

CIDADES EMPRESA COMO EXEMPLO DE PLANEJAMENTO INTEGRADO O CASO DE PAULO AFONSO, BAHIA-BRASIL

Company towns as an example of integrated planning

The case of Paulo Afonso, Bahia-Brazil

Gustavo Bruski de Vasconcelos

RESUMO

Este artigo explora o modelo de planejamento regional integrado adotado pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF). Através da experiência acumulada em projetos hidrelétricos, a CHESF desenvolveu uma abordagem de planejamento, definida como o processo de planejar uma bacia hidrográfica considerando seu uso multifuncional. A pesquisa reconstrói a trajetória de planejamento da CHESF, influenciada por modelos como company towns, cidades planejadas e a experiência da Tennessee Valley Authority (TVA). O artigo analisa Paulo Afonso, 1958, como experiência de cidade empresa, correlacionando políticas públicas, desenvolvimento urbano e empreendimentos hidroelétricos, refletindo uma estratégia estatal de integrar a produção energética à reestruturação territorial. A análise, baseada na pesquisa de doutorado no Programa de Pós-graduação em Urbanismo - Universidade de Lisboa, utiliza conceitos de planejamento urbano, políticas públicas e gestão. Os resultados destacam a eficácia do planejamento integrado da CHESF, sugerindo que suas virtudes possam guiar novas intervenções espaciais em contextos similares.

Palavras chave: cidade empresa, planejamento integrado, políticas públicas, desenvolvimento urbano.

Bloco temático: análise e projeto territorial.

ABSTRACT

This article explores the integrated regional planning model adopted by the Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF). Through accumulated experience in hydroelectric projects, CHESF developed a planning approach defined as the process of planning a watershed considering its multifunctional use. The research reconstructs CHESF's planning trajectory, influenced by models such as company towns, planned cities, and the experience of the Tennessee Valley Authority (TVA). The article analyzes Paulo Afonso, 1958, as a company town experience, correlating public policies, urban development, and hydroelectric projects, reflecting a state strategy to integrate energy production with territorial restructuring. The analysis, based on doctoral research in the Urbanism Postgraduate Program - University of Lisbon, utilizes concepts of urban planning, public policies, and management. The results highlight the effectiveness of CHESF's integrated planning, suggesting that its virtues could guide new spatial interventions in similar contexts.

Keywords: company town, integrated planning, public policies, urban development.

Topic: territorial analysis and design.

Introdução

Este artigo explora as múltiplas dimensões envolvidas na concepção do espaço urbano, com atenção para a influência das práticas empresariais na configuração urbana.

Ao longo do século XX e início do século XXI, a interseção entre projeto urbano, decisão política e realização econômica tem sido tema central de debate, especialmente em contextos onde grandes investimentos, como empreendimentos hidroelétricos, têm sido propostos.

Nesse contexto, o estudo se concentra na análise do caso da construção da Usina Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) em Paulo Afonso, em 1958, (Figura 01) como um exemplo da influência das práticas empresariais na organização do espaço urbano.

A construção da hidrelétrica em Paulo Afonso, situada no sertão nordestino — uma região marcada por pequenos povoados predominantemente rurais e comunidades de piscicultores —, apresentou desafios logísticos devido ao seu afastamento dos grandes centros urbanos. Paulo Afonso está localizado a aproximadamente 294 km de Aracaju e 434 km de Salvador, o que exigiu a implementação de uma infraestrutura preliminar antes mesmo do início das obras da usina.

Para viabilizar esse empreendimento, foi necessário estabelecer uma cidade nova para acomodar os trabalhadores. Esta cidade precisou de uma logística planejada para suportar a construção da usina, incluindo a instalação de um canteiro de serviços robusto que abrigasse escritórios, oficinas, laboratórios, almoxarifados e pátios. Além disso, foi essencial providenciar acessos adequados e alojamentos para a mão de obra, bem como infraestrutura para comércio, serviços, educação, saúde e lazer.

Pode-se afirmar que a metodologia de planejamento para este empreendimento hidrelétrico podia ser estruturada em três níveis de estudo distintos, cada um com focos específicos.

O primeiro nível, o geográfico, era o mais abrangente e envolvia uma análise completa da bacia hidrográfica, considerando sua configuração e as condições pré-existentes. Este nível buscava entender o contexto geral em que o projeto seria inserido.

