, caracterizado pelos novos empreendimentos territoriais, que se equiparavam ao desenvolvimento central, e formavam um novo sistema urbano conectado por uma eficiente rede viária. Desta forma, os capitais concentrados, muitos deles de origem internacional, se converteram nos novos atores de primordial importância na construção da cidade (LIERNUR, 2008).

O avanço das urbanizações privadas, que nos anos 2000 chegou a duplicar a superfície da capital atingindo os 400km², se desenvolveu além da função residencial. Paulatinamente, esta privatização foi se estendendo a outras atividades de lazer, consumo, cultural, que não podem ser consideradas como espaços públicos, porém vão substituindo o lugar dos componentes tradicionais como a praça, a rua comercial, as áreas recreativas (VIDAL-KOPPMANN, 2011).

La dualización profunda de la RMBA avanza a través de procesos de exclusión social y fragmentación territorial, avanza a causa de la marcada selectividad territorial de las inversiones de fin de siglo que están construyendo un nuevo mapa del desarrollo metropolitano. (CICCOLELLA, 1999:25).

Esta “*guettificación*” (LIERNUR, 2008) também teve seu impacto na trama tradicional da área central através da forma de edifícios em torres, fechados com grades e com serviços comuns no térreo, absolutamente indiferentes ao contexto imediato, em detrimento da tipologia tradicional de edifício geminado, em muitos casos com comércio no nível da rua. Nesse sentido, o papel do shopping center se complementou com as novas formas de vida, criando espaços de consumo sob a imagem homogeneizante de limpeza e segurança privada.

Por outro lado, o contraponto destas transformações se refletiu na crise habitacional dos setores de menor renda da população urbana. Esta crise se fez visível a partir do recrudescimento das invasões de terras, prédios e casas abandonados em áreas centrais, e da aparição de “microfavelas” em lugares de risco ambiental. Isto demonstrou as dificuldades crescentes do acesso à terra e o alto preço da legalidade e do habitar na periferia urbana. A estas formas precárias de apropriação deve se acrescentar a degradação dos grandes conjuntos habitacionais construídos na década dos setenta, transformados em enclaves de segregação e marginalidade social (FERNANDEZ WAGNER, 2008).

Este quadro configura a paisagem da crise do ano 2001, que disparou os níveis de marginalidade a limites desconhecidos na história de Buenos Aires:

La crisis ha iluminado las relaciones entre las políticas públicas, los modelos urbanos y los contextos de violencia y exclusión, en una situación típica de metrópolis latino-americana, un espejo en el que Buenos Aires nunca quiso reconocerse. (ALIATA, BALLENT, GORELIK, PANDO, SILVESTRI, 2004:213).

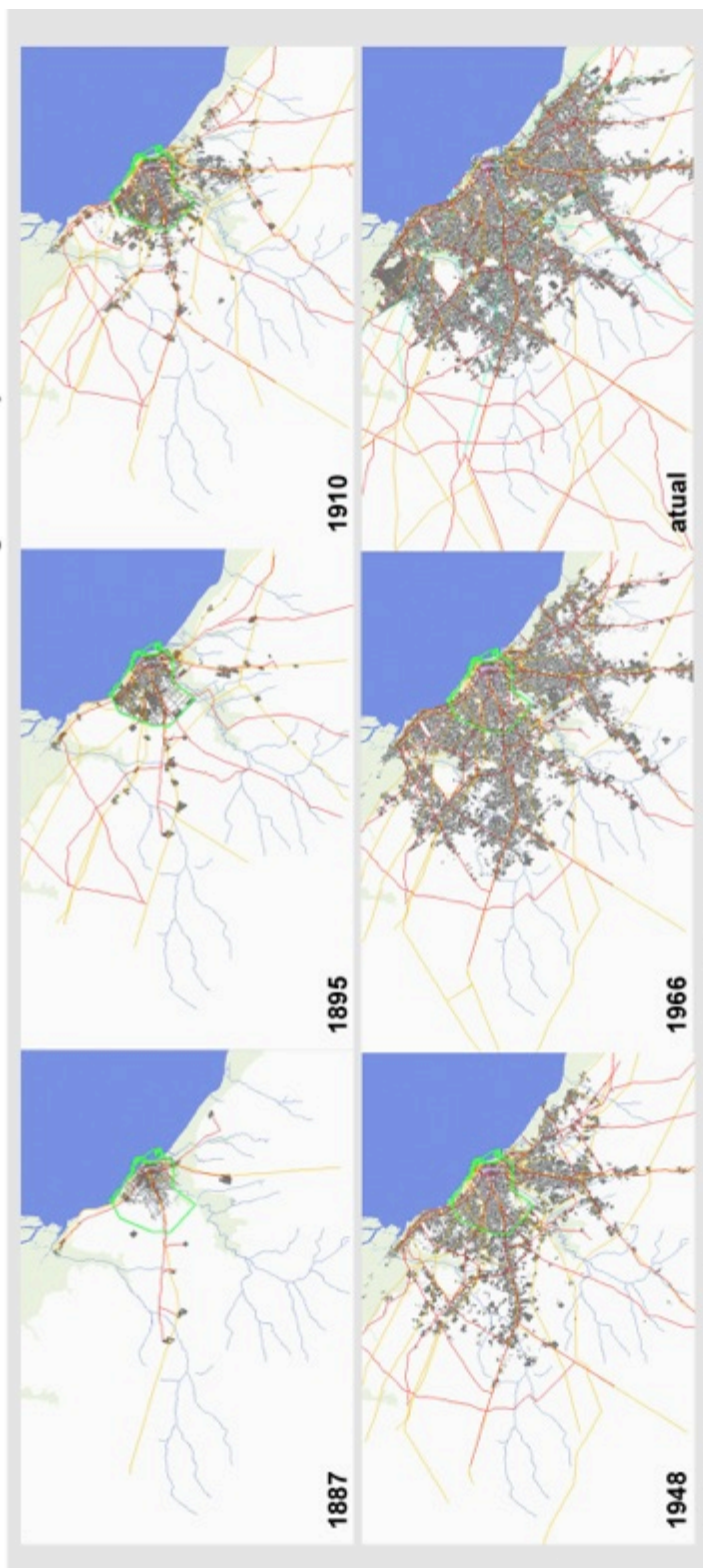
Localizar o período objeto desta pesquisa resulta fundamental no momento de identificar os elementos e diretrizes que antecederam, no nível nacional e internacional, os fatos que ocorreriam posteriormente. Pode-se constatar que o esforço de modernização de Buenos Aires foi uma constante ao longo da sua história, e permaneceu ainda nas décadas mais recentes, porém a visão e o modo de atuação acompanharam as diferentes posturas e influências, segundo cada época: desde o papel do Estado como promotor do bem-estar e regulador político, econômico e social, passando pelos governos autoritários e seus mecanismos de eficiência para enfrentar os problemas identificados da cidade, até a redução do aparato estatal e a entrada de capitais estrangeiros e investimentos privados de grande escala na construção do espaço urbano, dirigidos por uma lógica de lucro, que pouco tinha a ver com os interesses dos setores menos favorecidos.

É importante também salientar a permanência de alguns mecanismos perversos de segregação que se mantiveram mesmo depois das mudanças políticas que resultaram na volta do regime democrático. Do ponto de vista social, mesmo depois de finalizadas as políticas explícitas de exclusão e

despejo, pode-se apontar efeitos equivalentes, gerados por fenômenos de valorização e especulação, resultantes da pressão dos investimentos privados, assim como em decorrência da aplicação de novas legislações referentes à conservação patrimonial, as quais, por sua própria natureza, foram operadas a partir de projetos de reabilitação e revitalização urbanos, muitos dos quais, resultaram em processos de exclusão das classes sociais de menor renda do tecido consolidado.

Finalmente, o objetivo dos próximos capítulos será aprofundar a análise das políticas e dispositivos implantados na última ditadura militar, com o intuito de compreender a origem de suas ações e intervenções, os elementos inovadores surgidos neste período particular, e a permanência destes processos nos anos posteriores.

Figura 11. Evolução da mancha urbana da RMBA



Fonte: AABA. Disponível em: www.atlasdebuenosaires.gov.ar. Acesso em: 20/11/2012.

	População (em miles)									
	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001	
CBA/CABA	187	663	1.577	2.983	2.967	2.972	2.923	2.965,4	2.776,1	
RMBA	238	812	2.076	4.786	6.876	8.693	10.287	12.407	13.174,1	
Total do País	1.897	4.123,8	8.162	15.893,8	20.611	23.354,4	27.947,4	32.615,5	36.260,1	

%Total Urbano	-	-	-	61,2%	73,8%	79%	83%	87,2%	89,4%	
%Total Rural	-	-	-	38,8%	26,2%	21%	17%	12,8%	10,6%	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados publicados em AABA; LATTES (1975); TORRES (1993); Instituto Nacional de Estadística y Censos (www.indec.gov.ar); URBARED-UNGS.

2. CAPÍTULO 2: A cidade do último governo militar

ESTOY ORGULLOSO!

Dios nos ilumine para que estas conductas, estos gestos, estas emociones, este afán de perfección, este profesionalismo, esta demostración de país moderno y ejemplar, arraiguen definitivamente entre nosotros y sirvan como norma habitual entre los argentinos. Que cuando se vayan nuestros visitantes, quede junto a cada uno de nosotros, la sensación de que nos siguen observando y que sólo con nuestra conducta ganaremos el respeto que merecemos, desde afuera. Y desde adentro. (Solicitada. Clarín, 1° de junho de 1978).²²

2.1. Buenos Aires na década de 1970

Este capítulo procura analisar as políticas urbanas propostas para Buenos Aires durante o último período ditatorial argentino e o ideário urbano que inspirou as principais intervenções no espaço. É importante situar as intervenções aqui estudadas dentro de um contexto regional influenciado, de forma mais geral, por políticas e visões de cidade compartilhadas com outros países, mas também é importante salientar particularidades da atuação local que diferenciou Buenos Aires de outros casos latino-americanos.

A Capital Federal é sede dos órgãos públicos nacionais e dos principais equipamentos públicos e privados, representando o setor mais consolidado e de maior antiguidade da região metropolitana de Buenos Aires. Seus limites foram estabelecidos em 1887 pela Av. General Paz e as áreas ao longo dos contornos geográficos demarcados pelo Riachuelo e o *Rio de la Plata*, delimitando uma área com uma extensão aproximada de 200 km². Este fator determinou que a população da cidade atingisse seu máximo tamanho na década de 1940 e desde então se mantivesse quase inalterável, com aproximadamente três milhões de habitantes.

No entanto, a mancha urbana continua se estendendo através de anéis sucessivos ou cordões, o que deu origem ao processo de urbanização chamado *conurbano bonaerense*, e que representa uma extensão várias vezes maior do que a superfície da Capital. A mancha urbana criada se estende até se encontrar com a área metropolitana da capital provincial, La

²² Faz parte do levantamento das publicações nos meios de comunicação durante o período da Copa do Mundo de 1978, realizado por Eduardo Blaustein e Martín Zubieta, e publicado no livro intitulado "*Decíamos ayer: la prensa argentina bajo el Proceso*" (BLAUSTEIN, E. & ZUBIETA, 1998).

Plata, conformando um conglomerado urbano de grandíssimo peso e influencia, a nível nacional, a denominada Região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

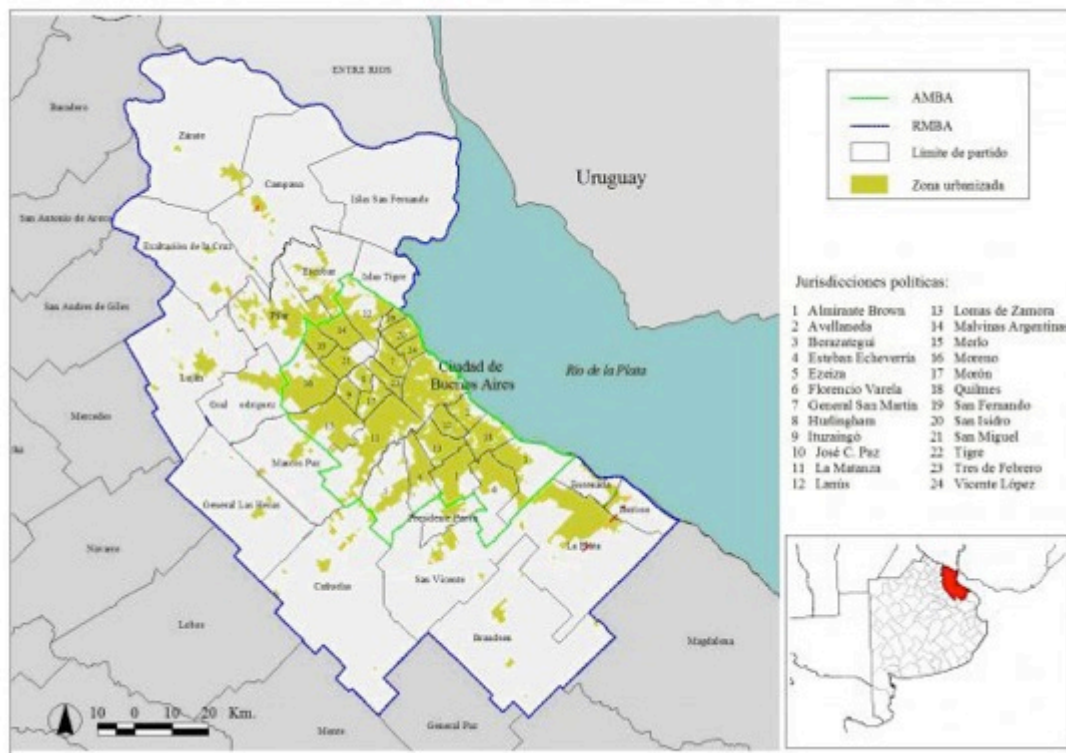


Figura 12. Mapa atual da macha urbana com os limites da Região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) (azul) e os da Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (verde).

Fonte: http://et-ee.facebook.com/note.php?note_id=147270729809. Acesso: 03/06/12.

A continuidade urbana existente entre a Capital e os 24 municípios vizinhos da Província de Buenos Aires, que representam a primeira e segunda “coroa” de urbanização, foi denominada Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que coincide com a definição elaborada pelo INDEC para o “*Aglomerado del Gran Buenos Aires*”.

Por outro lado, a RMBA, do ponto de vista político-administrativo, está integrada pela CABA e os 40 municípios até a terceira “corona”, cada um com particularidades diferentes. O primeiro cordão se encontra totalmente urbanizado; já no segundo a urbanização cobre 80% do território; e finalmente, o terceiro é misto (urbano-rural), onde hoje se visualiza com maior clareza a dinâmica da fragmentação espacial (GOLDWASER et al, 2011).

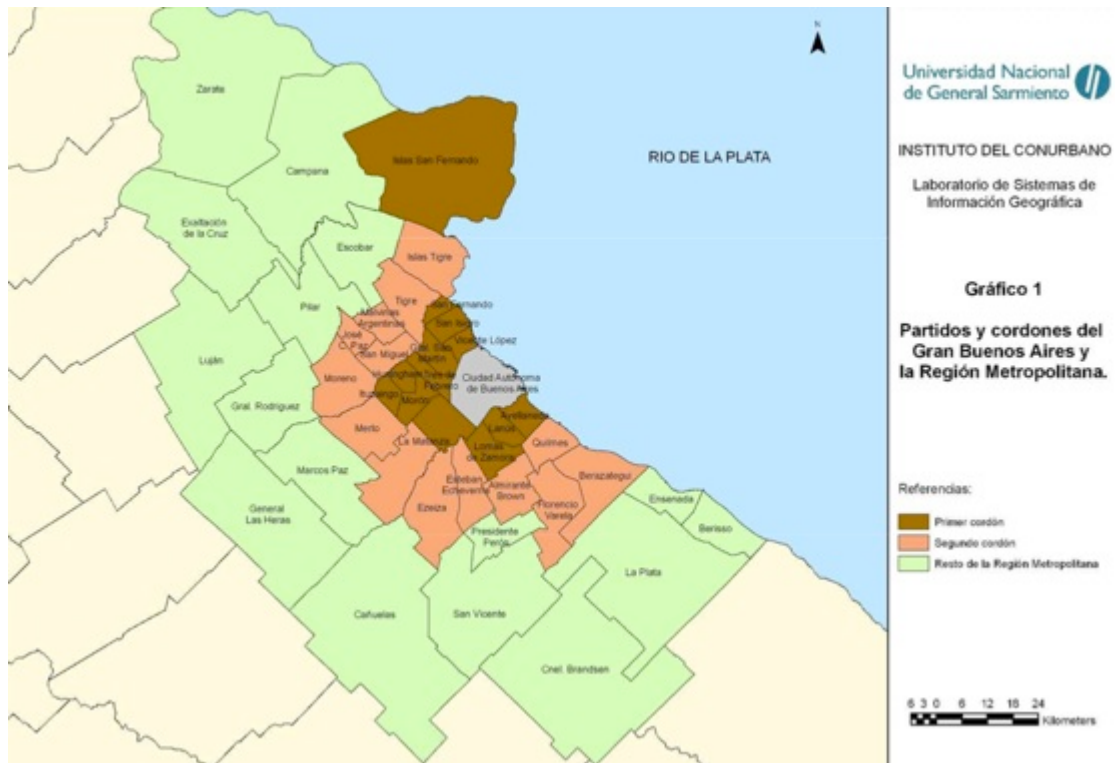


Figura 13. Mapa atual dos municípios componentes da AMBA e da RMBA, onde se destaca a CABA (cinza); a primeira “corona” ou “cordón” (marrom); a segunda (rosado); e terceira (verde). Fonte: http://www.ungs.edu.ar/ms_ico/wp-content/uploads/2012/02/Informe-sobre-Región-Metropolitana-de-Buenos-Aires.-ICO-UNGS.pdf. Acesso em: 15/12/2012.



Figura 14. Foto satelital noturna da Região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), que permite observar como se estende até se encontrar com a região metropolitana de La Plata (direita).

Fonte: http://es.wikipedia.org/wiki/Región_Metropolitana_de_Buenos_Aires.
 Acesso: 03/06/12.

Segundo dados censitários de 1980, a RMBA contava com mais de dez milhões de habitantes, em uma superfície equivalente a 1,5% da Província de Buenos Aires, o que significou uma concentração de aproximadamente 37% da população argentina em apenas 0,2% da área continental argentina. Porém, a densidade decresce do centro para a periferia, demonstrando que toda a estrutura urbana tem crescido em função da Capital (OSZLAK, 1991).

Por outro lado, do ponto de vista do pensamento urbano, o período estudado representou a ruptura das abordagens tradicionais da questão urbana, praticadas nas décadas anteriores, que significou um momento de transição entre o papel desenvolvido pelo Estado em relação ao Planejamento Regional, característico dos anos 1950 e 1960, e o lugar que assumiram as operações urbanas realizadas sobre setores urbanos específicos, marcado por um contexto neoliberal e de globalização a partir dos anos 1980.

Desde o período do segundo pós-guerra e devido a uma conjuntura econômica e política que marcou o fim do modelo agroexportador na Argentina e o nascimento de uma industrialização nacional baseada na substituição de importações, o Estado assume o controle sobre diversas áreas através das políticas públicas, inclusive no que se refere ao controle do crescimento urbano. As obrigações impostas pelo contexto internacional de reestruturações econômicas e produtivas no continente sul-americano se traduziram no cenário local em Estados de Bem-estar populistas, período caracterizado pelo planejamento e execução de obras públicas que se manifestam nas ações dos primeiros governos de Perón (1945-55). Nesses anos, vai se delineando o campo do Planejamento Urbano, com o intuito de propor, a partir de minuciosos diagnósticos, grandes diretrizes que ordenassem o crescimento da metrópole ao longo prazo, nas diversas escalas de abrangência, ou seja, urbana, metropolitana e regional. O Estado de bem-estar, representado pelos governos sucessivos do peronismo, levaram adiante uma série de intervenções que tiveram importantes desdobramentos na configuração territorial da aglomeração urbana *bonaerense*.

O Estado adotou políticas importantes relativas ao transporte urbano. Por um lado, nacionalizou as linhas ferroviárias, cuja rede era a conexão principal com as áreas suburbanas e por outro, desapropriou a *Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires* que, mesmo dissolvida, faria com que a expansão das linhas de ônibus adquirisse um ritmo acelerado em mãos de uma multiplicidade de pequenos empresários. Tais medidas permitiram estabelecer tarifas baixas para os trajetos suburbanos em relação ao custo de vida (TORRES, 1993).

Algumas políticas se somaram às anteriores no sentido de favorecer o crescimento extensivo da área suburbana, das quais as mais significativas foram o congelamento de aluguéis em 1943 e a sanção da Lei de Propriedade Horizontal em 1948.

Até o começo da década de 1940, o aluguel era o tipo de posse predominante no mercado residencial, num contexto onde o Estado adotava políticas de caráter redistributivo, intervindo diretamente no controle do valor dos aluguéis. O papel regulador do Estado, neste aspecto, só foi acabar mais de trinta anos depois, em 1977, durante o governo militar aqui estudado, quando se suprimiu toda regulação no mercado de aluguéis, liberando os valores às demandas do mercado.

Por outro lado, em 1948 começa a vigorar a Lei de Propriedade Horizontal, que permitiu que a propriedade de edifícios de apartamentos fosse dividida entre co-proprietários de distintas unidades locativas.

Portanto, as medidas adotadas já mencionadas, associadas a políticas de empréstimos subsidiados, transporte público, regulação dos valores dos aluguéis pelo mercado, geraram uma grande difusão da pequena propriedade urbana. Assim, a expansão urbana adotou duas formas: na periferia, se produziu um tipo de suburbanização levada adiante pelos estratos sociais de menor renda, através dos loteamentos econômicos, que permitiu o acesso ao lote próprio; por outro lado, nas zonas urbanas consolidadas desenvolve-se uma densificação protagonizada pelas classes médias, através da aquisição de apartamentos na forma de propriedade horizontal (TORRES, 1993).

En 1947, cuando el censo establecía la categoría Gran Buenos Aires aunque excluyendo del área, el territorio de la Capital, es posible identificar la transición que

se opera entre el urbanismo clásico y la planificación territorial que "toma el mando" en las décadas de 1950 y 1960. (NOVICK, 2011: 5).

Esta explosão demográfica e seus desdobramentos territoriais foram motivo de estudo para a elaboração de planos, na época, influenciados por correntes internacionais e regionais, que advogavam o uso do Planejamento Territorial como ferramenta de controle do crescimento urbano e superação do subdesenvolvimento. Nesse contexto se elabora o *Plan Director* para Buenos Aires em 1959-62, baseado em minuciosos diagnósticos e estudos do fenômeno urbano, onde foi apresentado um plano de estratégias que direcionariam o desenvolvimento da cidade e da área metropolitana. Assim, pela primeira vez se estabelecem diretrizes para três escalas de planejamento: a cidade, a Grande Buenos Aires e a Região Metropolitana.

Este paradigma urbano era fortemente influenciado pelo pensamento do urbanismo moderno da Europa no pós-guerra, onde o fenômeno urbano era visto como uma oportunidade de reconstruir a cidade sobre si mesma, alterando os modos de vida e superando os problemas da cidade do urbanismo tradicional. O Plano Diretor se fundamenta sobre um modelo de cidade que se contrapõe à existente, no qual quarteirões e lotes são substituídos por volumes de habitação (se apresentaram vários projetos de conjuntos habitacionais), usos são ordenados e segregados a partir do zoneamento e, por fim, é proposta a reversão das tendências de ocupação e crescimento desorganizado (NOVICK, 2011).

Contudo, este modelo entra em crise logo na década de 1960, e em sintonia com o início de um ciclo de profunda instabilidade política (alternância de regimes civis e militares), onde se iniciam as críticas ao alcance do planejamento territorial baseado em diagnósticos e estudos de tendências de técnicos e gestores, fundamentados sobre prognósticos de pleno crescimento econômico.

Segundo Novick (2011) o fim do crescimento econômico determinado pela crise do sistema produtivo e suas transformações, a teoria da dependência dos países periféricos na estrutura capitalista da economia mundial e as mobilizações políticas, puseram em crise o planejamento dos anos de pós-guerra. Como visto no capítulo anterior, durante os governos que sucederam a década peronista, se formularam vários planos de

reordenamento metropolitano, os quais, entretanto, não conseguiram conciliar os interesses antagônicos dos diversos organismos jurisdicionais: o *Esquema Director – Año 2000* (1967-69), o *Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana* (1972) e, finalmente, dentro do período de estudo dessa pesquisa, o Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB, 1977). Todos tiveram o mesmo destino e foram arquivados. Porém, a forma resultante das transformações da região metropolitana não correspondeu a nenhuma diretriz proposta nestes planos de urbanismo produzidos por organismos do Estado (TORRES, 1993).

Ao mesmo tempo, no final da década de 1970 e sob o controle do último governo militar, iniciou-se um período de projetos setoriais para regular o direito à cidade, os quais modificaram não só a conformação física, mas também a de âmbito social da Capital Federal, aspectos que serão estudados na sequência.

Analisando os mapas do Nível Socioeconômico (NSE)²³ (figura 15) elaborados por Torres (1993) é possível observar as diferenças de distribuição no território dos diversos setores sociais e suas mudanças em relação aos dados censitários de 1960 e 1980 (figuras 16 e 17).

Portanto, a partir da comparação entre os mapas de distribuição do NSE de 1960 e 1980, verifica-se um significativo aumento do NSE dentro dos limites municipais da Capital, assim como uma melhora do índice nos setores noroeste²⁴ e sudeste, vizinhos imediatos da cidade de Buenos Aires, uma vez

²³ Do ponto de vista metodológico, os mapas representam uma distribuição dos índices aos que o autor se refere como “índices sócio-habitacionais”, simplificados em dois intervalos (dicotômico) ou em três (tricotômico), a partir do mapa de 1980, em relação à média da variável (NSE) (ABBA, 20011). Ao se referir ao procedimento empregado para a construção do NSE, Torres expressa:

a) se construyó un índice de nivel socioeconómico combinado, con su signo, los puntajes estándar del conjunto de los variables por zona y por año (NSE de las zonas), b) se mapeó para cada año una división dicotómica de las zonas (alto NSE y bajo NSE), asignando a la primera categoría los valores superiores y muy próximos a la media y a la segunda los restantes. Las variables utilizadas expresan ocupación (en el lugar de residencia), educación y vivienda. Si bien el NSE de cada zona no se construye en cada año con el mismo conjunto de variables, estas forman clusters muy altamente correlacionados entre sí y claramente asociados debido a las variables utilizadas, al concepto de nivel socioeconómico de una zona.(TORRES, 1992, apud ABBA, 2011:101).

²⁴ *La evidencia de la mejora de las condiciones de habitabilidad en las zonas intersticiales del sector noroeste y frente al estancamiento y retroceso de zonas equivalentes del sector sur, surge de la comparación de indicadores censales a nivel de fracción de los censos nacionales de 1960 y 1980.* (TORRES, 1985, apud TORRES, 1993:32).

que são áreas de expansão das classes médias que foram induzidas pela construção ou melhoria das estradas às quais se vinculavam (a habilitação do *Acesso Norte* e a construção da *Autopista 25 de Mayo* na Capital em 1977, que conecta-se com a *Autopista Sudeste*) (TORRES, 1993). Esta reestruturação viária converteu esses setores, antes mal servidos por linhas de transporte público, em eixos principais de transporte individual, propiciando que a ocupação urbana destas áreas fosse para as mãos de setores de maior poder aquisitivo.

Ao mesmo tempo, pode-se observar o aumento dos setores que pioraram as condições de vida, medidas no índice NSE, ou seja, nos setores mais afastados da Capital, no segundo anel de conurbação, no extremo sul e no oeste da Região Metropolitana (figuras 16 e 17).



Figura 15. Sequencia completa dos mapas sociais elaborados por Horacio Torres em 1993, em destaque os períodos de 1960-1980. Fonte: ABBA, 2011.

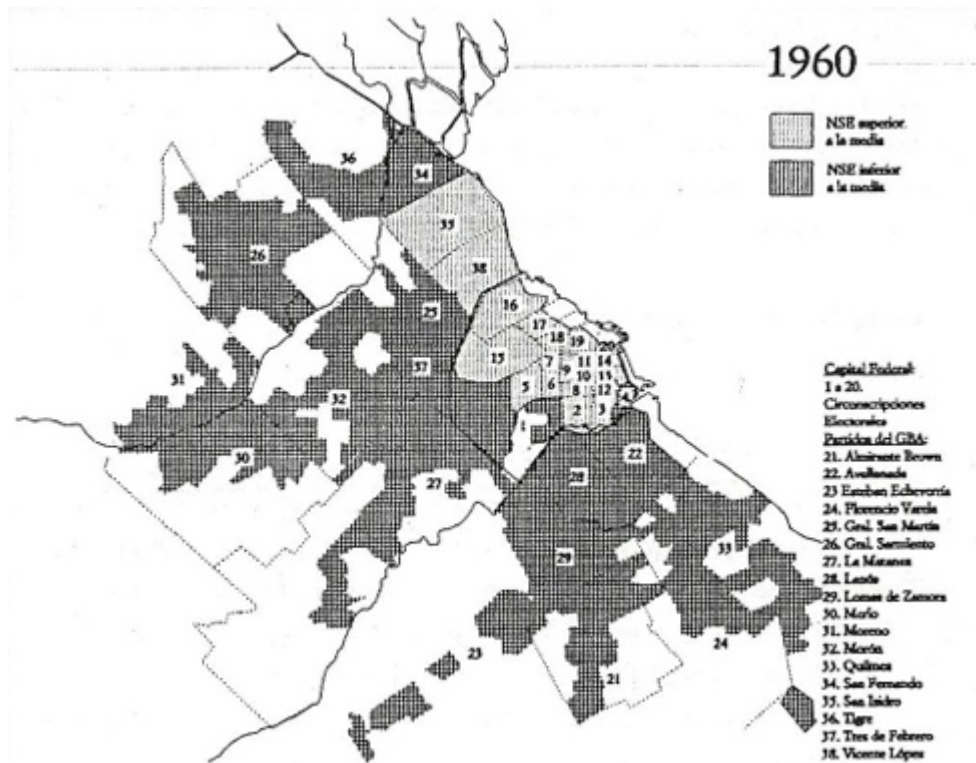


Figura 16. Mapa de Nível Socioeconômico de RMBA em 1960. No norte da RMBA e o setor norte e centro da CABA, observam-se um predomínio dos setores com NSE superior à média (cinza claro); nos municípios dos quadrantes oeste, sudoeste e sul, os mais afastados do norte e ao sul da CABA, se localiza a população com NSE inferior à média (cinza escuro).
 Fonte: TORRES, 1993.

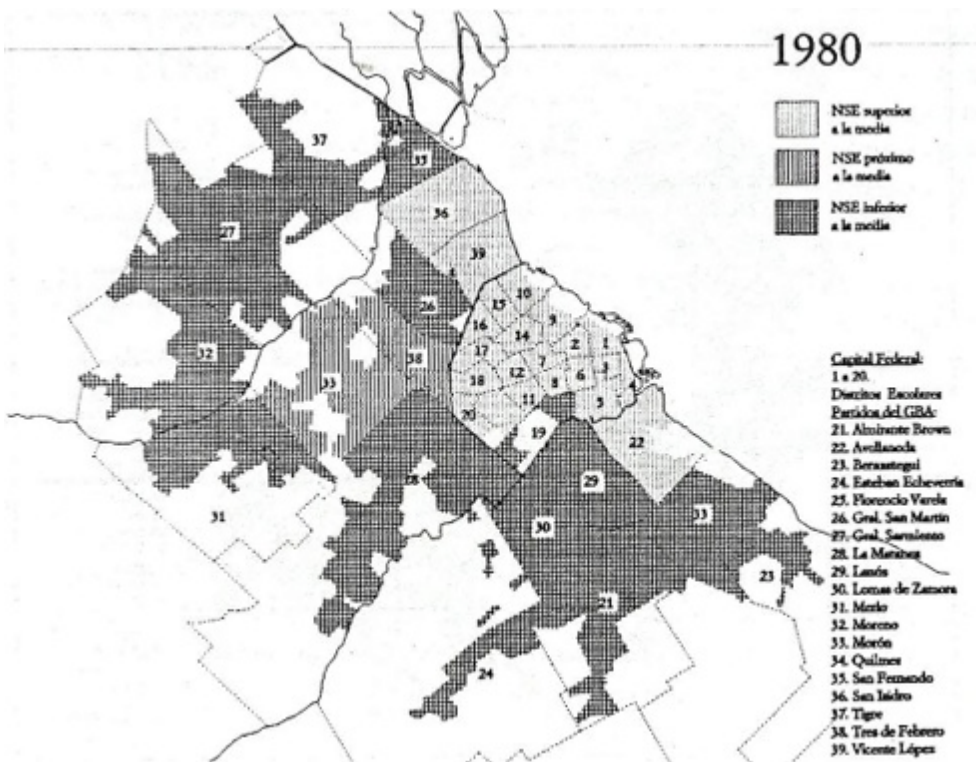


Figura 17. Mapa de Nível Socioeconômico de RMBA em 1980. Verifica-se um aumento do NSE significativo na CABA, e os municípios do primeiro cordão ao sul (cinza claro) e ao oeste (cinza médio). Por outro lado, observa-se uma diminuição do índice NSE nos partidos mais afastados da RMBA (cinza escuro). Fonte: TORRES, 1993.

Para este trabalho, alguns dos processos que geraram as mudanças indicadas nos mapas sociais elaborados por Torres, são de especial importância, em particular, no que se refere à homogeneização social da capital e o conseqüente empobrecimento dos municípios mais afastados da RMBA.

É importante salientar que, na esfera econômica e política, os processos que determinaram a forma como se produziu o fenômeno de expansão e crescimento metropolitano tinham uma correlação no âmbito internacional, cujos desdobramentos influiriam no contexto local. Do ponto de vista regional, o geógrafo Milton Santos²⁵ (1971, apud GRIMM, 2010:185) assinala que, dentro do processo de industrialização do continente latino-americano, o período posterior à última Guerra Mundial esteve marcado por um crescimento da indústria, não acompanhado de um aumento do emprego por ela gerado. No entanto, esta industrialização provocou uma grande migração de população rural aos centros urbanos, gerando assim uma explosão demográfica que resultou em uma crise na demanda habitacional.

O contexto político e econômico nacional, que caracterizou o final da década de 1960 e quase toda a de 1970, foi um período no qual predominaram governos autoritários. Ao contrário de outros países do continente, como México e Brasil, durante essas décadas, Argentina veria seu processo de industrialização estagnado ao longo dos governos militares (GRIMM, 2010).

Particularmente, na última ditadura militar, adotaram-se políticas liberais em detrimento da política de industrialização do país, implementando-se um modelo econômico baseado na liberdade de mercado e na priorização do capital financeiro, em sua maioria de origem especulativa, visando lograr, em longo prazo, setores dinâmicos altamente competitivos nos mercados interno e internacional. Nesse sentido, a sanção da *Ley de Entidades Financieras*, que liberou a fixação das taxas de juros e eliminou os créditos subsidiados, baseando-se nas supostas virtudes do mercado como mecanismo regulador de preços, desarticulou os instrumentos de intervenção do governo federal (YUJNOVSKY, 1984).

²⁵SANTOS, M. Les villes du Tiers Monde. Paris: Génin, Librairies Techniques, Géographie Economique et Sociale, 1971.

Em termos da dinâmica da economia mundial na época, deve-se ter em conta a disponibilidade de grande quantidade de dinheiro nos cofres do 'governo de fato' - produto de um enorme endividamento junto a organismos internacionais (em especial ao FMI, financiado pelos petrodólares dos países da OPEP, a partir dos superávits na balança comercial dos países exportadores de petróleo, gerados por estratégia decorrente da crise de 1973). Este fator permitiu ao governo argentino da época empreender planos de grande escala e viabilizar projetos de altos custos no nível nacional e municipal. No entanto, essa política de privilegiar e garantir condições favoráveis aos capitais financeiros, juntamente com os empréstimos adquiridos dos organismos internacionais, marcou o começo da enorme dívida exterior da Argentina (LIERNUR, 2008).

É importante apontar que a questão da indução de novos espaços socialmente segregados por parte das intervenções do Estado autoritário da época, surge como fator favorável aos processos de reprodução da dinâmica capitalista na cidade de Buenos Aires. Esses processos devem ser também entendidos e analisados dentro de uma visão regional latino-americana, caracterizada por um período de reconfigurações e reestruturações político-econômicas, marcado pela pós-industrialização e a abertura ao mercado internacional, que também contribuiriam para essas transformações urbanas.

Vale observar que o aumento dos investimentos que remodelaram o espaço urbano portenho, envolveu diferentes agentes participantes do processo de produção da cidade, em especial, os incorporadores imobiliários, bastante favorecidos pelas ações diretas e indiretas do Estado. Produziu-se uma reestruturação do modelo político-econômico da Argentina do último governo militar, em que a cidade de Buenos Aires entrou em uma fase de transição para se converter em um espaço de atuação ideal para a lógica do desenvolvimento da especulação e dos negócios no ramo. Essa transformação significou o começo da hegemonia do capital financeiro ligado à especulação imobiliária como agente modelador do espaço urbano e principal responsável pelo crescimento da cidade desde então, e que encontraria seu auge na década dos noventa.

Gazzoli (2007) também concorda com esta visão do Estado como facilitador das ações do capital privado e dos setores da sociedade mais

influentes no jogo de interesses políticos e econômicos, comportamento que, a partir das mudanças realizadas pelo último governo militar, passou a constituir a força motriz do atual crescimento da cidade, ou, por suas próprias palavras:

El cambio, llevado a cabo por la dictadura, en la dirección de los procesos sociales, la educación, la seguridad social, etc. da lugar a la aparición de nuevos núcleos de poder real dentro de la sociedad, pasando el estado a ser un elemento subsidiario en la economía y consecuentemente otorgando a otros actores el manejo de determinadas áreas de la vida societaria. El Estado asume el rol de ser básicamente un facilitador de los procesos de acumulación del capital, para lo cual debe disciplinar a la sociedad para que esta no obstaculice su desarrollo. (GAZZOLI, 2007:19).

Como se pôde observar no mapa social de 1980, a política urbana implementada neste período, contribuiu para um aumento dos setores com um índice de NSE superior à média dentro do perímetro da capital. Este fator representou uma particularidade no caso de Buenos Aires em relação aos processos atravessados nos centros históricos de outras cidades latino-americanas, uma vez que, no caso portenho, o centro continuou sendo o lugar escolhido para as classes altas e médias.

Mientras en las ciudades occidentales se implementaban políticas de 'renovación urbana' que tendían a fijar población de las clases bajas – las únicas que permanecían en los centros abandonados – aquí [Buenos Aires] se implementaban políticas de "limpieza" que perseguían una diferenciación social para la Capital, vidriera del país, apoyadas en el mantenimiento histórico del prestigio del centro. (GORELIK, 1994, apud 2004:199).

Portanto, o recorte temporal estudado nesta pesquisa é considerado um período de transição na história político-econômica argentina. Por um lado, significou o fim (de vários setores) da indústria nacional como motor do desenvolvimento econômico e social, com um Estado de bem-estar como principal agente de promoção social e organizador da economia, característico do modelo anterior de substituição de importações; e por outro, marcou o começo de uma política neoliberal e a consequente abertura do mercado a capitais estrangeiros, entendendo a liberação do mercado como fórmula eficaz e autosuficiente para a regulação econômica e financeira do país, promotora de uma modernidade universal no que diz respeito ao desenvolvimento da cidade.

