

El poder municipal y la estructuración del espacio urbano: el caso de Presidente Prudente (Brasil)¹

OSCAR SOBARZO MIÑO²

Instituto de Geografía
Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN

El espacio urbano es el reflejo de diversas acciones acumuladas en el tiempo, siendo una de las más importantes aquellas relacionadas al comportamiento del poder público. En el caso de Presidente Prudente (Brasil), el poder municipal ha dejado su marca en la ciudad, ya sea por omitirse en su papel fiscalizador o por medio de acciones directas que han influido fuertemente en la estructuración actual del espacio urbano.

RESUMO

O espaço urbano é o reflexo de um conjunto de ações acumuladas com o tempo, sendo uma das mais importantes aquelas que têm relação com o comportamento do poder público. No caso de Presidente Prudente (Brasil), o poder municipal tem deixado a sua marca na cidade, pela sua omissão na hora da fiscalização, ou pelas ações diretas que tem desenvolvido, as quais têm influenciado fortemente a estruturação atual do espaço urbano.

INTRODUCCION

Según visiones asociadas a la tradición ecológica urbana, el espacio urbano es concebido como una instancia en que el libre juego de la oferta y la demanda, y la competencia entre los consumidores de suelo urbano, determinan el proceso de crecimiento y las características que la ciudad asume con el transcurso del tiempo. Sin embargo, la realidad urbana se presenta más compleja que esta simple representación.

En efecto, en la ciudad actual podemos identificar, en términos generales, tres principales agentes que intervienen en la dinámica urbana: el Estado, las empresas inmobiliarias y los consumidores.

El actuar de cada uno de estos agentes es diferenciado y la relación entre ellos está lejos de ser equilibrada. Por una parte, el Estado orienta el crecimiento de la ciudad a través de políticas y programas urbanos, habitacionales y sociales.

Según Beltráo Sposito (1991), la acción del Estado en la ciudad se verifica a través de sus roles de legislador, administrador, financiador y tributador, además de su capacidad de materializar proyectos de inversiones en infraestructuras y viviendas.

En el caso de las empresas inmobiliarias, se trata del agente que materializa la ciudad, con un interés lógico de obtención de lucros, para lo cual, en muchas ocasiones, se aprovecha y hasta orienta las decisiones del poder público y genera procesos especulativos.

En relación a los consumidores, su papel en la producción de la ciudad es evidentemente menor que el de los dos agentes identificados previamente, ya que, generalmente, ellos por sí solos no determinan las características que asume el proceso de expansión del tejido urbano, limitándose a confirmar y seguir las tendencias de las empresas inmobiliarias y del Estado.