O segundo nível, de caráter regional, focava na interação entre o reservatório planejado e as áreas adjacentes. Este estudo visava compatibilizar os diversos usos do reservatório, como geração de energia, abastecimento de água, irrigação, e atividades recreativas, com a preservação e o desenvolvimento sustentável das comunidades e ecossistemas locais.

Por fim, o terceiro nível, de expressão local, concentrava-se nos impactos diretos causados pela construção da barragem e suas estruturas associadas nos arredores imediatos. Este nível de estudo tratava da gestão dos efeitos diretos sobre a paisagem e as comunidades locais, abordando a implantação da infraestrutura de apoio necessária e as medidas de mitigação ou compensação para as áreas afetadas pelas obras.

Essa abordagem em três níveis permitia uma visão holística e integrada do projeto, garantindo que todos os aspectos ambientais, sociais e técnicos fossem considerados em diferentes escalas do planejamento hidrelétrico.

Ao investigar conceitos como cidade empresa e *company town*, busca-se compreender não apenas a transformação da infraestrutura física, mas também as implicações sociais, econômicas e políticas geradas por esses empreendimentos.

Enfatizando a dimensão urbana, este artigo reflete sobre questões e características urbanas relacionadas ao planejamento, projeto e gestão envolvidos na implantação de um empreendimento hidroelétrico, oferecendo uma análise sobre a dinâmica urbana das *company towns*.

O estudo de caso da produção da cidade de Paulo Afonso durante a construção CHESF é examinado como um exemplo da influência das práticas empresariais na configuração urbana. A construção da usina não apenas foi crucial para o desenvolvimento energético do país, mas também teve impactos significativos na organização do espaço urbano, destacando-se como uma grande obra pública.

O termo *company town* se refere a uma cidade ou vila que foi construída ou mantida por uma empresa, com o propósito de fornecer moradia, serviços e infraestrutura aos seus trabalhadores e às suas famílias. Essas cidades eram muito comuns no século XIX e início do século XX, especialmente em áreas rurais e industriais, onde as empresas precisavam de mão-de-obra especializada para trabalhar em suas fábricas, minas, fazendas ou outras atividades (Trevisan, 2020).

Essas empresas seriam companhias, autarquias, privadas ou estatais, que demandam ou promovem grande fluxo de mão-de-obra especializada e não especializada aos seus empreendimentos e, desta forma, necessitam de abrigos para os seus trabalhadores, bem como dotação de infraestrutura e equipamentos capazes de suprirem às necessidades do dia a dia em lugares longínquos dos centros urbanos. Aqui considera-se a cidade empresa como uma cidade planejada.

Desse modo, parte-se de uma pergunta preliminar: Existe alguma relação entre a ideia de desenvolvimento e de cidades empresa?

Um ponto central da análise será refletir como determinadas ideias e iniciativas vindas da cidade empresa, ou seja, da dinâmica do capital, são apresentadas como opções de superação ou acirramento de condições específicas de dependência e desigualdade que incidiram sobre as cidades.

Para Correia (2001) há uma correspondência entre o termo *company town* com os termos cidade empresa, cidade-companhia e cidade operária. Estes se aplicam aos casos nos quais uma aglomeração isolada, fundada por empresa, reúne uma população de mais de quatro mil moradores envolvidos com atividades urbanas básicas: trabalho, moradia, circulação e lazer. É ainda sede de um município e oferece um certo grau de autonomia pessoal e política a seus moradores, conseqüentemente, aos seus empreendedores.

As *company towns* geralmente ofereciam aos trabalhadores moradias, escolas, hospitais, áreas de lazer e outros serviços básicos. Com o tempo, muitas *company towns* foram abandonadas ou transformadas em cidades independentes, à medida que os trabalhadores adquiriam mais poder e autonomia.

Em estudo sobre vilas de hidroelétricas, Farah (1993) diz que a *company town* seria um assentamento humano ou uma mini-cidade, ou melhor, um conjunto de habitações e de equipamentos comunitários, incluindo pequeno comércio, escola, hospital ou centro de saúde e clube, ligados exclusivamente a uma companhia.

Para Rosélia Piquet (1998) o papel das cidades empresa no processo da formação urbana brasileira é rica em ensinamentos. A análise dessa prática empresarial revela processos de uma urbanização multifacetada, onde o objetivo é indicar que tais empreendimentos, por serem veículos da expansão de novas condições técnicas de produção em pontos selecionados do território nacional, proporcionam o avanço da fronteira econômica e espacial, influenciando no processo de integração nacional.