Para levar adiante essa reestruturação do país, o governo de fato teve que desenhar novas diretrizes políticas para amenizar as consequências

destas mudanças. A esse respeito, Liernur (2008) afirma que o Estado, pela última vez na história argentina, teve um papel importante como impulsionador de grandes obras no país, levando em consideração que o setor da construção civil era o único que não seria ameaçado pela abertura comercial e, ao mesmo tempo, capaz de controlar os efeitos negativos sobre as fontes de emprego, produto da desativação industrial, ou seja:

Como esa destrucción se basó en una campaña militar irregular que por sus características requería de un botín de grandes dimensiones, y las Empresas Estatales eran parte de ese botín, como al mismo tiempo se buscó evitar el aumento considerable de la desocupación que la propia destrucción de considerables sectores de la economía generaría, y como la construcción es una actividad con mayor capacidad de resistencia a la competencia internacional, debido a su atraso relativo generalizado, lo cierto es que durante el Proceso de Reorganización Nacional, pese a todo, el Estado funcionó, quizás por última vez en el siglo XX, como promotor de grandes obras y Planes. (LIERNUR, 2008:296).

2.2. A “ciudad blanca”

Para entender o processo que a cidade de Buenos Aires atravessou nesse período e as intervenções realizadas no espaço intra-urbano portenho é necessário definir alguns conceitos relevantes. Deve-se levar em consideração a importância da ideologia no discurso oficial dos representantes do governo, concretizada nas obras que materializariam e impactariam na imagem urbana de Buenos Aires.

Conforme aponta Villaça (1997:9):

Ideologia (CHAUÍ, 1981: 21) é aquela versão da realidade social desenvolvida pela classe dominante tendo em vista facilitar a dominação, tornando-a aceitável pelos dominados. Essa versão tende a esconder dos homens o modo real como as relações sociais são produzidas. Por meio da ideologia os homens legitimam as condições sociais de exploração e dominação, fazendo com que estas pareçam verdadeiras e justas.

No caso do governo portenho, ela foi fundamental para conseguir o apoio dos grupos sociais oligárquicos na transformação do espaço urbano, com o intuito de realizar a imagem de cidade moderna e civilizada, ‘limpa’ e homogênea, transformando o interesse particular de alguns em interesse comum de todos. Ou, conforme afirma também Gazzoli (2007:21):

La política real está puesta al servicio de los grupos de interesados a los que Thurow califica como oligarquías, que proveen los recursos y exigen mantener las condiciones para asegurar sus propios procesos de acumulación. Cuando sus alianzas con el poder democrático no les ha permitido lograr sus objetivos volvieron

sus ojos hacia los militares y construyeron las condiciones para que los golpes de estado contaran con justificativos en la sociedad civil.

Havia, portanto, interesses comuns entre os setores dominantes da sociedade e o governo instalado nesse período, cujas políticas os privilegiaram economicamente, e os quais, ao mesmo tempo, davam o apoio necessário para legitimar as ações da cúpula militar que ostentava o poder. Esses interesses compartilhados se baseavam também em uma imagem da cidade de Buenos Aires que esses agentes queriam materializar.

Assim, observa-se uma constância, ao longo do tempo, de uma projeção da imagem da cidade no discurso oficial das entidades municipais, desde as reformas efetuadas no começo do século que contemplavam uma modernização própria de cidade-capital, até os dias de hoje. Essa noção transversal e imutável, que ainda caracteriza a representação visual da cidade-vitrine, é definida por Lacarrieu (2007) como o “núcleo duro” de uma Buenos Aires sempre moderna.

Como aponta a autora, essa imagem homogeneizante se conjuga com os diferentes processos de produção de imaginários sociais, por sua vez atravessados por relações de poder que os legitimam, o que aprofunda as desigualdades e os processos de segregação sócio-espacial e cultural. As imagens urbanas são baseadas nos ideários urbanos das classes dominantes e, portanto, para conseguir a aceitação geral da sociedade e justificar as decisões tomadas sobre a cidade, deve-se recorrer à ideologia como instrumento de consenso:

Las imágenes urbanas acaban constituyéndose en la materia prima de los discursos, los valores y las prácticas sociales. Hay imágenes que son legitimadas y se tornan hegemónicas en las disputas sociales. Suelen aspirar a definir proyectos urbanos que pretenden imponerse a la ciudadanía, conformando y transmitiendo valores y comportamientos desde los cuales se decide qué formas de apropiación de los espacios se autorizan y qué rasgos culturales deben asumirse (LACARRIEU, 2007:51).

Para compreender a atuação do governo de fato na dinâmica espacial de Buenos Aires, se analisarão algumas dessas intervenções na cidade feitas pelo *intendente* ou prefeito, o *brigadier* Cacciatore, indicado pelo governo nacional. Tais operações estavam contempladas dentro da estratégia adotada pelo poder municipal, que foi chamada por Oszlak (1991) de “*ciudad blanca*”. Liernur (2008) descreve esta estratégia da seguinte forma:

(...) [La política adoptada por el régimen militar] fue una estrategia de “ciudad blanca”: frente a la “contaminación” de la ciudad por parte de los sectores marginales y más pobres a través del crecimiento de las villas de emergencia o la tugurización de los sectores más antiguos, la solución autoritaria fue la de “blanquear” (en todo sentido) o limpiar la ciudad. (LIERNUR, 2008:348). (Trechos inseridos pela autora).

“En el año 2000, nuestra ciudad será hermosa, sana y eficiente (...)”, era o discurso dos ditadores (LACARRIEU, 2007:54), evidenciando a projeção dessas ações dentro do espaço intra-urbano.

Com o objetivo de apresentar este modelo de cidade branca e limpa, uma declaração de 1980 feita pelo Diretor da *Comisión Municipal de la Vivienda* (CMV), Dr. Guillermo Del Cioppo, define claramente o interesse principal do plano e o público ao qual estava dirigido: a *melhor* cidade para as *melhores* pessoas:

No puede vivir cualquiera en ella. Hay que hacer un esfuerzo efectivo para mejorar el hábitat, las condiciones de salubridad e higiene. Concretamente: vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente.(COMPETENCIA,1980, apud OSZLAK, 1991:78).

Tendo em vista o “*blanqueamiento de la ciudad*” e as ações que ele compreendia, algumas delas aceleradas com o pretexto dos preparativos para a Copa do mundo de futebol de 1978, torna-se extremamente importante analisar seus efeitos na organização espacial, em especial, nos processos que interferiram e modelaram a cidade conforme os interesses políticos vigentes na época.

A política de “limpeza” adotada foi parte de uma estratégia que se desenvolveu a partir do lançamento de certos modos de operar e da aplicação de novas normativas, e se traduziu numa segregação sócio-espacial, na medida em que a população de menos recursos foi expulsa para fora dos limites da cidade, com o intuito de garantir a imagem de uma cidade moderna, desenvolvida e, principalmente, socialmente homogênea, ou, em outras palavras:

La dictadura militar designó como intendente de la ciudad a un brigadier de la Fuerza Aérea que implementó un programa de gobierno para “jerarquizar” la ciudad, entendiendo que sólo deberían vivir en ella los sectores sociales con alta capacidad contributiva de tal forma de poder asegurar recaudaciones municipales que posibilitaran hacer obras y brindar servicios de máxima calidad. (GAZZOLI, 2007:93).

Houve uma profunda mudança quando o governo militar levou adiante uma série de políticas que privilegiaram o sentido da propriedade privada em detrimento das necessidades sociais e a adoção de políticas de interesse social.

A aprovação de um novo código de edificações (*Código de Planeamiento Urbano* de 1977), que estabelecia drásticas modificações na legislação e parâmetros urbanos, teve consequências importantes no controle de usos do solo, uma vez que alterou a forma de ocupação do lote, diminuindo consideravelmente a altura permitida das construções, produzindo uma queda brusca de densidades e, conseqüentemente, um aumento dos preços dos imóveis (TORRES, 1993). Também incluía o plano de uma nova rede de circulação viária expressa, que foi motivo de expropriação de centenas de propriedades no centro da cidade.

Outras operações pontuais foram a construção do terminal de ônibus da cidade, do lado da estação de trem Retiro; a construção do prédio ATC (*Argentina Televisora Color*), canal público que transmitiria os jogos da Campeonato Mundial de Futebol em 1978 e melhorias dos equipamentos (tratamentos cosméticos) em vários parques e praças localizadas em diferentes pontos de Buenos Aires.

É importante salientar duas iniciativas deste período que, ainda sob os preceitos do paradigma desenvolvimentista, significaram novas abordagens dadas às questões referentes ao “patrimônio” e ao “meio ambiente”. Com relação à noção de conservação do patrimônio construído, em 1979 se publica uma regulação municipal que delimitou o setor do centro da cidade destinado à preservação patrimonial, passando a formar parte do zoneamento oficial, e que foi denominado Distrito Urbanização Determinada 24 (zoneamento U24)²⁶.

Do ponto de vista ambiental, pode-se se assinalar a construção de um “cinturão verde” em volta da cidade, administrado por uma empresa inter-jurisdicional – governos da cidade e da província – chamada *Cinturón*

²⁶O fato que desencadeou a delimitação do distrito U24 foi a forte oposição que houve ao traçado da *Autopista Sur* (hoje chamada *25 de Mayo*) que atravessava o bairro de San Telmo, do lado do centro fundacional de Buenos Aires. Este assunto será abordado com maior profundidade no Capítulo 4 desta dissertação, que trata sobre o projeto de estradas urbanas elevadas para a cidade.

Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), encarregada dos resíduos sólidos da cidade e da área metropolitana de Buenos Aires, formando uma área contínua que preenchia as zonas baixas com resíduos urbanos (LIERNUR, 2007).

Nesse sentido, do ponto de vista urbanístico, pode-se estruturar os planos destinados à cidade em quatro grandes projetos de escala municipal e metropolitana: o Plano de Autopistas e o Plano de Erradicação de favelas, ambos dentro dos limites municipais; o Cinturón Ecológico recém mencionado, que trouxe à discussão ambiental para a AMBA; e finalmente, o sistema de Parques Metropolitanos, que consistia num projeto de quatro grandes parques, dos quais três se localizavam dentro dos limites municipais (*Parque Jorge Newbery, Parque Presidente Sarmiento e Parque Presidente Roca*) e o quarto no norte da AMBA, nos municípios *San Fernando e San Isidro (Parque Reconquista)* (figura 18).

O plano de construção dos parques municipais se baseou principalmente na refuncionalização de terrenos subutilizados, com problemas de alagamento, antigos depósitos de resíduos antes da criação do CEAMSE, assim como também áreas ilegalmente ocupadas e com sinais de precariedade. Se propôs, então, a construção de extensas áreas verdes para práticas esportivas e de lazer, de grande escala, destinadas a todos os habitantes da cidade, porém foram realizados somente as que correspondiam à área da Capital (figura 19).

FIGURA 18: CIDADE DE BUENOS AIRES - Projetos para a cidade 1977.
 Plano de erradicação de favelas; projeto viário; projeto de Parques Municipais.

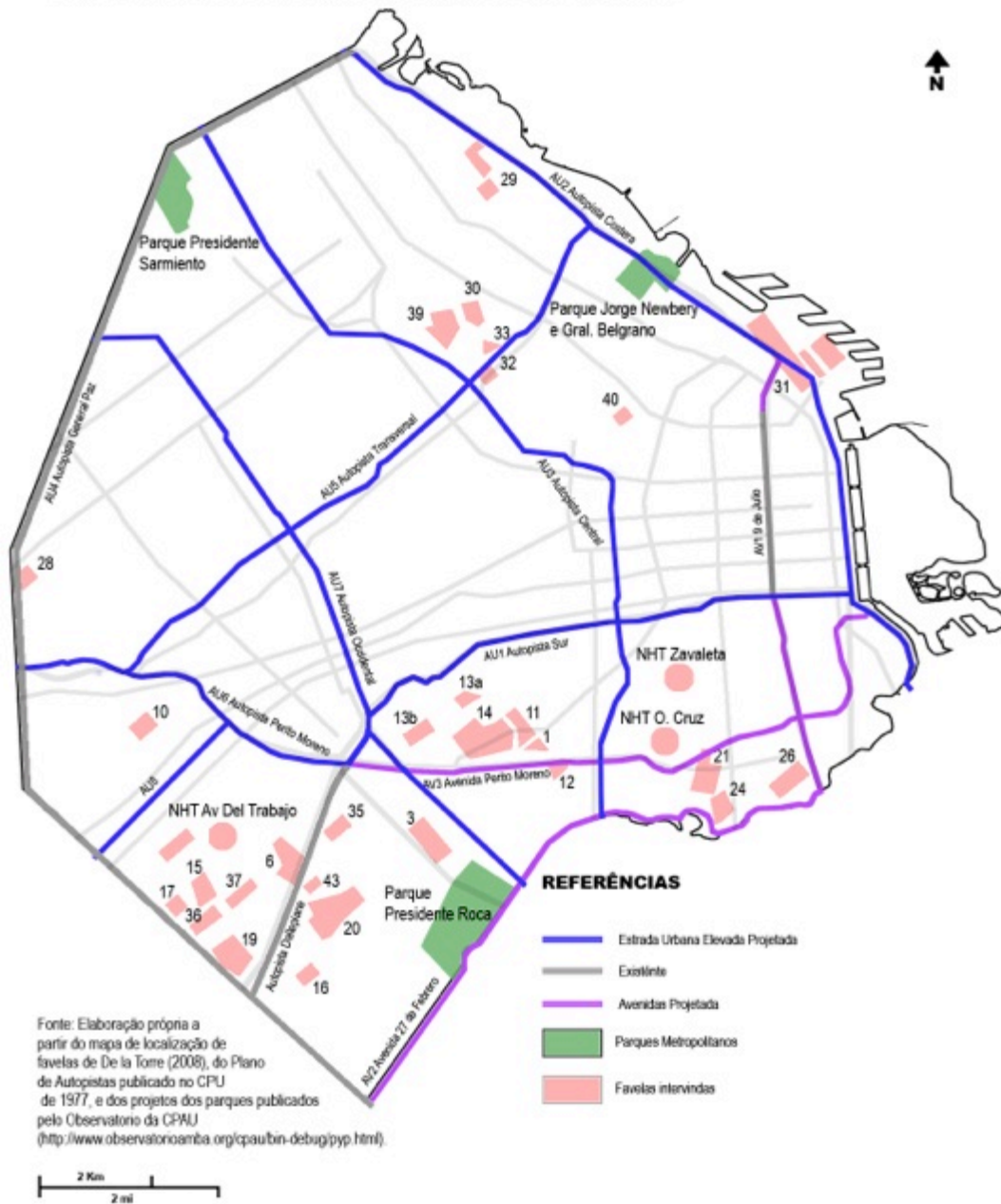
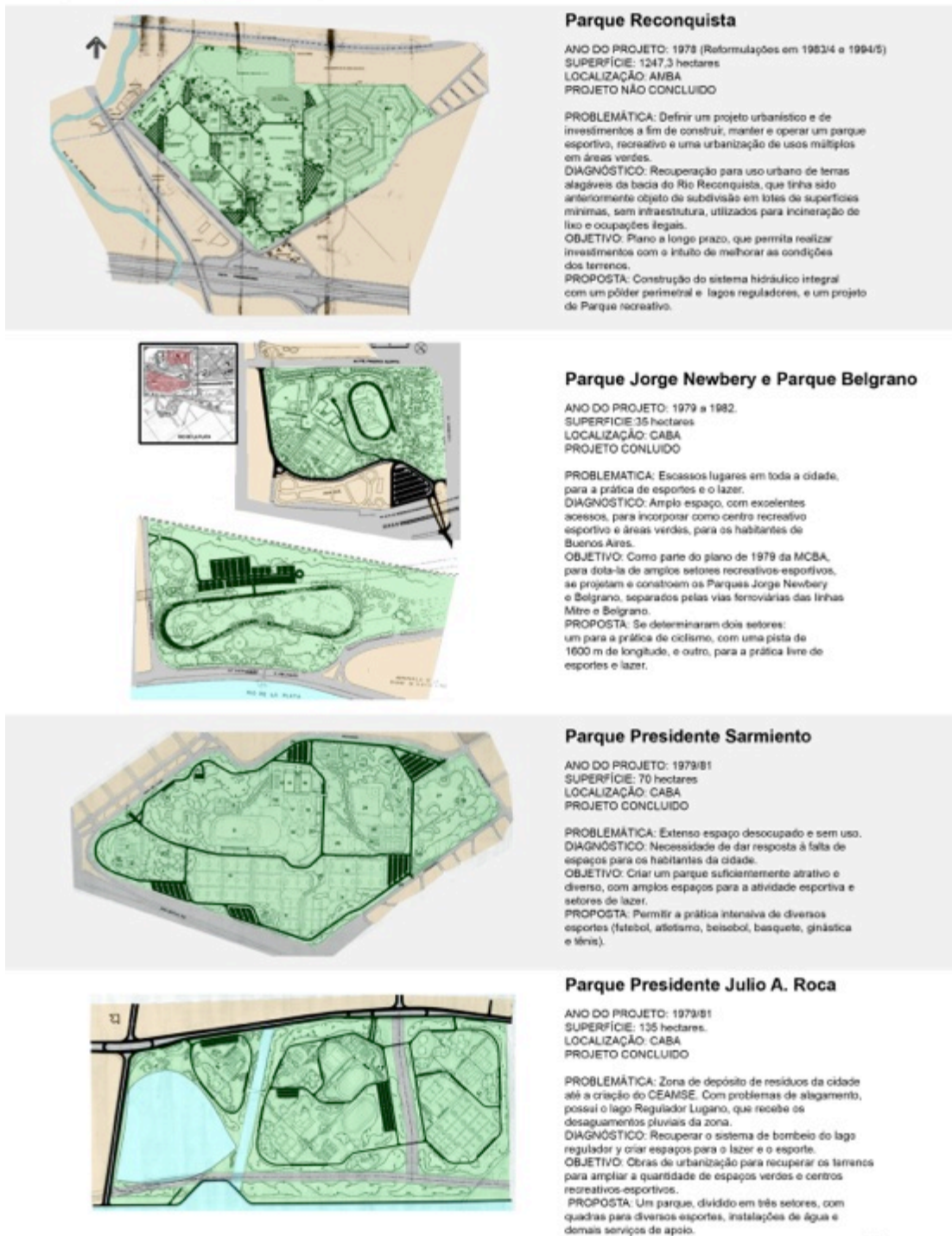


Figura 19. Ficha dos projetos de Parques Metropolitanos.



Fonte: Elaboração própria em base à informação dos projetos dos Parques do Observatório Metropolitano da CPAU.

Contudo, a condição das classes de menor renda contrastava brutalmente com o embelezamento e modernização pelos quais passava a cidade nesse momento, pela ausência de políticas de interesse social, fato que aprofundava ainda mais a crise atravessada por estes setores sociais, como consequência da crise política, econômica e institucional da Argentina. Segundo Golerik (1994:197):

El brigadier Cacciatore puede ocupar en el imaginario de Buenos Aires el lugar reservado a sus grandes intendentes fáusticos (...) porque encabezó, como ellos, un proceso visible – es decir, a través de grandes emprendimientos públicos – de modernización urbana que, a su manera, también le cambió la cara a la ciudad, aunque no haya hecho más que potenciar su crisis.

Segundo Silvestri e Gorelik (apud ROMERO, J. L. & ROMERO, L. A., 2000) há duas datas chaves para compreender as transformações de Buenos Aires ao longo da sua história: 1976, marcada pela ditadura mais feroz e destrutiva em todos os sentidos, e 1984, quando se inicia um ciclo de consolidação democrática sem precedentes. Porém, do ponto de vista urbano, o período delimitado por estas datas e objeto deste estudo, a despeito de ter causado profundas transformações na cidade, não permitiu estabelecer rupturas de ordem e tendências, e sim, mais precisamente, impôs a Buenos Aires “*complejos procesos de mediación entre continuidad y cambio*”. Ao descrever a política urbana adotada no último período militar, os autores apontam:

(...) la dictadura militar ofició, a su modo, de respirador artificial para muchas de las convicciones del ciclo “progresista”, en tanto sus políticas urbanas pueden interpretarse como el último ramalazo de la tradición modernizadora-planificadora. (SILVESTRI, G. & GORELIK, A., apud ROMERO, J. L. & ROMERO, L. A., 2000:463).

Considera-se que esses fatores reunidos marcaram um pensamento urbano cujas orientações giravam em torno da ideia de “*blanqueamiento de la ciudad*”, gerado a partir de um imaginário que atravessou horizontalmente a história da cidade, ligado fortemente a essa imagem urbana moderna de Buenos Aires. Entretanto, o último governo militar quis elevá-la a “tradição”, a partir da aplicação de políticas no âmbito urbano, social, normativo, econômico e financeiro, que marcaram desde então a história da cidade e cujas cicatrizes são ainda visíveis.

2.3. A questão social nas políticas urbanas

Para a compreensão das diretrizes básicas da política habitacional lançadas pelo Estado, será tomada como modelo a análise de Hilda Herzer (apud BLAUSTEIN, 2006:57), onde se estabeleceram as “*cuatro patas*” da estratégia urbanística de 1976:

a) A sanção da *Ley Provincial 8.912 de Ordenamiento Territorial*, cujo intuito foi limitar a estruturação do tecido disperso, controlando a especulação do solo e impondo uma série de requerimentos às operações de subdivisão de terrenos. Através dessa lei, o Estado instaurou, entre outros novos parâmetros, no que se refere ao parcelamento do solo, cotas de nível mínimas em zonas alagáveis, restrições aos tamanhos de lotes, coeficientes de uso do solo, e a obrigatoriedade de implementação de serviços urbanos nos novos loteamentos privados. A Lei desestimulou a comercialização de loteamentos populares, restringindo o acesso ao solo urbano através do mercado de terras formal, uma vez que exigiu maiores investimentos para os novos loteamentos e limitou as práticas de autoconstrução com a aplicação de novas normas de construção (TORRES, 1993).

No âmbito municipal de Buenos Aires, pode-se destacar a sanção do *Código de Planeamiento Urbano* mencionado anteriormente, que também produziu um encarecimento da terra dentro dos limites municipais. O Código impôs mudanças substanciais nas formas de ocupação do lote através do FOS (*Factor de Ocupación del Suelo*) e diminuiu as alturas das construções através do FOT (*Factor de Ocupación Total*)²⁷ (TORRES, 1993).

O primeiro projeto foi formulado em 1973, mas foi sancionado em 1977, depois de algumas mudanças e de quinze anos de estudo, contrariando várias normativas estabelecidas no Código de *Edificación* de 1944, principalmente no que se refere ao controle de densidade e medidas para garantir condições de habitabilidade, insolação e ventilação adequadas.

²⁷O CPU de Buenos Aires define: a) *Factor de ocupación del suelo* (F.O.S.): porcentagem da superfície total do terreno que pode se ocupar com a projeção horizontal das construções de todos os níveis de ou dos edifícios. b) *Factor de ocupación total* (F.O.T.): Número que multiplicado pela superfície total da parcela determina a superfície edificável.

Quanto ao zoneamento, o Código subdivide a cidade para evitar usos do solo incompatíveis (OSZLAK, 1991).

Um dado interessante é que o Código foi sancionado no dia 29 de fevereiro de 1977 e só começou a vigorar sessenta dias depois, porém foram aceitos pedidos de autorização de obra sob a normativa anterior durante o período entre a sanção e a entrada em vigor, o que gerou uma especulação muito grande no setor de construção, em que triplicaram-se os planos aprovados em relação a qualquer ano prévio. Este fato não foi ignorado pela MCBA, mas a explosão na construção civil foi considerada um fenômeno favorável aos processos de renovação e modernização urbana.

Segundo a avaliação realizada pela Municipalidade, se realizou a seguinte declaração oficial, citada por Oszlak (1991:93):

(...) lo más importante de todo es que se ha logrado despertar en la ciudad una mentalidad nueva de renovación y de desarrollo afrontando por primera vez la ejecución de grandes urbanizaciones y proyectos a escala de sus posibilidades reales.

No entanto, o auge da construção atingido nesse breve período não se manteve ao entrar em vigor a nova normativa do CPU, sendo que a recessão que afetou o setor atingiu níveis igualmente e inversamente impressionantes (OSZLAK, 1991).

b) A sanção da nova Ley de Locaciones Urbanas, a partir da qual se fecha um período de mais de trinta anos de intervencionismo do Estado sobre o mercado de aluguéis, descongelando e liberando completamente os aluguéis das propriedades em um período de três anos (GAZZOLI, 2007). Este fator gerou rapidamente um encarecimento do valor dos aluguéis e um importante conflito nos setores de menor renda que se veriam forçados a se mudar a outros setores da área metropolitana menos valorizados.

Segundo Oszlak (1991), os setores populares, na condição de locatários, foram os mais afetados pela nova normativa. Um número proporcionalmente muito baixo conseguiu se converter em proprietários, outros tiveram que se conformar em alugar locais com menos comodidades, mas a grande maioria teve que procurar novas modalidades de moradia, seja

em alojamentos precários, casas de familiares, migrando para o interior do país ou se radicando em favelas urbanas e suburbanas.

Como en las novelas de historias paralelas que confluyen al final, los inquilinos afectados por el nuevo régimen de locaciones se encontrarían con los desalojados por expropiaciones, los erradicados de las villas de emergencias y otros marginados sociales, alternando en los míseros intersticios de ese enorme y deforme monstruo llamado conurbano bonaerense. (OSZLAK, 1991:139).

c) O Programa de construção de Autopistas Urbanas, publicado dentro do corpo do CPU de 1977, consistia em um plano de oito estradas urbanas elevadas e três avenidas complementares que atravessariam a Capital em todas as direções, favorecendo o acesso do automóvel à cidade. O plano incluía arrasar bairros consolidados seguindo um traçado pelo meio dos quarteirões, de forma que os mais afetados foram os proprietários vizinhos desse empreendimento, uma vez que tiveram que aprender a conviver com a poluição do ar e do som e com a paisagem produzida pelas *autopistas* elevadas. Seis dessas estradas projetadas nunca foram construídas, mesmo depois de realizadas as expropriações programadas para esse fim, o que gerou nessas áreas sérios conflitos de esvaziamento e posterior ocupação irregular dos prédios desapropriados e abandonados, problemas que continuam sem solução até a atualidade.

d) O Plan Integral de Erradicação, sancionado no ano 1977. Consistia em uma simples equação trinômica: congelar – desanimar – erradicar. Esse procedimento envolvia, em primeiro lugar, fazer um levantamento das favelas para evitar ou congelar o crescimento delas, proibindo a geração de novos assentamentos; seguido por uma etapa de desmotivação, que significou uma pressão para quebrar a organização interna destas comunidades; e finalmente, a erradicação das favelas e sua eliminação por completo do território. A partir desse ponto, a CMV fez uma série de previsões para futuras locações dos moradores a serem removidos, propondo com esse fim quatro alternativas possíveis: transferência a um terreno próprio; retorno ao país ou estado de origem; saída por meios próprios; apoios creditícios (BLAUSTEIN, 2006).

Assim, um estudo comparativo dos dados censitários de 1970 e 1980 apresenta resultados que refletem estas políticas mencionadas. Segundo Oszlak (1991), a população da cidade de Buenos Aires perdeu aproximadamente 200 mil habitantes, tendo em vista que os movimentos demográficos experimentados tiveram signos diferentes (pessoas que chegaram à cidade e as que saíram dela) e que a cifra expressa a diferença entre a população emigrante e a incorporada à cidade. A variação média da Capital Federal foi de 2,2%, porém a análise da variação intercensitária por distrito é muito variada e mostra os resultados dos movimentos populacionais dentro dos limites municipais.

A distribuição do crescimento e o adensamento de bairros estratégicos indica que houve um deslocamento importante de população dos setores de baixa renda, o que gerou, em termos de classes sociais, uma homogeneização da população residente, o que condiz com o mapa elaborado por Torres (1993) para o ano 1980. Este fator pode ser verificado na figura 20, onde é possível constatar a variação de habitantes segundo os bairros.

Naqueles mais valorizados, ao norte e no centro geográfico da cidade, que têm especial tradição como lugares de residência da burguesia urbana, registrou-se uma variação positiva devido a uma verticalização no seu tecido (de norte ao sul: *Nuñez, Belgrano, Palermo, Almagro, e Caballito*). Este fenômeno encontra explicação no processo de reconfiguração morfológica, que deu lugar a prédios altos e tipologias em torres, convertidos em novas formas de moradia, mais requisitadas pelos setores médios e altos, que foram substituindo as velhas residências de baixa densidade. Por outra parte, também percebe-se que os bairros ao oeste, sudoeste e sul da cidade²⁸, que representam as áreas onde se estabeleceram as classes sociais de menos recursos, viram sua população diminuída, uma vez que não foram alvo do interesse imobiliário e cuja população foi a mais afetada pelas medidas adotadas pelo governo central e municipal. É interessante salientar que os distritos correspondentes ao centro tradicional da cidade²⁹ registraram uma variação censitária negativa como consequência, por um lado, da erradicação

²⁸ Áreas IV, V, VIII, XIV, XVI e XX

²⁹ Distrito I e III

da Villa 31, que significou a expulsão de mais de vinte mil pessoas, e por outro, produto da especialização do centro como zona predominantemente comercial e de serviços (OSZLAK, 1991).

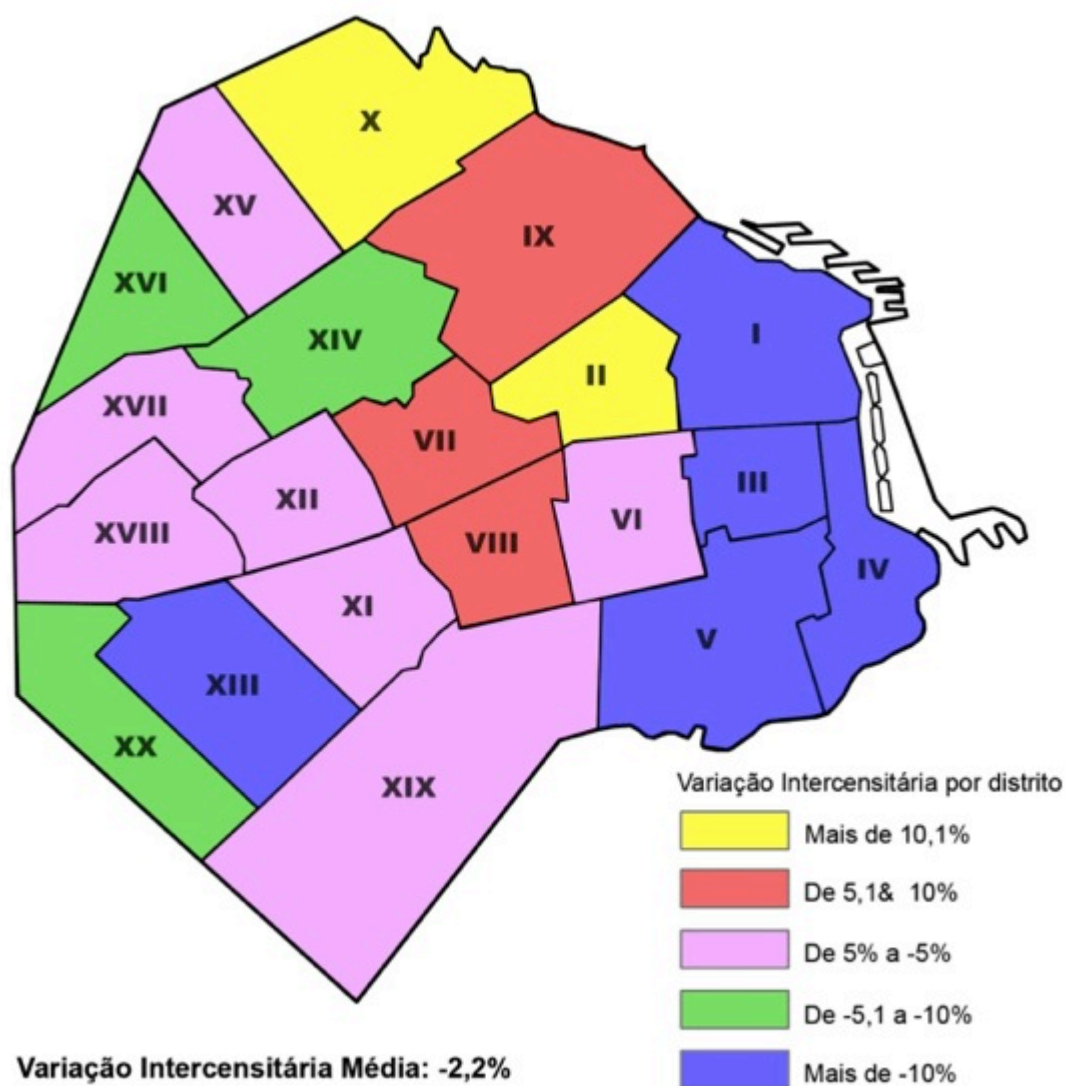


Figura 20. Variación Intercensitária 1980-1970. Observa-se a diminuição populacional nos distritos do sul, sudoeste, oeste, e na área central; por outro lado, os bairros tradicionalmente escolhidos pelas classes médias e altas receberam um aumento considerável de habitantes.
Fonte: Elaboração própria a partir de OSZLAK, 1991.

Portanto, pode-se constatar que as políticas aplicadas na esfera municipal tiveram consequências na distribuição dos habitantes da cidade e sua área metropolitana, cujos municípios e bairros mais distantes e com menos infraestrutura chegaram a verificar um aumento de quase 200%, segundo dados do Censo de 1980 (OSZLAK, 1991). Os desdobramentos territoriais produzidos pelas medidas adotadas tiveram duas facetas que se traduziram, por um lado, no chamado “*blanqueamiento*” de Buenos Aires,

ocorrendo uma homogeneização da população em correlação com um ambiente próspero para o desenvolvimento do mercado imobiliário, e por outro, houve um empobrecimento generalizado das áreas mais afastadas da área metropolitana, acentuando ainda mais o hiato da apropriação diferenciada das diferentes classes sociais no espaço urbano.

2.4. Copa do Mundo 1978: a propaganda e a cidade como cenário

A organização da Copa do Mundo no ano de 1970, com sede na Argentina, serviu como ferramenta propagandística das ideias urbanísticas que se queriam instaurar como modelo de país e, principalmente, de cidade Capital. O evento no ano de 1978 não foi mais do que uma oportunidade para projetar esta imagem de cidade moderna e exemplar no âmbito internacional, a “cidade ideal” em que se queria converter. A organização de um evento esportivo internacional foi vista como uma chance para divulgar uma imagem de progresso e utilizá-lo como veículo propagandístico das políticas do governo ‘de fato’.

Esta imagem de progresso e modernização se refletiu no material gráfico publicado para a ocasião. Foi lançada uma série de selos com todas as sedes de Copa, procurando-se enaltecer as melhores características de cada uma delas. No caso portenho, a imagem escolhida para difundir Buenos Aires (figura 21) foi a do setor chamado *Catalinas Norte*, um empreendimento dos anos 1960, em terreno localizado estrategicamente do lado da Estação Ferroviária de Retiro e da nova Rodoviária, construída especialmente para a ocasião e muito próxima ao centro da cidade, já destinado à construção de torres para modernas sedes de grandes empresas. Coincidentemente, além da semelhança com a imagem, as palavras escolhidas para retratar a “*Buenos Aires vista desde el río*” estabelecem um diálogo com o croquis elaborado por Le Corbusier em sua visita à cidade, em 1929, quando imaginou para o futuro de Buenos Aires um *skyline* de torres verticais contrastando com a marcada horizontalidade da sua topografia.



Figura 21. Edição especial de selo para a Copa do Mundo de 1978, onde aparece a região de Catalinas Norte como imagem exemplar de Buenos Aires.
Fonte: www.missellos.blogspot.com.ar Acesso: 02/06/12.

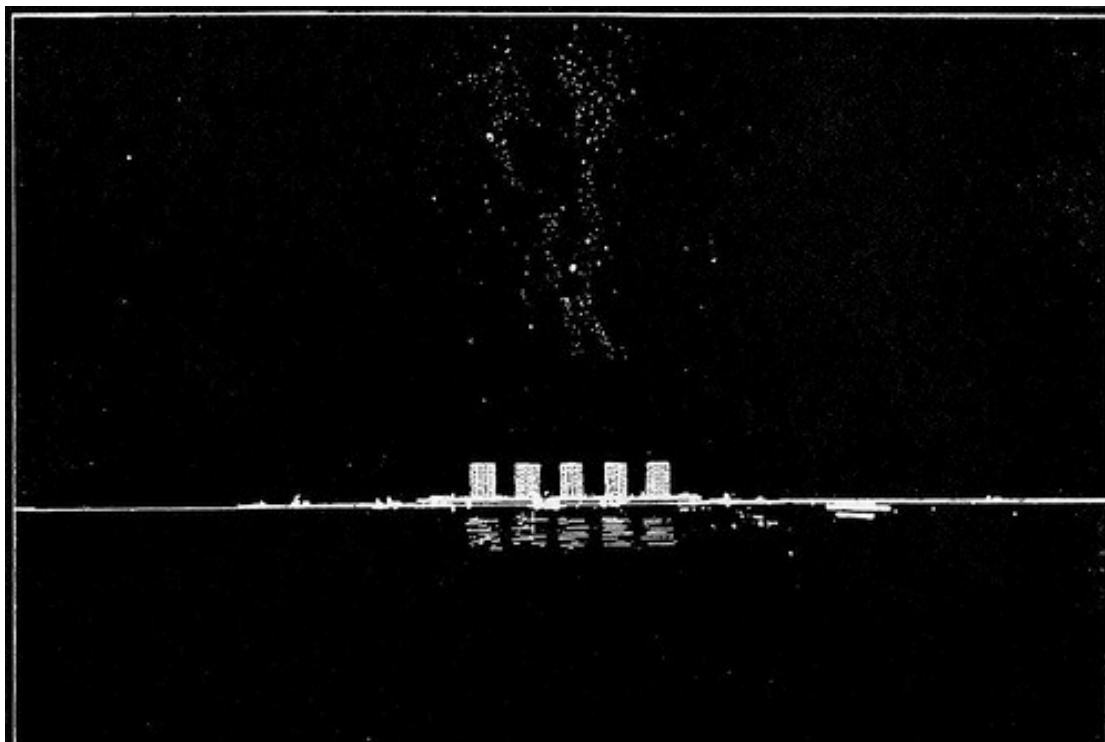


Figura 22. Croquis de Le Corbusier para Buenos Aires vista do rio, 1929.
Fonte: <http://www.flickr.com/photos/jorgesiv13/page7/>. Acesso: 02/06/12.

Sediar o evento esportivo de futebol de maior ressonância na comunidade internacional também levou a Argentina a modernizar não só seus equipamentos urbanos, mas também sua comunicação mediática, com a criação do primeiro canal a cores na televisão pública ATC (Argentina Televisora Color) para a transmissão dos jogos do campeonato, e que colocou o canal público na vanguarda das telecomunicações. O prédio sede

do canal foi construído em 1978, num dos bairros mais nobres da cidade, e com um projeto notável, dentro das novas tendências internacionais da arquitetura (SILVESTRI, G. & GORELIK, A., apud ROMERO, J. L. & ROMERO, L. A., 2000).