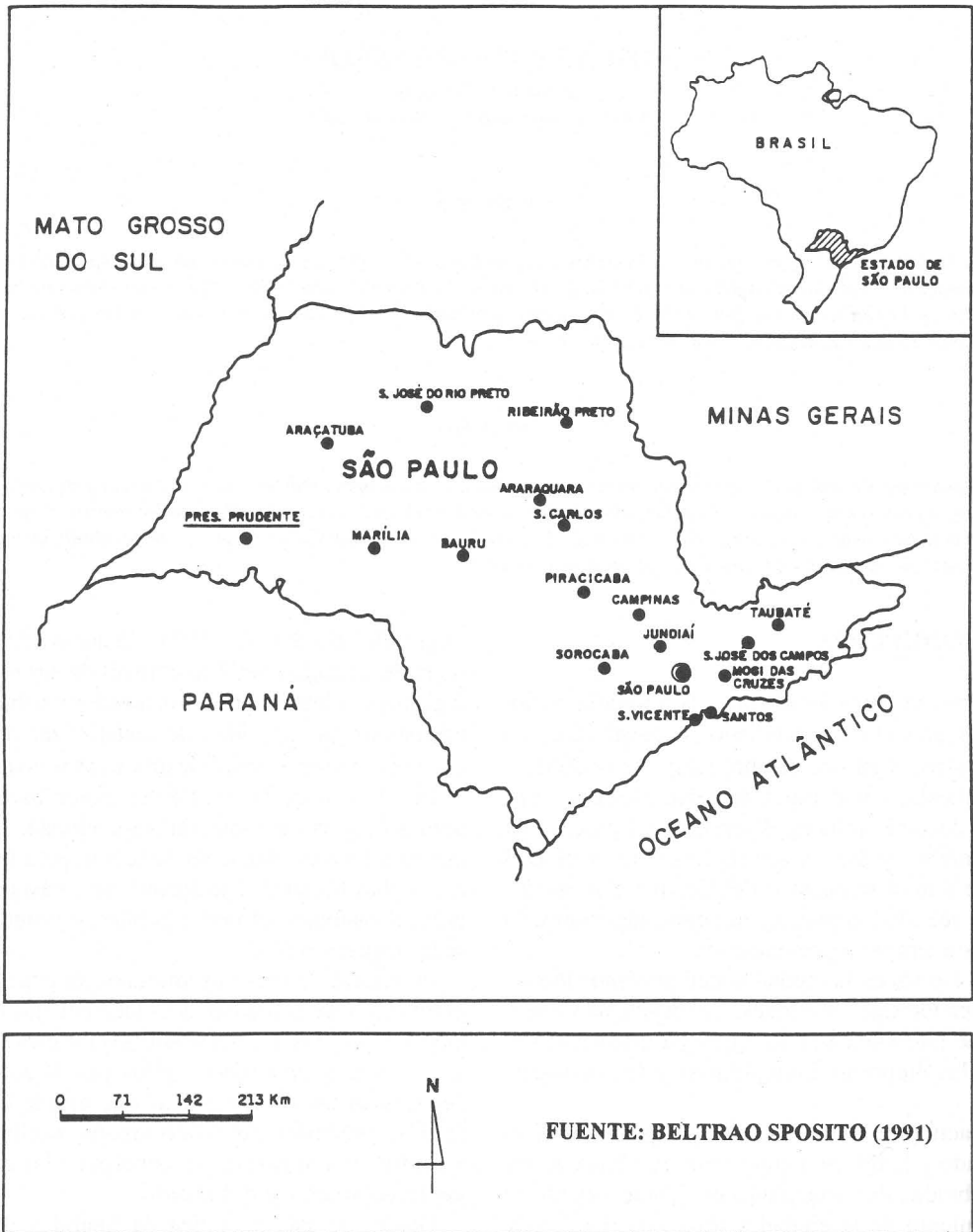
Dentro de esta dinámica, la finalidad de este artículo es contribuir, a través de la presentación de un estudio de caso, a la comprensión del comportamiento del poder público frente al espacio urbano. En este caso específico, se trata de las acciones del poder municipal sobre la ciudad brasileña de Presidente Prudente.

Este núcleo urbano se localiza en el extremo oeste del Estado de São Paulo, a 560 km de la capital, en una posición periférica en relación al resto del espacio estadual (figura 1). Su población alcanzaba, en 1996, los 162.264 habitantes,

1 Este artículo expone parte de los resultados de la tesis de Magister del autor, titulada "A segregação socioespacial em Presidente Prudente: análise dos condomínios horizontais", defendida en mayo de 1999 en la Universidade Estadual Paulista (UNESP) - Campus de Presidente Prudente - São Paulo - Brasil.

2 Becario del Programa de Estudiantes en Convenio - PECI PG - del Gobierno brasileño.

FIGURA 1
PRESIDENTE PRUDENTE - LOCALIZACION



correspondiendo a una ciudad de tamaño medio según la realidad urbana de Brasil.

En términos generales, el objetivo de este trabajo es analizar la manera en que las decisiones del poder municipal de Presidente Prudente influyeron en la estructuración actual de la ciudad. En este sentido, interesa demostrar cómo, especialmente a partir de 1970, las acciones de las diferentes administraciones contribuyeron para agu-

dizar la diferenciación y la fragmentación social del espacio urbano.

Desde el punto de vista metodológico, esta comunicación es el resultado de un levantamiento bibliográfico sobre la evolución de la ciudad de Presidente Prudente, así como de algunas informaciones recopiladas en la Secretaría de Planificación de la respectiva municipalidad.

EL ESPACIO URBANO: ALGUNOS ASPECTOS TEORICOS

Para abordar el tema de la estructuración y de las características del espacio urbano resulta fundamental la superación de las visiones llamadas "ecológicas" o "clásicas", para las cuales la ciudad se organiza y se desarrolla en función de las fuerzas competitivas de la oferta y de la demanda, en un proceso en que el mercado es neutro y transparente, y ejerce un papel de árbitro que resuelve, de manera siempre óptima, los problemas entre los distintos actores urbanos (Melazzo, 1993).

Es evidente que el mercado no es neutro ni transparente y que la oferta y la demanda no son los únicos procesos que actúan en la ciudad. Desde otro punto de vista, no todos los habitantes poseen la misma capacidad para participar en esta dinámica, así como existen algunos actores que con sus acciones determinan fuertemente las características del espacio urbano, principalmente el Estado y las empresas inmobiliarias. En este contexto, es preciso avanzar hacia una definición que refleje de mejor forma la complejidad que significa el espacio urbano.