É possível reconhecer singularidades em cada empresa estudada, ligadas ao tempo de implantação, ao tipo de empreendimento e ao lugar onde se instalam. Ao mesmo tempo, é possível encontrar motivações econômicas e políticas e lógicas sociais gerais que conduzem a localização dos empreendimentos no território. As cidades empresas são expressões políticas onde o urbanismo desempenha um papel fundamental.

De acordo com Oliveira (2017), as diretrizes do programa básico do conjunto planejado para construção da cidade previa: vias hierarquizadas com traçado radial e concêntrico que articulam os equipamentos urbanos e subdividem as zonas; um conjunto de praças, áreas verdes e lagos artificiais; segregação entre vila operária e vilas dos técnicos e engenheiros; cinturão de casas construídas de forma isolada em seus respectivos lotes; baixa densidade construtiva; áreas administrativas entre as vilas; clubes (dos operários e dos trabalhadores titulados); centro médico; hangar e campo de aviação; casa de hóspedes; mercado; armazém; padaria; escolas; agência bancária; agência dos correios; farmácia; centro médico dentre outros equipamentos. Outro aspecto peculiar do plano diz respeito à proximidade do acampamento com a área de produção, sendo um fator estratégico da empresa, pois facilitava o deslocamento de seus trabalhadores e a disposição ao trabalho de acordo com a conveniência da Companhia.

Esse tipo de empreendimento demanda a construção de assentamentos urbanos como suporte para o empreendimento. O processo de implantação deve considerar processos migratórios e criar, com o poder público, alternativas econômicas.

Da mesma forma que geram empregos, esses núcleos podem ser esvaziados. Grandes projetos podem causar desestruturação econômica, crescimento desordenado, desemprego e marginalização social, fragilizando organizações locais.

A experiência de Paulo Afonso pode ensinar a implementar políticas justas, com empresas envolvidas em planejamento estratégico. Elas impulsionam o desenvolvimento ao colaborar com governo e comunidade para identificar oportunidades, contribuindo para a sustentabilidade. Contudo, é crucial que estejam alinhadas com políticas públicas que visem qualidade de vida e desenvolvimento

O exemplo da Hidroelétrica em Paulo Afonso destaca a influência empresarial na configuração urbana, com a CHESF desempenhando papel central no fornecimento de serviços.