Embora a organização do evento internacional não tenha produzido novos planos para a cidade, além das construções mencionadas, serviu de pretexto para acelerar processos em andamento, como o plano de erradicação de favelas, e para a escolha estratégica de setores a intervir prioritariamente, entre os quais se incluem as áreas a serem afetadas pela construção das *autopistas* que ligariam o centro da cidade à sua área metropolitana. Entre estes casos particulares que sofreram a pressão da data do evento como catalisador de intervenções - que serão estudados com maior profundidade nos próximos capítulos - podem-se destacar o exemplo da favela 29, próximo ao Estádio de River Plate, a favela 31 em Retiro, em frente à nova Estação de Ônibus de Retiro (inaugurada em 1978), e localizada estrategicamente do lado do setor escolhido como imagem da cidade da Copa (Catalinas Norte) (figura 21), no capítulo 3, e as intervenções para construção das *autopistas* elevadas previstas no *Plan de Autopistas*, no capítulo 4.

Foi tão bem vista a oportunidade da Argentina sediar a Copa do Mundo que, apesar da recomendação do ministro da economia no momento, de que o país deveria declinar da responsabilidade pelos enormes gastos que geraria aos cofres nacionais, Massera, membro da Junta Militar que governou o país no período, declarou:

(...) la realización del torneo mostrará al mundo que la Argentina es un país confiable, capaz de realizar grandes proyectos, y ayudará a contrarrestar los pronunciamientos en contra que nos llueven desde todo el mundo. (BUFALI et al., apud JOTYNSKIJ, 2003:20).

O evento da Copa do Mundo de Futebol de 1978 se converteu em um momento conjuntural onde convergiram as transformações físicas da cidade e as mudanças na sensibilidade social que encontrava um lugar de consenso sob a camiseta argentina, um acontecimento político pontual da história da Argentina que deixaria marcas físicas e mentais ostensivas (SILVESTRI, G. & GORELIK, A., apud ROMERO, J. L. & ROMERO, L. A., 2000).



Figura 23. Cartaz Oficial da Copa de 1978.

Fonte: <http://damepelota.wordpress.com/2008/06/17/especial-mundial-1978-1/>.

Acesso: 02/06/12.

3. CAPÍTULO 3: A CMV e o *Plan de Erradicación de Villas*

La Municipalidad, responsable de la urbanización y el ornato de la ciudad, no puede ni debe tolerar la proliferación de construcciones de emergencia, que por estar reñidas con elementales necesidades materiales y espirituales de la vida humana, son contrarias a la salud de la población. (Comunicado Oficial no Jornal Clarín, 26/8/76, apud OSZLAK, 1991:157).

3.1. Breve história das políticas nacionais em relação às favelas

É importante tentar esclarecer o conceito de *villa*, uma vez que a terminologia usada para definir este tipo de urbanização varia em cada país e órgão nacional ou internacional, assim como a origem, distribuição e particularidades de cada lugar onde este ocorre. Na Argentina, o INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) define a residência em *villa* como:

Aquella localizada en un núcleo habitacional, generalmente ubicado en terrenos fiscales o de terceros. Usualmente están construidas con materiales precarios, de baja calidad (cartón, chapa, madera, etc.) y al margen de los ordenamientos edilicios; es decir, sin trazado de calles de circulación ni subdivisión ordenada de terrenos, careciendo de servicios sanitarios adecuados. La vivienda precaria aislada no es una vivienda en villa. (VARELA&CRAVINO, 2009:53).

Por outro lado, nos anos oitenta, durante o último regime militar, também começam a se desenvolver uma série de ocupações com características diferentes das favelas, os “assentamentos”. A desregulação econômica dá lugar a um sistema ainda mais excludente, que põe fim à proteção estatal aos setores mais carentes (VARELA&CRAVINO, 2009).

A *Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de La Nación*³⁰ estabelece, então, uma distinção entre os dois processos:

Denominamos Villa a aquellos asentamientos humanos realizados sobre tierras sin regularización dominial y sin una planificación de la traza urbana. Considerados como asentamientos irregulares las villas crecen turgurizándose en un predio de dominio privado o estatal. (apud VARELA&CRAVINO, 2009:54).

E, por outro lado:

Los asentamientos precarios son aquellas urbanizaciones realizadas por autogestión de los pobladores. En su mayoría, no tienen regularizada su situación dominial pero suelen tener un ordenamiento claro de su traza urbana y del loteo. (apud VARELA&CRAVINO, 2009:54).

³⁰<http://www.vivienda.gov.ar> (Acessoem: 30/11/2012).

Em resumo, pode-se dizer que a diferença fundamental entre *Villa*, favela e assentamento reside na origem sócio-econômica, no traçado urbano e na organização original de seus habitantes. As favelas caracterizam-se por seus traçados urbanos irregulares, cuja formação é resultado de uma soma de práticas individuais, que foi crescendo com a chegada de novas famílias, vizinhos, amigos, parentes, etc., resultando em grande densidade populacional. Já os assentamentos se distinguem por uma organização coletiva e uma estratégia de ocupação prévias, por traçados urbanos que tendem a ser regulares e planejados, uma vez que os moradores visam facilitar uma futura regularização, que não implica num reordenamento urbano profundo, mas apenas uma legalização da situação existente (VARELA&CRAVINO, 2009).

Neste trabalho, o conceito de *villa* será considerado como equivalente ao de favela.

As favelas, conhecidas como “*villas de emergencia*” na Argentina, surgiram no período de “entre guerras” e, coincidindo com as políticas desenvolvimentistas regionais, como alternativa de moradia transitória para aqueles estratos sociais que não tinham condições de ter acesso a uma casa própria. O acesso à moradia era uma providência fundamental para a permanência desta população nas cidades, um fenômeno que caracterizou as grandes metrópoles latino-americanas, provocado, fundamentalmente, por uma grande migração de população do campo para a cidade atraída por uma ampla demanda de mão de obra, gerada pela industrialização.

Embora as primeiras *villas* tenham surgido na década de 1930, o fenômeno passou a ter maior envergadura a partir da década seguinte, no marco de intensas migrações internas, direcionadas principalmente ao litoral do país. Durante longos períodos a população das favelas se reproduziu de forma significativa, uma vez que foram toleradas, pois representavam uma solução temporária para o problema habitacional, gerado por uma explosão demográfica não acompanhada de desenvolvimento urbano.

A partir da década de 1960, a Argentina passou por mudanças no sistema produtivo industrial, devido à crise das médias e pequenas empresas, que haviam perdido a competitividade graças ao ingresso de grandes capitais estrangeiros, que começaram a dominar as grandes

empresas. Neste momento, se requeria maior capacitação da mão de obra no mercado de trabalho e, portanto, iniciou-se um período de exclusão de trabalhadores menos qualificados, fenômeno que se consolidou nos anos 1970 e se estendeu até a atualidade (GAZZOLI, 2007). Durante estes mesmos anos, a taxa de crescimento anual dos moradores de favelas atingiu 20% (BELLARDI&DE PAULA, 1986).

Ao mesmo tempo, foi um período político caracterizado por uma profunda instabilidade, com grande alternância entre governos militares e democráticos. A presença das favelas foi ganhando importância até se converter em um dos assuntos prioritários das agendas governamentais. Várias posturas foram adotadas em relação aos assentamentos irregulares e favelas a cada gestão, desde políticas que se baseavam no diálogo com os movimentos organizados de *villeros* até as mais radicais, do ponto de vista social.

Foram várias as tentativas de intervenção estatal desde a década de 1950. Como consequência, em 1956, se cria a *Comisión Municipal de La Vivienda* e se elabora um plano de erradicação de favelas.

No governo do Presidente Illia (1963-1966), houve uma atitude de tolerância e diálogo com as organizações que reivindicavam os direitos dos favelados. Apesar do plano que propunha a erradicação definitiva das favelas, havia um programa de construção de habitação social, em que eram oferecidas diversas facilidades para acesso aos créditos. Contudo, e principalmente para as classes dominantes de Buenos Aires, as favelas continuavam representando uma ameaça para o ordenamento urbanístico e o progresso da cidade (OSZLAK, 1991). No nível municipal se sancionou em 1965 o Plano Piloto, dentro do qual havia um plano de construção de habitações destinadas aos moradores das favelas, cujo acesso se daria através de um programa de financiamento. Entre outras disposições, o plano também objetivava estimular a criação de “Centros de Comunidade” em cada favela, responsáveis pela organização e controle da erradicação. A ideia de “readaptação” era a diretriz de maior peso nas políticas dirigidas à população moradora de favelas (BLAUSTEIN, 2006). Estes Centros realizariam trabalhos em três aspectos: social (censos, congelamento populacional, obras de infraestrutura e equipamentos coletivos, espetáculos culturais e

esportivos), médico (campanha de vacinação, atenção sanitária geral) e educacional (campanha de alfabetização, colônia de férias) (BELLARDI&DE PAULA, 1986).

Na realidade, com o Plano Piloto não foi erradicada nenhuma favela, porém, é importante salientar que a partir de algumas obras realizadas como tarefas dos Centros de Comunidade, foram feitas intervenções de melhoria das condições de vida da população favelada.

Com o golpe militar em 1966 e o início do governo liderado pelo General Onganía houve uma mudança importante em relação ao problema das favelas. Foi lançado o *Plan de Erradicación de Villas de Emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires* (PEVE), a cargo do *Ministerio de Bienestar Social* que, por sua vez, coordenaria juntamente com os organismos responsáveis da Província de Buenos Aires e da Municipalidade da Capital Federal. Nessa época, a população em favelas atingia duzentos e oitenta mil pessoas morando na região metropolitana. O plano objetivava dar solução habitacional aos setenta mil *villeros* na Capital e duzentos e dez mil do *conurbano bonaerense*.

O PEVE foi considerado a proposta oficial mais ambiciosa até o momento, não somente pelos objetivos a que se propunha (em termos de números de habitações a construir e pessoas a erradicar), mas também pela complexa estrutura administrativa criada para tal (BELLARDI&DE PAULA, 1986). Estava prevista a construção de dezessete *Núcleos Habitacionales Transitorios* (NHT) para os moradores de favelas, que serviriam para a readaptação das pessoas desalojadas, com o intuito de “reeducá-los” para inserção na sociedade.

O traslado dos beneficiados aos NHTs outorgaria três tipos de segurança: jurídica, uma vez que evitaria que o morador sofresse futuras erradicações; física, dado que seriam instalados em terrenos e construções adequadas; sanitária, já que as novas unidades habitacionais contavam com as instalações higiênicas necessárias (BELLARDI&DE PAULA, 1986).

O primeiro NHT só foi construído em 1969, porém, nenhuma habitação social definitiva foi concretizada e ainda hoje os NHTs existentes têm residentes permanentes morando em condições precárias. (BLAUSTEIN, 2006). O Plano fracassou totalmente.

A chegada do General Lanusse ao poder alterou significativamente o enfoque deste assunto, abrindo um novo espaço de discussão para as reivindicações das populações faveladas. O Estado cedeu diante de várias demandas, visando o apoio dos setores populares, cujas ações no âmbito urbano e na esfera política começavam a ter um peso expressivo.

Nesse sentido, a criação do fundo FONAVI (*Fondo Nacional de La Vivienda*) evidenciava o grau de importância outorgada ao assunto da habitação dos moradores de favelas. O FONAVI foi criado pela lei 21.551, em 1972, na qual se determinava a destinação de uma porcentagem mínima de 30% para financiar as políticas de erradicação, como proposta de resolução dos problemas dos assentamentos irregulares em Buenos Aires. Essa lei estabeleceu um fundo que se constituiria através da arrecadação de 2,5% das remunerações salariais e do imposto de 1,5% sobre as do setor pecuário, para um destino específico a ser controlado pelo governo nacional (BELLARDI & DE PAULA, 1986).

A chegada do peronismo ao poder em 1973 aprofundou algumas das tendências do governo anterior, em relação à situação de precariedade nas favelas existentes. Os planos destinados a estes setores da população agora apontavam como solução não a “erradicação” e sim a “transformação”. O instrumento utilizado foi o incremento do financiamento público, que destinou 20% dos seus fundos para as moradias individuais em lote próprio e o restante para a construção de conjuntos habitacionais. Foram descartadas completamente as soluções com moradias transitórias e em seu lugar se propôs a construção de grandes prédios de habitação social para onde seriam transferidos os moradores das favelas. Em 1975, por exemplo, se iniciou a transferência de alguns moradores da *Villa Bajo Belgrano* e da *Villa 31*, localizadas na zona norte da cidade de Buenos Aires, para o conjunto habitacional de *Villa Soldati* e *Ciudadela*, no extremo sul (YUJNOVSKY, 1984).

Quando os militares assumiram novamente o poder em março de 1976, a cidade de Buenos Aires contava com uma população favelada de 224.885 pessoas, o que incluía nove mil moradores de NHTs, segundo relatório oficial (BLAUSTEIN, 2006). Nesse mesmo ano, o prefeito Cacciatore anunciava as medidas a seguir: finalizar as obras de conjuntos habitacionais

já iniciadas no governo anterior, o que permitiria a erradicação de algumas favelas e congelar o crescimento desses assentamentos para evitar o aprofundamento do problema (OSZLAK, 1991). Porém, as políticas desse governo referentes ao assunto tiveram um foco diferente das anteriores, segundo Oszlak (1991:158):

*(...) el problema de las villas no se reducía a una cuestión **habitacional**, sino que involucraba además aspectos **estéticos** (“ornato de la ciudad”) y **morales** (“necesidades espirituales de la vida humana”) que trascendían los intereses y carencias de los sectores directamente implicados, y afectaban al conjunto de la vida urbana (Grifo original).*

Através de uma série de conferências na imprensa, mesas redondas, artigos em jornais e revistas se tentou redefinir a questão *villera* como um problema que não se limitava à questão do déficit habitacional, mas representava uma ameaça à qualidade de vida e da população da cidade, com o intuito de validar as ações perante a opinião pública (OSZLAK, 1991). Criou-se um estigma do morador de favela para legitimar as políticas drásticas que foram realizadas no marco do *Plan Integral de Erradicación*, sancionado no ano 1977, através do qual se nomeou a *Comisión Municipal de La Vivienda* (CMV) como ‘organismo idôneo’ responsável pela concretização do plano e dos fundos do FONAVI para financiá-lo.

No começo do governo da última Junta Militar, se introduziram algumas modificações na lei que tratava do FONAVI, das quais as mais importantes aqui consideradas são os ajustes que duplicaram a porcentagem de arrecadação para 5%, e a eliminação de porcentagem fixa do fundo para ser destinada para a remoção de favelas. Contudo, o FONAVI teve uma última alteração ainda no governo militar, decorrente da crise e dos ajustes cambiários e financeiros sofridos no país, que levou os empregadores a exercer pressão para eliminar a retenção desses 5% sobre os salários dos trabalhadores, com a desculpa de que pesavam sobre os custos de produção e diminuía a competitividade. Portanto, em 1980 foi eliminada a retenção dos salários destinada ao FONAVI, passando este a depender exclusivamente da *Tesorería de la Nación* (GAZZOLI, 2007).

Propulsar a las familias hacia el encuentro de una solución definitiva del estado de marginalidad en que se encontraban, para insertarlos en la comunidad en plena capacidad de realización.(BELLARDI&DE PAULA, 1986:23).

Tal era o objetivo oficial do Plano de Erradicação anunciado no relatório da CMV. No entanto, a partir da análise da definição empregada pelo mesmo organismo para identificação das favelas, observa-se que a erradicação destas urbanizações era a única solução possível perante a “ameaça” que representavam para a qualidade de vida dos outros moradores da cidade de Buenos Aires. A CMV definia as favelas como:

*Asentamientos ilegales de familias en tierras fiscales y en algunos casos de terceros particulares, con construcciones que no cumplen normas mínimas edilicias y de habitabilidad, sin infraestructura de servicios, ni salubridad e higiene **compatible con la vida urbana**, configurando un alto grado de hacinamiento poblacional y familiar (BELLARDI&DE PAULA, 1986:23, grifo próprio).*

Em primeiro lugar, se realizou um relevamento físico, identificando a partir de fotos aéreas as localizações e extensões das favelas, e um levantamento censitário, visando contabilizar e caracterizar a população favelada. Esta primeira fase culminaria com a entrega de um *Certificado de Asentamiento Precario* (CAP) a cada unidade levantada, fato que pressupunha que ninguém podia morar em favela sem autorização, que deveria ser apresentada para qualquer autoridade municipal, quando requerida. Posteriormente, se estabeleceram certas pautas fundamentais que estruturariam a atuação da CMV a partir de três ações: a primeira consistia no congelamento dos núcleos identificados, impedindo o surgimento de novas construções, ou a ampliação dos existentes. Numa segunda etapa, se procurou desestimular a permanência da população nas favelas, não se permitindo qualquer atividade além da residencial, ou seja, pressionando todo local de uso comercial ou industrial. A última etapa do programa efetivaria a erradicação definitiva das favelas, em que foram oferecidas quatro possibilidades de “solução” habitacional aos moradores (BELLARDI&DE PAULA, 1986):

- **Transferência a terreno próprio.** A CMV proporcionaria a transferência gratuita das famílias e seus pertences ao lote adquirido, assim como um projeto para a construção da casa nova.

- **Retorno ao país ou província de origem.** Se outorgaria ajuda financeira para as passagens e transferências de pertences.

- **Regresso por meios próprios.** Esta categoria representava as famílias que deixassem as favelas sem contar com a ajuda da CMV.

- **Ajuda para obtenção de crédito.** Foi previsto um sistema de subsídio não reembolsável, a ser utilizado somente para a compra de um lote.

-**Realocação em outros assentamentos.** Esta opção era destinada àqueles moradores que não pudessem ter acesso às outras alternativas, sendo realocados em outras favelas ou NHTs, cuja erradicação não fosse prioritária.

Finalmente, o sucesso do plano seria atingido a partir do *Ordenamiento Social y Edificio* da Cidade de Buenos Aires, incorporando os terrenos liberados pela erradicação das favelas à trama legalizada do resto da Capital. Pode-se concluir que a atuação durante este período da CMV, conjuntamente com os fundos da FONAVI, resultou em uma série de ações dramáticas do ponto de vista social, porém algumas delas foram consideradas exitosas dentro do marco das políticas de branqueamento da cidade. Com relação às consequências dessas políticas, foi elaborado um relatório oficial, detalhando as ações da CMV e seus resultados, com dados até junho de 1980, publicados no chamado *Libro Azul*.

Segundo os dados oficiais do *Libro Azul* da CMV (OSZLAK, 1991), em 1976 contabilizavam-se quase 225 mil moradores em favelas na capital. Com a atuação da CMV, em 1977, a cifra chegava aos 146 mil moradores; no ano seguinte caiu para 115 mil, o saldo do ano posterior foi de aproximadamente 52 mil, e finalmente, em 1980, ano de encerramento do relatório, a população favelada dentro da cidade era de 40.553 pessoas (ver Quadro nº1).

Quadro nº1. Comparação dos dados censitários da população em favelas na Capital Federal entre 1976 e 2010

Favela	Área (he)	1976	1978	1979	1980	1991	2001	2010
1-11-14	28,5	36.515	22.013	3.696	1.976	4.894	21.693	25.973
3	77	48.737	27.050	2.894	918	3.503	7.090	10.144
6	14	13.775	7.540	2.340	1.744	5.604	7.993	9.511
8	0,5	370	430	284	4	S/D	S/D	S/D
10	0,75	375	205	205	205	S/D	S/D	S/D
12	3,5	1.600	1.600	1.595	1.595	1.943	0	0
13-13bis	0,75	355	355	355	355	266**	621	482
15	3,5	14.579	8.500	8.220	6.143	5.167	9.776	15.568
16	0,75	200	200	200	200	110	118	162
17	3	1.750	1.225	788	408	554	784	471
19	8	9.000	3.392	2.644	1.332	2.006	3.343	4.010
20	33	21.305	14.540	4.127	3.618	7.460	16.323	19.195
21-24	17,5	12.120	7.354	7.134	4.972	10.822	16.108	29.782
26	0,25	125	125	125	125	220	456	636
28	0,75	1.250	955	0	0	0	0	0
29	7,2	9.105	0	0	0	0	0	0
30	17,5	12.264	0	0	0	0	0	0
31	32	24.324	2.169	819	756	5.668	12.204	26.492
32	0,25	75	75	75	75	S/D	S/D	S/D
33	0,25	120	120	120	120	S/D	S/D	S/D
35	0,75	75	46	0	0	0	0	0
36	0,5	180	180	100	140	S/D	S/D	S/D
37	0,75	75	75	75	75	S/D	S/D	S/D
38*	0,16	75	75	75	75	S/D	S/D	S/D
39	0,2	105	105	105	104	S/D	S/D	S/D
40	1	95	0	0	0	0	0	0
42*	0,2	81	81	81	27	S/D	S/D	S/D
43	0,5	153	153	153	153	S/D	S/D	S/D
NHTs	21,22	9.172	9.264	8.774	8.948	2.572	6.549***	4.742
Bairros	43	6.930	7.296	6.773	6.465	S/D	S/D	S/D
TOTAL		224.885	115.236	51.845	40.533	52.608****	107.422****	163.587***
%		100%	51%	23%	18%	23%	48%	73%

Fonte: Elaboração própria a partir do quadro de OSZLAK (1991:183) e da publicação dos dados do Censo 2010 da Dirección Nacional de Estadísticas y Censos (Ministerio de Hacienda/GCBA) (2011).

*Não aparece na figura 24

**Só 13bis

*** Inclui novo assentamento

****Total de favelas da cidade com os novos assentamentos

Quadro nº2. Favelas erradicadas entre 1969-1975

Favela	Área (he)	População	Ano de erradicação
2	21	9.305	1972
4	0,04	299	1968
5	3	2.235	1969
7	1	273	1974
9	0,04	95	1972
18-18bis	4,76	1.812	1971
22	2	98	1969
23	0,2	60	S/D
25	2,3	496	1969
27	0,2	198	1969
34	0,8	305	1972
TOTAL	35,34	15.176	

Fonte: Relatório sobre favelas erradicadas de 1980, da CMV (apud Bellardi&De Paula, 1986:20,21).

Legendas

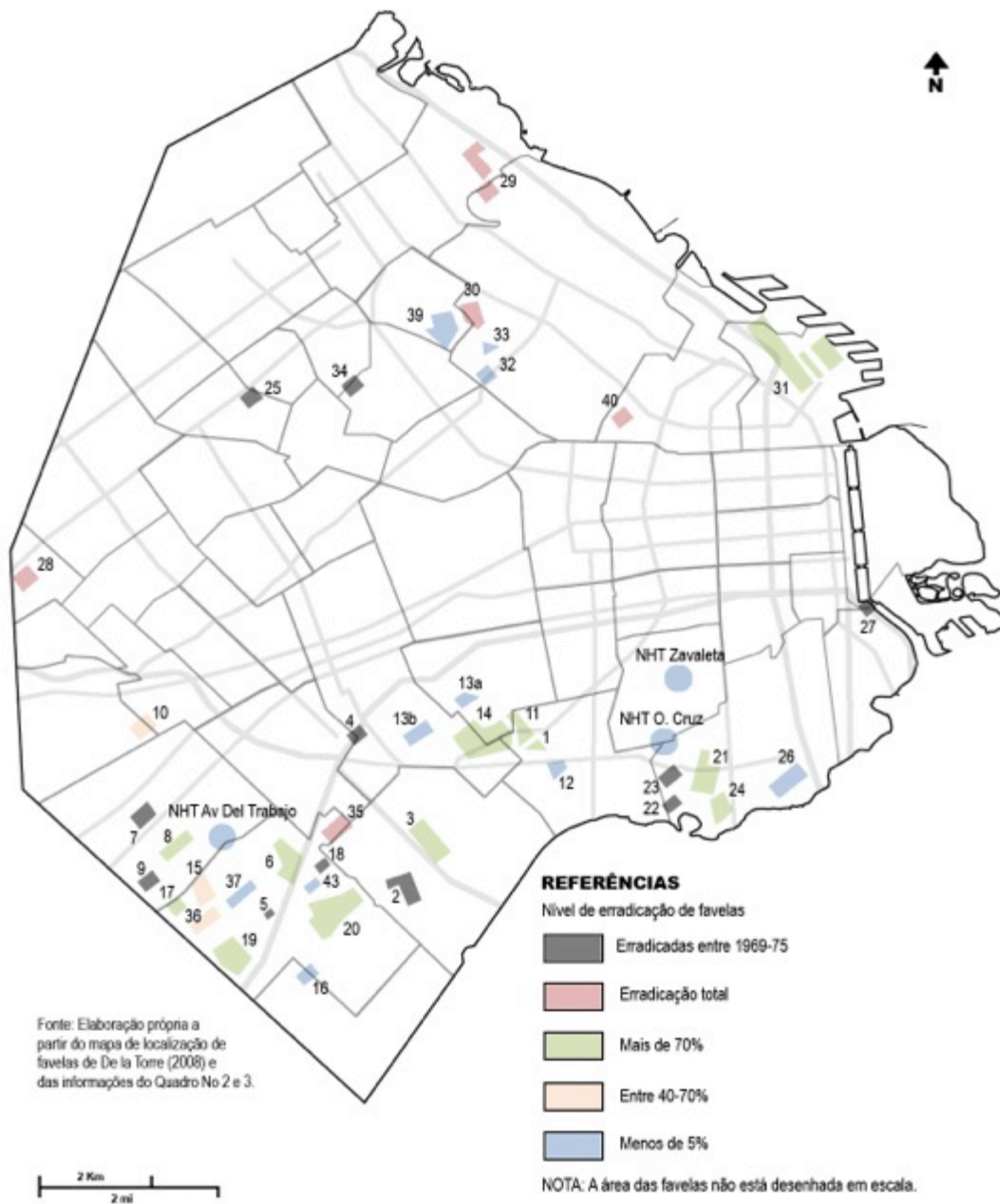
	Erradicada por completo
	Mais do 70%
	Entre 40 e 70%
	Entre 5 e 40%
	Menos de 5%

Quadro nº3. População favelada erradicada entre 1976-80

Favela	Área (he)	1976	1980	Erradicados	%
1-11-14	28,5	36.515	1.976	34.539	94,59%
3	77	48.737	918	47.819	98,12%
6	14	13.775	1.744	12.031	87,34%
8	0,5	370	4	366	98,92%
10	0,75	375	205	170	45,33%
12	3,5	1.600	1.595	5	0,31%
15	3,5	14.579	6.143	8.436	57,86%
17	3	1.750	408	1.342	76,69%
19	8	9.000	1.332	7.668	85,20%
20	33	21.305	3.618	17.687	83,02%
21-24	17,5	12.120	4.972	7.148	58,98%
28	0,75	1.250	0	1.250	100,00%
29	7,2	9.105	0	9.105	100,00%
30	17,5	12.264	0	12.264	100,00%
31	32	24.324	756	23.568	96,89%
35	0,75	75	0	75	100,00%
36	0,5	180	140	40	22,22%
39	0,2	105	104	1	0,95%
40	1	95	0	95	100,00%
42*	0,2	81	27	54	66,67%
NHT	21,22	9.172	8.948	224	2,44%
Bairros	43	6.930	6.465	465	6,71%
TOTAL	313,57	223.707	39.355	184.352	82,41%

Fonte: Elaboração própria a partir do quadro elaborado por Oszlak (1991:183).

FIGURA 24: Resultados dos Planos de Erradicação de Favelas (1965-1975) e (1976-1980).



Contudo, no final de 1979, ganharam força vozes opositoras à atuação do Estado, numa luta que reuniu vários setores da Igreja, inclusive a organização católica Cáritas, dependente do arcebispado, e os conhecidos *curas villeros*, que tinham uma atuação ativa junto aos movimentos organizados de moradores de favelas. Suas reivindicações tornaram-se públicas através de publicações em vários meios de comunicação, denunciando os métodos truculentos levados adiante pelo poder público, gerando um conflito social que aumentava cada vez mais a partir da reorganização do movimento *villero* e que provocou um enfraquecimento da ação da CMV nas favelas.

O *Equipo Pastoral de Villas de Emergencia* (EPV) estava constituído por um grupo de sacerdotes católicos, formado em 1969, a partir de uma iniciativa do *Arzobispado de la Arquidiócesis* de Buenos Aires, com o objetivo de atender aos moradores de favelas. Com o início das ações da CMV no marco do plano de erradicação, estes padres tiveram um papel importante na defesa dos interesses da população favelada. Conjuntamente com Cáritas, levaram adiante uma prática sistemática de denuncia das práticas e métodos aplicados durante as operações municipais dentro das favelas (BELLARDI & DE PAULA, 1986).

Sem dúvida, a denúncia mais completa e contundente da EPV foi publicada em outubro de 1980, intitulada "*La verdad sobre la erradicación de las villas de emergencia en el ámbito de la Capital Federal*", onde constatarão principalmente a prática violenta e mecanismos repressivos aplicados pelos funcionários municipais a partir de uma série de relatos testemunhais de moradores de favelas, assim como o descumprimento das ajudas creditícias prometidas pelo governo.

Ciertamente el rol asumido tanto por los sacerdotes villeros como por Cáritas, su prédica constante contra la acción del gobierno municipal, cubrió de alguna manera ese "espacio vacío" creado a partir de la inacción a que fueron sometidas las distintas estructuras organizativas de la sociedad civil, y en este caso de la población de las villas de emergencia, como resultado de la concepción político-ideológica impuesta en el país desde 1976. (BELLARDI&DE PAULA, 1986:75).

O efeito mais profundo dessas políticas de remoção e diminuição da população morando irregularmente dentro da cidade foi o destino dessas massas deslocadas. Segundo o relatório realizado pelos padres que

moravam nessas comunidades, nenhuma das 'alternativas' de ajuda econômica através de créditos foram postas em andamento, nem qualquer tipo de assistência social.

No quadro nº2, podem-se verificar os resultados obtidos com a aplicação das políticas de remoção em cada favela durante o período de 1969 a 1975, desde a aplicação do PEVE até as ações adotadas durante o último governo peronista. Já no quadro nº3, observam-se as consequências do Plano Integral de Erradicação, que entrou em vigência em 1976 e teve seus maiores resultados até 1980. Vale salientar o grande contraste entre a população erradicada na cidade com a aplicação dos planos anteriores (15.176 pessoas) e a correspondente ao último período militar (184.352 pessoas). Por outro lado, no quadro nº1, pode-se acompanhar a evolução da população das favelas desde o início do Processo até os dias atuais, evidenciando como, apesar dos profundos efeitos da erradicação até 1980, a população total se quadriplicou desde então.

A figura 24 mostra a localização das favelas removidas durante o período de 1969 a 1975 e o nível de erradicação de cada favela durante a última ditadura e sua distribuição na Capital. Percebe-se uma concentração muito maior de favelas na zona sul da cidade, assim como uma diferença estratégica na eleição das favelas a serem erradicadas nos diversos planos desde a década dos sessenta. Se por um lado observa-se que o alvo dos planos até 1976 eram aquelas localizadas, em sua maioria, no setor sul, por outro, constata-se que as primeiras favelas (e os casos mais exitosos nos termos do Plano de Erradicação) a serem intervindas se localizavam nas áreas mais nobres. Contudo, também é válido salientar que muitas das favelas nos bairros ao sul se viram muito afetadas, atingindo percentagens de erradicação acima de 70%.

Houve um importante aumento da população estabelecida em assentamentos informais e um crescimento nas formas de apropriação fundiária irregular nos municípios mais afastados da cidade de Buenos Aires, aprofundando o desenvolvimento precário na área do *conurbano bonaerense*, que contava com recursos, serviços e infraestrutura muito inferiores aos da Capital Federal.

La ambición de la ciudad blanca, como Oscar Oszlak llamó hace más de una década a la política terrorista de “limpieza” de villas llevada adelante por Cacciatore fue precisamente una demostración dramática de esa “modernidad excluyente”, de recorte de la ciudadanía usando al conurbano ya no como sector dinámico, como colchón de la metropolización, sino como basurero social. (GORELIK, 1994:198).

Essas políticas implicaram diretamente no aumento da precariedade na área metropolitana de Buenos Aires, produto da remoção de favelas dentro dos perímetros municipais da Capital Federal. A expulsão desses moradores para fora dos limites da cidade e a carência absoluta de qualquer política de caráter social, como forma de contenção e amparo dessa população excluída, aprofundou de forma crítica este fenômeno no *conurbano bonaerense*.

Los números demostraron, antes incluso de la retirada de la dictadura, que los partidos más alejados de la Capital Federal experimentaron un crecimiento de población, especialmente de familias hacinadas en viviendas precarias. La Matanza captó la mayor proporción de erradicados (21%), seguido por Lomas de Zamora (9,6%), Merlo (8%), Moreno, Quilmes, General Sarmiento y Florencio Varela. En el año 1981 comenzó a producirse en varios de esos partidos un nuevo fenómeno social: el de la formación de asentamientos. (BLAUSTEIN, 2006:116).

Analisando o zoneamento em vigor no período aqui estudado em relação ao atual, pode-se constatar a mudança na forma de tratamento do problema das favelas. Considerando que a única solução concebida na época era a erradicação e, por outro lado, o zoneamento era (e continua sendo) a ferramenta que permitia não só ordenar e organizar usos e densidades, mas também estabelecer diretrizes de desenvolvimento, é possível visualizar nos mapas os desdobramentos das mudanças de postura das diferentes gestões municipais.

Tomando como exemplo o caso da favela 21-24, no extremo sul da cidade, na margem esquerda do Riachuelo, verifica-se que no CPU de 1977 a área de 17,50 hectares era considerada dentro do zoneamento UF (Urbanização Futura), o que implicava que esse setor de propriedade pública, segundo a definição oficial, estava ocupado por instalações e usos passíveis de remoção futura, e seria destinado ao desenvolvimento urbano integral. Portanto, o fato de colocá-la dentro da categoria de UF já significava uma

futura remoção da favela com o intuito de liberar os terrenos para urbanizar segundo um projeto planejado para tal fim (figura 25)³¹.

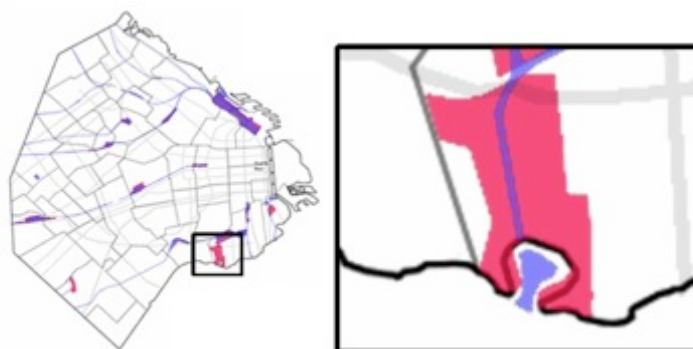


Figura 25. Recorte da área ocupada pela *Villa 21-24* do Mapa de sobreposição do zoneamento UF de 1977 e 2006. UF 1977 (vermelho); coincidências (roxo).

Fonte: Elaboração própria a partir dos CPUs de 1977 e 2006.

No entanto, no mapa de zoneamento atualmente vigente, o setor aparece como zona U (Urbanizações Determinadas), que corresponde a distritos que, com a finalidade de estabelecer ou preservar conjuntos urbanos de características diferenciadas, são objeto de regulação integral em relação ao uso, ocupação, subdivisão do solo e estética urbana. Assim, hoje se reconhece a favela como uma tipologia morfológica urbana a ser considerada e incluída como parte do tecido urbano, demonstrando uma mudança de visão em relação a este tipo de assentamento e como pensar soluções de forma diferente em relação aos problemas e carências sociais, infraestruturais e de outra ordem nelas presentes (figura 26)³².

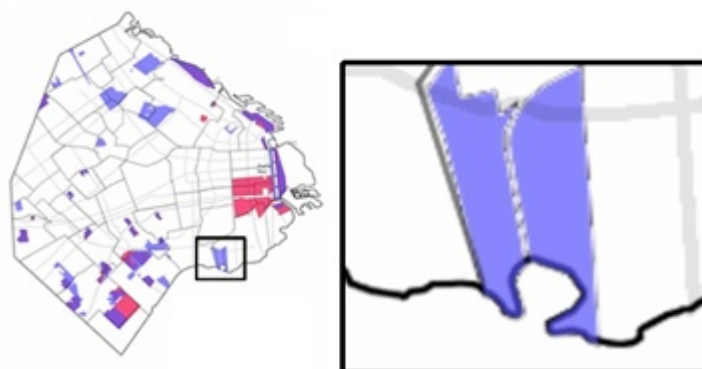


Figura 26. Recorte da área ocupada pela *Villa 21-24* do Mapa de sobreposição do zoneamento U de 1977 e 2006. U 2006 (azul).

Fonte: Elaboração própria a partir dos CPUs de 1977 e 2006.

³¹ Ver mapa completo no ANEXO, Mapas Construídos, Anexo 11.

³² Ver mapa completo no ANEXO, Mapas Construídos, Anexo 10.

Efetivamente, como pode-se comprovar no quadro nº3, como efeito do Plano Integral de Erradicação, que a CMV atuou nesta área conseguindo uma redução considerável da população da favela 21-24, que passou de 12.120 habitantes em 1976 a 4.972 em 1980. Atualmente, é uma das favelas de maior crescimento nas últimas décadas, chegando a quase os 30 mil habitantes, mais do dobro da população que tinha no início da última ditadura militar.

Outro exemplo interessante a considerar, que também ganhou na atualidade um zoneamento específico, é o caso da favela 30 no bairro de *Colegiales* que, ao contrário do caso anterior, foi completamente erradicada e será tema deste estudo específico no próximo item deste capítulo. Segundo o CPU de 1977, os terrenos ocupados pela favela, que têm uma dimensão igual aos da 21-24, eram considerados uma área (E) destinada a equipamentos que servem ao conjunto urbano, rodeada de um tecido destinado para uso residencial de densidade média e alta (R2). A favela tinha se estabelecido em volta de uma central transformadora de eletricidade que ainda existe (figura 27)³³.



Figura 27. Recorte da área ocupada pela *Villa 30* do Mapa de sobreposição do zoneamento E de 1977 e 2006. E 1977 (vermelho); E 2006 (azul); coincidências (roxo).
Fonte: Elaboração própria a partir dos CPUs de 1977 e 2006.

Hoje, o terreno onde estava a favela, assim como os quarteirões vizinhos, correspondem ao zoneamento U20 (*Distrito Nuevo Colegiales*) na sua maior parte, tem duas áreas pequenas UP (Urbanização Parque) destinadas a espaços verdes e um quarteirão que ficou como zoneamento E, onde se instalou uma Estação de Transferência de Lixo que pertence ao

³³Ver mapa completo no ANEXO, Mapas Construídos, Anexo 4.

CEAMSE (*Cinturón Ecológico del Área Metropolitana Sociedad del Estado*), órgão criado em 1977 (figura 28)³⁴.