Los autores ligados a las ideas provenientes de la Economía Política Marxista acuñaron el término "producción del espacio urbano", el cual, pese al simplismo con que es tratado por algunos, ayuda a evidenciar la complejidad y la multiplicidad de factores que intervienen en la ciudad.

A partir de este concepto, el espacio urbano es tratado como un producto de la organización social, que refleja, por tanto, sus diferencias y contradicciones, y que es influenciado por una variedad de factores: políticos, económicos, culturales e ideológicos. En esta perspectiva, aunque con algunas diferencias, se enmarcan los aportes de Castells (1977), Lefebvre (1983) y Santos (1994).

Un autor que se esfuerza por clarificar todavía más esta visión es Gottdiener (1993), el cual caracteriza el espacio urbano actual principalmente por los siguientes aspectos:

- La ciudad es producida, históricamente, por el sistema de organización social que involucra fuerzas económicas, políticas y culturales, relacionadas entre sí, además de modos de comportamiento voluntarios.
- El sector inmobiliario y el Estado son los principales agentes productores del espacio urbano.
- Desde el punto de vista ideológico, la producción de la ciudad se inserta dentro de la ideología "pro-crecimiento", que coloca el creci-

miento económico como el objetivo fundamental de la sociedad.

- El resultado final del actual proceso de producción del espacio urbano es la desigualdad, que, manifestada en el espacio, fragmenta la ciudad y segrega a la población según sus características socioeconómicas.

A continuación se analizarán, en el caso de Presidente Prudente, dos de los aspectos identificados por Gottdiener: el papel del Estado (en este caso del poder municipal) en la producción del espacio urbano y el resultado de este proceso, una ciudad fragmentada socioespacialmente.

EL ESPACIO URBANO DE PRESIDENTE PRUDENTE

El origen de la ciudad

El surgimiento de la ciudad de Presidente Prudente, el día 14 de septiembre de 1917, puede ser explicado por dos elementos: la expansión del cultivo del café hacia el interior del Estado de São Paulo, a comienzos del siglo XX, y la especulación de tierras en la región que acompañó a este proceso (Abreu, 1972).

La ciudad nació a partir de dos núcleos: la Villa Goulart y la Villa Marcondes, que se desarrollaron en frente a la estación ferroviaria, el primero al oeste y el segundo al este. La Villa Goulart surgió por el deseo del terrateniente Francisco de Paula Goulart de contar con un núcleo urbano que atrajera compradores para las tierras que él mismo vendía en los alrededores. De igual forma, la Villa Marcondes nació con un objetivo especulativo y comercial, siendo en este caso el terrateniente José Soares Marcondes el interesado en la venta de sus tierras, para lo cual llegó incluso a formar una compañía de colonización de alcance internacional (Abreu, 1972).

El posterior crecimiento de ambos núcleos significó su fusión. Con la creación del Municipio, en 1921, la ciudad tomó el nombre de la estación ferroviaria: Presidente Prudente³ (Abreu, 1996).

Las acciones del poder municipal y la estructura urbana

La vida de la ciudad se caracterizó hasta finales de la década de 50 por la presencia de un go-

3 Nombre dado en honor a Prudente de Moraes, el primer presidente civil y electo de Brasil, que gobernó el país entre 1894 y 1898.

bierno municipal populista, fuertemente asistencialista y paternalista (Abreu, 1996).

Dicho comportamiento del poder municipal en este período no fue neutro en relación a la estructura urbana y dejó una huella que aún en el presente se puede observar. Según Sposito (1990), en este período "la informalidad en la organización del territorio urbano, característica del *coronelismo* y del populismo típico del oeste del estado de São Paulo, construyó y transformó la ciudad en un conjunto de loteos y de lotes irregulares (desde el punto de vista legal), calles discontinuas y de dimensiones tales que perjudicaban la circulación y que presentaban una ocupación heterogénea (en términos funcionales)".

En la década de 60, aun cuando el gobierno local mantuvo las características populistas, se tomaron medidas orientadas a la regularización legal de los loteos, con el objetivo de ampliar la entrada de recursos financieros provenientes de los impuestos territoriales urbanos.

En función del análisis presentado hasta aquí es posible detectar cómo el gobierno municipal, principalmente por omitirse en su rol fiscalizador y asumir una política de "dejar hacer", influyó fuertemente en las características que asumió el proceso de crecimiento de la ciudad.