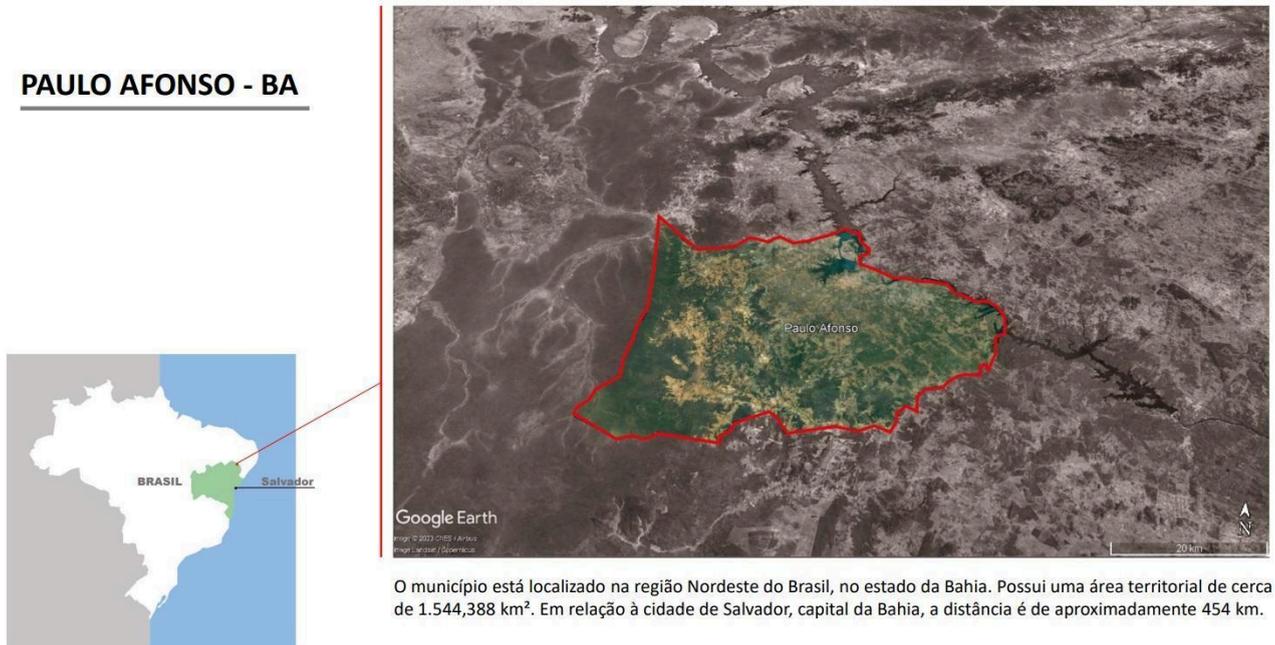


Fig. 01 Localização de Paulo Afonso, Bahia, Brasil. Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Google Earth

Desde sua fundação, a CHESF assumiu um papel abrangente na cadeia de produção de energia, envolvendo-se desde os estudos de viabilidade para o aproveitamento de recursos naturais até a distribuição de energia elétrica para consumo residencial. Com o passar dos anos, a CHESF desenvolveu e implementou uma série de propostas para diversos aspectos dos empreendimentos hidrelétricos. Isso incluiu a construção de alojamentos para trabalhadores, edificações comunitárias, vilas para operadores, canteiros de obras e escritórios.

Além disso, a empresa também se envolveu em projetos de maior escala, como reassentamentos de populações afetadas pelos reservatórios, desenvolvimento de infraestrutura viária, iniciativas de paisagismo, reflorestamento e piscicultura, buscando minimizar os impactos ambientais e sociais de suas atividades.

Núcleos urbanos criados por empresas: o papel das company towns

De acordo com Fridman (2005), as antigas aldeias, vilas e cidades durante o período colonial no Brasil tinham como propósito essencial transformar o poder em forma. Essas localidades podem ser categorizadas com base na atividade principal e na distinção social que abrigavam, tais como "reduções missionárias", "aglomerações de origem militar", "cidades mineiras", "pousos nas estradas" (cidades para viajantes), "cidades de navegação fluvial ou marítima", "vilas de domingo" e "aldeias indígenas".

Nesse contexto histórico pode-se acrescentar a cidade empresa, a industrial, a cidade comercial, a cidade financeira e cidade centro de serviços.

Na relação entre a implantação de empresas em áreas remotas e sua influência na produção do espaço urbano, destaca-se o papel das companhias na criação de núcleos urbanos para sustentar seus empreendimentos. Santos (1986) destaca a importância do espaço urbano como local de vida e trabalho, resultante da transformação da natureza pela atividade humana. Trindade Junior (2002) ressalta que a demanda por infraestrutura por parte das empresas provoca rupturas nos padrões de ocupação e nas relações sociais locais.

A CHESF foi responsável pela criação de núcleos urbanos para apoiar suas operações, promovendo o desenvolvimento industrial regional. Fadigas (2015) destaca o papel do Estado no processo de industrialização e na consolidação das políticas públicas.

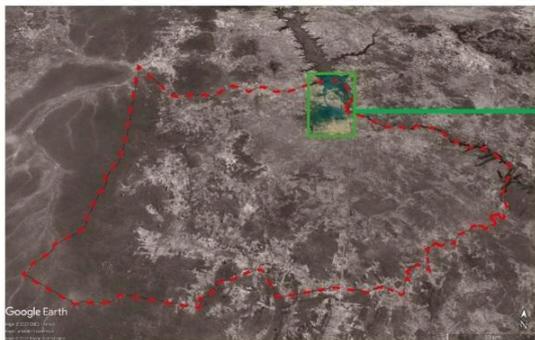
As *company towns*, surgidas na Europa e nos Estados Unidos, representam um modelo de manufatura urbana organizada pelas empresas para concentrar capital e trabalho. Lima (2008) descreve essas cidades como "minicidades" controladas pelas empresas, enquanto Farah e Farah (1993) destacam a formação de aglomerados ao redor dos empreendimentos.

Essa abordagem, conforme mencionada por Harvey (1980), sugere que o urbanismo é mais do que apenas a organização espacial das cidades. Ele é influenciado pela lógica econômica e pela estrutura de poder existentes na sociedade, desempenhando um papel fundamental na reprodução e funcionamento do sistema econômico dominante.