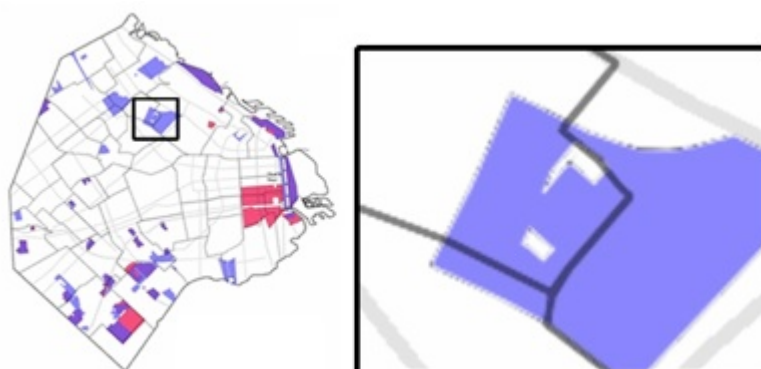


Figura 28. Recorte da área ocupada pela Villa 30 do Mapa de sobreposição do zoneamento U de 1977 e 2006. U 2006 (azul).

Fonte: Elaboração própria a partir dos CPUs de 1977 e 2006.

Identificada, ainda na década de 1970, como uma cidade com alto padrão de sofisticação urbana, principalmente em função do “núcleo duro” portenho descrito por Lacarrieu (2007), a cidade de Buenos Aires caracteriza-se hoje como uma cidade repleta de problemas urbanos, com um mercado imobiliário que vem atuando intensamente na descaracterização de sua urbanidade.

Paralelamente, em decorrência das crises sofridas pelo país no âmbito político-econômico e como consequência do modelo de país adotado na década de 1970, observa-se um crescimento importante de assentamentos informais na região metropolitana de Buenos Aires, simultaneamente ao aumento de empreendimentos de urbanizações privadas, muitas delas, enclaves auto-segregados direcionados a um público de alto poder aquisitivo.

Quadro n°4
População favelada na Cidade de Buenos Aires entre 1962 e 2001

<i>População</i>	<i>1962</i>	<i>1976</i>	<i>1980</i>	<i>1991</i>	<i>2001</i>
Total em favelas	42.462	213.823	37.010	52.608	107.805
Total da cidade	2.966.634	2.972.453	2.922.829	2.965.403	2.776.138
% população em favela em relação ao total	1,4	7,2	1,2	1,7	3,9

Fonte: apud CRAVINO, del RÍO, DUARTE, 2008.

³⁴Ver mapa completo no ANEXO, Mapas Construídos, Anexo 10.

Segundo os dados publicados no livro “*Los mil barrios (in)formales*”, organizado por María Cristina Cravino, pode-se verificar este fenômeno de deslocamento populacional, assim como seu crescimento exponencial nas últimas décadas em relação com o total de habitantes da cidade, a partir da leitura da população favelada na cidade de Buenos Aires entre os anos 1962 e 2001. Esse período inclui vários momentos da política habitacional levada adiante pelos governos, desde os primeiros planos de erradicação do governo militar de Onganía, iniciado em 1966, passando pela atuação do governo aqui estudado e os efeitos socialmente devastadores das consequentes políticas econômicas atravessadas pelo país, até a grande crise argentina de 2001.

Portanto, a combinação de fatores históricos que marcaram as intervenções urbanas em Buenos Aires, especialmente as ações ligadas às políticas habitacionais no último governo militar e os conceitos oriundos dos modelos de intervenção de renovação urbana, através da segregação sócio-espacial, formam a matriz principal para o entendimento sobre a evolução e os efeitos das políticas urbanas realizadas pelo Estado argentino no período da última ditadura.

3.2. Estudo dos três primeiros casos de erradicação

A primeira fase do programa, prevista para ser realizada entre meados de 1977 e final de 1978, determinava como prioridade a erradicação definitiva das favelas da zona norte da cidade: a *Villa 31*, em Retiro; a *Villa 30*, em *Colegiales*; a *Villa 29*, no *Bajo Belgrano*; a *Villa 28*, ao oeste, na Avenida Gral. Paz; e a *Villa 40*, no limite do bairro da *Recoleta* (BELLARDI & DE PAULA, 1986) (figura 24).

Levando em consideração estes exemplos “prioritários”, foram escolhidas para estudo de caso três favelas das primeiras experiências de erradicação, a do *Bajo Belgrano*, a de *Colegiales* e a *31 de Retiro*, com o intuito de aprofundar sobre os mecanismos e a atuação da CMV. Vale salientar que cada uma mereceu um estudo próprio, uma vez que, mesmo tendo como fator comum o fato de estarem localizadas em áreas muito valorizadas, possuem características distintas quanto a extensão, população,

entorno, e efeitos posteriores à erradicação. Dos três casos, somente a *Villa 31*, mesmo que muito afetada na época, conseguiu se reconstituir depois do re-estabelecimento do regime democrático.

Estas favelas constituem exemplos de assentamentos privilegiados do ponto de vista de localização, acesso a fontes de trabalho e proximidade de comércios, serviços e infraestrutura. Inclusive no Livro Azul destacam-se as particularidades das favelas levantadas. Ao descrever a *Villa de Colegiales* e a *Bajo Belgrano* o relatório informa que seus habitantes desfrutavam de mais recursos econômicos que os de outras favelas, devido à proximidade com áreas de serviço e das principais fontes de trabalho dos moradores, uma vez que contavam com uma ampla rede de comércio e abastecimento e também de transporte nas proximidades, havendo inclusive moradias que tinham eletricidade, telefone e água. Estas características faziam destes casos alvos passíveis de remoção imediata, dado o interesse que havia pelos espaços ocupados pelas favelas.

Esta situação contrastaria dramaticamente com as condições de moradia, infraestrutura e serviços existentes nos lugares de destino da grande maioria dos habitantes erradicados (OSZLAK, 1991).

3.2.1. Villa 29 (Bajo Belgrano)

*La mañana
lanza llamas
desde su herida, débilmente
caleidoscopio de ciudad y vos tan sólo,
tu ropa está vacía
tan lejos del hogar estás
que todo sueño duele más
y ya no hay forma de recomenzar.*

*Desolado el hombre perdido
entre camionetas quemadas
en aserrín habrán marcado su mirada
como a una huella
y esta siempre se diluye
como ojos, barro, cielos, todo.
Bajo Belgrano, amor ascendente
es ella quien te busca donde vos no estás
pero toda tu canción persistirá
siempre, siempre, y hasta en el turbio río...*

*Horizonte
lítera de casas
perpetuo remolino
y mediodía distante
y vos estás tan solo
loco, iridiscente
tu ropa está vacía...
y ya nadie te escucha nunca.*

(Excerto da “Canción del Bajo Belgrano”, SPINETTA, L. A., 1983)



Figura 29. Capa do Disco “Bajo Belgrano” de *Spinetta Jade*, 1983, com a favela desenhada à esquerda como elemento componente da imagem do bairro.³⁵
Fonte: <http://laduendes.blogspot.com.br/2010/12/entrevista-eduardo-santellan.html>.
Acesso: 02/06/12.

Ao longo do texto foi possível evidenciar que o plano de erradicação de favelas foi apenas um dos componentes das políticas urbanas destinadas ao embelezamento e tratamento estético da cidade capital, contempladas no ideal de uma “*ciudad blanca*”, porém o tema das favelas era considerado um ‘problema’ pelas diferentes gestões já desde meados da década de 1960.

As *villas* de emergência tiveram um crescimento significativo depois do segundo pós-guerra, como já foi dito, efeito das migrações de população atraídas pelos fortes processos de industrialização gerados pela política de substituição de importações. Porém, foi a partir dos anos 1960 que esses assentamentos se tornaram relevantes, coincidindo com uma nova fase de desenvolvimento industrial argentino, que gerou uma menor demanda de mão de obra e motivou o fechamento de várias empresas médias e pequenas.

Segundo uma enquete de 1958, se estimava uma população de 200 mil pessoas morando em favelas na área metropolitana de Buenos Aires. Já para 1976, o número estimado superava amplamente o meio milhão de habitantes favelados (OSZLAK, 1991). Foram várias as aproximações ao valor do déficit habitacional e do crescimento de assentamentos irregulares,

³⁵Desenho elaborado por Eduardo Santellán, ilustrador e desenhista de gibis, de extensa e reconhecida trajetória artística.

mas os dispositivos de erradicação nunca foram tão drásticos como no período estudado.

A organização da Copa do Mundo de 1978, apenas dois anos depois da chegada do último governo militar ao poder, somada às políticas de limpeza e organização territorial para a cidade, resultou na escolha da *Villa Bajo Belgrano* como a primeira experiência de erradicação de favela a ser concretizada, por sua localização privilegiada na zona norte da cidade, a mais nobre, e a proximidade com o Estádio de *River Plate*, uma das sedes mais importantes dos jogos da Copa.

No entanto, desde a década de 1940, a área de *Bajo Belgrano* tem sido objeto de diferentes projetos urbanos, uma vez que, por sua posição estratégica perto do rio e sua localização dentro da cidade, despertou o interesse de diversas instituições estatais e municipais. Possui uma história interessante, principalmente durante os anos peronistas.

O EPBA, criado em 1947, iniciou a elaboração de um plano para a cidade e das obras necessárias para a reestruturação da mesma. Sob o lema "*La ciudad vuelve a asomarse a su río olvidado*" (BALLENT, 2009), *Bajo Belgrano* foi um dos alvos dos esforços projetuais do EPBA, organismo dependente da MCBA, o qual o utilizou como projeto de urbanização exemplar na transformação da cidade, sob os rígidos parâmetros do racionalismo moderno. O projeto, de 1949, incluía uma análise sobre o conceito de bairro e um estudo sobre as densidades e distribuição edilícia que contribuísse com uma conformação de identidade local.

Como un ensayo de transformación de la ciudad a través de sus partes, el proyecto introducía la problemática de la "unidad vecinal", idea que (...) constituía una creación del urbanismo anglosajón (Patrick Geddes, Lewis Mumford, entre otros), que se difundió sobre todo en la segunda posguerra. (BALLENT, 2009:235).

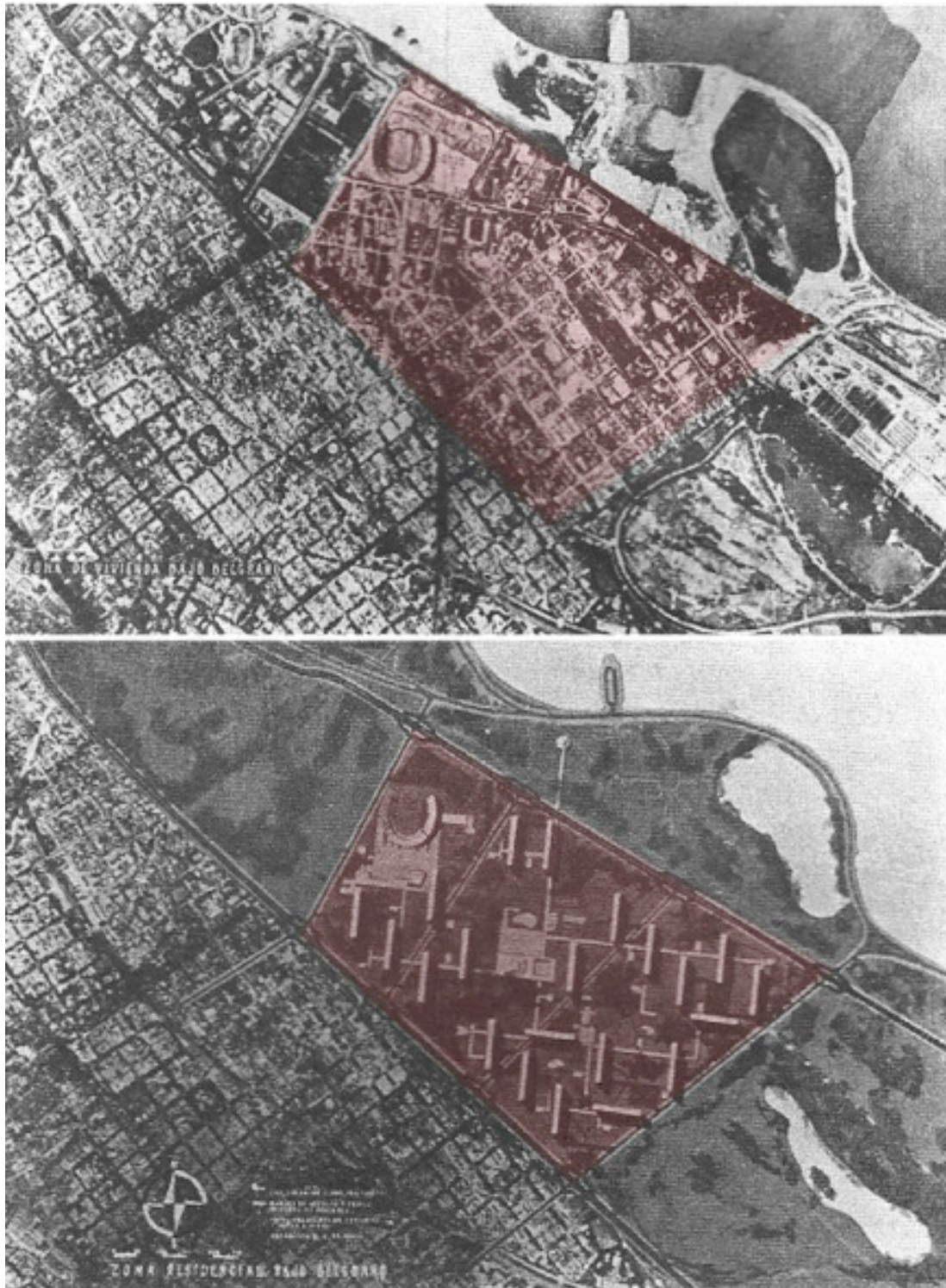


Figura 30. Projeto para a urbanização do *Bajo Belgrano*, EPBA, 1949.
Fonte: BALLENT, 2009.

No entanto, o projeto urbano da EPBA foi descartado e a área foi destinada a obras de caráter social e assistencial de maior importância. Nesse sentido, no marco dos programas sociais da *Fundación Eva Perón*, se construíram a *Ciudad Infantil* e *Ciudad Estudiantil* nos terrenos vizinhos aos

correspondentes à favela que se desenvolveria com maior vigor nas décadas seguintes. Formavam parte de uma série de lares, designados com nome de cidades (Infantil, Estudantil e Universitária) que acompanharia as crianças ao longo das diversas etapas educativas e daria o suporte necessário para garantir o apropriado desenvolvimento.

A *Ciudad Infantil*, construída em 1949, consistia em um lar-escola para crianças em idade pré-escolar, direcionado principalmente para crianças “pobres”, “órfãs” ou crianças que não recebiam atenção familiar. Ali recebiam educação, alimentação, atenção médica e lazer. Já a *CiudadEstudiantil*, inaugurada em 1951, estava dirigida à estudantes homens adolescentes, porém no mesmo esquema de lar-escola, e contava com avançadas instalações esportivas (BALLENT, 2009) (figura 31, 32 e 33).

Pouco depois da morte de Eva Perón, o intendente Jorge Sabaté (1952-1954) realizou algumas mudanças na normativa nos entornos destes complexos, com o intuito de “(...) *crearles un ‘marco urbano’ adecuado, siguiendo las formas y las ocupaciones que ellas habían creado. Se encontraba también así ‘una solución urbanística’ para el lugar ‘Bajo de Belgrano’, (...) convirtiendo a esa zona en una ciudad jardín*” (BALLENT, 2009:166). Através desta ordenança municipal, se obrigava as futuras construções privadas a seguir as diretrizes arquitetônicas introduzidas pelas obras da Fundação.

A partir do golpe de 1955, as “*Ciudades*” foram abandonadas e os moradores expulsos, e depois de terem recebido diversos destinos, à mercê dos poderes políticos de ocasião³⁶, finalmente, foram ocupados pelo *Instituto de Rehabilitación del Lisiado*³⁷.

Em 1970, a CMV constrói o Conjunto Urbano La Pampa I, destinado realojar as pessoas erradicadas para as obras públicas de ampliação da Av. *9 de Julio*. Foi projetado como uma lâmina articulada em pente de quatro andares, que se diferenciava do tecido tradicional do bairro. Dez anos depois, em 1980, e dois anos depois da erradicação da favela, a CMV completa, com

³⁶<http://www.evita-peron.org> . Acesso em: 01/12/2012.

³⁷Atualmente, segundo dados da municipalidade, nas antigas instalações da *Ciudad Infantil*, se localiza o *Hospital de Rehabilitación Psicofísica* e a *Escola de Discapacitados Motores*; os prédios da *CiudadEstudiantil* e suas instalações são utilizadas pelo *Centro de Formación Profesional* da *Universidad Nacional General San Martín*(UNSAM).

duas torres, o quarteirão com o Conjunto Urbano La Pampa II, agora destinadas aos funcionários municipais (DUNOWICZ, 2000) (figura 34).



Figura 31. Imagens da *Ciudad Infantil*, o prédio principal e a cidade miniatura, 1953.
Fonte: www.evaperon.org. Acesso em: 01/12/2012.



Figura 32. (Esquerda) Imagem da principal sede da *Ciudad Estudiantil*.
Fonte: www.evitaperon.org. Acesso em: 01/12/2012.

Figura 33. (Direita) Imagem atual do prédio da ex-*Ciudad Estudiantil*, sede atual da UNSAM.
Fonte: Levantamento próprio, 2012.



Figura 34. Foto atual do Conjunto Urbano La Pampa I. Fonte: Levantamento próprio, 2012.

Retomando a história específica da favela, esta começou a se formar por volta dos anos 1920, uma das mais antigas da cidade, quando algumas famílias de vendedores ambulantes e operários não qualificados construíram precárias moradias em um dos quarteirões vazios do bairro, que, por sua vez, foi lugar de queima de lixo, respeitando o traçado urbano de um área predominantemente residencial. Ao final dos anos 1940, incrementou-se a população significativamente até ocupar mais de sete hectares, ocupando terrenos vazios em volta das obras de programas sociais peronistas. Na década de 1960, ganha maior extensão (figura 44) e as autoridades municipais constroem um muro perimetral para ocultar a favela (DE LA TORRE, 2008).



Figura 35. *Villa Bajo Belgrano*, 1965. Vista do muro perimetral.
Fonte: YUJNOVSKY, apud ROMERO, 2000.

Já no período de interesse desta pesquisa, foi novamente o fator de localização de *Bajo Belgrano* o que fez da favela 29 umas das prioridades das ações da CMV. Estava localizada justamente em uma área baixa e alagável da zona norte da cidade, a pouco menos de um quilômetro de distancia do Estádio eleito para sediar a partida final da Copa, entre outros jogos (figura 37). Este foi o motivo pelo qual, com a chegada do novo governo militar em 1976, que ostentava políticas de embelezamento e branqueamento da cidade, a favela *Bajo Belgrano* converteu-se no primeiro alvo das ações de remoção do *Plan Integral de Erradicación* projetado para a cidade de Buenos Aires. A intervenção individual em cada favela da cidade, submetidas à remoção uma de cada vez, facilitava a ação da CMV para efetivar o Plano de Erradicación e evitava uma resposta massiva, desmobilizando aos poucos as organizações dentro das favelas (OSZLAK, 1991).

Em março de 1978, num prazo recorde de sessenta dias, a CMV removeu a população e demoliu todas as construções que ocupavam os terrenos da favela, “*recuperándose 7,2 hectáreas de tierras valiosísimas para un futuro ambicioso plan que llevará a un ordenamiento social y edilicio de la Capital Federal, como corresponde a toda ‘Gran Ciudad’ con envergadura cosmopolita*” (BLAUSTEIN, 2006:77), de acordo com a descrição de

procedimentos do relatório oficial, no capítulo dedicado a esta favela. No dia 30 de julho desse mesmo ano, o jornal Clarín publicou declarações feitas pelo Diretor da CMV, Guillermo Del Cioppo, a respeito desta erradicação:

[Había que] devolver a la ciudad de Buenos Aires su mejor nivel (...) y que a partir de ese momento [la erradicación de la villa N°29] el valor de los terrenos [había aumentado] cinco veces. (apud DE LA TORRE, 2008:163).

Na imagem aérea de 1978 (figura 44) observa-se que o quarteirão isolado da favela ao sul já havia sido completamente removido e haviam começado as ações de limpeza dos terrenos liberados.

O destino dos moradores da favela 29, segundo os dados do relatório oficial da CMV, foi a seguinte:

Quadro nº5
Destinos dos moradores erradicados da Villa 29

Alternativas	Quantidade de famílias	%
A Terreno próprio	1.441	71,30
Por próprios meios	166	9,21
Regresso à província de origem	65	3,21
Regresso ao país de origem	43	2,13
Transferência a outras favelas e NHTs	306	15,15
TOTAL	2.021	100

Fonte: Relatório da CMV, apud BELLARDI & DE PAULA, 1986.

Finalmente, a área total liberada foi incorporada ao Código de Planejamento Urbano de 1978 como Urbanização Especial (U23), dividida em 10 zonas, das quais a zona 1, 2 e 5 correspondiam aos terrenos em questão (figura 36):

- Do setor da zona 1 (amarelo), realizou-se, num quarteirão, uma divisão dos terrenos para construção de moradias unifamiliares, e no outro se construiu uma escola seguindo os padrões arquitetônicos para tais instituições no período aqui tratado³⁸;

- Dos quatro quarteirões da zona 5 (azul), dois deles foram submetidos a norma especial, uma vez que os terrenos foram concedidos através de

³⁸As intervenções no município "(...)Incluían la construcción de 60 escuelas (de las que se terminaron 24) continuando un plan propuesto por la Dirección Nacional de Arquitectura Educativa en 1969 y continuando, incluso, los presupuestos ideológicos típicos de la efervescente década anterior: coordinación modular, nuevas técnicas educacionales de tendencia piagetiana, y una imagen moderna pero sin estridencias, uniforme, basada especialmente en el uso del ladrillo y del hormigón visto" (SILVESTRI, G. & GORELIK, A., apud ROMERO, J. L. & ROMERO, L. A., 2000:467).

ordenança municipal para a construção da embaixada russa³⁹ e os prédios para alojamento dos funcionários diplomáticos, estes últimos ainda sem construir⁴⁰. Nos outros dois quarteirões (verde), a zona 5 determina que a área estaria destinada à localização de habitação coletiva em grandes prédios, admitindo-se unicamente edifícios de perímetro livre de maior altura;

- Por último, o quarteirão que se encontra na zona 2 (vermelho), ficou destinado à localização de habitação plurifamiliar de edifícios de apartamentos.



Figura 36. Sobreposição de cores sobre Mapa de Zoneamento do Distrito U23: *Barrio Nuevo Belgrano*. Fonte: Elaboração própria sobre *Código de Planeamiento Urbano*, 2006.

A única mudança implementada na zona desde o começo da década de 1990, foi a delimitação dos terrenos correspondentes às *Ciudades peronistas* como distritos E, para conservação das instalações ali existentes.

Através da história da favela do *Bajo Belgrano*, é possível acompanhar as transformações sofridas pelo bairro. O percurso inclui desde a transformação de um bairro caracterizado por uma baixa densidade, altos

³⁹O quarteirão recebeu a NE em 1978, mas não foi possível identificar se já desde então foi atribuída ao que depois seria a Federação Russa.

⁴⁰A NE para este terreno foi outorgada no CPU de 1992, como indicado na figura 44.

riscos de alagamento e por ser sede de prédios assistenciais durante o peronismo, até tornar-se um bairro atualmente muito valorizado em termos econômicos, onde se construíram torres residenciais para alta renda, que convivem com construções mais baixas de outras épocas, reflexos de diferentes formas de atuação ao longo do tempo.



Figura 37. Localização da *Villa 29* em relação à *Ciudad Infantil* e a *Estudiantil* peronistas, os Conjuntos Urbanos *La Pampa I* e *II* e o Estádio *River Plate*, sede da Copa.
Fonte: Elaboração própria sobre imagem satelital atual.



Figura 38. Embaixada Russa (quarteirão azul na figura 36).
Fonte: Levantamento próprio, 2012.



Figura 39. Quarteirão vazio, posse da Embaixada Russa (quarteirão azul na figura 36).
Fonte: Levantamento próprio, 2012.



Figura 40. Prédios de alto padrão construídos nos terrenos onde se localizava a *Villa Bajo Belgrano* (quarteirão verde na figura 36). Fonte: Levantamento próprio, 2012.



Figura 41. Prédios de alto padrão construídos nos terrenos onde se localizava a *Villa Bajo Belgrano* (quarteirão verde na figura 36). Fonte: Levantamento próprio, 2012.



Figura 42. Prédios de alto padrão construídos nos terrenos onde se localizava a *Villa Bajo Belgrano* (quarteirão vermelho na figura 36). Fonte: Levantamento próprio, 2012.



Figura 43. Escola Municipal construída durante o Regime Militar estudado (quarteirão amarelo na figura 36). Fonte: Levantamento próprio, 2012.



Evolução dos limites



A favela 29 se localizava na área conhecida como Bajo Belgrano e foi o primeiro caso de erradicação total no marco do Plan Integral de Erradicación llevado a diante pelo último regime militar argentino. Sua extensão, sua proximidade ao Estádio sede da Copa de 1978 e sua localização privilegiada na zona norte da cidade, a converteram em um alvo prioritário para a CMV. Na área liberada foram destinadas para a construção de zonas e prédios residenciais, alguns dos poucos exemptos de construções de altura que podem se encontrar no entorno, predominantemente de residências de baixa densidade.

Situação legal

Propriedade privada e posse da Embaixada da Rússia.

Área

1976: 7,2he
1978: 0he

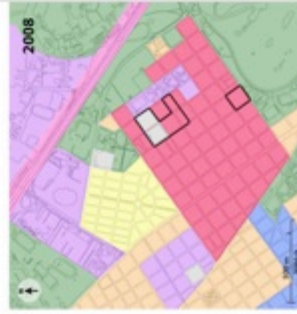
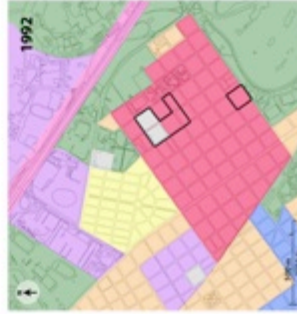
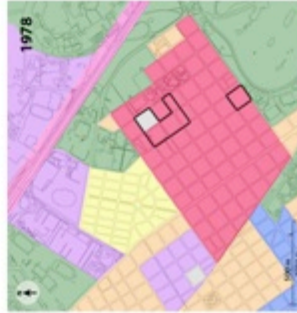
População

1976: 9.105
1980: 0

% Erradicação

1976-80: 100%

Evolução da normativa urbana



- C CENTRAIS
- I INDUSTRIAL
- P PORTUÁRIO
- UP URBANIZAÇÃO PARQUE
- UF URBANIZAÇÃO FUTURA
- E EQUIPAMENTO
- R 2 RESIDÊNCIAS (densidade média-alta)
- R 1 RESIDÊNCIAS (densidade baixa)
- U URBANIZAÇÕES DETERMINADAS
- RU RENOVACÃO URBANA
- NE NORMAS ESPECIAIS

3.2.2. Villa 30 (Colegiales)

A remoção da favela 30 tem algumas características diferentes do caso anterior que vale a pena salientar. Embora tenha sido também incluída na primeira etapa do *Plan Integral de Erradicación*, realizada com ‘sucesso’, sua extensão era mais que o dobro da área ocupada pela favela 29, com 30% a mais de moradores (ver quadro nº3).

Na sua origem, o entorno não era predominantemente residencial, como o da *Bajo Belgrano*. As terras ocupadas pela favela pertenceram, nas primeiras décadas do século XX, ao sistema ferroviário, uma vez que era um pátio de manobras da linha ferroviária, hoje denominada *General Bartolomé Mitre*⁴¹. Esta linha tem seu percurso atravessando a zona norte da cidade, desde Retiro até Tigre, considerando somente a escala metropolitana.

Analisando as imagens aéreas da época (ver figura 51), em 1940 ainda se pode ver os terrenos vazios e a bifurcação das vias do trem atravessando o tecido do bairro. Já na imagem de 1965 observa-se o crescimento da favela nos terrenos desativados do sistema ferroviário, o começo da ocupação linear do desvio norte-sul das vias em desuso e, já instalada, uma Estação Elétrica da cidade. A imagem de 1978, ano de conclusão da erradicação total da favela, mostra a extensão máxima desta urbanização informal, que chegou a ocupar, segundo dados oficiais da CMV, 17,5 hectares.

Sua população estava constituída por 75% de origem argentino, e o restante 25% se dividia principalmente entre as nacionalidades paraguaia e boliviana. Segundo o levantamento oficial, a favela contava com serviços de água corrente, luz elétrica, um centro sanitário e uma capela. Os trabalhos de erradicação definitiva foram iniciados em agosto de 1977 e se estenderam por mais de um ano (BELLARDI & DE PAULA, 1986).

Como no caso da favela 29, a maior parte dos moradores erradicados se transferiu para “terreno próprio”, segundo o relatório oficial.

⁴¹ *Ferrocarril Central Argentino*, antes de ser estatizada

Quadro nº6
Destinos dos moradores erradicados da villa 30

Alternativas	Quantidade de famílias	%
A Terreno próprio	2.262	77,17
Por próprios meios	89	3,06
Regresso à província de origem	111	3,78
Regresso ao país de origem	212	7,22
Transferência para outras favelas e NHTs	257	8,77
TOTAL	2.931	100

Fonte: Relatório da CMV, apud BELLARDI & DE PAULA, 1986.

Nos anos seguintes à erradicação, foram ocupados parte dos terrenos liberados, rapidamente, com uma *Estación de Transferência de Basurado* CEAMSE e uma escola municipal, pertencente ao plano de 60 escolas (ver nota de rodapé 36), ambos projetos criados durante o período de interesse desta pesquisa.

A análise da normativa urbana durante a década de 1970 dá conta destas mudanças. Em 1970, a área ainda era considerada UF como, o resto dos espaços ocupados pelo sistema ferroviário; em 1977, com o primeiro CPU publicado, se transforma em área exclusiva de localização de equipamentos; por último, a partir de 1978, depois da conclusão da erradicação, e similar ao caso de estudo anterior, se considera como um distrito U, com características particulares, o que até hoje se mantêm, com algumas pequenas modificações (figura 51).

Já na imagem aérea de 1989, observam-se os novos equipamentos mencionados, assim como a construção de prédios para classe média no quarteirão mais ao sul, facilmente identificados pela implantação fora do padrão do tecido tradicional, e a localização do campo da *Facultad de Ciencias Agrárias da Pontificia Universidad Católica Argentina* (UCA), com uma importante área verde ao seu redor, que hoje funciona como campo esportivo e de cultivo para a faculdade. Em 1988 começa a funcionar o Mercado de Pulgas, que continua suas atividades até hoje, só com uma breve interrupção entre 2005 e 2011 (site do *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*)⁴².

⁴²<http://www.buenosaires.gov.ar>. Acesso em: 04/12/2012.



Figura 45. Escola Municipal construída durante o Regime Militar.
Fonte: Levantamento próprio, 2012.



Figura 46. Estação de Transferência de Resíduos *Colegiales* do CEAMSE.
Fonte: Levantamento próprio, 2012.



Figura 47. Campus da UCA, Faculdade de Ciências Agrárias.
Fonte: Levantamento próprio, 2012.



Figura 48. Campo esportivo da UCA. Fonte: Levantamento próprio, 2012.

Finalmente, a história da *Villa de Colegiales* completa a cronologia desta área na década de 1990, quando sofreu transformações que tiveram um grande impacto no bairro até hoje. Por um lado, em 1992 a CMV constrói um conjunto de duas torres de interesse social, denominado *Hogar I e II*, com fundos de um financiamento compartilhado entre o FONAVI e uma cooperativa, cujos destinatários eram os associados à cooperativa (DUNOWICZ, 2000). Nos primeiros anos da mesma década, são construídos, atrás das linhas ferroviárias, o conjunto conhecido como *Torres de Colores*, composto por seis torres de grande altura diferenciadas pela cor da sua estrutura aparente, destinadas para a classe média.



Figura 49. Conjunto “Torres de Colores”. Fonte: Levantamento próprio, 2012.

Por outro lado, no ano seguinte, nos terrenos em frente ao conjunto de torres *Hogar I e II*, se associaram três dos escritórios mais conhecidos do país – *MSGSSS, Dujovne-Hirsh e Juan Carlos Lopez e Asociados*– para realizar um projeto de reciclagem dos velhos silos Minetti, transformando-os em *lofts* de alto padrão⁴³. Este novo empreendimento se realiza num contexto

⁴³Site do Escritório MSGSSS: <http://www.msgsss.com.ar/>. Acesso: 04/12/2012.

de transformação da área *Palermo-Colegiales*, que passou a se caracterizar pela localização de lojas de design, gastronomia gourmet e produtoras de televisão, área hoje conhecida como *Palermo Hollywood*.

Por último, as obras mais recentes do entorno se completam com a transformação do ex-Mercado Dorrego no *Centro Metropolitano del Diseño* (2003) e a inauguração da Plaza Mafalda (2005), parte do projeto *Plazas Caracterizadas*, ambas obras levadas a diante pelo GCABA.

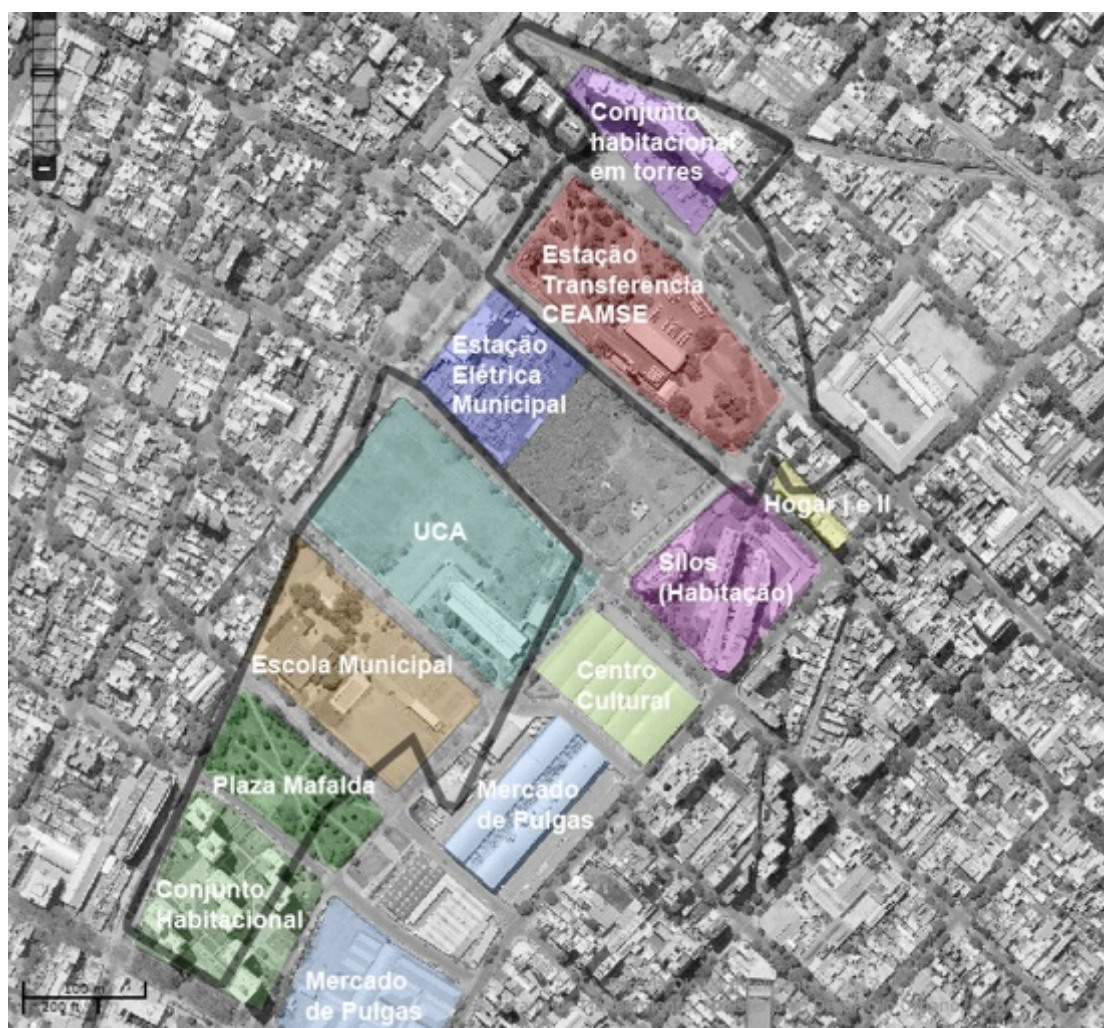


Figura 50. Localização da *Villa 30* em relação aos equipamentos e construções atuais do bairro. Fonte: Elaboração própria sobre imagem satelital atual.



Evolution dos limites
Fonte: Levantamento próprio, 2012



Fonte: Subdivisão dos limites da favela sobre imagens aéreas de época (IBGE, 1987; <http://www.sisplan.buenosaires.gov.ar/index.php?direccional=urbanistica>). Acesso: 26/11/2012.

Evolution da normativa urbana



Fonte: Elaboração própria sobre parcelas de zoneamento dos CPUs de época (<http://www.sisplan.buenosaires.gov.ar/index.php?direccional=urbanistica>). Acesso: 26/11/2012.

A favela 30 se localiza em uma área próxima à linha ferroviária, onde existia uma bifurcação das vias que faziam de ingresso para uma estação de transferência, caracterizada pela presença de galpões e silos. Com a desativação da estação, os terrenos começaram a ser ocupados por volta da década dos 50, até a favela atingir sua máxima extensão para 1978.

Com a completa erradicação da favela, os terrenos livres começaram a ser ocupados com equipamentos municipais (CEAMISE, escolas) e privados (UCA), assim como também conjuntos residenciais, dirigidos a uma classe média os primeiros, e para mais alta renda os mais recentes.

Área
1976: 17,5he
1978: 0he

Situação legal
Propriedade pública municipal, privada individual, do CEAMISE e da Universidad Católica Argentina (UCA).

População
1976: 12.264
1978: 0

% Erradicação
1976-86: 100%

CPU
1970: UF e R
1977: E e R2
2011: U20
2006: U20, UP e E

ME NORMAS ESPECÍFICAS

M URBANIZAÇÕES DETERMINADAS

RU RENOVACÃO URBANA

R2 RESIDENCIAIS (intermedie média-alta)

R1 RESIDENCIAIS (intermedie baixa)

UP URBANIZAÇÃO FUTURA

E EQUIPAMENTO

UP URBANIZAÇÃO PARQUE

P PORTUÁRIO

I INDUSTRIAL

C CENTRAIS

3.2.3. Villa 31 (Retiro)

A história da favela 31 começa na década de 1930, com o incremento das taxas de desemprego, produto da crise de 1929, quando começa a se formar um pequeno assentamento chamado “*Villa Desocupación*”. A localização estava relacionada à proximidade com o porto, a Estação Ferroviária de Retiro e o centro da cidade, locais que garantiriam as oportunidades de trabalho (CRAVINO, 2009). Já no final dos anos 1940, começa um crescimento maior graças aos massivos fluxos migratórios oriundos do interior do país.