A partir de 1970, además de la omisión, el poder municipal interviene en la ciudad a través de medidas concretas. En esta etapa las administraciones se caracterizan por una gestión denominada "empresarial"⁴, siendo dos las principales medidas que llevaron a cabo: el aumento de los impuestos territoriales y el aumento del límite urbano (Beltráo Sposito, 1983).

El aumento del impuesto territorial, según Beltráo Sposito (1983), en una primera lectura puede aparecer como una medida justa sobre los propietarios urbanos, sin embargo, en el fondo se convirtió en una política de distribución o redistribución de la población en el territorio de la ciudad, ya que castigó, en términos proporcionales, más intensamente a los propietarios de menores ingresos y los obligó, muchas veces, a vender y migrar para otras áreas de la ciudad más baratas. Por el contrario, los propietarios de mayores ingresos, en función de su capacidad de asumir los mayores impuestos, no fueron afectados por esta dinámica.

En este sentido, el aumento de los impuestos territoriales urbanos provocó un verdadero proceso de "selección" de los habitantes en los distintos barrios de la ciudad, en función de sus capacidades financieras. En otras palabras, el gobierno local estimuló, consciente o inconscientemente, la fragmentación social del espacio urbano.

Si a esta dinámica generada por el aumento de los impuestos sumamos las consecuencias que tuvo la política de inversiones urbanas del poder municipal, conseguimos conformar un cuadro donde la tendencia a la diferenciación socioespacial se identifica claramente. En este contexto, los trabajos de Beltráo Sposito (1983), Hora y Silva (1991) y Silva (1994) demuestran cómo a partir de la ejecución de algunos proyectos urbanos municipales fueron valorizadas las áreas adyacentes, con lo cual se incentivó la salida de dichas áreas de los sectores poblacionales de menor poder adquisitivo y la llegada de nuevos propietarios de mayores ingresos que pasaron a usufructuar de dichos proyectos de mejoramiento urbano.

Finalmente, en relación al aumento del límite urbano, ésta también fue una política que provocó discriminación, ya que al ampliarse excesivamente el área urbanizable se posibilitó e incentivó la proliferación de loteos periféricos, desconectados del conjunto compacto de la ciudad y con grandes carencias de infraestructura, destinados a los sectores poblacionales de menores recursos económicos (Beltráo Sposito, 1983). Además, con esta expansión discontinua de la ciudad, fueron valorizadas las tierras intermedias, incentivando fuertes procesos de especulación inmobiliaria.

Actualmente, en función de la dinámica expuesta, la ciudad de Presidente Prudente se presenta como un espacio fragmentado socialmente. Esta situación puede ser observada en la figura 2, la cual resume un esfuerzo por caracterizar, a partir de variables socioeconómicas y ambientales⁵, los distintos barrios de la ciudad según su grado de inclusión o exclusión social (Mendes et al, 1998).

A partir de la citada figura es posible establecer que la mayor exclusión social se concentra en los barrios periféricos de la ciudad, específicamente en las zonas este, norte y oeste. Como se analizara a continuación, esta distribución se re-

⁴ Empresarial no sólo por el abandono del populismo extremo del período anterior, también porque varios empresarios de la ciudad llegaron al cargo de Alcalde. En verdad, las administraciones municipales de Presidente Prudente nunca han abandonado totalmente las prácticas populistas.

⁵ Las variables utilizadas fueron las siguientes: ingreso familiar, nivel educacional de la población, disponibilidad de agua potable, alcantarillado y recolección de residuos domiciliarios, mortalidad infantil, nivel de violencia urbana, localización de vertederos clandestinos, grado de accesibilidad al centro de la ciudad y disponibilidad de áreas verdes.

laciona directamente con las acciones del poder municipal analizadas anteriormente.

En efecto, con la ampliación del límite urbano proliferaron, en los sectores este, norte y oeste de la ciudad, loteos periféricos destinados a la población de menores ingresos, los cuales, además del factor distancia, se caracterizaron y aún se caracterizan por la deficiente infraestructura: falta de alcantarillado, veredas, pavimentación y arborización de calles, deficientes servicios de locomoción colectiva e inexistencia de servicios comerciales y comunitarios.