A transformação da paisagem natural pela CHESF, com a construção de barragens e infraestruturas urbanas, moldou a identidade urbana da região. Ao longo de 35 anos, a empresa passou por várias fases de expansão e modernização.

A implantação de empresas em áreas remotas desencadeia processos migratórios de trabalhadores em busca de emprego. Essas empresas, sejam públicas ou privadas, precisam criar núcleos urbanos para abrigar seus funcionários e fornecer infraestrutura básica. A construção de empreendimentos hidroelétricos, como em Paulo Afonso (Figura 02), destaca a necessidade de uma abordagem integrada e participativa no desenvolvimento urbano. Paulo Afonso é considerado um exemplo da implementação das primeiras políticas de desenvolvimento no setor elétrico do Nordeste brasileiro.

PAULO AFONSO - BA



População é de aproximadamente 112.870 habitantes (IBGE).

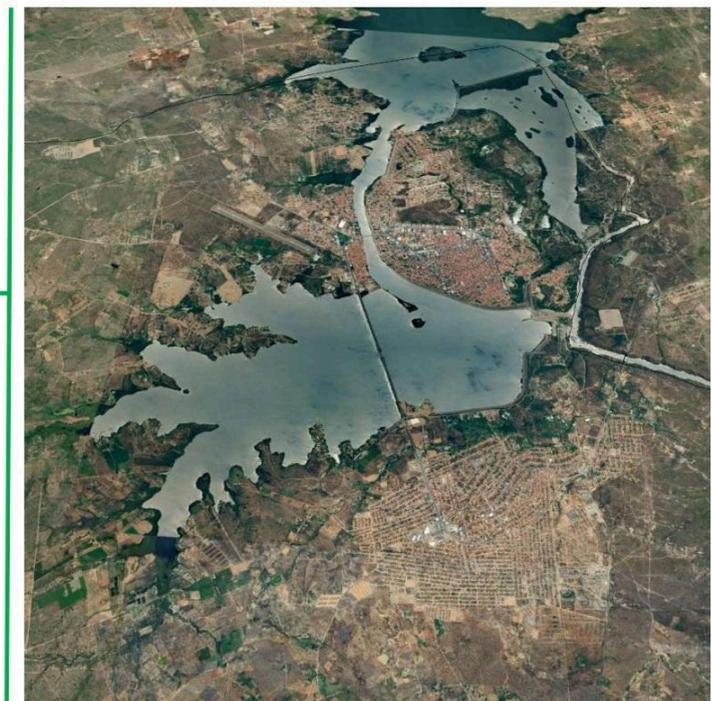


Fig. 02 O município de Paulo Afonso, a área urbana e as barragens da CHESF. Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Google Earth

Instrumentos de planejamento e gestão

Ao longo de sua consolidação, a Companhia estabeleceu equipes interdisciplinares dedicadas a estudar, analisar, avaliar e implementar critérios, diretrizes, planos e programas voltados para a gestão e adequação do território impactado por suas atividades. Estes grupos de trabalho foram fundamentais para assegurar, por exemplo, que as intervenções da CHESF nos ambientes naturais e nas comunidades locais fossem

conduzidas de maneira responsável e eficaz, integrando diversas áreas de conhecimento para abordar os desafios complexos associados ao desenvolvimento e operação de projetos hidrelétricos. A formação desses quadros interdisciplinares reflete o compromisso da CHESF com um planejamento cuidadoso e com a sustentabilidade ambiental e social do território.

A experiência de planejamento regional implementada pela Companhia coincidiu com o período de aplicação deste conceito no Brasil. Utilizado como uma ferramenta para o desenvolvimento e reestruturação espacial, o planejamento regional durante essa fase foi caracterizado por intercâmbios técnicos e políticos com os Estados Unidos. Esta colaboração internacional contribuiu para a introdução de práticas avançadas e metodologias de planejamento inspiradas em modelos americanos bem-sucedidos, como a TVA. Esses intercâmbios ajudaram a moldar as políticas e as abordagens de planejamento no Brasil, reforçando o uso do planejamento regional como estratégia para o desenvolvimento econômico e a organização territorial.

Para viabilizar esses objetivos, foram criados órgãos de planejamento regional, que funcionavam tanto como entidades de estudo quanto de execução, responsáveis por implementar o planejamento territorial. Esses organismos tinham como finalidade a reestruturação estadual, visando melhorar a qualidade de vida nas regiões menos desenvolvidas. Entre as iniciativas implementadas, destacam-se a construção de infraestruturas essenciais, como sistemas de saneamento, fornecimento de água e esgoto, energia elétrica, e a edificação de estruturas públicas para serviços de segurança, saúde e educação. Além disso, foram promovidas melhorias em infraestruturas regionais, incluindo ferrovias, rodovias e pontes.

Segundo Lefebvre (1969), é responsabilidade das empresas garantir não apenas a função habitacional nas vilas operárias, mas também o lazer, a cultura e a promoção social dos trabalhadores.

O conceito de cidade empresa ou *company town* se destaca como uma prática empresarial de planejamento urbano, onde o propósito da cidade é determinado pelo empreendedor desde sua concepção. A análise desse modelo revela processos de urbanização multifacetados, influenciados por motivos econômicos, políticos e sociais.

A presença da CHESF impulsionou o desenvolvimento socioeconômico da cidade, demonstrando como grandes investimentos em infraestrutura podem influenciar o desenvolvimento urbano. A abordagem integrada entre a empresa, o poder público e a sociedade contribuiu para o crescimento e a evolução da cidade, ressaltando a importância de considerar a história e características únicas de cada localidade ao analisar o impacto de grandes empreendimentos em seu desenvolvimento.

Para Rodrigues (2002) a estruturação da *company town*, como modelo aplicado, significa a reconstrução do fenômeno urbano, rejeitando as estruturas existentes das cidades espontâneas e estabelecendo novas estruturas, direcionando seus objetivos e conteúdos para a viabilização econômica dos empreendimentos aos quais estão vinculadas, utilizando a forma urbana, por meio do projeto, ou seja, o projeto urbano, enquanto um dos instrumentos para alcançar seus objetivos.

Segundo Feldman (2009), a TVA visava o aproveitamento múltiplo dos rios, maximizando o potencial do fluxo de águas disponíveis e integrando iniciativas estaduais isoladas. Quando esse modelo foi adaptado no Brasil, articulou objetivos econômicos, sociais e administrativos. Entre os econômicos, destacava-se a descentralização industrial; entre os sociais, a melhoria do urbanismo, lazer, turismo e a transformação da estrutura agrária e social rural; e entre os administrativos, a reforma administrativa, a descentralização regional e o cooperativismo. A inovação desse programa estava na abordagem integrada dos problemas econômicos e sociais.

Planejar a cidade de Paulo Afonso (Figura 03) e a Bacia do Vale do Rio São Francisco foi a primeira experiência sistematizada de planejamento governamental, para o Nordeste e para o país, tanto economicamente quanto em termos do potencial energético necessário para a descentralização do desenvolvimento.

Esse cenário atraiu estudos e projetos que inicialmente priorizaram a produção hidroelétrica, a construção e o melhoramento de rodovias e ferrovias, bem como a eletrificação interiorana. Também foram realizados estudos para desenvolver a região como polo de desenvolvimento propulsor de transformações estruturais, expandindo a produção e o emprego, por meio da industrialização, da criação de um sistema de hidrovias, além da instalação de equipamentos urbanos e outras melhorias.

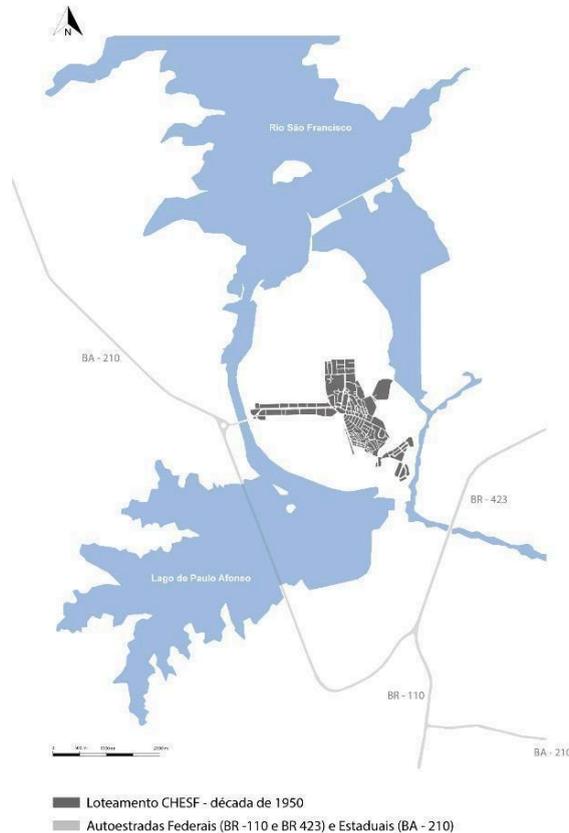


Fig. 03 A company town - a cidade de Paulo Afonso. Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Google Earth e Oliveira (2017)

Conclusão

O estudo sobre as *company towns*, exemplificado pelo caso de Paulo Afonso, Bahia, destaca a importância de compreender as complexidades envolvidas na interseção entre práticas empresariais, planejamento urbano e desenvolvimento regional.

Ao analisar a influência da CHESF na configuração urbana de Paulo Afonso, é evidente que as *company towns* não apenas moldaram a paisagem física, mas desempenharam um papel na transformação social, econômica e política da região.

A análise oferece lições para o planejamento urbano contemporâneo, enfatizando a necessidade de uma abordagem integrada, participativa e sustentável na gestão de grandes empreendimentos e no desenvolvimento das cidades.

A implantação da CHESF e a fundação de Paulo Afonso destacam-se como exemplo de gestão integrada entre o capital privado, o poder público e a sociedade civil.

Os avanços decorrentes desse empreendimento continuam a influenciar a qualidade de vida urbana, evidenciando-se como uma experiência pioneira com potencial para servir como modelo em outras regiões do Brasil.

Apesar do enfraquecimento do papel do Estado, ele ainda é decisivo como coordenador, facilitando interações entre agentes privados e garantindo financiamento e execução de investimentos.

O Estado assegura acesso à informação e participação nas decisões urbanas, empoderando tecnocratas para planejar políticas públicas de infraestrutura. É essencial fortalecer instituições, adotar governança participativa e capacitar agentes para implementar políticas de infraestrutura, consolidando uma visão de futuro inclusiva.

Bibliografia

CORREIA, Telma de Barros. (2001). De vila operária a cidade-companhia: as aglomerações criadas por empresas no vocabulário especializado e vernacular. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], n. 4, p. 83-98. DOI: 10.22296/2317-1529.2001n4p83. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/59>. (Consulta: 05/03/2024).

FADIGAS, Luís. *Urbanismo e Território – As Políticas Públicas*. Lisboa: Edições Sílabo, 2015.

FARAH, Flavio; FARAH, Marta . (1993). *Vilas de mineração e de barragens no Brasil: retrato de uma época*. São Paulo: IPT.

FRIDMAN, Fania. (2005). Breve história do debate sobre a cidade colonial brasileira. In: PINHEIRO, Eloísa Petti; GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras (Orgs.). *A cidade como história: os arquitetos e a historiografia da cidade e do urbanismo*. Salvador: EDUFBA / PPGAU-FAUFBA, p. 43-72.

HARVEY, David. (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Ed. Hucitec.

LEFEBVRE, Henri. (1969). *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Documentos.

LIMA, Solei Regina da Silva. Capital transnacional, company town e a produção do espaço urbano. *Caminhos de Geografia, Uberlândia*, v. 9, n. 25, p. 158–164, 2008. DOI: 10.14393/RCG92515647. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15647>. (Consulta: 05/03/2024).

OLIVEIRA, Marcos. *A cidade de Paulo Afonso, 1948-1985: As especializações do trabalho, do controle e das lutas*. (2017). Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia. Salvador.

PIQUET, Roselia. (1998) *Cidade-empresa: presença na paisagem urbana brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar.

RODRIGUES, Roberta Menezes. (2002). *Desvendando formas e conteúdos: o núcleo urbano de Carajás*. TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da; ROCHA, Gilberto de Miranda.(Org.) *Cidade e empresa na Amazônia: gestão do território e desenvolvimento local*. Belém: Paka-Tatu.

SANTOS, MILTON. Brasília, a nova capital brasileira. In: *Revista Caravelle*, CNRS, Toulouse, n. 3, 1964, p.369-385. Disponível em: http://www.iau.usp.br/revista_risco/Risco11-pdf/03_ref2_risco11.pdf. (Consulta: 05/03/2024).

TREVISAN, Ricardo. (2020). *Cidades novas*. Brasília: Editora UnB.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da; ROCHA, Gilberto de Miranda.(Org.) (2002). *Cidade e empresa na Amazônia: gestão do território e desenvolvimento local*. Belém: Editora Paka-Tatu.