No entanto, outro assentamento precário que integraria a favela 31, o chamado “*Barrio de Inmigrantes*”, teve sua origem nas políticas do governo, através da entrega de unidades de habitações precárias a um setor da população de imigrantes muito afetado economicamente (BELLARDI&DE PAULA, 1986).

Ao longo das décadas posteriores a favela continuou crescendo continuamente, surgindo novos bairros, *Comunicaciones*, *Güemes*, *YPF*, que foram acompanhados por melhorias no abastecimento de água e eletricidade, chegando a ser a favela mais populosa da década de 1960⁴⁴, apesar de ter sofrido nestes anos as primeiras tentativas de desocupação.

Em 1962, a CMV realizou um censo na favela, dividindo-a em cinco bairros: *Saldías*, *YPF*, *Comunicaciones*, *Güemes* e *Inmigrantes* (ver figura 52), totalizando 6.731 habitantes, que representavam 15% dos moradores em favela de toda a Capital (CRAVINO, 2009). A favela foi se organizando sobre a estrutura de bairros a partir de representantes locais, que em vários momentos funcionaram como organizações de resistência contra os projetos de erradicação. O território ocupado pela favela foi alvo de disputas municipais e governamentais pelo valor de sua localização, sofrendo várias ameaças de erradicação ou transferência ao longo da sua história. Nesse sentido, segundo María Cristina Cravino (2006:58):

⁴⁴Fonte: *Censo de hogares y población: Villas 31 y 31bis*, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, GCABA. Disponível em: http://www.estadistica.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/buscador.php?menu_id=18675. Acesso em 25/11/2012.

*Se trata de un caso paradigmático en cuanto a conflictividades y opiniones encontradas sobre su tratamiento por ubicarse en una zona de altísimo valor inmobiliario, aunque se trata de la villa más antigua de la ciudad (...)*⁴⁵

Foi essa mesma organização interna da favela o que impediu a erradicação em 1971, no marco da implantação do plano PEVE, uma vez que o MBS tinha entrado em acordo com a MCBA para iniciar, em conjunto, as tarefas de desocupação. Graças ao apoio da opinião pública e organizações externas, e a divulgação nos meios de comunicação, a erradicação foi postergada (CRAVINO, 2009).

Em 1976 a favela 31 já ocupava uma superfície de aproximadamente 32 hectares (figura 57), com uma população de quase 25 mil habitantes, e estava incluída na lista de favelas a serem erradicadas com prioridade, principalmente por conta das obras da *Autopista Costera* e pela sua localização próxima do centro portenho. Nesse sentido, era “(...) *una de las [villas] que más afectaba la ‘calidad de vida’ de los habitantes de Buenos Aires*” (BELLARDI & DE PAULA, 1986:39), segundo os critérios dos funcionários municipais.

Em meados de 1977 se iniciaram as primeiras operações em alguns setores da favela, especialmente aquelas relacionadas à construção da estrada. Em 1978, a população tinha sido reduzida a menos de 10% do total existente em 1976 (ver quadro nº1). Parte desta erradicação pode-se observar na imagem aérea deste mesmo ano (figura 57) onde toda a zona sul, mais próxima das linhas ferroviárias, aparece removida.

Quase dois anos depois de iniciadas as operações de remoção, em 1979, permaneciam ainda aproximadamente 400 famílias que tinham resistido à pressão constante das ações da CMV, uma vez que não dispunham de condições para se transferirem de seu lugar de residência a partir das possibilidades oferecidas pelo plano de erradicação, citadas anteriormente (BELLARDI & DE PAULA, 1986).

Finalmente, em 1980, o levantamento censitário mostra que ficaram somente 756 pessoas no lugar onde estava a favela, o que significou uma taxa de remoção de quase 97% (quadro nº3). As poucas centenas de

⁴⁵Apud *Censo de hogares y población: Villas 31 y 31bis, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, GCABA.*

famílias restantes foram salvas a tempo pela “*Comisión de Demandantes*”, uma organização formada pelos próprios moradores com apoio de alguns setores da Igreja, que finalmente, depois de várias tentativas fracassadas, conseguiram uma ordem judicial de “*no innovar*” até terem as condições de acesso a uma moradia digna (CRAVINO, 2009).

Como já apontado nos outros casos de estudo, a zona norte da cidade foi prioridade no plano de erradicação de favelas:

(...) una estrategia que muestra la idea de no sólo despejar las villas más visibles al turista del Mundial de Fútbol de 1978, sino una vinculación estrecha entre represión política-social e intereses del mercado. Sólo la Villa de Retiro obstaculizó, al repoblarse, la lógica de la polarización norte-sur, que cada vez es más creciente. (...) desde entonces se instauró un sentido común que indica que el precio del suelo urbano donde se asientan las villas es parte del problema y no de los derechos a la radicación (...). El conflicto de la Villa 31 se coloca en el nudo del debate. (CRAVINO, 2009:29).

Na década de 1980, com a volta dos regimes democráticos, a favela começou um processo lento de reconstrução, recuperando suas instalações de água e eletricidade, postos de saúde e escolas. Na década seguinte, ainda com algumas desocupações parciais por conta da construção da *Autopista Illia* (que hoje atravessa a favela) (CRAVINO, 2009), a população continuou crescendo e aumentando seus bairros, somando todo um novo setor ao sul da nova via expressa elevada, denominada de *Villa 31 bis*. No entanto a nova configuração no espaço urbano não recuperou a forma anterior ao processo de erradicação, e sim avançou ainda mais sobre o leito ferroviário, bem como ocupou as áreas remanescentes embaixo da estrutura da via expressa elevada. Por outro lado, no extremo oeste, a empresa ferroviária colocou barreiras para impedir o crescimento da favela nessa direção, e o mesmo aconteceu com a empresa AUSA (*Autopistas Urbanas S.A.*, empresa que possui a concessão das estradas urbanas) para prevenir o avanço do lado da estrada.

Analisando as alterações na normativa (figura 57), constata-se que desde 1977 a área já era considerada como um distrito com “Urbanização Determinada” (U). No entanto, em 1992, aparece um novo zoneamento U31, específico para o setor da ocupação da favela, destinado para atividades residenciais de densidade média e média baixa (FOT máximo = 1; FOS = 60%), permitindo usos mistos compatíveis com a habitação. A U31 compreende um projeto de abertura de várias ruas, assim como um estudo

de desenho urbanístico (pelo decreto 1.531, publicado em 1991) que inclui os censos de população de cada bairro, uma análise da demanda de equipamentos e infraestrutura e os levantamentos de dados dos terrenos (CPU, 2011).

No ano 2010, através da Lei 3.343, incorporada no CPU dentro da U31, se aprova a urbanização da favela 31 e 31bis com critérios de fixação definitiva, destinada aos usos de habitação, desenvolvimento produtivo e equipamento comunitário (CPU, 2011). Ao mesmo tempo, observando o zoneamento de 2011, pode-se perceber que houve uma valorização no entorno imediato à área do Retiro com a delimitação de novos setores de proteção histórica (APH), na zona do cemitério da *Recoleta* e da área linear das *Av. Callao* e *Alvear*. Segundo os últimos dados oficiais do censo de 2010, as Villa 31 e 31bis contavam com quase 27 mil habitantes (quadro nº1), e continuavam em crescimento até hoje.

En síntesis, hay dos luchas urbanas desarrolladas por los habitantes de la Villa 31: el acceso a una vivienda y el acceso a la ciudad. La primera parece tener cierto consenso, aunque el Estado no haya logrado satisfacerlo en este caso y en el resto de las villas, pero sin embargo, respecto al acceso a la ciudad emerge con limites para los decisores de las políticas y no hay consenso para que se cumpla. Falta conocimiento y debate sobre la relevancia de la localización en la ciudad para los sectores de bajos recursos. (CRAVINO, 2009:236).



Figura 52. Bairros da *Villa 31*. Fonte: Elaboração própria a partir da superposição entre o esquema de leitura realizado pelo arquiteto Jorge Jáuregui⁴⁶ e a imagem satelital atual.

⁴⁶Disponível em: <http://www.jauregui.arq.br/villa31.html>. Acesso em: 02/12/2012.



Figura 53. Vista da *Villa 31* a partir da *Autopista Illia*. Fonte: Levantamento próprio, 2011.



Figura 54. Vista da *Villa 31* a partir da *Autopista Illia*, onde se observam construções de até cinco andares. Fonte: Levantamento próprio, 2011.



Figura 55. Vista da *Villa 31* a partir da *Autopista Illia*, com as torres da *Av. Del Libertador* no fundo. Fonte: Levantamento próprio, 2011.

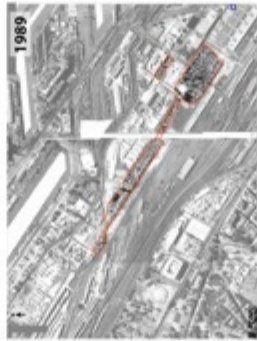
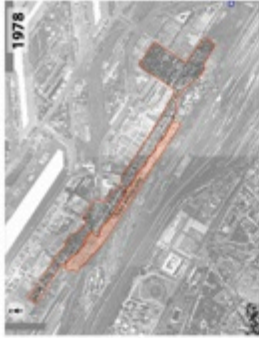


Figura 56. Vista da *Villa 31*, a partir da *Autopista Illia*, onde se observa o setor da *Villa 31bis*. Fonte: Levantamento próprio, 2011.

V I L L A 3 1



Evolution dos limites



A Vila 31 começa sua formação na década dos quarenta, a partir da crise de desemprego e os fluxos migratórios internos e externos da guerra. Com o correr dos anos e por sua localização privilegiada, aumenta sua população até se converter nos anos sessenta na maior favela da cidade de Buenos Aires.

Se bem foi um dos primeiros alvos de erradicação durante a última ditadura, a diferença dos casos da favela 29 e 30, a Vila 31 conseguiu voltar a se constituir praticamente no mesmo local. Apesar das várias ameaças de desalojo que experimentou ao longo da toda sua história, no últimos anos se aprovaram novos projetos de urbanização da favela, que hoje representa uma das maiores da Capital.

Área
1976: 32he
2009: 32he

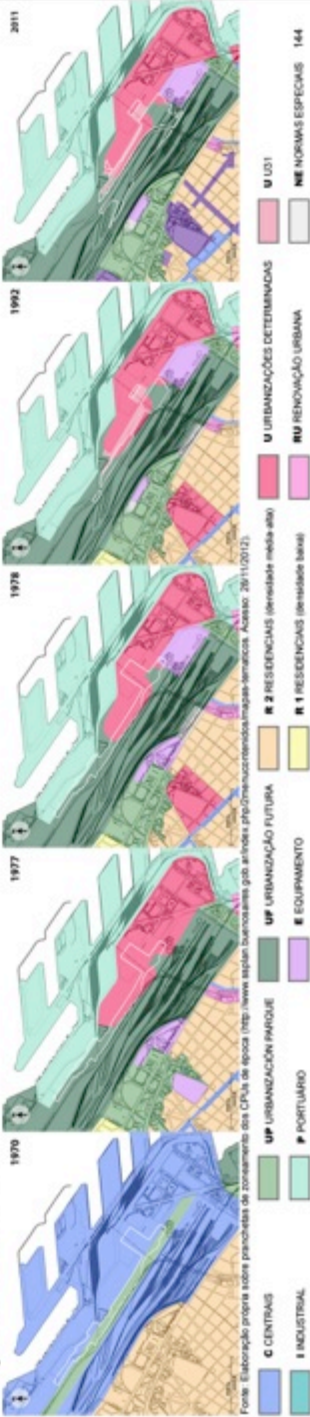
População
1976: 24.324
1980: 755
2010: 26.452

% Erradicação
1976-89: 96,85%

Situação legal
Propriedade do Estado Nacional, YPF e do Ferrocarril, administrado pelo Organismo Nacional de Bienes del Estado (ONABE).

CPU
1977: U10 e UF
1978: U10, UF e E
2011: U10, U31 e UF

Evolution da normativa urbana



3.3. Normas e requalificação

A questão das favelas nas cidades foi mudando ao longo da sua história, refletindo-se nas diversas abordagens dos planos de cada momento. Na década de 1970 houve uma mudança de postura, uma vez que as *villas* deixam de ser consideradas “irregularidades” a resolver, para se tornar “anomalias” dentro do espaço urbano. Desta forma, em 1978, este tipo de ocupação irregular foi classificado pela ONU como assentamento humano, o que fez com que as favelas perdessem seu caráter “transitório” e se tornaram problemas constitutivos das cidades.

No caso argentino, sob uma política estratégica de limpeza ou “*blanqueamiento*” de Buenos Aires e um contexto autoritário de ditadura, a questão das favelas teve uma abordagem muito contundente, porém podem-se destacar claras diferenças ao analisar cada caso. Numa visão geral, o plano facilitou particularmente a atuação dos diferentes agentes envolvidos no processo de produção da cidade, em especial, dos incorporadores imobiliários, favorecidos pelas ações diretas e indiretas do Estado, configurando processos que visavam favorecer àquelas classes sociais “merecedoras” de uma cidade moderna como Buenos Aires.

Contudo, a partir do estudo particular dos três casos escolhidos, pode-se perceber as diferenças nos resultados da implementação do plano, assim como nas transformações ou requalificações dessas áreas intervindas. Podem-se mencionar pelo menos dois tipos de resultados. Por um lado, nos exemplos das *Villas Bajo Belgrano* e *Colegiales*, inscritas na trama urbana mais consolidada e de menor porte, as áreas liberadas pela erradicação foram rapidamente requalificadas e incorporadas ao tecido tradicional, destinando-as para habitação de setores de classe média e média-alta, ou para equipamentos variados. Por outro, o caso da Villa 31, e mesmo a *Villa 21-24* no sul, não tiveram o mesmo desdobramento. De maior tamanho relação às anteriores, estão localizadas em áreas com difícil acesso ou de menor interesse pelos incorporadores imobiliários. Nestes casos, as favelas conseguiram se reconstituir após sofrerem também os efeitos profundos da implementação do plano de erradicação.

Finalmente, apesar da política urbana homogeneizante da época e da implementação do *Plan de Integral de Erradicação* destinado a todas as favelas da cidade, percebe-se uma série de matizes nos diversos resultados e posteriores desdobramentos, que variam segundo o caso, cuja variação está principalmente associada ao tamanho e à localização dentro da cidade.

4. CAPÍTULO 4: O *Plan de Autopistas Urbanas*

*La reencarnación de Haussmann tiene nombre y es porteña: Guillermo Domingo Laura*⁴⁷

4.1. Os Planos viários da década de 1960 e 1970

O *Plan de Autopistas Urbanas*, publicado junto ao *Código de Planeamiento Urbano* de 1977, foi um dos projetos mais polêmicos dentre as intervenções do regime militar da década de 1970. No entanto, a preocupação com a questão viária, tanto de Buenos Aires como da sua região metropolitana, foi motivo de diagnósticos e análises durante toda a década de 1960.

O *Plan Director* de 1959-62, o primeiro a fazer uma proposta para o processo de urbanização em três escalas diferentes - a da Região, da área metropolitana e a da cidade - já propunha um sistema viário para cada uma delas. Partindo de um raciocínio a nível metropolitano, que foi, de fato, o âmbito de jurisdição do Plano, se projetavam duas grandes autoestradas de conexão regional: a *Autopista Costera* que contornava a cidade paralelamente ao *Río de la Plata*, conectando o Município do Tigre, no extremo norte da área metropolitana, com a capital da província, La Plata, ao sul; e a *Autopista Central*, que dividia a cidade de Buenos Aires em duas áreas: a que o Plano chamava de área de Município (oeste da *Autopista*) e a área da Capitalidade (Leste da *Autopista*), que atravessava a cidade conectando o *Acceso Norte* ao sul do *conurbano bonaerense* (figura 58 e 59). Porém, previa-se no Plano que as áreas laterais ao eixo das *autopistas* seriam destinadas à relocação dos habitantes afetados pelo projeto.

⁴⁷Citação retirada de um artigo publicado na revista *Summa* em julho de 1977, intitulado "*Buenos Aires en remodelación*", que faz referência ao Engenheiro Laura, Secretário de Obras Públicas da Municipalidade de Buenos Aires e projetista do *Plan de Autopistas Urbanas* (SILVESTRI, G. & GORELIK, A., apud ROMERO, J. L. & ROMERO, L. A., 2000).

FIGURA 58: CIDADE DE BUENOS AIRES - Projeto viário 1962



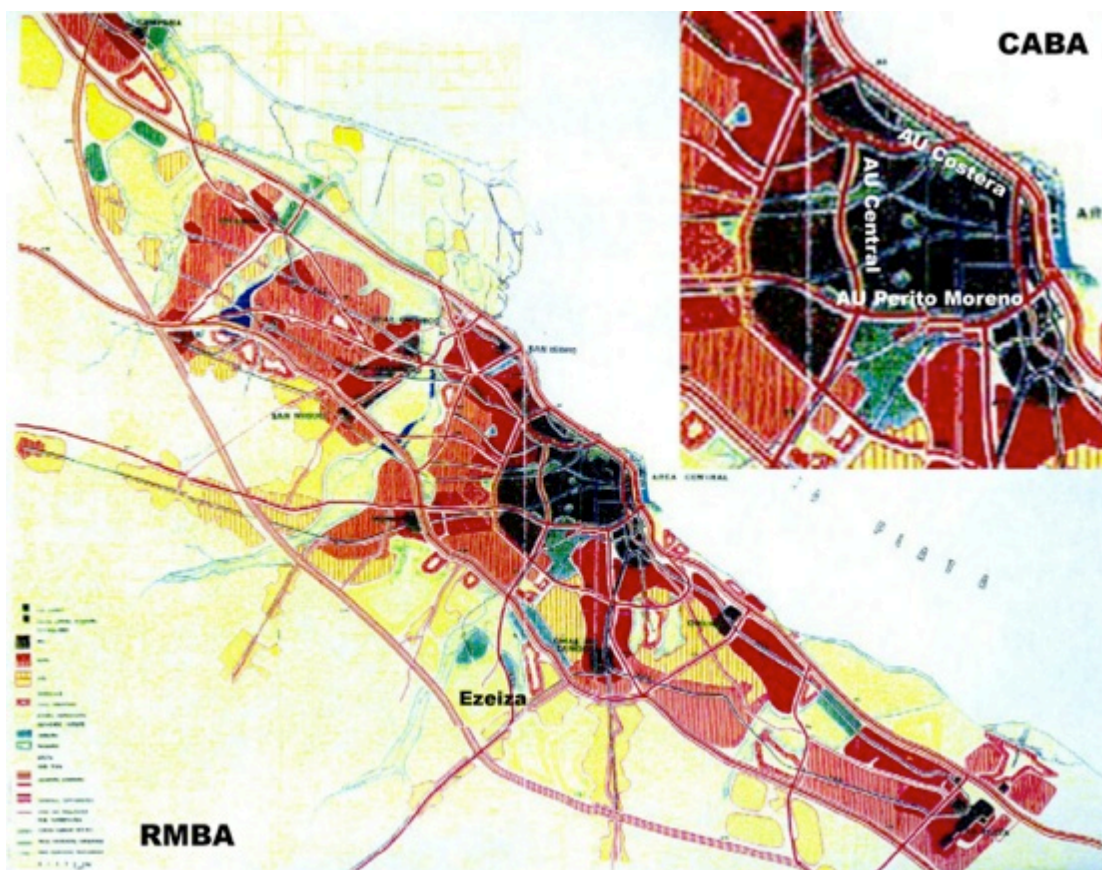


Figura 60. Propostas para a RMBA e para a CABA, *Esquema Director del año 2000*, 1970.
 Fonte: Elaboração própria sobre o mapa do Esquema publicado no Observatório Metropolitano da CPAU. Disponível em: <http://www.observatorioamba.org/cpau/bin-debug/index.html>. Acesso: 07/06/12.

Poucos anos depois, em 1972, a *Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Nación* junto à participação da MCBA e da *Provincia de Buenos Aires* publicam o *Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana*. Estabelecia um sistema combinando entre a rede de metrô, a rede ferroviária e as estradas, e por este motivo o trabalho constituiu o primeiro estudo integral do transporte na região. Deu-se particular ênfase à reestruturação do transporte público, limitando o uso de veículos privados, relegando a malha de estradas para a comunicação com a *Provincia de Buenos Aires*. Foi programada uma rede viária de vinte e três *autopistas* para a região metropolitana e seis na cidade de Buenos Aires, mas sem envolver um número considerável de desapropriações (OSZLAK, 1991).

Finalmente, já dentro do período de interesse desta pesquisa, ainda que o estudo para o plano tenha se iniciado alguns anos antes, em 1974, se publica, em 1977, o *Estudio Especial del Sistema Metropolitano Bonaerense* (SIMEB), a partir de um convênio entre o Governo Nacional e o *Programa*

Consertación del Habitat (CONHABIT) da ONU. Nele, propunha-se a criação de um Ente Metropolitano, tendo como base um modelo de desenvolvimento nacional, que atuaria sobre o território metropolitano, com o intuito de ordenar e controlar o desenvolvimento produtivo e a preservação dos recursos naturais, incentivando a diversificação e a multipolaridade. Ainda que as propostas se restringissem à região metropolitana, o estudo considerava três escalas de análise: a escala nacional, o eixo fluvial industrial analisado no *Esquema Director do ano 2000* e o SIMEB (figura 61).

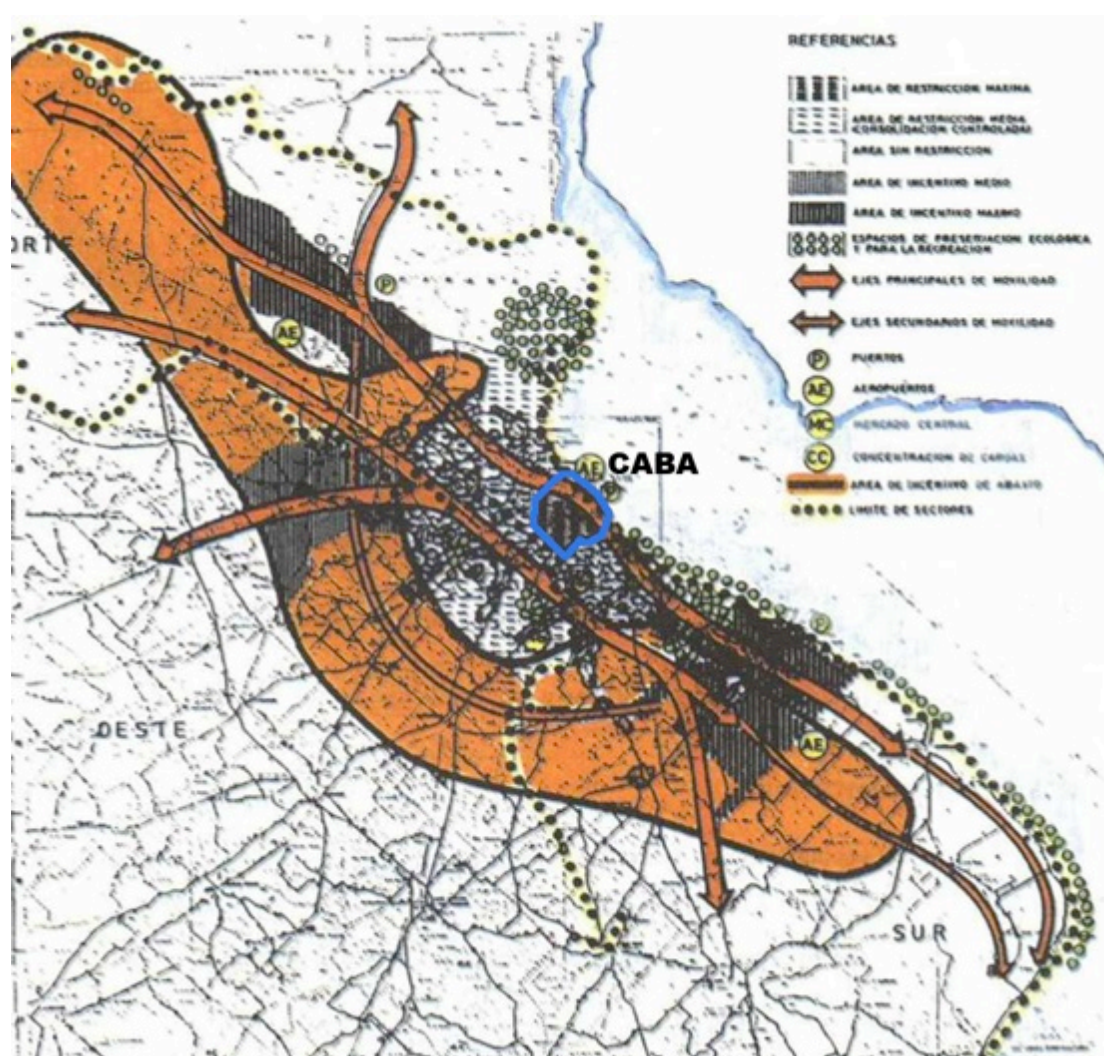


Figura 61. Mapa do *Sistema Metropolitano Bonaerense*, 1977. Propostas para reforço dos eixos principais de mobilidade (flechas laranjas) e área de incentivo, com o intuito de consolidar o eixo fluvial industrial. Se destaca em azul os limites da CABA.

Fonte: <http://www.observatorioamba.org/cpau/bin-debug/index.html>. Acesso: 07/06/12.

Contudo, todos estes projetos não saíram do plano analítico, por vários motivos, principalmente pelo fato de envolverem várias jurisdições, por

sua vez, submetidas a distintas instâncias governamentais (nacional, provincial e municipal), o que fez com que, na prática, a aplicação dos planos fosse inviável. Outro fator importante que dificultou a concretização destes planos e a duração dos projetos foi o fato de envolverem várias gestões de governo, ou seja, a frequente mudança de funcionários e interesses também fez com que todos estes diagnósticos e análises ficassem engavetados.

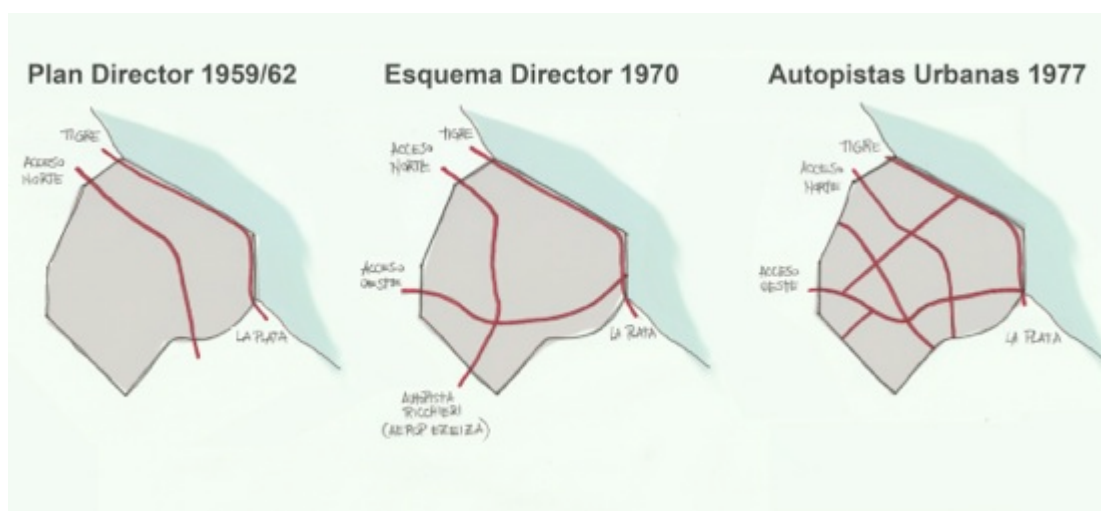


Figura 62. Ideogramas de estradas urbanas para a cidade de Buenos Aires dos diferentes planos. Fonte: Elaboração própria.

4.2. O novo *Plan de Autopistas*

A publicação do *Plan de Autopistas Urbanas* dentro do CPU em março de 1977 foi considerada surpreendente, uma vez que nunca tinha havido nenhum indício de que se pretendia lançar um plano de transportes nos discursos oficiais das autoridades municipais nessa gestão, e menos ainda da inclusão de uma lei de desapropriações maciças, com aplicação imediata. O objetivo do Plano não foi apresentado como uma tentativa de dar solução isoladamente à questão do transporte - a partir da construção de uma rede de vias expressas urbanas elevadas, independentemente de outros aspectos urbanísticos - mas como parte integrante de uma proposta global para a modernização da cidade (OSZLAK, 1991).

O Projeto viário proposto denota o esforço que fazia o governo na época para diferenciar a cidade de Buenos Aires do resto da área metropolitana, com o intuito de atingir seus objetivos de modernidade, num recorte espacial arbitrário que ignorava a realidade urbana que claramente

implicava numa só unidade. Este esforço de isolamento pode ser visto tanto no plano de estradas como no plano de erradicação já comentado.

Nesse sentido, a intenção de recorte territorial coincidente com os limites da Capital foi claramente expressada em uma declaração do Del Cioppo:

Hay que crear una frontera en la Avenida General Paz. Formar un epicentro que pueda extenderse, ya que es imposible proceder en forma global (...). (Clarín, 19/03/1981).

A rede viária proposta foi a primeira desse tipo a traçar vias expressas que não estivessem pensadas a partir de uma integração com a área metropolitana, como fizeram os planos que a precederam. Porém, esse carácter multi-jurisdicional (Governo Nacional, Provincial e Municipal) foi um dos motivos que dificultaram, em grande medida, a realização deles. Foi precisamente este aspecto que o engenheiro Laura, Secretário de Obras Públicas e a quem se atribui a autoria do plano, se baseou para promover a intervenção:

Hay dos tipos de autopistas, las de los planos y las que se hacen. Nosotros las hacemos. (La Nación, 20/04/79, apud OSZLAK, 1991:213).

Embora tivesse mantido algumas estradas de conexão propostas anteriormente, a ideia principal que regia o projeto era a de conectar pontos dentro da cidade, privilegiando o transporte particular em detrimento do transporte coletivo. Para o Eng. Laura, uma das diretrizes do projeto era que *“la gente entrara de la autopista al garage”* (OSZLAK, 1991:205). Neste sentido, o desestímulo pelo transporte coletivo evidencia-se na falta de interesse em ampliar a rede de metrô da cidade e, ao mesmo tempo, na proposta mais radical de retirar alguns dos trechos ferroviários que cruzam hoje a cidade, junto à eliminação dos terminais de trens e a concentração em apenas um terminal, no sul da cidade, um dos setores de menor valor da terra. Uma das propostas era construir as vias ferroviárias de superfície entre as duas vias expressas, tomando como referencia exemplos internacionais.

Segundo Domínguez Roca (2005), o *Plan de Autopistas Urbanas* da ditadura militar retoma algumas propostas dos planos anteriores, mas no lugar de considerar as estradas como elementos de articulação na escala regional, as projeta como soluções no interior da cidade. As autopistas foram

traçadas em muitos casos em paralelo a avenidas da cidade, com o intuito de competir com o trânsito local oferecendo uma possibilidade sem os obstáculos apresentados no nível do pedestre, semáforos, cruzamentos, velocidades reduzidas (figura 64).

O plano propunha um sistema de autofinanciamento das obras a partir dos ganhos gerados pelos pedágios, com o intuito de atrair investimentos de capital privado e das empresas que se apresentariam à licitação.

La propuesta del Dr. Laura trasunta dos rasgos estrechamente vinculados: por un lado, la ejecutividad; por el otro, la necesidad de la participación de intereses privados, atraídos por condiciones claramente ventajosas, para que la ejecutividad se asiente sobre bases sólidas. Ambos aspectos caracterizarán la gestión de la Municipalidad de Buenos Aires durante la intendencia del Brigadier Cacciatore, confiriéndole a la misma un perfil particular. (OSZLAK, 1991:206).

Para levar a cabo a construção das *autopistas*, se formou um consórcio com as seis empresas que ganharam as licitações: as empresas espanholas *Huarte y Cía. S.A.* e *Viales, Estacionamientos S.A.*, e as argentinas *Empresa Argentina de Cemento Armado S.A.*, *Construcciones E.A.C.A.* e *Polledo S.A.I.C.* y F. O consórcio adotou o nome de AUSA (*Autopistas Urbanas Sociedad Anónima*), e seu objetivo foi construir, manter e explorar as *autopistas 25 de Mayo* (AU1) e *Perito Moreno* (AU6), através da cobrança de pedágio pelos vinte oito anos seguintes.

É interessante salientar que a construção das vias elevadas foi tomada como exemplo de progresso para publicitar o trabalho da companhia *Huarte y Cía. S.A.* na Europa. Segundo uma publicidade da época da revista espanhola ABC, a empresa construtora apresenta seu trabalho da seguinte forma:

Autopistas. En España, autopista de La Paz (M-30), del Atlántico, León-Asturias, de Navarra... También competimos en el extranjero gracias a una alta tecnología y servicio. Como en Buenos Aires, donde estamos construyendo la Autopista "25 de Mayo" y "Perito Moreno", que cruzará la ciudad. De punta a punta. (Revista ABC, 11/03/79, p.40).

A publicidade da empresa espanhola expressava perfeitamente um dos objetivos principais da gestão municipal durante o Processo, o exemplo de eficácia das intervenções estatais na Capital: Buenos Aires foi projetada no cenário internacional como uma cidade moderna, caracterizada pelos empreendimentos que envolviam alta tecnologia e serviriam de referência para outras cidades no mundo inteiro.

Autopistas.

En España, autopista de La Paz (M-30),
del Atlántico, León-Asturias, de Navarra...
También competimos en el extranjero gracias a una
alta tecnología y servicio.
Como en Buenos Aires, donde estamos construyendo la
autopista "25 de Mayo" y "Perito Moreno", que
cruzará la ciudad.
De punta a punta.

ABC
Huarte
y compañía s. a.

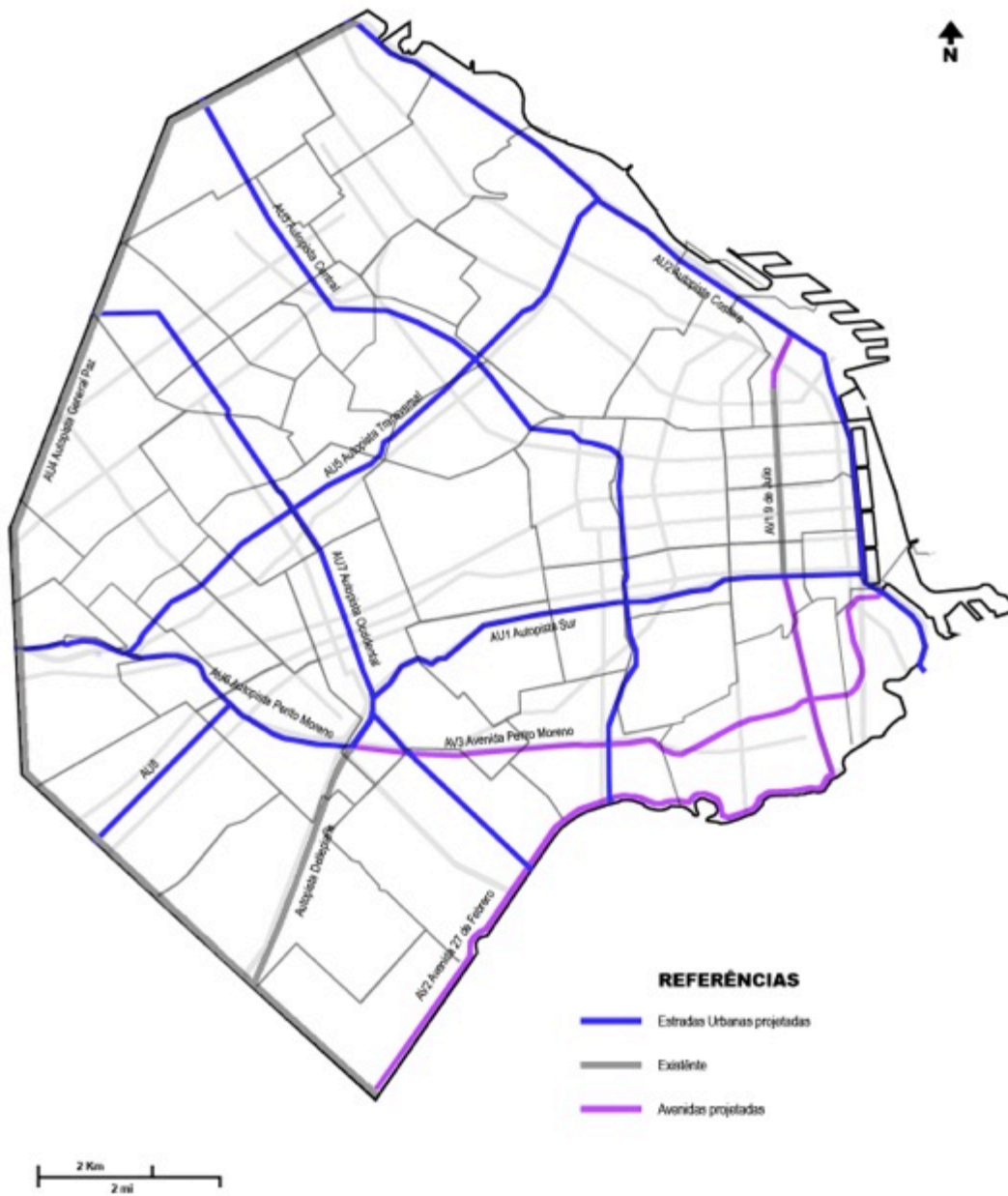
ABC (Madrid) - 11/03/1979, Página 56

Copyright (c) HUARTE ABC S.A. Madrid 2008. Queda prohibida la reproducción, distribución, puesta a disposición, comunicación pública y utilización, total o parcial, de los contenidos de esta web, en cualquier forma o modalidad, sin previa, expresa y escrita autorización, incluyendo, en particular, su mera reproducción y/o puesta a disposición como resúmenes, reseñas o revistas de prensa con fines comerciales o directa o indirectamente lucrativos, a la que se manifiesta oposición expresa, a salvo del uso de los contenidos que se contenga de acuerdo con las condiciones establecidas.

Figura 63. Publicidade na revista ABC de Espanha da empresa *Huarte y cia S.A.*, dando como exemplo as estradas urbanas elevadas de Buenos Aires, 1979.

Fonte: <http://hemeroteca.abc.es/>. Acesso: 08/06/12.

FIGURA 64: CIDADE DE BUENOS AIRES - Projeto viário 1977



Fonte: Elaboração própria em base ao projeto de Autopistas publicado no CPU 1977.

4.3. O debate em torno do plano

O plano gerou muita controvérsia desde sua publicação, não só porque não contemplava a área metropolitana, e como tal, ignorou qualquer diálogo com entes correspondentes (federal, estadual e dos municípios vizinhos), mas também pelo impacto social que teria.

Junto com o plano, se promulgou a *Nueva Ley Nacional de Expropiaciones*, onde se estabelecia para os casos de desapropriação o pagamento do valor real dos imóveis mais 10% pelos traslados que gerariam, porém não se contemplava nenhum plano de construção de habitação, indenização para os inquilinos afetados ou acesso preferencial a créditos. A desapropriação maciça de propriedades, necessária para levar adiante a construção das *autopistas*, não oferecia nenhuma realocização em zonas vizinhas, além do valor pago aos proprietários não corresponder ao valor de mercado.

O plano por si só já geraria uma valorização no entorno das áreas atingidas, o que dificultava ainda mais a permanência dos afetados no bairro. O impacto sobre os inquilinos foi ainda maior, devido à exiguidade de tempo dada para a desocupação dos imóveis e o fato de que já tinham sido duramente afetados pela nova *Ley de Locaciones Urbanas*, já mencionada.

Segundo as autoridades municipais, a desapropriação dos imóveis não entrava em conflito com interesses sociais, uma vez que só afetava o interesse na esfera particular da propriedade privada. Por outro lado, as zonas escolhidas para desapropriar, eram bairros cujas construções eram consideradas já obsoletas. Assim, as *autopistas* que chegaram a ser realizadas atravessavam zonas densamente habitadas, ocupadas em geral por setores de classe média baixa (OSZLAK, 1991).

O Plano total, com suas oito estradas urbanas elevadas e três avenidas expressas construídas, significava a desapropriação de quinhentos quarteirões, o que representava aproximadamente quinze mil imóveis desapropriados. Porém, não se liberaria a superfície total dos quarteirões, mas se ocuparia só a parte central, uma faixa de vinte e oito metros de comprimento e a seis metros de altura do chão. Este fator representou uma grande desvantagem para aqueles proprietários que moravam nas laterais

dessa faixa determinada por onde passaria a estrada elevada, os quais viram sua qualidade de vida afetada e seus imóveis desvalorizados por conta da poluição visual, auditiva e do ar (SILVESTRI&GORELIK, 2000).



Figura 65. Imagem de satélite atual da *Autopista 25 de Mayo* (AU1), atravessando o meio do quarteirão, no bairro de Constitución. Fonte: <http://maps.google.com.ar>. Acesso: 08/06/12.

Em maio de 1977 a Prefeitura anuncia a recepção dos documentos necessários para a taxação para a “venda voluntária” (La Prensa, 30/05/77) dos imóveis afetados pelas obras do primeiro e segundo tramo da AU1. Imediatamente em junho, se oficializa o chamado à licitação para a construção da AU *25 de Mayo* (ex-*Autopista Sur*), com uma estimativa de conclusão da obra para o ano de 1980. Segundo disposição municipal:

(...) las autopistas proporcionarán un acceso fluido y seguro a grandes corrientes de tránsito vehicular provenientes de las zonas oeste y sudeste. Estos planes se completarán con la prevista prolongación de la línea E de subterráneos (LA PRENSA, 11/06/77).

Na mesma cerimônia, as autoridades municipais apresentaram um orçamento estimado em 150 milhões de dólares, dos quais 100 milhões correspondiam à obra da estrada elevada em si e os outros 50 milhões seriam destinados aos custos de desapropriação.

As críticas, de vários âmbitos municipais e profissionais, não demoraram a aparecer. É interessante analisar os diversos discursos por trás

das críticas e das posturas oficiais sobre o polêmico plano, com o intuito de analisar os aspectos financeiros e técnicos de um projeto que não conseguiu se completar, muito por em conta dos debates públicos que despertou, e que acabaram desgastando profundamente a imagem da prefeitura.

Somente três meses depois da publicação do plano aprovado no CPU, logo após o chamado à licitação, em junho de 1977, o Presidente e o Secretário Geral da *Sociedad Central de Arquitectos*(SCA)⁴⁸, o Arq. Francisco J. García Vázquez e o Arq. Julio Keselman respectivamente, publicaram uma carta aberta⁴⁹ dirigida ao prefeito da cidade, Brigadier Osvaldo Cacciatore, listando uma série de questionamentos ao projeto, assim como colocando os principais pontos em oposição ao Plano, respaldados por várias entidades da esfera municipal, universitária e de outros conselhos profissionais⁵⁰. Em termos gerais, na lista enumerada de “inquietudes” sobre o plano, a SCA questionava o número de vias expressas a serem construídas; o desenho previsto de vinte e oito metros no centro do quarteirão e os seis metros de altura; as melhorias reais ao trânsito intra-urbano; o custo social deste empreendimento; o importante investimento no transporte privado no lugar do público ou outros programas de interesse público; e a unilateralidade com a qual tinham se tomado decisões, ignorando por completo a participação ou a consulta a qualquer outra entidade.

Por outro lado, numa segunda parte, dentro do mesmo documento, se destacam algumas críticas pontuais ao projeto, entre as quais se pode mencionar o pedido de revalorização dos estudos e propostas anteriores, como os dados publicados no *Estudio Premilinar* de 1972, que recomendava enfaticamente o investimento na melhoria do transporte público. Também se incluiu uma crítica contundente ao número de demolições programadas,

⁴⁸ Segundo o site da SCA, fundada em 1886, é uma Associação Civil sem fins de lucro, uma das mais antigas da Argentina. Criada com fins gremiais, representa os arquitetos e se ocupa da defesa dos direitos destes e do prestígio da arquitetura, a construção planejadas das cidades e sua evolução e adequada preservação.

Disponível em: <http://www.socearq.org>. Acesso em: 08/12/2012.

⁴⁹ Publicada posteriormente na Revista da SCA Nº125, no mês de Julho de 1983.

⁵⁰ Entre as entidades participantes mencionadas na carta se encontra a *Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas*; a *Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda*; a *Subsecretaría de Planeamiento Ambiental*; a *Coordinación del SIMEB*; a *Facultad de Arquitectura y Urbanismo* (UBA); o *Centro Argentino de Ingenieros*; a *Sociedad Argentina de Planificación*; integrantes da equipe que projetou a remodelação do *Barrio Sur*; os professores que estudaram a Área Metropolitana.

comparando-o em superfície ao terremoto de Manágua e as consequências do deslocamento das quase 150 mil pessoas que implicava.

Finalmente, após fundamentarem suas críticas a partir do debate internacional no campo do pensamento urbanístico sobre a questão das estradas elevadas, o documento conclui solicitando a cessação das licitações para a construção da AU1 (a primeira em ser construída), assim como uma abertura da discussão do projeto para os demais organismos competentes.

(...) hoy solicitamos que, por los criterios sucintamente expuestos y que, repetimos, ofrecemos ampliar cuando se nos pida, se deje sin efecto la licitación nacional e internacional convocada para la realización de la Autopista Sur.(Revista da SCA Nº125, julho de 1983:38).

Pouco depois, no mês de Julho, para complementar as críticas expostas na carta das autoridades da SCA, o *Centro Argentino de Ingenieros* (CAI) publica uma análise exaustiva sobre o sistema de financiamento através de pedágios e os custos da materialização integral do plano viário. A partir do estudo comparativo dos preços e valores em jogo, se concluiu que o pedágio não cobriria os elevados custos da construção das estradas urbanas elevadas, pelo contrário, seria a comunidade, através do gasto realizado pelos cofres municipais, quem “*subvencionará los usuarios de la autopista*” (Revista da SCA Nº125, julho de 1983:39). Ao mesmo tempo, as empresas que assumissem a concessão das estradas não teriam nenhum risco, uma vez que a Prefeitura garantiria um ingresso mínimo.

Por outro lado, o CAI destaca que o custo estimado à única ampliação projetada para a rede subterrânea (a linha *E*, que acompanhava à construção da AU1), não era o investimento que traria maior benefício à comunidade, uma vez que a linha *E* era, no momento, a mais deficitária, por falta de passageiros. Segundo o estudo, com o investimento destinado para a *Autopista 25 de Mayo* seria possível ampliar 50% da rede de metrô da cidade.

Para concluir, o documento finaliza com um panorama desolador, caso fosse realizado integralmente o plano de estradas urbanas, ao compará-lo à rede viária de Los Angeles:

La Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires prevé la construcción de 100 km de autopistas, lo que representa para su área de 185 km² una densidad de 0,54 km de autopista/km². O sea, Buenos Aires [tendrá] 3,6 veces más autopistas por Km² que

Los Ángeles. Tendremos el orgullo de decir que en un futuro próximo Buenos Aires será el modelo de error urbanístico. (Revista da SCA Nº125, julho de 1983:40).

Logo depois, no mês de agosto, o *Consejo de Planificación Urbana de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires* publicou um extenso documento sobre o novo CPU desse ano e o Plano de Estradas Urbanas nele incluído, que respondia de forma categórica aos questionamentos públicos realizados pela SCA. As autoridades municipais destacaram que *“la demora de un año a los actuales costos de congestión que registra Buenos Aires, significaría una pérdida equivalente a los ciento ochenta millones de dólares, es decir, el costo de una autopista”*. O documento conclui assinalando que a rede viária projetada significa *“el cumplimiento de una elemental responsabilidad de gobierno para atender las necesidades presentes y en previsión del futuro”* (LA OPINIÓN, 4/08/77).

A pesar da polêmica levantada em torno da iminente construção da AU1, em agosto de 1977 se dá início às demolições dos *“(...) 2000 inmuebles afectados, de los cuales vivienda, podemos considerar el 90% de los mismos”* (CRÓNICA, 28/06/77), segundo as declarações do Cacciatore. Posteriormente, em outubro desse mesmo ano, se realiza a chamada à licitação para a concessão do sistema de pedágios da *AU 25 de Mayo* e *AU Perito Moreno*.

No entanto, as críticas realizadas ao plano não diminuíram, ao contrário, se acirraram com o transcurso das obras. Em abril de 1979, o Eng. Laura fez uma réplica aos críticos do projeto de sua autoria, destacando que o ponto fundamental do plano era a concretização do mesmo, diferentemente dos antecessores que não saíram do campo teórico.

En el tema urbanismo hay autores que se han dedicado a lo que yo llamo la retórica, a escribir sobre las ciudades y a formular comentarios más bien filosóficos, pero nunca han hecho ninguna obra. Nosotros estamos en una postura distinta, estamos respondiendo a las necesidades reales que plantea el tránsito de la ciudad. (Declaração de Guillermo Laura. CONVICCIÓN, 17/04/79).

Em resposta às declarações de Laura, no mês de junho de 1979, o presidente do CAI, Alberto Constantini, afirmou que a intenção da entidade era ouvir os funcionários municipais, dado o extenso conhecimento na matéria que estes profissionais possuíam. Assegurou que solicitariam ao

Presidente da Nação impedir a construção do resto das estradas urbanas elevadas, uma vez que já não era possível deter a da *AU 25 de Mayo*, em desenvolvimento na época (CONFIRMADO, 14/06/79).

Com a inauguração da AU1 e a concessão para sua exploração comercial à empresa Autopistas Urbanas S. A. (AUSA), o conflito se acirrou, ao se evidenciarem falhas no sistema de “auto sustentação” econômica da *autopista*. Como calculado alguns anos atrás, no estudo financeiro elaborado pelo CAI, as cifras do primeiro ano de funcionamento indicavam um déficit importante de veículos diários, o que significaria um elevado gasto para o município, uma vez que na licitação da concessão se garantia à empresa privada um mínimo de arrecadação. Em junho de 1981, o Poder Executivo Nacional restringiu a emissão de permissões para a continuação do plano viário, o que levou a Prefeitura de Buenos Aires a abandonar a construção do restante das estradas urbanas projetadas (OSZLAK, 1991).

Afinal, as pressões externas de vários âmbitos da comunidade a respeito do plano, somadas aos grandes custos econômicos e sociais que implicariam, acabaram por desgastar a imagem da gestão municipal do Cacciatore. Segundo Oszlak (1991), o fracasso da realização do plano foi um fator relevante na substituição do cargo do prefeito:

Pocos meses más tarde [de la conclusión del primer tramo de la AU1], concluía también la gestión del Brigadier Cacciatore al frente de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien su remoción se debió a diversos factores, no quedó duda que, en el balance de su gestión, la cuestión autopistas pesó ostensiblemente en su contra. (OSZLAK, 1991:231).

Por causa da ampla oposição manifestada em vários setores da cidade, desde mobilizações sociais, até as de funcionários do governo e outros entes influentes na área de planejamento, só duas das estradas propostas foram realizadas: a *Autopista 25 de Mayo* (AU1) e a *Autopista Perito Moreno* (AU6) (além do prolongamento ao sul da *Av. 9 de Julio*). Este último caso teve menos impacto, uma vez que havia previsão de desapropriações há muitos anos, nos diversos planos precedentes.

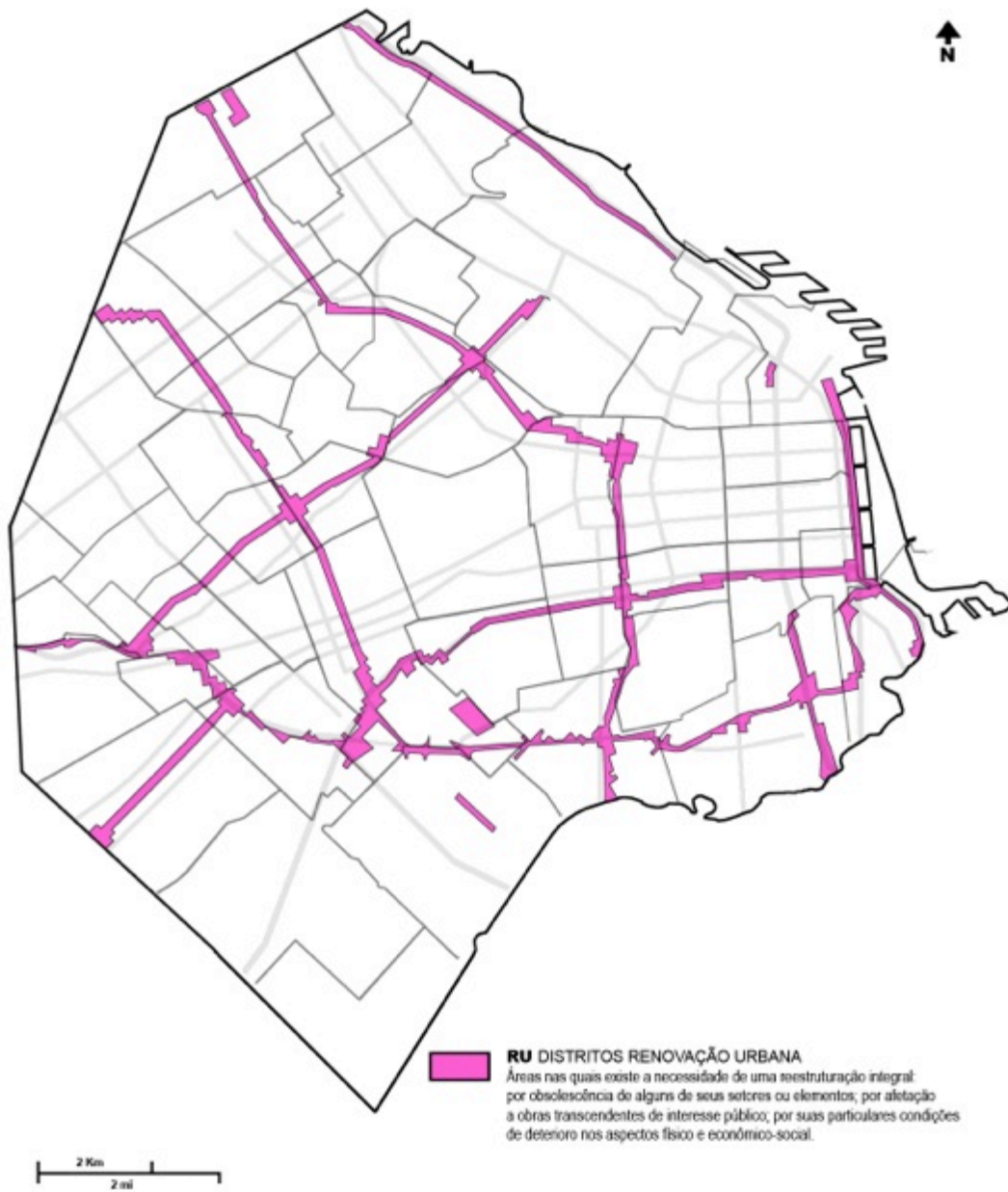


Figura 66. Interseção da *Autopista 25 de Mayo* (AU1) e a *Av. 9 de Julio*, 1980.
Fonte: http://es.wikipedia.org/wiki/Plan_de_Autopistas_Urbanas. Acesso: 07/06/12.



Figura 67. Polideportivo *Martina Céspedes* embaixo da *Autopista 25 de Mayo* (AU1) no bairro de *San Telmo*, foto atual.
Fonte: <http://www.caminandobaires.com/2012/05/avanza-la-discusion-por-la-concesion.html>. Acesso: 07/06/12.

FIGURA 68: CIDADE DE BUENOS AIRES - Zoneamento RU do CPU de 1977.



Fonte: Elaboração própria em base ao projeto de Autopistas publicado no CPU 1977.

Para os espaços residuais resultantes, embaixo das *autopistas* construídas, entre outros usos, foram propostos centros recreativos ou esportivos, os quais, entretanto, se tornaram lugares inóspitos, frequentemente ocupados por delegacias, e inadequados para a prática de esportes (SILVESTRI&GORELIK, 2000) (figura 67).

4.4. Cicatrizes e desdobramentos

O desdobramento do projeto de *autopistas* no zoneamento publicado no *Código de Planeamiento Urbano* de 1977 foi a criação de grandes trechos designados como Distritos de *Renovación Urbana* (RU), descritos pelo Código como áreas nas quais existia a necessidade de uma reestruturação integral (figura 68).

A partir da superposição dos zoneamentos RU do CPU de 1977 e o atual, podem-se constatar alguns dos resultados da aplicação, mesmo que parcial, do plano viário. Observa-se que as áreas coincidentes, em roxo, correspondem ao traçado das estradas e avenidas que foram construídas. O resto dos setores, que em 1977 eram considerados no zoneamento como RU, atualmente foi descartado, junto com o mesmo plano viário, tendo sido incorporado a outros zoneamentos mais pertinentes em relação ao entorno construído (figura 70)⁵¹.

No entanto, na figura pode-se ver também o que ocorreu com a *Autopista Central* (AU3). Neste caso, a Municipalidade realizou as primeiras desapropriações correspondentes no extremo norte da cidade, em mais de oitocentas casas. Porém a autoestrada nunca foi construída e as propriedades, que não foram destruídas, ficaram vazias ou, com o tempo, foram ocupadas ilegalmente.

⁵¹Ver mapa completo no ANEXO, Mapas Construídos, Anexo 9.



Figura 69. Recorte da área desapropriada do percurso da AU3 do Mapa de sobreposição do zoneamento RU de 1977 e 2006. RU 1977 (vermelho); coincidências (roxo).
 Fonte: Elaboração própria a partir dos CPUs de 1977 e 2006.

Este cenário gerou um conflito social que até hoje continua sendo motivo de protestos dos vizinhos e alvo de sucessivos projetos do governo da cidade. Somente no final da década de 1990, com o governo de De La Rua, se sanciona a Lei 324, que prevê a recuperação do tramo da ex-AU3. Em pouco tempo, se conseguiu urbanizar a parte norte dessa área conflitante, com a realização de uma avenida e um parque linear, o que levou este setor a ser considerado zoneamento U (*Urbanizações Determinadas*) por conta de suas características especiais (figura 71)⁵².

É interessante destacar uma particularidade neste caso, pois as propriedades envolvidas no projeto tiveram que ser duplamente desapropriadas. A primeira vez, foi por parte do governo militar, em função de seu plano viário e, já no período democrático, houve novamente um ressarcimento para aquelas pessoas que tinham ocupado as casas vazias.

⁵²Ver mapa completo no ANEXO, Mapas Construídos, Anexo 10.



Figura 70. Recorte da área desapropriada do percurso da AU3 do Mapa de sobreposição do zoneamento U de 1977 e 2006. U 2006 (azul).
 Fonte: Elaboração própria a partir dos CPUs de 1977 e 2006.

Atualmente o setor sul do trecho desapropriado da ex-AU3 continua sem solução, e, portanto, figura ainda no CPU como zoneamento RU (figura 70). No dia 2 de Julho de 2010, se publicou nos jornais⁵³ o novo projeto para esta área de quase setenta mil metros quadrados, que incluiria o leilão de quarenta e quatro terrenos e um chamado à licitação para quarenta habitações de interesse social.

O projeto, que faz parte de uma convocatória da CPAU para a realização de diversos projetos pontuais em toda a cidade, objetiva realizar a reurbanização do setor e concretizar a relocação dos ocupantes em residências dignas. Para isto, se propõe destinar uma área, correspondente a 80% da superfície desapropriada, ao zoneamento UP, como espaço verde linear público ao longo de uma avenida *boulevard*, com equipamento comunitário. Os 20% restantes se conformarão por loteamento, respeitando os quarteirões originais, com as características do zoneamento R2, atribuídos através do mencionado leilão, que terão como destino a relocalização dos afetados (OBSERVATORIO METROPOLITANO, CPAU).

⁵³<http://www.lapoliticaonline.com/noticias/val/66546/haran-un-nuevo-parque-entre-belgrano-y-villa-urquiza.html>

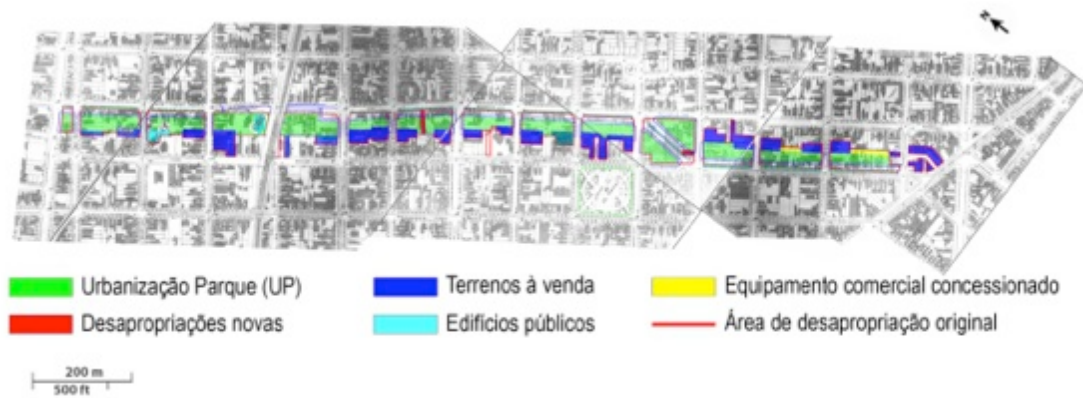


Figura 71. Projeto para o setor desapropriado da ex AU3 de 2010. Fonte: Observatório CPAU. Disponível em: <http://www.observatorioamba.org/cpau/bin-debug/pyp.html>. Acesso: 05/12/2012.

Vale a pena destacar, como um dos resultados da implementação do plano, o caso da criação da Reserva Ecológica, que ganhou um zoneamento específico no CPU (Zoneamento ARE, Área de Reserva Ecológica). No marco do projeto para a Ampliação da Área Central, se aterraram 360 hectares, na área posterior a Puerto Madero, com os entulhos produzidos pela destruição dos imóveis desapropriados, cujo intuito era ganhar os terrenos do rio para urbanizar e ampliar o centro da cidade. Porém, como não se chegou a concretizar a urbanização deste novo aterro, a vegetação foi se refazendo e aos poucos foi se formando o que hoje é a chamada Reserva Ecológica de Buenos Aires.



Figura 72. Localização da Reserva Ecológica sobre o Mapa de Zoneamentos do CPU 2011. Fonte: Site da Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA. Disponível em: <http://www.ssplan.buenosaires.gov.ar/>. Acesso em: 10/12/2012.

Por último, outro desdobramento importante produzido com a implementação do plano de estradas urbanas, foi o surgimento de áreas de proteção histórica na cidade. Por causa das reclamações relativas à demolição de centenas de prédios para a construção da *AU 25 de Mayo*, surgiram as primeiras normativas em relação à conservação e a discussão em torno do conceito de patrimônio.

Após um levantamento realizado pelo *Consejo de Planificación Urbana* e o *Museo de la Ciudad* (criado em 1968), o prefeito de Buenos Aires criou a *Comisión Técnica Permanente para las Zonas Históricas de la Ciudad*, através do Decreto N°1.521 do ano 1979, da qual participavam os dois organismos mencionados. Pouco depois, se sanciona o Decreto N°34.956/79, onde se determinam os limites do setor a ser conservado e a normativa específica que o regularia, denominado zoneamento U24, que abarcava principalmente os bairros de *San Telmo* e a *Av. De Mayo* em toda sua extensão (figura 73).

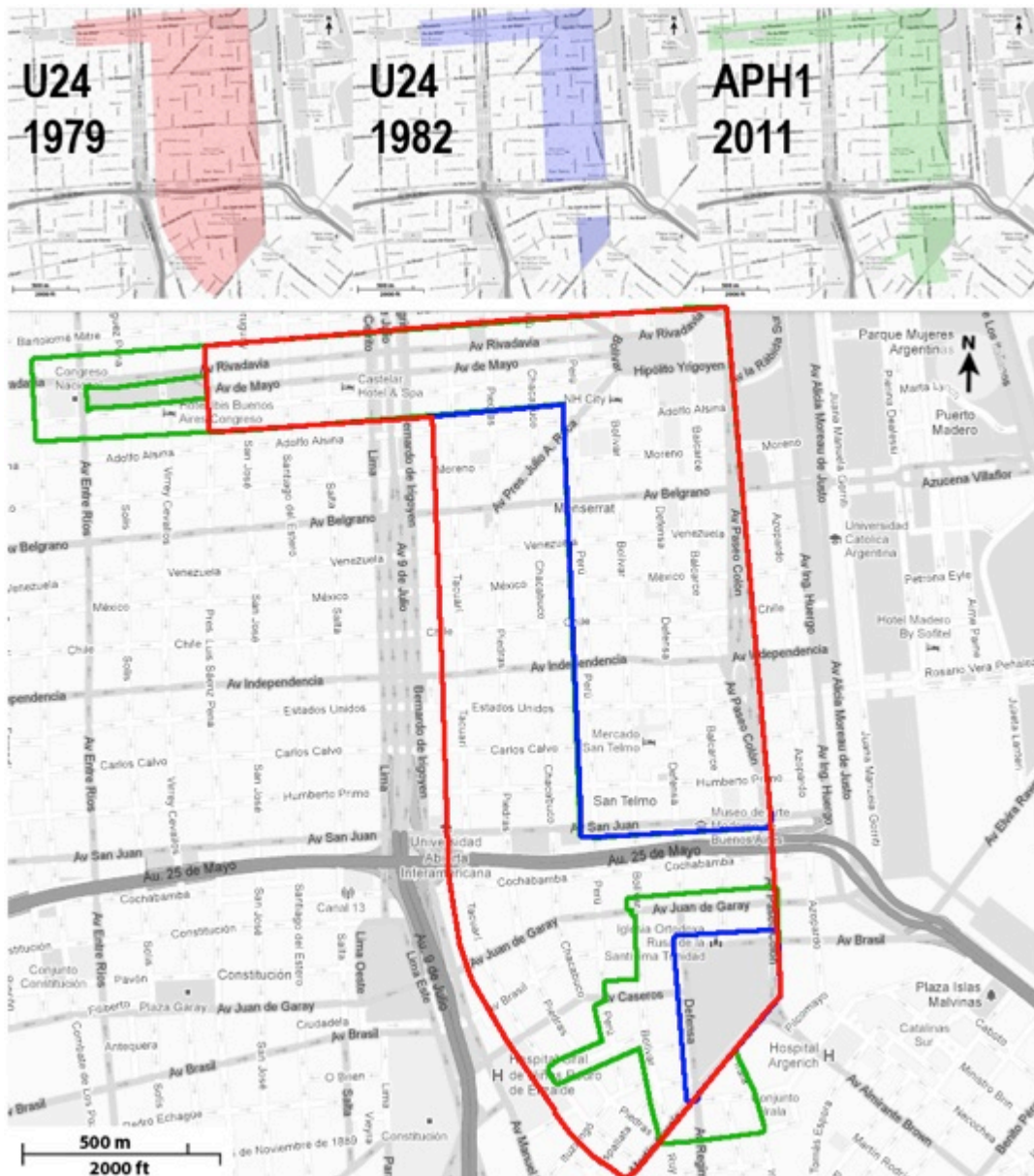


Figura 73. Evolução do Distrito U24: área original em 1979 (em vermelho), redução sofrida em 1982 (em azul) e área atual do APH1, segundo o CPU de 2011 (em verde). Fonte: Elaboração própria a partir da sobreposição do mapa atual, ZICOVICH WILSON, 1983, MAGADÁN, 2003, e o zoneamento do CPU de 2011.

Os objetivos principais para a U24, estabelecidos no Decreto municipal, envolviam a preservação da zona histórica da destruição, entendendo-a como conjunto histórico-arquitetônico-social; a restituição da zona histórica, erradicando aqueles usos não compatíveis com a adequada qualidade de vida; a refuncionalização das tipologias edificadas, no que se refere à qualidade de usos e resposta social, através de obras de restauração; a compatibilização da arquitetura contemporânea; e a

redistribuição da rede viária interna, com o intuito de garantir um melhor serviço aos usuários⁵⁴.

No entanto, não tardaram a surgir as críticas a esta normativa municipal, principalmente dos representantes dos interesses imobiliários.

Segundo o Presidente da *Cámara Inmobiliaria Argentina*:

El último censo determinó claramente el estancamiento de la población urbana en mérito a las exigencias, reglamentaciones absurdas y prohibiciones de la libre disposición de la propiedad (...) El mercado inmobiliario surgirá pujante para brindar el anhelado servicio de bienestar y felicidad. (AMBITO FINANCIERO, 20/05/81).



Figura 74. Autopista 25 de Mayo em construção, atravessando pelo meio dos quarteirões construídos. Fonte: ZICOVICH WILSON, 1983.

Embora a ordenança municipal que estabeleceu os limites e objetivos do novo zoneamento U24 tenha recebido o apoio dos setores acadêmicos e de outros organismos profissionais como a SCA, em 1982, poucos meses antes do retorno à democracia, se modifica a área do distrito U24 a partir do Decreto N°37.617, reduzindo-a drasticamente à metade da extensão original. Conforme visto em outras intervenções municipais, ao longo desta pesquisa, esta não seria a única vez que o governo da cidade reagiria segundo os

⁵⁴Mais informações no artigo “La Ordenanza U24”, publicado na Revista da SCA N°126, do mês de agosto de 1983.

interesses do capital imobiliário, seguindo o raciocínio das políticas modernizantes para Buenos Aires.

Cuando nuestro anterior intendente [Cacciatore] (¡qué Dios no lo perdone!) quien a las naveas ante la retirada y, negociando una de las únicas prendas que había dejado como compensación por los otros desmanes cometidos, reduce drásticamente los límites de la U24, no lo hace porque lo hayan convencido de que era lo mejor para la ciudad, no señor, lo hace obedeciendo a intereses, o no se había dado cuenta?(ZICOVICH WILSON, 1983:65)⁵⁵

Com o correr do tempo, em 1992, se sanciona a Ordenança 45.517, que deixou sem efeito o Distrito U24 criou as Áreas de *Preservación Histórica (APH)*, novo tipo de zoneamento que continua válido no CPU atual. Para o caso da área central de Buenos Aires, os limites do antigo Distrito U24 estão contemplados no APH1, que atualmente inclui o entorno da *Plaza Congreso*, no final da *Av. De Mayo* (figura 73).

Como reflexão, pode-se apontar que a realização parcial do plano de estradas urbanas elevadas, tão controverso, foi somente possível dada a conjuntura política do momento, uma vez que as barreiras burocráticas ou os demorados processos de participação de vários setores, desapareceram num contexto de verticalização política e autoritarismo estatal.

É importante salientar esta questão, uma vez que a gestão autoritária permitiu também a consecução de outros grandes planos polêmicos, como a ação em relação às favelas da cidade, que representou um diferencial com respeito às gestões anteriores, 'de direito' ou 'de fato' - mesmo tendo nas suas agendas projetos similares - os quais, no entanto, não conseguiram ter o grau de efetividade dos estudados neste trabalho.

Es evidente que este tipo de gestión política fue posible, en gran medida, por la feudalización del estado a que llevó el esquema de poder establecido por la Junta Militar [Ejército, Armada y Fuerza Aérea]. (...) Lo mismo ocurrió con la Municipalidad de Buenos Aires, que automáticamente se equiparó a una provincia en la medida en que el intendente dejó de ser un delegado del Presidente de la Nación para convertirse en un representante de la Fuerza Aérea. Así planteadas las cosas, cualquier conflicto entre el Poder Ejecutivo Nacional, Provincial y la Administración Municipal sólo podía ser dirimido en el seno de la Junta Militar, donde seguramente jugaban factores que no necesariamente concernían a los problemas específicos en cuestión. (OSZLAK, 1991:209,210).

⁵⁵Artigo "Preservo, preservo, qué preservas?", publicado na Revista da SCA N°126, do mês de agosto de 1983.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *Processo de Reorganización Nacional* representou um período controverso na história argentina de vários pontos de vista. No que se refere a esta pesquisa, no campo das ideias e dos projetos de escala urbana, caracterizou uma etapa de materialização de várias questões que vinham sendo discutidas anteriormente, assim como preparou as bases para os acontecimentos que vieram nas décadas imediatamente posteriores. Pode-se dizer que foi um período onde se manteve o modo de pensar e operar de períodos anteriores, não só no nível local como na escala regional, porém incorporando reestruturações de ordem político-econômica que, por sua vez, estabeleceram as fundações de novas formas de pensamento e ação sobre o território. Nesse sentido, ao analisar o pensamento e as ações sobre a cidade e o território à luz dos diversos planos e projetos propostos, constatou-se que estes apenas foram possíveis graças ao contexto particular de um governo autoritário, cujos desdobramentos se tornaram importantes para a compreensão da transformação urbana posterior de Buenos Aires.

O processo de construção de cidade deve ser entendido como um processo complexo atravessado por duas dimensões, uma de longa duração, que corresponde às continuidades de antigas ideias que vão se reformulando, e outra de curta duração, resultado de momentos de inflexão ou ruptura atrelados às decisões políticas pontuais de cada gestão. A partir desta noção, podem-se destacar duas ideias importantes. A primeira ideia que se desprende do trabalho é que, a despeito de vários estudos deste período terem relacionado diretamente as políticas urbanas diretamente com as condicionantes impostas pelo contexto ditatorial, foi possível evidenciar nos estudos de casos apresentados, uma série de matizes, que apontam a existência de uma complexidade maior de fatores a serem considerados para a afirmação do vínculo entre a política e a técnica.

Por isso, sob o ponto de vista da análise do espaço urbano propriamente e com outro viés, o trabalho se propôs analisar o vínculo indissolúvel entre a política e os modos operativos desenvolvidos, com o intuito de revelar alguns dos desdobramentos e suas “cicatrices” no espaço urbano, frutos das intervenções realizadas aliadas às ações das diferentes

entidades do governo. Desta forma, se observou certas continuidades nas políticas que vinham de gestões anteriores, devido à permanência de conceitos técnicos que seguem operando antes e depois da gestão, por um lado, e por outro, procurou-se assinalar particularidades dentro dessas políticas urbanas, relacionadas à toma de decisões políticas pontuais realizadas em um marco não democrático.

Com o intuito de contextualizar o recorte temporal estudado, a abordagem procurou contemplar desde uma visão mais ampla regional até o nível local, possibilitando evidenciar que a última ditadura militar representou uma forma paradoxal de atuação no espaço urbano. A particularidade deste período se deve à realização de intervenções em uma escala inédita, num contexto oportuno de ausência de debate, potencializando ideias e práticas que já vinham sendo experimentadas. Não houve planos integrais para a cidade, como no período anterior, onde prevaleceu o modelo de planejamento, ao contrário, houve uma multiplicidade de intervenções convergentes, alinhadas aos objetivos políticos do governo 'de fato'.

Ao longo do século XX, pode-se destacar, como um elemento constante na história do pensamento urbano de Buenos Aires, a busca pela imagem de uma cidade exemplarmente eficiente e moderna. Embora este aspecto possa ter sido evidente em alguns períodos mais do que em outros, sempre esteve presente no discurso das autoridades o intuito de colocar a cidade como referência no cenário internacional, onde a importância de Buenos Aires / Capital era um conceito chave para a imagem do país. No caso do recorte temporal aqui estudado, este mote teve um peso particularmente muito grande, fator que, conjugado ao contexto político autoritário, resultou na implementação de uma profusão ~~inusitada~~ de projetos de grande escala. Os desdobramentos, tanto sociais como territoriais, foram igualmente complexos, mostrando a relação direta com a noção de que apenas alguns habitantes teriam o mérito à cidade, tão bem destacado por Oszlak ao demonstrar o motivo ideológico por trás destas políticas urbanas, que resultaram na configuração e ampliação de novos espaços socialmente segregados.

Neste mesmo sentido, este conceito de "merecimento" da cidade em oposição ao resto da área metropolitana foi o que diferenciou tais políticas

em relação às das gestões anteriores, já que os planos consideravam a cidade como uma unidade isolada da sua área metropolitana, visão explicitada reiteradamente nas declarações oficiais. Estas políticas outorgariam à cidade o status de Capital de um país desenvolvido, através da modernização da sua estrutura, da homogeneização social de seus habitantes e do embelezamento das suas construções e espaços: o “*blanqueamiento*” da cidade.

Outro componente que serviu para reforçar esta imagem pretendida da cidade foi a realização da Copa do Mundo em 1978 que, embora não tenha sido o motivo das políticas adotadas, serviu como acelerador do processo de mudanças. O grande evento surgiu como uma importante oportunidade para projetar Buenos Aires e o país no exterior, ao mesmo tempo em que se procuraria ganhar credibilidade para a implementação de políticas na esfera municipal e para o projeto de país apregoado pela cúpula militar da época.

Das intervenções levadas adiante pelo *Proceso* no âmbito municipal, o *Plan de Erradicacion Integral* e o *Plan de Autopistas Urbanas* são as ações consideradas mais exemplares do governo militar. Se em ambos os casos, tanto a solução de erradicação das favelas, como a proposta para a questão da mobilidade metropolitana, se basearam em propostas já elaboradas anteriormente, como já foi apontado, o grau de efetividade atingida sob a gestão de Cacciatore foi única, assim como suas conseqüências para a cidade, revelando uma determinação do governo em recriar vazios num tecido urbano já muito consolidado, para ser possível operar os projetos modernizadores desejados.

Um elemento comum presente nestas políticas foi a intervenção do Estado abrindo oportunidades para o investimento privado no setor imobiliário, uma vez que a implementação dos planos resultou em valorizações diferenciadas de recortes territoriais. Nesse sentido a pesquisa procurou destacar os critérios de escolha dos setores que receberam atenção prioritária, tanto na seleção das primeiras favelas intervindas (no norte valorizado), como para a construção das primeiras autoestradas (ao sul, atravessando os bairros menos privilegiados).

A partir destas intervenções, surgiram novos temas de gestão urbana e novos conceitos a serem considerados na formulação de políticas para a

cidade, como a questão ambiental na dimensão metropolitana, no caso da criação do CEAMSE, e a questão da conservação urbana e arquitetônica, com o surgimento do primeiro distrito de conservação patrimonial U24.

Igualmente pode-se salientar a permanência de alguns problemas deste período no planejamento recente. Ao considerar a seleção dos setores para intervir no primeiro chamado a concurso público, o das *20 Ideas para Buenos Aires*, em 1986, logo após a volta à democracia, é possível reconhecer uma coincidência em alguns dos setores que eram considerados conflitantes e que demandariam intervenções públicas no período estudado. Ali se destacam, entre outros, o setor do *Parque Almirante Brown* e seu entorno, região sul e sudoeste da cidade, localização dos últimos conjuntos habitacionais construídos, apontados no trabalho, e lugar de maior concentração de favelas; a área desapropriada para a construção da AU3; e o setor de Puerto Madero / Reserva Ecológica.

Desta forma, a restauração do regime democrático não significou um rompimento total com relação aos processos de segregação. O peso adquirido pelo capital imobiliário e o setor privado continuou prevalecendo em alguns aspectos das políticas municipais, gerando desdobramentos similares às ações de exclusão social do governo ditatorial. Nesse sentido, fenômenos de valorização das propriedades e especulação sobre as áreas de entorno dos investimentos públicos e as normativas que privilegiam a preservação física da cidade em detrimento da social - no contexto de políticas liberais recentes - contribuíram para acirrar os processos de sócio-segregação de forma comparável àqueles destacados na análise do último período militar.

Com esta pesquisa, se espera ter contribuído para a compreensão de um capítulo importante da história das políticas urbanas em Buenos Aires, pouco explorado pela bibliografia. No entanto, é necessário assinalar que o recorte analisado deve ser considerado como um pequeno aporte para o entendimento da complexidade e diversidade constitutiva do período em questão, um momento histórico relevante para a compreensão da história da cidade e o entendimento de sua atual configuração.

Em resumo, a pesquisa procurou colocar em evidência a complexidade por trás do processo de construção da cidade a partir de três abordagens: os diferentes tempos da política e da técnica; a conjugação de

uma multiplicidade de atores e fatores; e os resultados esperados pelos planos, assim como seus desdobramentos, não contemplados inicialmente. Em primeiro lugar, pode-se sobre a relação “técnica/política”, que mesmo que os planos elaborados num determinado período constituam um produto de certas intervenções ou toma de decisões conjunturais, também contemplam uma rede de continuidades no ideário técnico, ou seja, é possível distingui-las enquanto instâncias atuantes na transformação do espaço. Em segundo lugar, uma revisão mais detalhada das intervenções aponta uma multiplicidade de atores e fatores que operam na produção da cidade, determinando as particularidades de cada caso e influenciando nos resultados da aplicação das políticas. Finalmente, o trabalho se propôs mostrar as lógicas próprias do espaço urbano, uma vez que os projetos ou intervenções realizadas deixam marcas ou cicatrizes que nem sempre traduzem os resultados esperados.

BIBLIOGRAFIA

ABBA, A. P. El mapa social. IN: KULLOCK, D. [et.al]. *Horacio Torres y los mapas sociales: la construcción teórica del caso Buenos Aires*. Buenos Aires: Cuentahilos, 2011.

ALIATA, F. & LIERNUR, J. F. (Dir.): *Diccionario de Arquitectura en la Argentina*. Buenos Aires: AGEA, 2004.

ALMADOZ, A. Mudanças políticas e institucionais para o planejamento latino-americano do segundo pós-guerra. IN: GOMES, M. A. A. de F. (Org.) *Urbanismo na América do sul: circulação de ideais e constituição do campo, 1920-1960*. Salvador: EDUFBA, 2009

BALLENT, A. Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes: Prometeo 3010, 2009.

BELLARDI, M. & DE PAULA, A. *Villas Miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1986.

BLAUSTEIN, E. & ZUBIETA, M. *Decíamos ayer: la prensa argentina bajo el proceso*. Buenos Aires: Colihue, 1998.

BLAUSTEIN, E. *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*. Buenos Aires: Punto de encuentro, 2006.

CARRIÓN, F. Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. IN: CARRIÓN, F. (Org.) *La ciudad construida: Urbanismo en América Latina*. Ecuador: FLACSO, 2001.

CICCOLELLA, P. Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *Revista Eure*, Santiago de Chile, vol XXV, nº76, dezembro 1999, pp. 5-27.

CICCOLELLA, P. & MIGNAQUI, I. Metrópolis latino-americanas: fragilidade del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas: Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires. IN: *Cuadernos del CENDES*, Caracas, vol 25, nº69, setembro-dezembro 2008, pp.47-68.

CICCOLELLA, P. & MIGNAQUI, I. Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires. *Centro h*, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centro Históricos (OLACCHI), nº3, abril 2009 , pp. 91-101.

CORRÊA, R. L. *O Espaço Urbano*. São Paulo: Ática, Série Princípios, 4ª edição, 2005.

CRAVINO, M. C. (Org). *Los mil barrios (in) formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009.

DE LA TORRE, L. *Buenos Aires: Del conventillo a la villa miseria (1869-1989)*. Buenos Aires: Educa, 2008.

DOMINGUEZ ROCA, L. Planes Urbanos y transporte en la Ciudad de Buenos Aires. *Scripta Nova*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, nº 194. Disponible em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-112.htm>

DUNOWICZ, R. *90 años de vivienda social en la Ciudad de Buenos Aires*. Programa de Mantenimiento Habitacional, Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda, Secretaria de Investigación de Ciencia y Técnica, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, 2000.

ETULAIN, J. C. *Gestión urbanística y proyecto*. Buenos Aires: Nobuko, 2009.

FERNANDEZ WAGNER, R. *Democracia y ciudad: Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2008.

FORNICITO, K. & TOLÓN ESTARELLES, G. *Reestructuración neoliberal y después...: 1983-2008: 25 años de economía argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2009.

GOLDWASER, B. [et al]. Los procesos de expansión y segregación residencial en la RMBA: Aportes teórico-metodológicos. IN: PEREIRA, P. C. X. (Org.). *Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades da América Latina*. São Paulo: FAUUSP, 2011.

GOMES, M. A. A. de F. & ESPINOZA, J. C. H. Olhares cruzados: visões do urbanismo moderno na América do Sul, 1930-1960. IN: GOMES, M. A. A. de F. (Org.). *Urbanismo na América do Sul: circulação de ideias e constituição do campo, 1920-1960*. Salvador: EDUFBA, 2009.

GAZZOLI, R. *Vivienda Social: Investigaciones, ensayos y entrevistas*. Buenos Aires: Nobuko, 2007.

GORELIK, A. La ciudad de los negocios, 1994. IN: *Miradas sobre Buenos Aires: Historia, Cultura y Crítica*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.

GORELIK, A. A produção da cidade latino-americana. *Tempo Social*. Revista de sociología da USP, vol. 17, N° 1, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

GRIMM, F. Pensando a urbanização na América Latina durante as décadas de 1960-1970 a partir da contribuição teórica do geógrafo Milton Santos. In: ARROYO, M. [et.al]. *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 2010.

HAPERIN DONGHI, T. Una ciudad entra en el siglo XX. IN: GUTMAN, M. & REESE, T. (Orgs.). Buenos Aires 1910: El imaginario para una gran capital. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1999.

JOTYNSKIJ, M. *El lado oscuro de Argentina '78: Un matador y muchos asesinos*. Buenos Aires: Dunken, 2003.

LACARRIEU, M. La “insoponible levedad” de lo urbano. *Revista Eure*, vol. XXXIII, n°99, pp. 47-64. Santiago de Chile: agosto de 2007. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612007000200005&script=sci_arttext

LENCIONI, S. Metamorfose metropolitana: dispersão espacial e fragmentação do urbano em Buenos Aires e São Paulo. In: ARROYO, M., ZUSMAN, P. *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 2010.

LIERNUR, J. F. *Arquitectura en la Argentina del siglo XX: la construcción de la modernidad*. Buenos Aires: Fondo Nacional de las Artes, 2008.

LIERNUR, J. F. La ciudad efímera: Consideraciones sobre el aspecto material de Buenos Aires, 1870-1910. IN: LIERNUR, J. F. & SILVESTRI, G. *El umbral de la metrópolis: Transformaciones técnicas y cultura en la modernización de Buenos Aires (1870-1930)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993.

MAGADÁN, M. L. Buenos Aires, planeamiento urbano y patrimônio cultural: una mirada retrospectiva sobre la gestión del centro histórico. Monografía apresentada ao Programa de Especialização em Gestão do Patrimônio Cultural Integrado ao Planejamento Urbano da América Latina, ITUC/AL, Recife, 2003.

NOVICK, A. Planes versus proyectos: Algunos problemas constitutivos del Urbanismo moderno, Buenos Aires (1910-1036). *Revista de Urbanismo*, Santiago de Chile, n° 3, agosto 2000. Disponível em: <http://revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/RU/article/viewArticle/11787>.

_____. Espacios públicos y proyectos urbanos. Oposiciones, hegemonías e interrogantes. *Arquitextos*, ano 05, n°054.01. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.054/524>

_____. Los proyectos territoriales en perspectiva. In: CHARRIERE, M. [et al]. *Planes, proyectos e ideas para el AMBA*. Buenos Aires: CPAU, 2011,

pp. 35-47.

_____. Las dimensiones de la ciudad desde los planes y proyectos. Historias, palabras y libros. *Revista Registros*, UNMdP, 2009, pp. 85-105.

_____. & FORLÓNG, L. Rémovalion sectorielle et logiques résidentielles: le programme RECU-BOCA á Buenos Aires. IN: RIVIÈRE D'ARC, H. & MEMOLI, M. *Le pari urbain en Amérique Latine: Vivre dans le centre des villes*. Paris: Armand Colin, 2006. pp. 89-107.

OSZLAK, O. *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas-CEDES, 1991.

PÍREZ, P. *Buenos Aires Metropolitana: Política y Gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Centro de estudios Sociales y Ambientales, 1994.

Disponível em:

http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio_doc/6.6.Bs._As._Metropolitana-cap.6.pdf

Revista de la SCA N°125, Buenos Aires, Julho 1983.

Revista de la SCA N°125, Buenos Aires, Agosto 1983.

SCOBIE, J. *Buenos Aires, del Centro a los barrios*. Buenos Aires: Solar-Hachette, 1977.

SILVESTRI, G. & GORELIK, A. Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión. IN: ROMERO, J. L. & ROMERO, L. A. (Dir.). *Buenos Aires: historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira, 2000, Tomo 2.

SOUZA, M. L. *O Desafio Metropolitano: Um Estudo sobre a Problemática Sócio-espacial nas Metrôpoles Brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

_____. *ABC do Desenvolvimento Urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SUAREZ, O. Planes y Códigos para Buenos Aires 1925-1985. Buenos Aires: Secretaría de Extensión Universitaria, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, 1986.

TELLA, G. [et.al]. *Hacer ciudad: la construcción de las metrópolis*. Buenos Aires: Nobuko, 2006.

TORRES, H. *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones-Secretaría de Investigación y Posgrado, FADU, UBA, 1993.

VARELA, O. D. & CRAVINO, M. C. Mil nombre para mil barrios: Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención. IN: CRAVINO, M. C. [et al] (Org.). *Los mil barrios (in)formales: Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009.

VIDAL-KOPPMANN, S. La desterritorialización de los espacios metropolitanos: El “Corredor Cerde Canning-San Vicente” en el Área Metropolitana de Buenos Aires, una nueva fase de urbanismo privado. IN: LENCIONI, S. [et al]. *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP, 2011.

VILLAÇA, F. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 1997.

VILLAÇA, F. *O espaço intra-urbano no Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

YUJNOVSKY, O. *Claves políticas del problema habitacional argentino*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

YUJNOVSKY, O. Del conventillo a la “villa miseria”. IN: ROMERO, J. L. & ROMERO, L. A. (Dir.). *Buenos Aires: historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira, 2000, Tomo 2.

Fontes primárias

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA), Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires. Plan Director, 1962.

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA), Consejo de Planificación Urbana. Código de Planeamiento Urbano, 1977.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA), Ministerio de Desarrollo Urbano, Secretaría de Planeamiento. Código de Planeamiento Urbano, 2006.

Sites de internet consultados

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
<http://www.buenosaires.gob.ar>

Atlas Ambiental de Buenos Aires
<http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>

Observatorio del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo
<http://www.observatorioamba.org/cpau/bin-debug/pyp.html>

Instituto Nacional de Estadística y Censo
<http://www.inde.gov.ar>

Universidad Nacional de General Sarmiento
<http://www.urbared.ungs.edu.ar>

Secretaria de Planeamiento GCABA
<http://www.ssplan.buenosaires.gov.ar>

ANEXOS

Mapas Construídos

ANEXO 1: CIDADE DE BUENOS AIRES
MAPA ZONEAMENTO SIMPLIFICADO 1977

REFERÊNCIAS















- I DISTRITO INDUSTRIAL**
Zonas destinadas ao agrupamento das atividades manufatureiras e de serviços cuja área de mercado é predominantemente a Capital Federal e que pelas suas características urbanas se localizam no núcleo urbano total ou no seu exterior.
- P DISTRITO PORTUÁRIO**
Área afetada à atividade portuária que requer condições especiais para seu desenvolvimento.
- E DISTRITOS DE EQUIPAMENTO**
Áreas destinadas de boa acessibilidade, onde se localizam zonas que servem ao conjunto urbano em geral por suas características de comércio, serviços, etc., não devem se localizar em zonas centrais ou residenciais.
Inclui Equipamento comercial, Equipamento geral, Equipamento local, Equipamento especial.
- C DISTRITOS CENTRAIS**
Agrupamentos de usos administrativos, financeiros, comerciais e de serviços, que devem manter diferenças entre distintas categorias de centros. Se se admitir o uso residencial com restrições.
Inclui Avenidas Centrais, Centros principais e Centros locais.
- R 1 DISTRITOS RESIDENCIAIS**
Residencial exclusivo de densidade média e média-baixa, com altura limitada. Zonas destinadas à localização preferente de habitação com o fim de garantir e promover as boas condições de habitabilidade, sobretudo, no caso das distintas modalidades gerais, usos concisos com o residencial.
- R 2 DISTRITOS RESIDENCIAIS**
Comercial, geral e residencial. Zonas destinadas à localização preferente de habitação com o fim de garantir e promover as boas condições de habitabilidade, sobretudo, no caso das distintas modalidades gerais, usos concisos com o residencial.
- U DISTRITOS URBANIZAÇÕES DETERMINADAS**
Compreendem a distritos que, com a finalidade de estabelecer ou promover conjuntos urbanos de características diferenciadas, são objeto de regulação integral em matéria de uso, ocupação, subdivisão de solo e planície urbana.
- UP DISTRITO URBANIZAÇÃO PARQUE**
Áreas destinadas a espaços verdes de uso público.
- UF DISTRITO URBANIZAÇÃO FUTURA**
Terrenos de propriedade pública, ainda não urbanizados ou ocupados por instalações e seus processos de renovação futura, assim como as terras destinadas ao uso ferroviário, zona de vias, parques e áreas verdes e demais usos. Estes distritos estão destinados a desenvolvimento urbano integral que exigem um plano de conjunto público, em base a normas e programas especiais.
- RU DISTRITOS RENOVACÃO URBANA**
Áreas destinadas a intervenções urbanísticas integradas, por distritos, de caráter de recuperação, reordenamento, por afiliação a obras transcendentais de interesse público, por suas particulares condições de destino nos aspectos físico e econômico social.

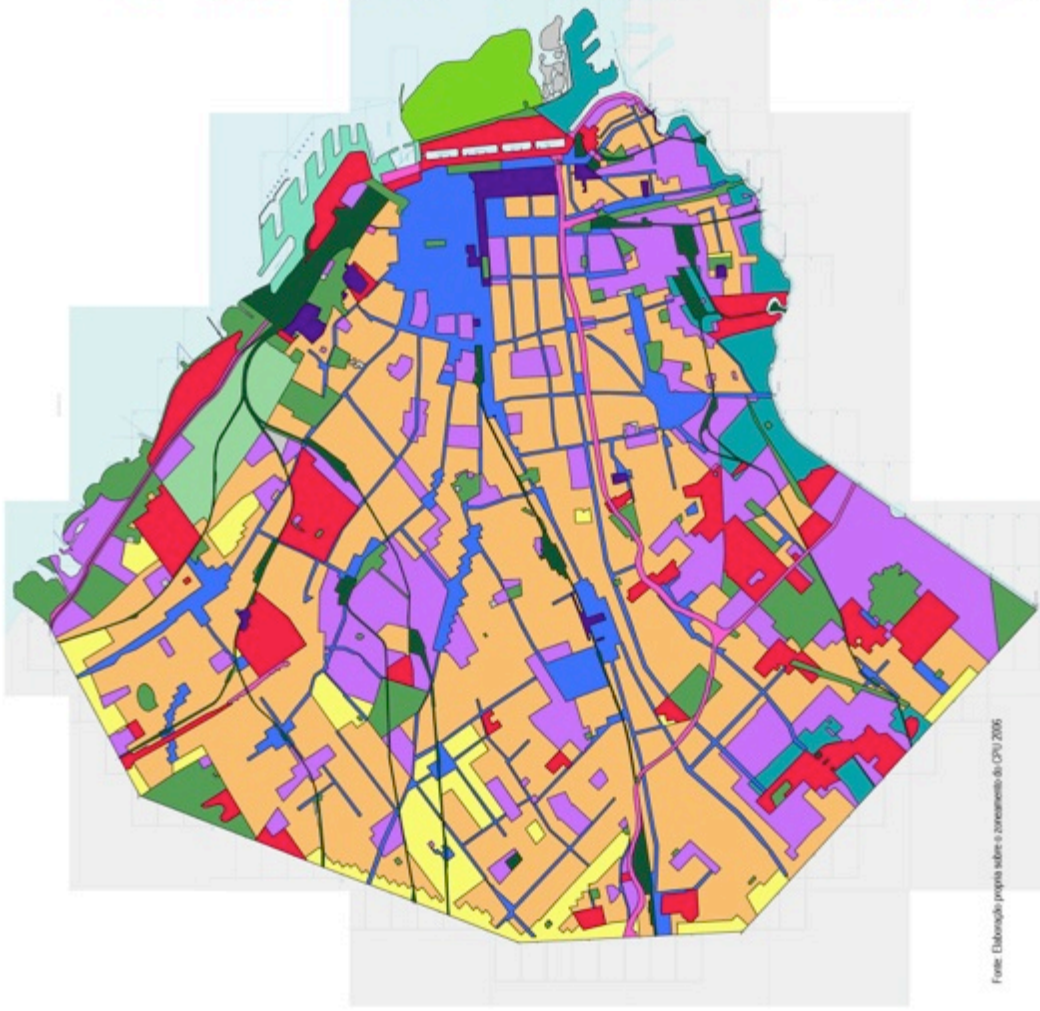


Fonte: Elaboração própria sobre o zoneamento do CPN 1977.

**ANEXO 2: CIDADE DE BUENOS AIRES
MAPA ZONEAMENTO SIMPLIFICADO 2006**

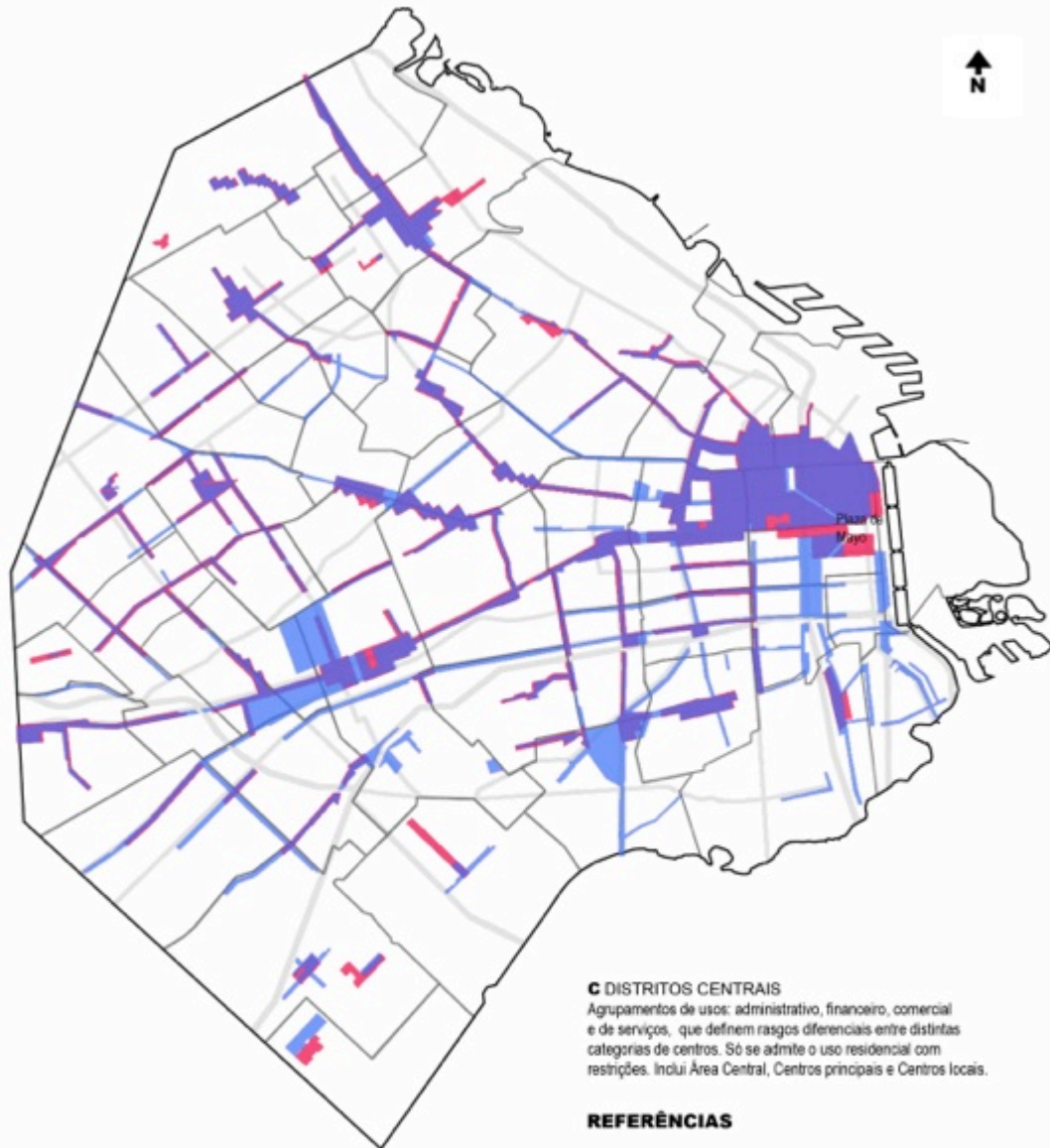
REFERENCIAS

-  **I DISTRITO INDUSTRIAL**
Zonas destinadas ao agrupamento das atividades manufatureiras e de serviços cujo área de impacto é predominantemente o Capital Federal e que pelas suas características abstrairam as condições de uso residencial em forma restringida.
-  **P DISTRITO PORTUARIO**
Área afetada à atividade portuária que requer condições especiais para seus desenvolvimentos.
-  **E DISTRITOS DE EQUIPAMENTO**
Áreas destinadas ao agrupamento das atividades comerciais e de serviços, que devem ser localizadas em zonas centrais ou residenciais.
Inclui Equipamento comercial, Equipamento geral, Equipamento local, Equipamento especial.
-  **C DISTRITOS CENTRAIS**
Agrupamentos de áreas administrativas, financeiras, comerciais e de serviços, que devem ser localizadas em zonas centrais, Centros Principais e Centros Locais.
-  **R 1 DISTRITOS RESIDENCIAIS**
Residência exclusiva de densidade média e média-baixa, com altura limitada. Zonas destinadas à localização predomina de habitação com o fim de garantir e preservar as boas condições de habitabilidade, abstrahindo, no caso das distritos residenciais gerais, suas conexões com o tradicional.
-  **R 2 DISTRITOS RESIDENCIAIS**
Residência geral de densidade alta e média. Zonas destinadas à localização predomina de habitação com o fim de garantir e preservar as boas condições de habitabilidade, abstrahindo, no caso das distritos residenciais gerais, suas conexões com o tradicional.
-  **U DISTRITOS URBANIZACIONES DETERMINADAS**
Compreendem a distritos que, com a finalidade de estabelecer ou preservar conjuntos urbanos diferenciados de usos, com o fim de regular a ocupação em matéria de uso, ocupação, subdivisão de lotes e platôea urbana.
-  **UP DISTRITO URBANIZACION PARQUE**
Áreas destinadas a reservas verdes e de uso público.
-  **UF DISTRITO URBANIZACION FUTURA**
Terreno de propriedade pública, ainda não urbanizado ou ocupado por residências e suas platôea de renovação futura, em zonas como as áreas destinadas ao uso público, zonas de uso público, zonas de uso privado, zonas de uso público, zonas de uso privado, zonas de uso público e desenvolvimento urbano integrado que exigem um plano de conjunto público, em base a normas e programas especiais.
-  **RU DISTRITOS RENOVACION URBANA**
Áreas que queiram desde a necessidade de uma reestruturação integral por distúrbios de alguns de seus setores ou sectores, por abstrahir a áreas transitorias de interesse público, por suas particulares condições de desarrollo nos aspectos físico e económico social.
-  **APH DISTRITO AREA DE PROTECCION HISTORICA**
Áreas, espaços ou conjuntos urbanos que por seus valores históricos, arqueológicos, singulares ou ambientais mereçam habitar claramente identificados como referências da cultura local.
-  **ARE DISTRITO AREA DE RESERVA ECOLOGICA**
Áreas que por sus caráter ambiental, sua configuração física e sua dinâmica evolutiva, dão lugar a conformação de ambientes naturais onde se destinam sectores de uso físico e físico possam se manter e perpetuar e se incluir dentro de suas áreas de uso público, seja mediante o transplante das condições habitadas ou com o fim de ser unificado.
-  **UP-APH** Áreas destinadas a espaços verdes de uso público consideradas áreas de patrimonio histórico, com suas respectivas correspondências.
-  **ME** Áreas afectadas por Normas Especiales determinadas por Ordenanza ou Ley Municipal.



Fuente: Elaboración propia sobre el zonamiento de CPN 2006.




ANEXO 3: CIDADE DE BUENOS AIRES - Superposição zoneamento C 1977/2006

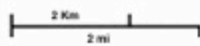


C DISTRITOS CENTRAIS

Agrupamentos de usos: administrativo, financeiro, comercial e de serviços, que definem rasgos diferenciais entre distintas categorias de centros. Só se admite o uso residencial com restrições. Inclui Área Central, Centros principais e Centros locais.

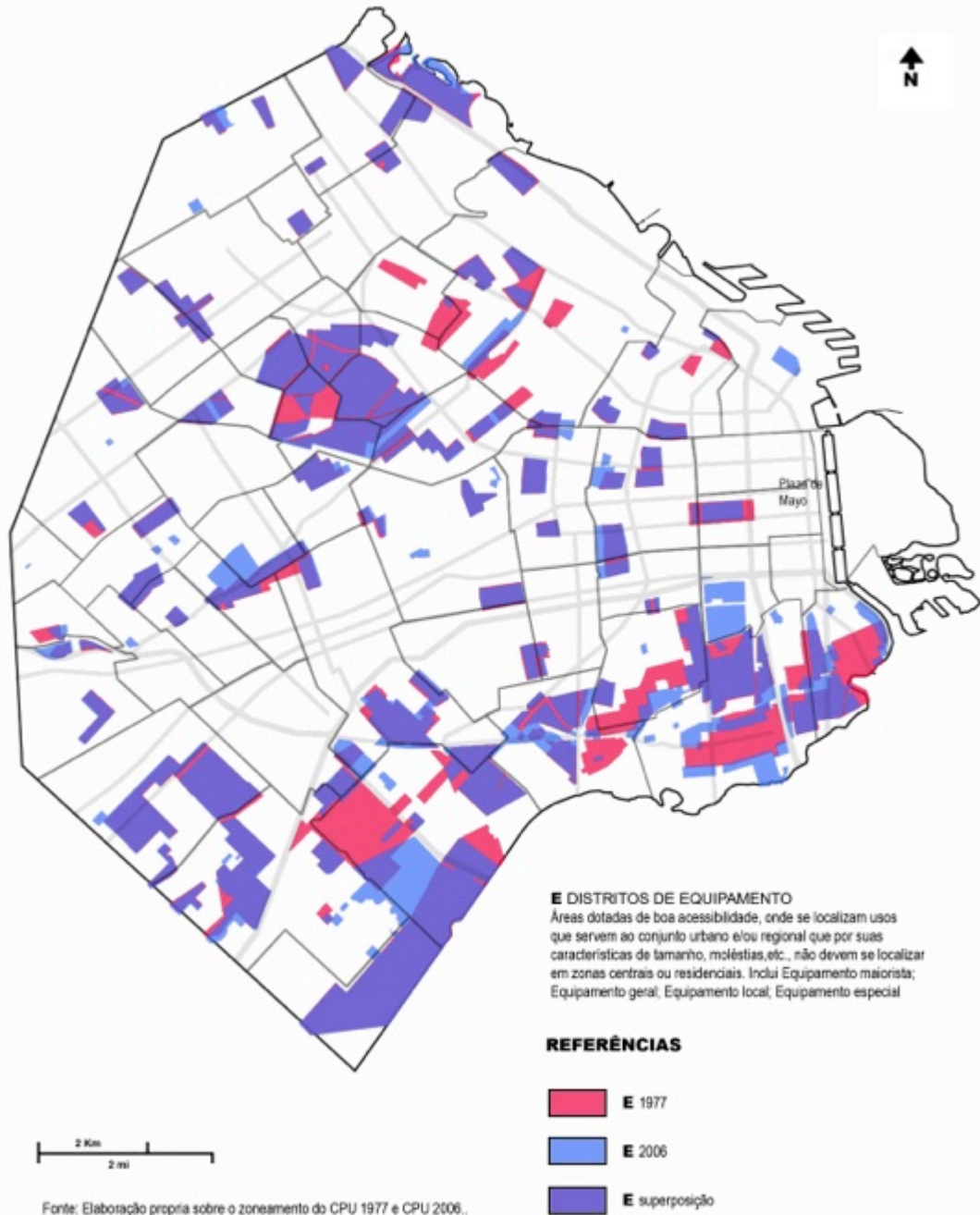
REFERÊNCIAS

-  **C 1977**
-  **C 2006**
-  **C superposição**

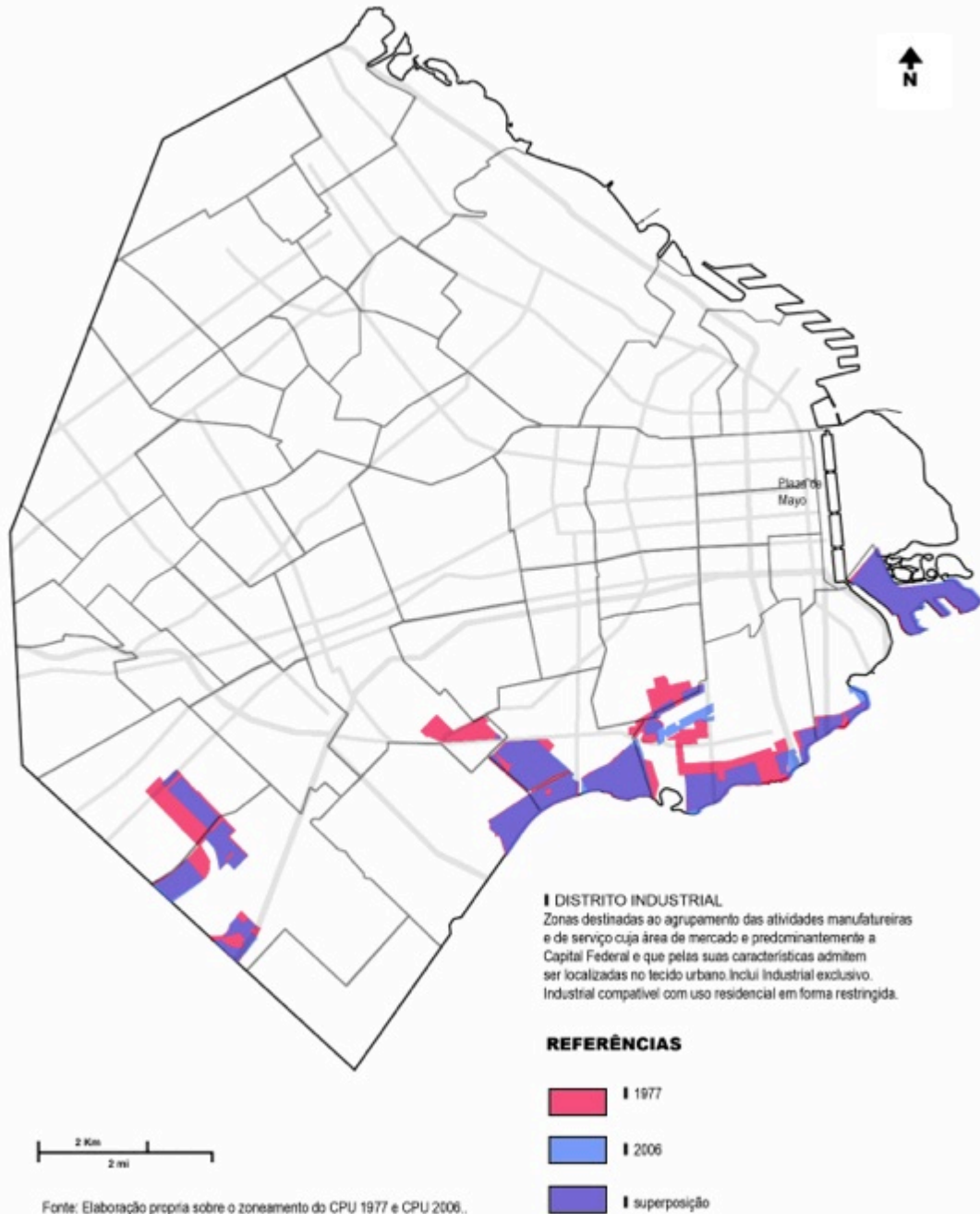


Fonte: Elaboração própria sobre o zoneamento do CPU 1977 e CPU 2006.

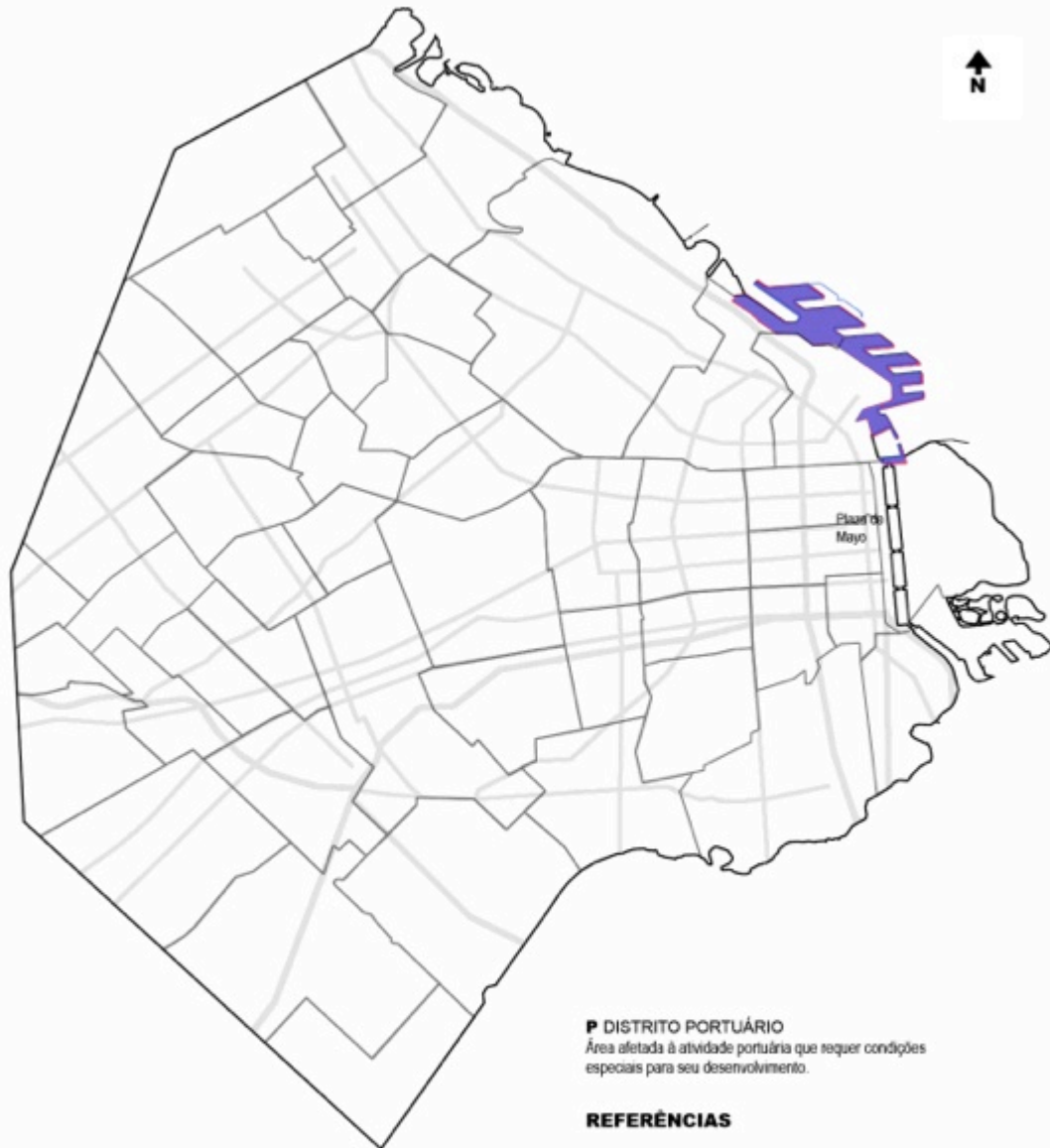
ANEXO 4: CIDADE DE BUENOS AIRES - Superposição zoneamento E 1977/2006



ANEXO 5: CIDADE DE BUENOS AIRES - Superposição zoneamento | 1977/2006






ANEXO 6: CIDADE DE BUENOS AIRES - Superposição zoneamento P 1977/2006



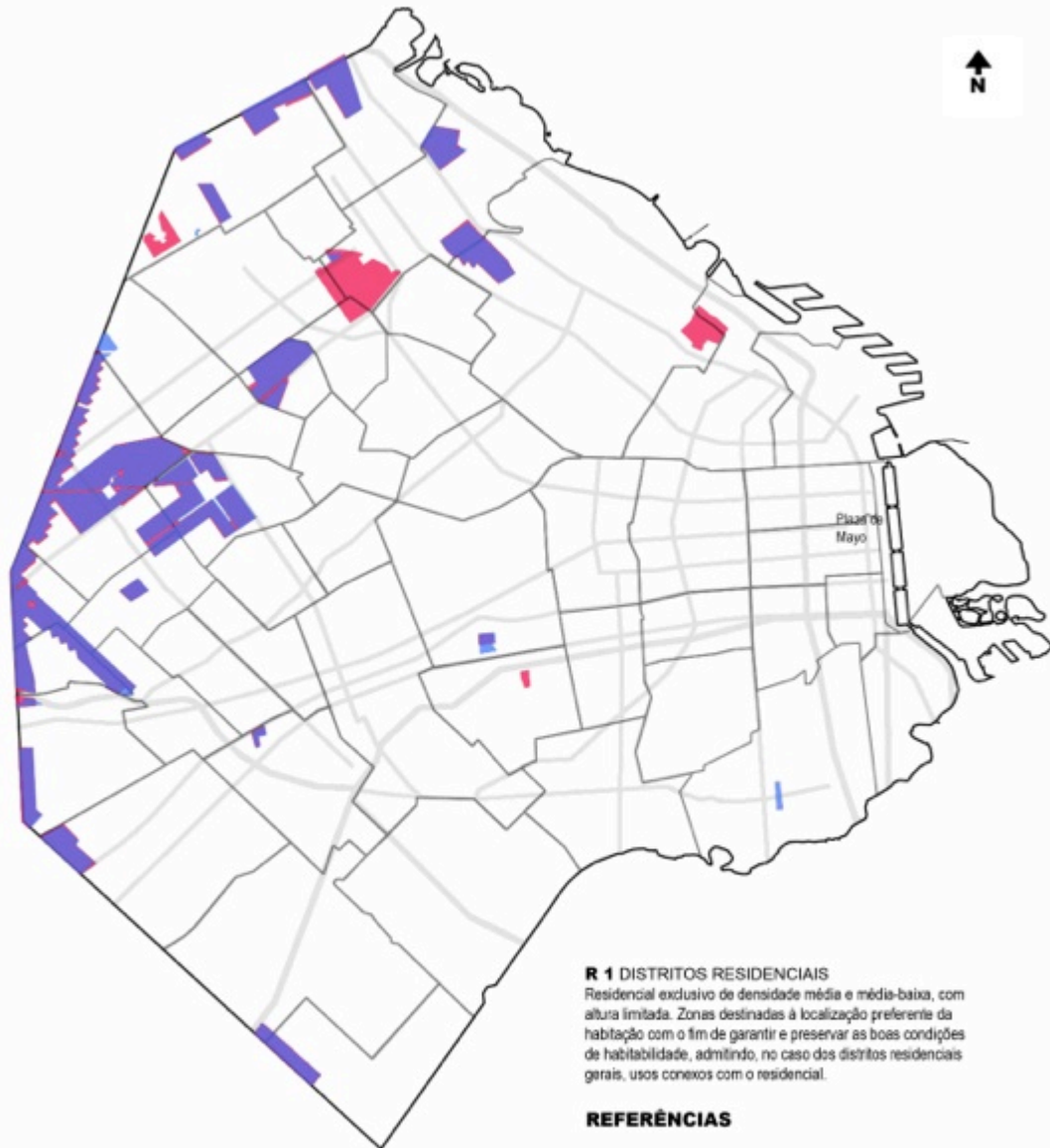
P DISTRITO PORTUÁRIO
Área afetada à atividade portuária que requer condições especiais para seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

-  **P 1977**
-  **P 2006**
-  **P superposição**

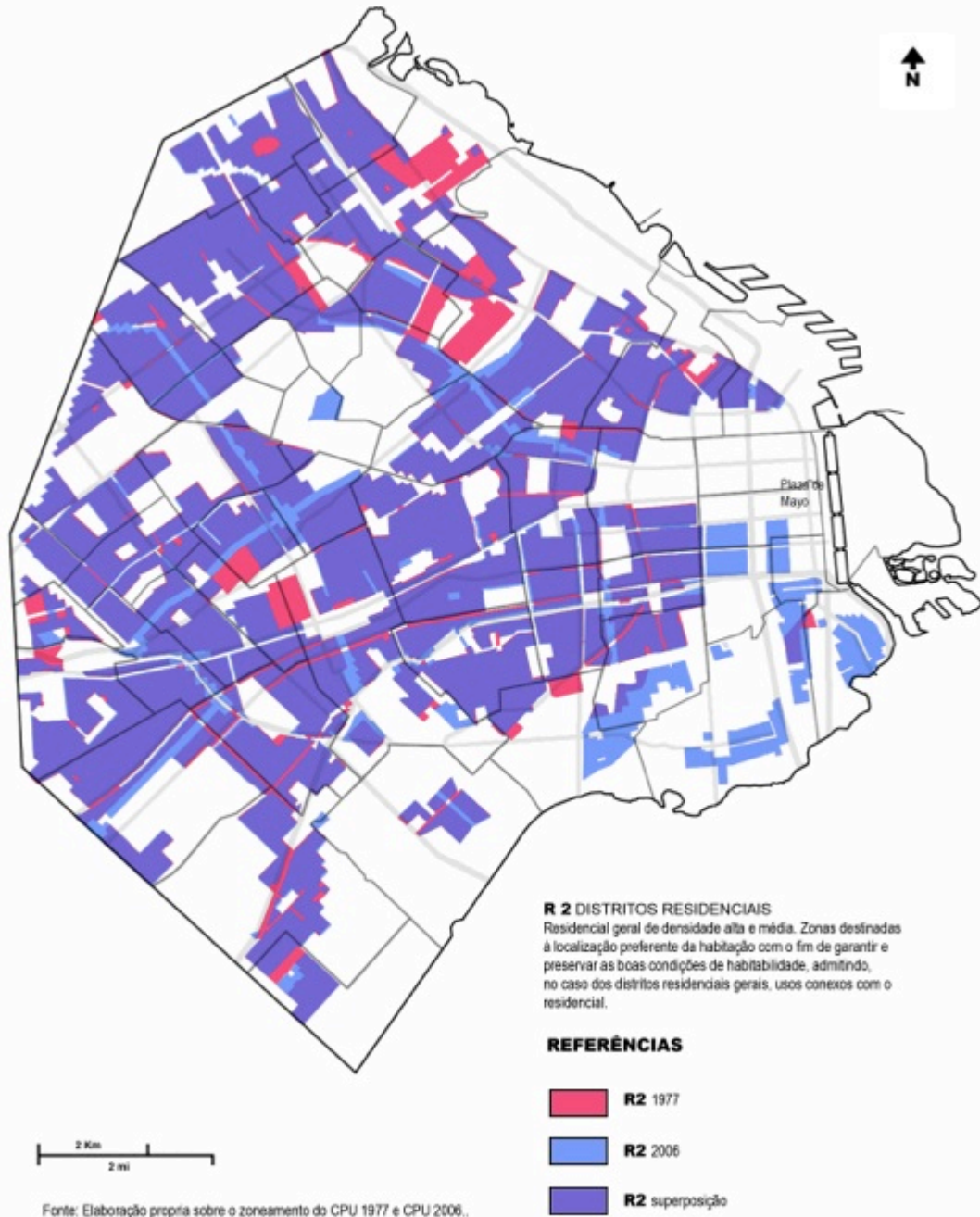
Fonte: Elaboração própria sobre o zoneamento do CPU 1977 e CPU 2006.

ANEXO 7: CIDADE DE BUENOS AIRES - Superposição zoneamento R1 1977/2006

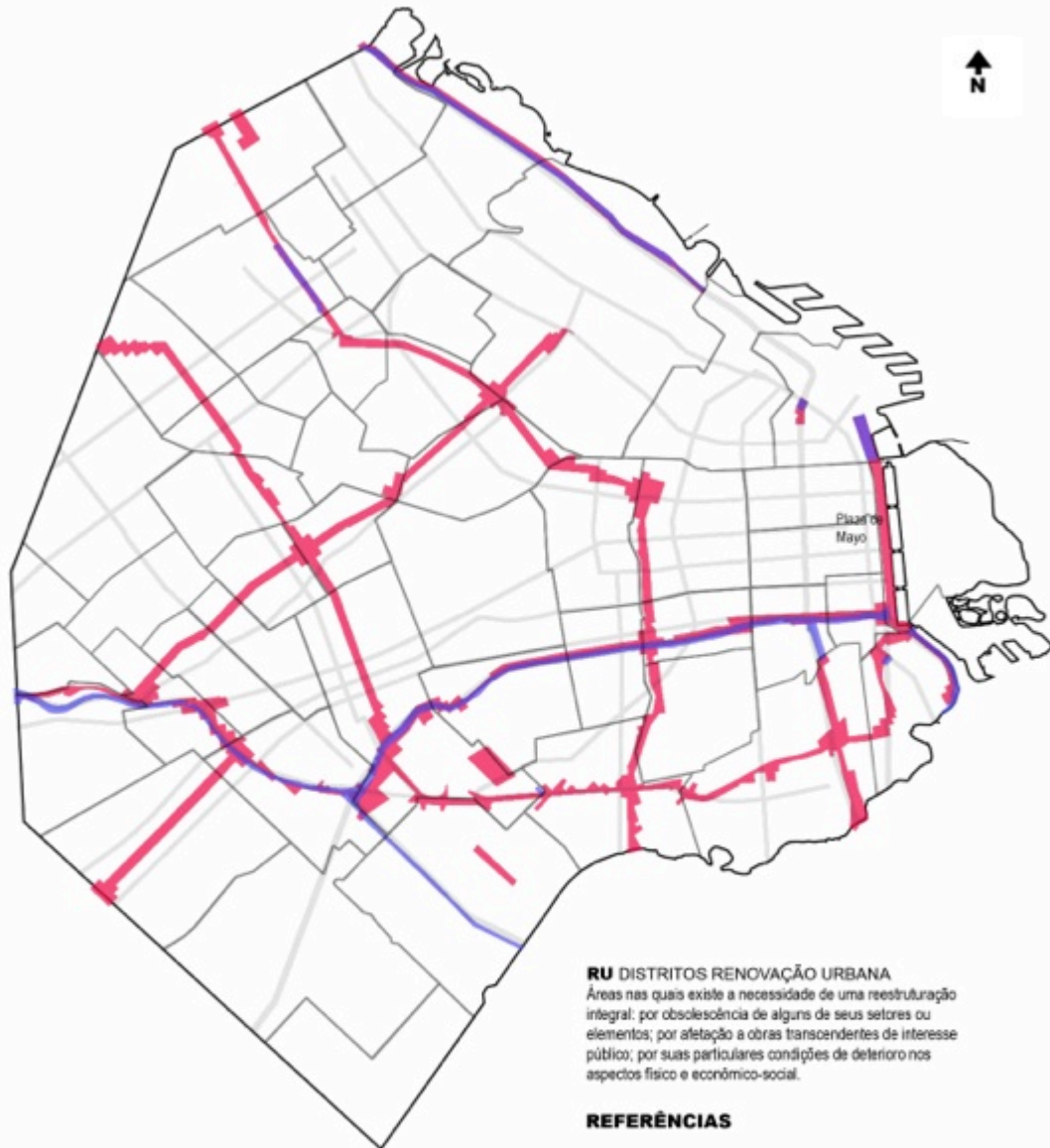


Fonte: Elaboração própria sobre o zoneamento do CPU 1977 e CPU 2006.

ANEXO 8: CIDADE DE BUENOS AIRES - Superposição zoneamento R2 1977/2006



ANEXO 9: CIDADE DE BUENOS AIRES - Superposição zoneamento RU 1977/2006



RU DISTRITOS RENOVACÃO URBANA

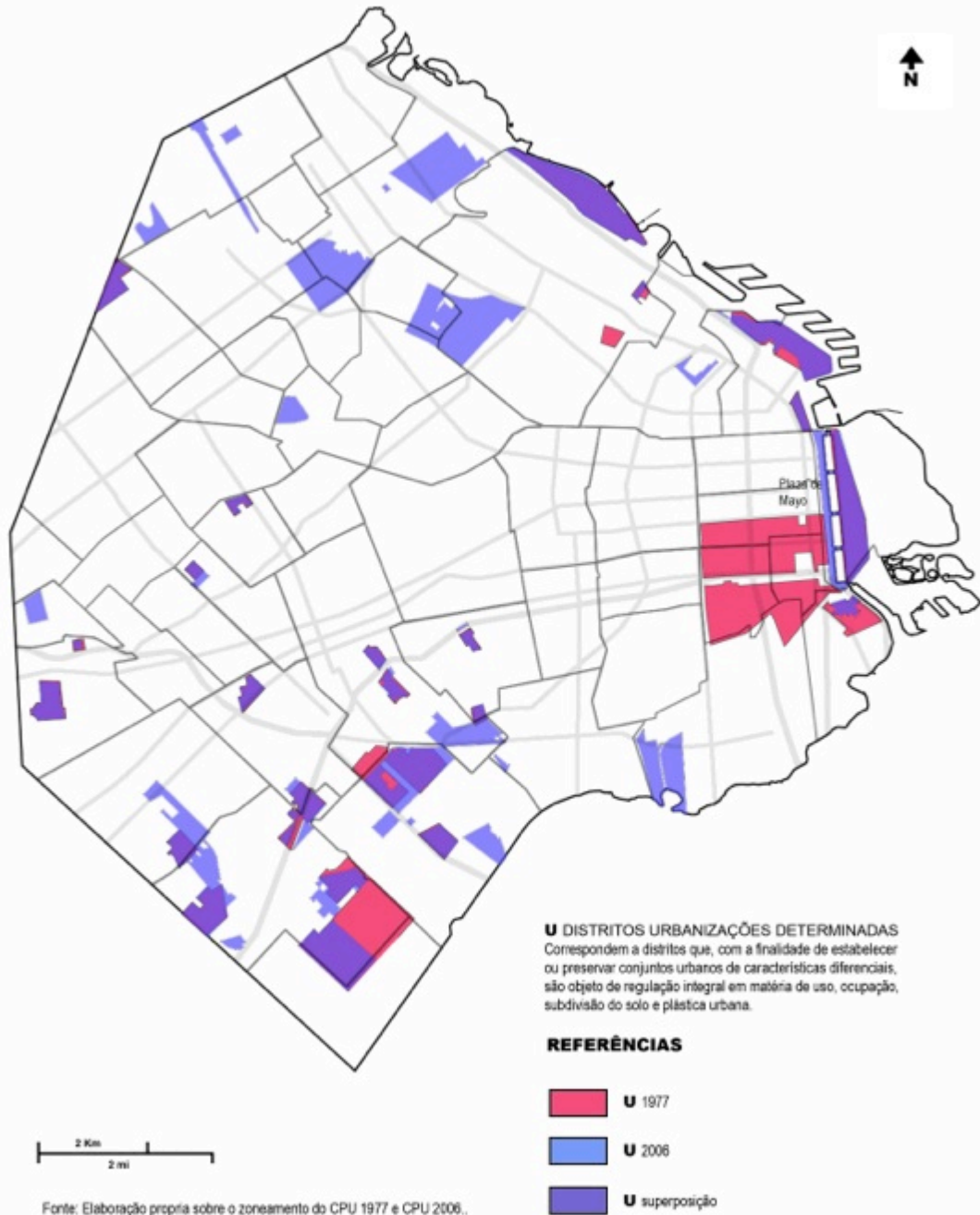
Áreas nas quais existe a necessidade de uma reestruturação integral: por obsolescência de alguns de seus setores ou elementos; por afetação a obras transcendentais de interesse público; por suas particulares condições de deterioro nos aspectos físico e econômico-social.

REFERÊNCIAS

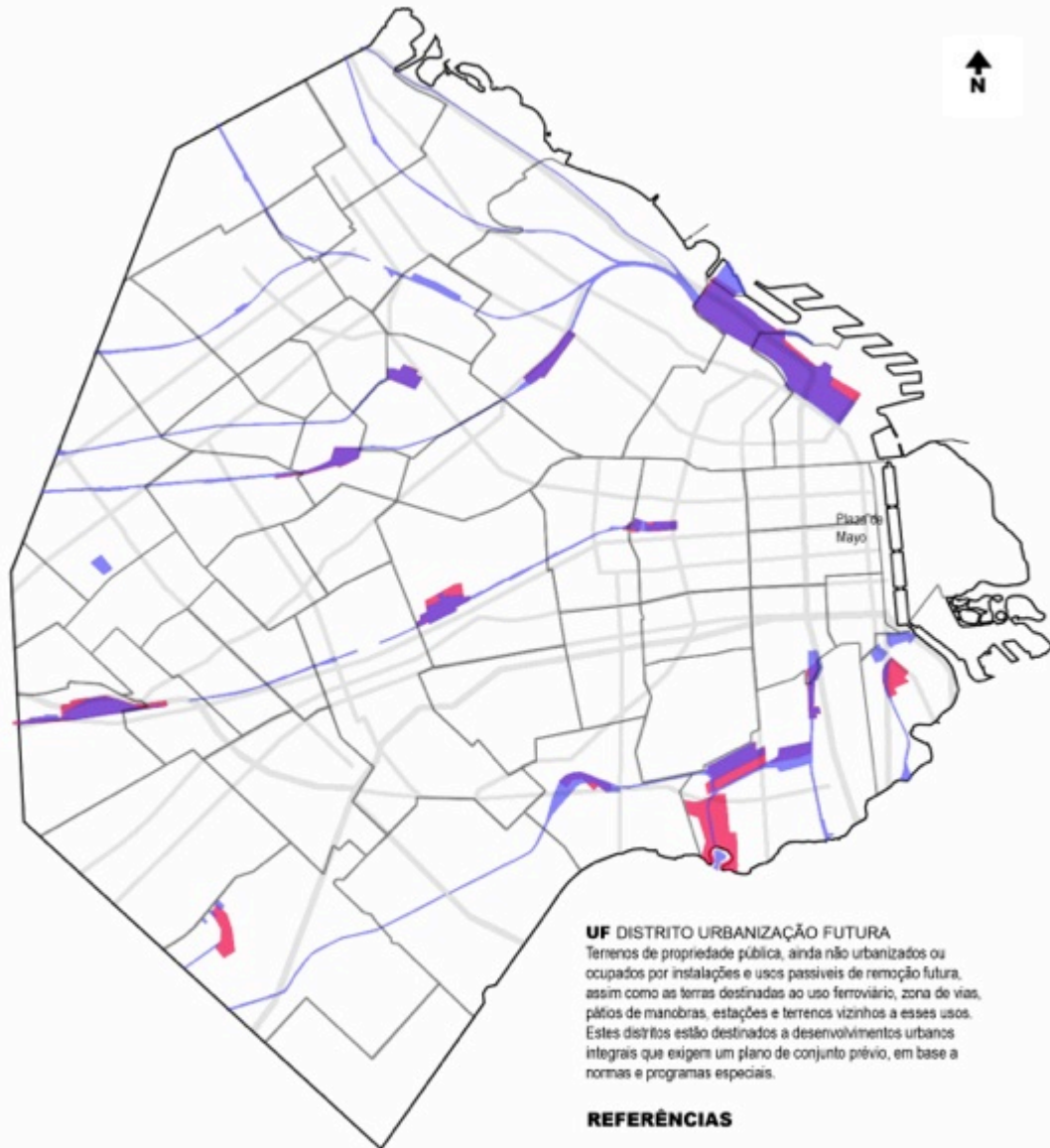
-  **RU 1977**
-  **RU 2006**
-  **RU superposição**

Fonte: Elaboração própria sobre o zoneamento do CPU 1977 e CPU 2006.

ANEXO 10: CIDADE DE BUENOS AIRES - Superposição zoneamento U 1977/2006

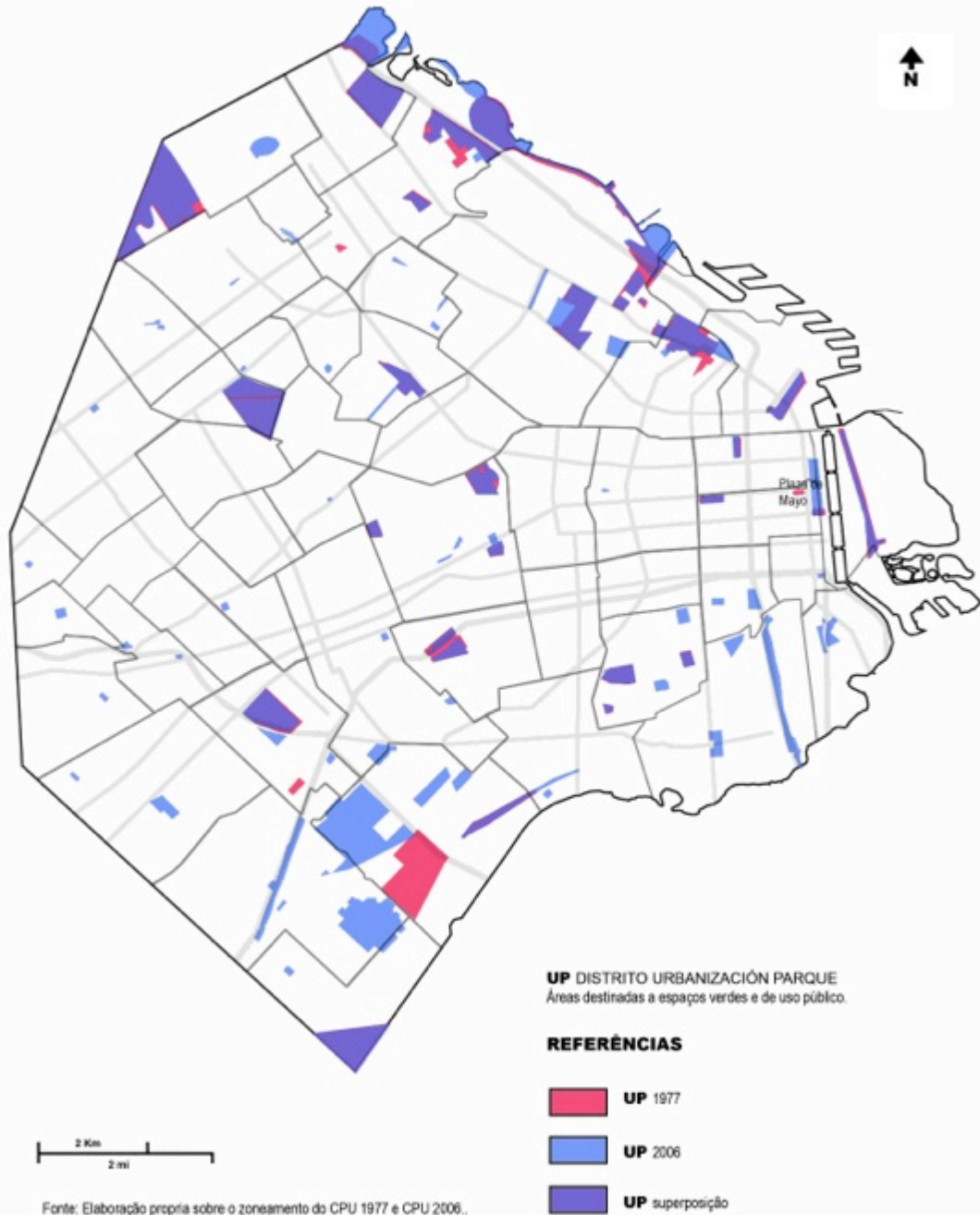


ANEXO 11: CIDADE DE BUENOS AIRES - Superposição zoneamento UF 1977/2006

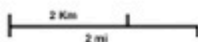
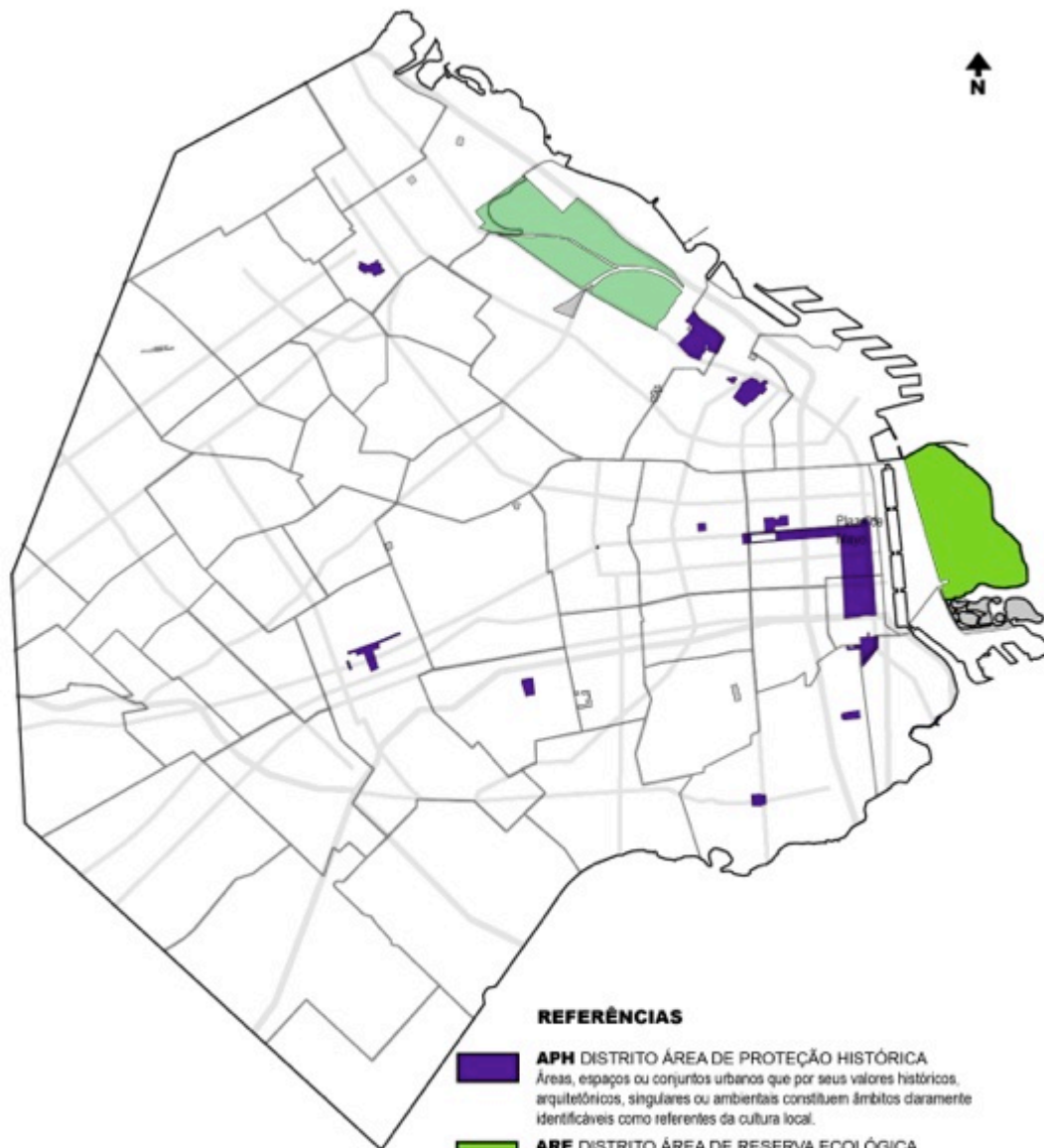


Fonte: Elaboração própria sobre o zoneamento do CPU 1977 e CPU 2006.

ANEXO 12: CIDADE DE BUENOS AIRES - Superposição zoneamento UP 1977/2006







ANEXO 13: CIDADE DE BUENOS AIRES - Novos Zoneamentos 2006



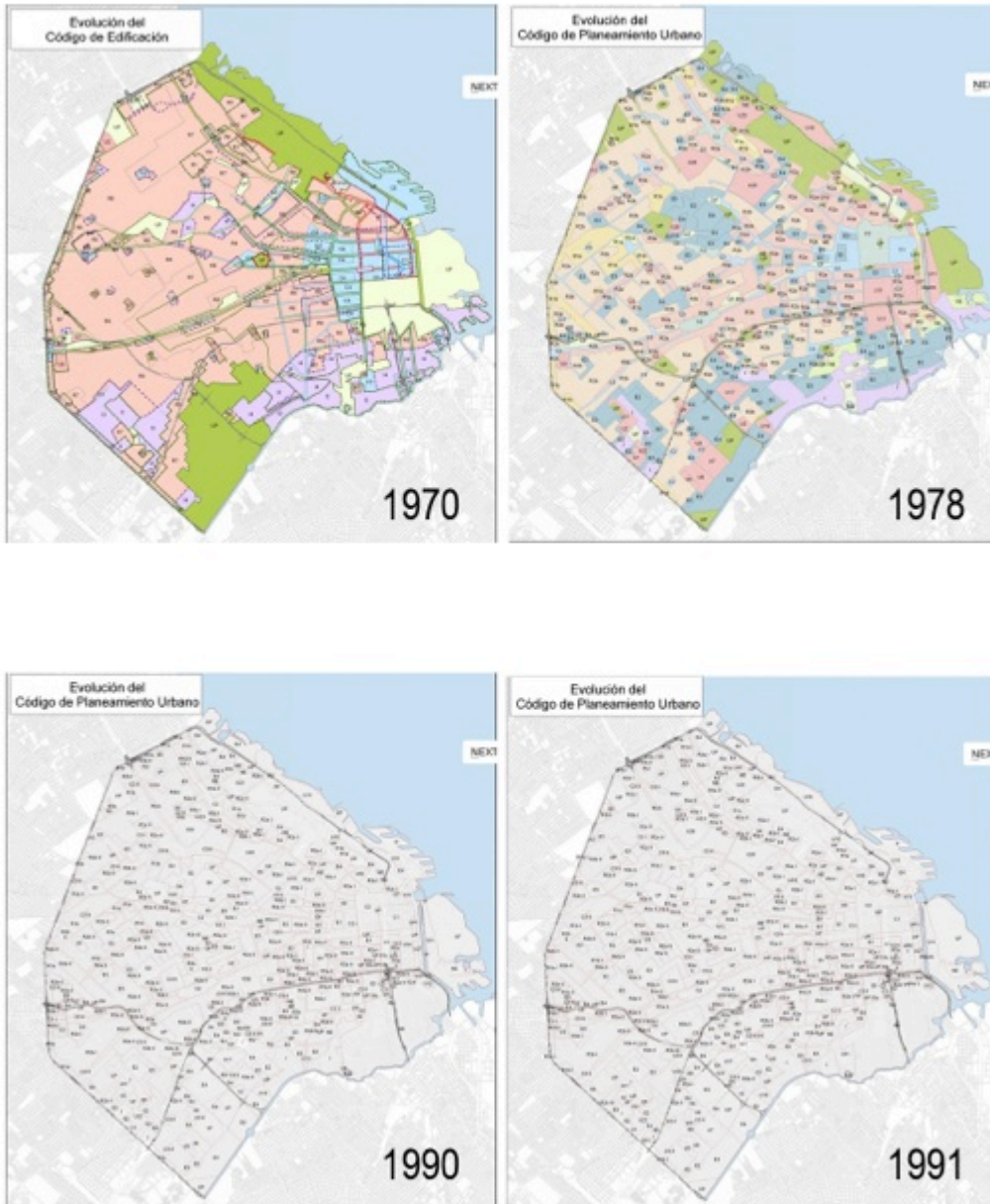
Fonte: Elaboração própria sobre o zoneamento do CPU 1977 e CPU 2006..

REFERÊNCIAS

-  **APH** DISTRITO ÁREA DE PROTEÇÃO HISTÓRICA
Áreas, espaços ou conjuntos urbanos que por seus valores históricos, arquitetônicos, singulares ou ambientais constituem âmbitos claramente identificáveis como referentes da cultura local.
-  **ARE** DISTRITO ÁREA DE RESERVA ECOLÓGICA
Áreas que por seu caráter ambiental, sua configuração física e sua dinâmica evolutiva, dão lugar a conformação de ambientes naturais onde as distintas espécies de sua flora e fauna possam se manter a perpetuidade ou incluso aumentar sua densidade, seja mediante o manutenção das condições naturais ou com o aporte de um manejo científico.
-  **UP-APH** Áreas destinadas a espaços verdes e de uso público consideradas áreas de patrimônio histórico, com suas restrições correspondentes.
-  **NE** Áreas afetadas por Normas Especiais determinadas por Ordenança ou Lei Municipal.

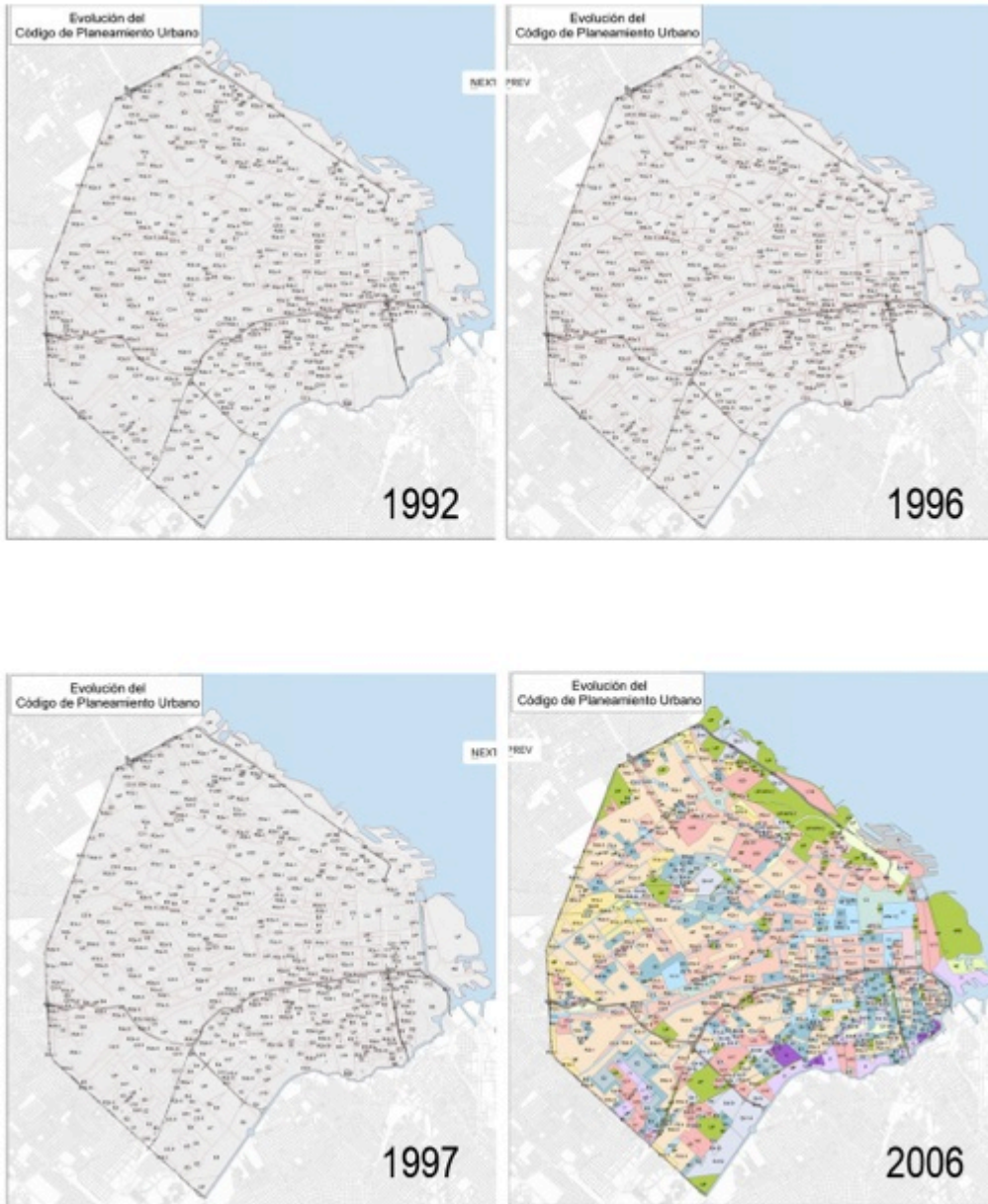
Evolução do zoneamentos dos CPUs 1970-2011

Zoneamientos 1970/78/90/91



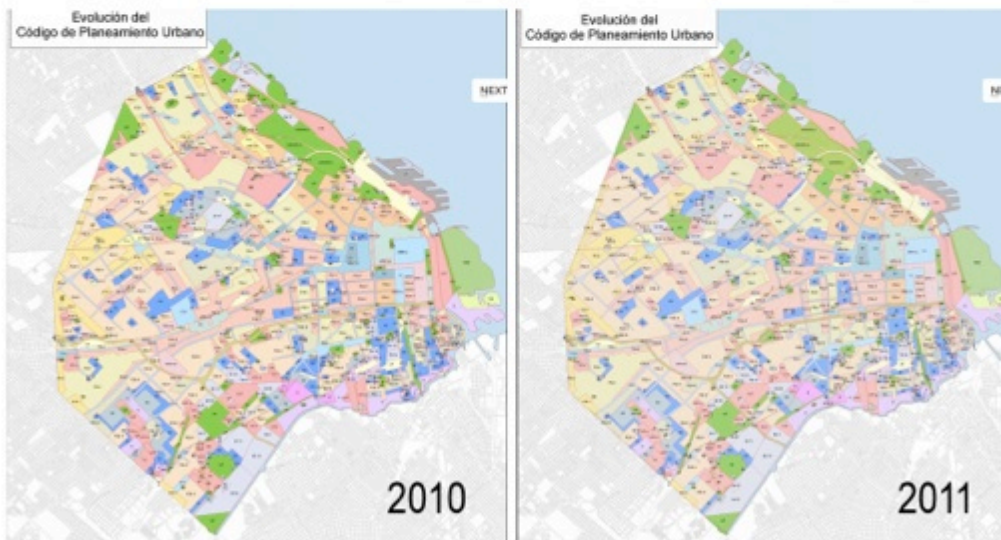
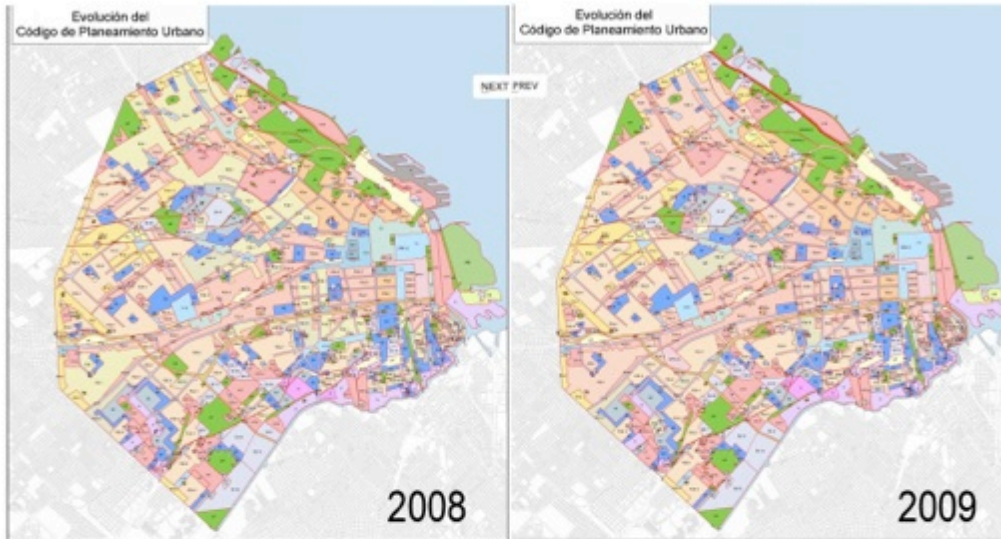
Fonte: <http://www.ssplan.buenosaires.gob.ar>

Zoneamientos 1992/96/97/2006



Fonte: <http://www.ssplan.buenosaires.gob.ar>

Zoneamientos 2008/9/10/11



Fonte: <http://www.ssplan.buenosaires.gob.ar>