Desde otro punto de vista, el poder municipal fue responsable por la creación de estas áreas de exclusión social, ya que se omitió a la hora de cumplir su papel fiscalizador. Este elemento es destacado por Sposito (1990), quien demuestra que, según el Código de Obras del Municipio de Presidente Prudente, era necesario para la comercialización de un loteo habitacional que éste dispusiera de agua potable, alcantarillado, calles pavimentadas, energía eléctrica y arborización. En la realidad, las autoridades no hicieron respetar la legislación y así contribuyeron a aumentar la fragmentación social del espacio urbano prudentino.

En relación a las áreas de mayor inclusión social, éstas corresponden, en términos generales, al área central de la ciudad, así como a parte de la periferia oeste y la periferia sur (figura 2), donde se localizan, preferentemente, los barrios de los grupos de ingresos medios y altos.

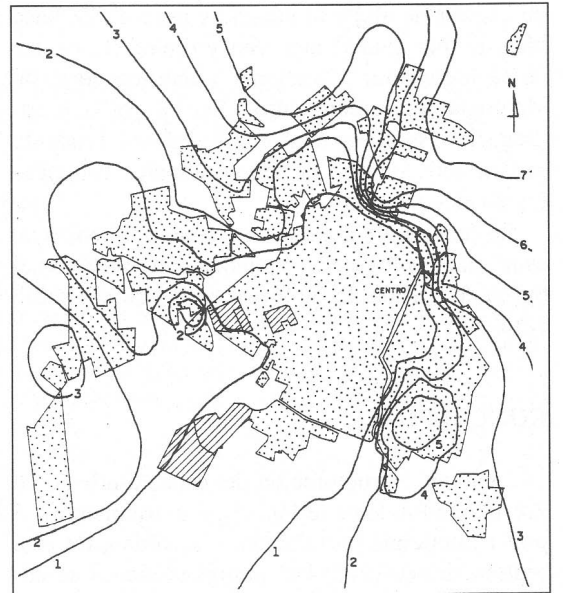
Resulta importante, en función del objetivo de esta comunicación, destacar que el comportamiento del poder municipal en estas áreas fue muy diferente de aquel observado en las zonas periféricas donde se concentran los grupos de bajo poder adquisitivo. En efecto, en proyectos inmobiliarios desarrollados en las áreas identificadas como de inclusión social, el poder local no renunció a su papel fiscalizador e hizo cumplir la legislación que obligaba a las empresas inmobiliarias a dotar de infraestructura a los nuevos barrios.

El caso más extremo de este actuar desigual del gobierno municipal puede ejemplificarse en los condominios horizontales, que concentran parte de los grupos de mayores ingresos' de la ciudad, para los cuales fue creada una legislación especial que garantizó la validez legal de este tipo de producto inmobiliario⁶ y consagró la utiliza-

6 Los dos primeros condominios comercializados en la ciudad fueron producidos al margen de la legalidad, ya que no estaba permitido el cierre de los loteos residenciales. El poder municipal, oportunamente, creó una ley que los regularizó y que permitió el desarrollo posterior de otros tres proyectos de este tipo.

FIGURA 2

PRESIDENTE PRUDENTE,
ÁREAS DE INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN
SOCIAL, 1997



LEYENDA

ÁREA LOTEADA

CONDOMINIOS HORIZONTALES

ISÓPOLIS - NIVELES DE INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN

1 MAYOR INCLUSIÓN SOCIAL

7 MAYOR EXCLUSIÓN SOCIAL

0 1 2 3 Km
ESCALA APROXIMADA

FUENTE: MUNICIPALIDAD DE PRESIDENTE PRUDENTE

ción exclusiva de las áreas públicas, calles y áreas verdes, al interior de los condominios para sus residentes, produciendo una verdadera privatización de los espacios públicos.

En este punto, es necesario preguntarse la razón de esta forma de actuar diferenciada del poder municipal. No aceptando como respuesta que todo obedece a una simple coincidencia, es posible aventurar dos razones. En primer lugar, una intención de las autoridades municipales de favorecer ciertas inversiones inmobiliarias o algunos propietarios urbanos, que vieron valorizados sus terrenos con la expansión de la ciudad y con las inversiones públicas. En este sentido Torrezan (1992) demuestra cómo el poder municipal orientó, conscientemente, la expansión de la ciudad hacia algunos sectores periféricos, provocando con esto la valorización de los terrenos intermedios y, en general, de todos los inmuebles del área más central de la ciudad, los cuales debido a su mejor localización, en oposición a la nueva periferia

creada, pasaron a tener un mayor grado de centralidad y accesibilidad.

La segunda hipótesis sobre el actuar diferenciado del poder municipal se relaciona con la intención de desplazar la pobreza hacia la periferia, de manera de alejar la miseria y así crear la falsa idea de una ciudad moderna y dinámica, dentro de la lógica que Gottdiener identifica como la ideología "pro-crecimiento". El alto grado de segregación socioespacial en Presidente Prudente se convierte en uno de los principales argumentos en este sentido.

En función de la importancia de esta temática, estas razones hipotéticas pueden convertirse en el punto de partida de futuras investigaciones sobre el tema.

CONCLUSION

La actual estructuración del espacio urbano de Presidente Prudente refleja el comportamiento del poder municipal en relación a la ciudad. En este sentido, hasta 1960, las administraciones se caracterizaron por un populismo extremo que se tradujo en una política de "dejar hacer", con lo cual se comprometió la legalidad y la funcionalidad de la ciudad.

Durante los años 60, las acciones del municipio se orientaron a la regularización de los loteos implementados, anteriormente al margen de las normas legales, con la finalidad de aumentar la recaudación de los impuestos urbanos.

A partir de 1970, las acciones del poder municipal resultan más influyentes y determinantes en la estructuración urbana de Presidente Prudente, especialmente en lo referente al aumento del límite urbano, que posibilitó la proliferación de loteos populares, desconectados del núcleo compacto de la ciudad y deficitarios en infraestructura y equipamiento. Simultáneamente, el aumento de los impuestos territoriales urbanos y la materialización de proyectos de mejoramiento urbano provocaron la salida de los residentes de menor poder adquisitivo de los barrios centrales, su desplazamiento hacia la periferia y su reemplazo por grupos de mayores ingresos. Con estas medidas, el poder municipal fue determinante en la configuración del espacio urbano actual, caracterizado por una cada vez más creciente y marcada segregación socioespacial de la población.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABREU, D. (1972): *Formação histórica de uma cidade pioneira paulista: Presidente Prudente*. Presidente Prudente: Faculdade de Ciências e Letras de Presidente Prudente, 339 pp.
- ABREU, D. (1996): *Poder político local no populismo: Presidente Prudente-SP; 1928-1959*. Presidente Prudente: UNESP, 227 pp.
- BELTRÃO S., M. ENCARNAÇÃO (1991): *O chão arranha o céu: a lógica da(re)produção monopolista da cidade*. São Paulo, 384 pp. Tesis (Doctorado en Geografía) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP.
- BELTRÃO S., M. ENCARNAÇÃO (1983): *O caos em Presidente Prudente: a lógica da expansão territorial urbana*. Rio Claro, 230 pp. Tesis (Magister en Geografía) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas de Rio Claro, UNESP.
- CASTELLS, M. (1977): *La cuestión urbana*. 4.ed. México: Siglo Veintiuno, 517 pp. (original en francés de 1972).
- GOTTDIENER, M. (1993): *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: EDUSP. 310 pp. (original en inglés de 1985).
- HORA, M.L.; SILVA, M.H. (1991): *Produção x apropriação do espaço urbano: o papel exercido pelo poder público no processo de "valorização" de áreas urbanas. O exemplo do Jardim Caiçara e da Vila Matilde Vieira em Presidente Prudente - São Paulo*, Presidente Prudente, 83 pp. Memoria (Título de Geógrafo) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP.
- LEFEBVRE, H. (1983) *La revolución urbana*. Madrid: Alianza, 198pp. (original en francés de 1970)
- MELAZZO, E. (1993): *Mercado imobiliário, expansão territorial e transformações intra-urbanas: o caso de Presidente Prudente-SP*. Rio de Janeiro, 144 pp. Tesis (Magister en Planificación Urbana y Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MENDES, A. et al. *A exclusão social em Presidente Prudente*. Inédito. 7 pág.
- SANTOS, M. (1994): *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo*. São Paulo: HUCITEC-EDUC, 145pp.
- SILVA, M.J. (1994): *O Parque do Povo em Presidente Prudente-SP: a lógica da intervenção do poder público local no processo de reestruturação do espaço urbano*. Presidente Prudente, 152pp. Tesis (Magister en Geografía) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP.
- SPOSITO, E.S. (1990): *Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente, Paulo*, 156pp. Tesis (Doctorado en Geografía) - Faculdade de Letras e Ciências Humanas, USP.
- TORREZAN, P.M. (1992): *Reestruturação da cidade: localização de conjuntos habitacionais, estrutura e crescimento em Presidente Prudente*. Presidente Prudente, 91 pp. Memoria (Título de Geógrafo) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP.