

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA**  
**Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana**

**AMÉRICA LATINA:**

**URBANIZAÇÃO E LUTA PELO DIREITO À CIDADE**

**MILTON BALESTRINI**

**ORIENTADORA:**

**PROF<sup>a</sup>. DRA.**

**CAROLINA MARIA POZZI DE CASTRO**

**CO-ORIENTADOR:**

**PROFESSOR DR.**

**CLÁUDIO CESAR PAIVA**

**SÃO CARLOS, 2022.**

Balestrini, Milton

América Latina: urbanização e luta pelo direito à cidade /  
Milton Balestrini -- 2022.  
230f.

Tese de Doutorado - Universidade Federal de São Carlos,  
campus São Carlos, São Carlos

Orientador (a): Carolina Maria Pozzi de Castro

Banca Examinadora: Carolina Maria Pozzi de Castro,  
José Francisco, Thiago Canettieri de Mello e Sá, Ana  
Cristina de Almeida Fernandes, Luciana Maria  
Gonçalves

Bibliografia

1. Processos de urbanização na América Latina. 2.  
Pobreza estrutural. 3. Lutas pelo direito à cidade. I.  
Balestrini, Milton. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática  
(SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Ronildo Santos Prado - CRB/8 7325



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia  
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana

---

**Folha de Aprovação**

---

Defesa de Tese de Doutorado do candidato Milton Balestrini, realizada em 29/09/2022.

**Comissão Julgadora:** gov.br Documento assinado digitalmente  
CAROLINA MARIA POZZI DE CASTRO  
Data: 29/09/2022 18:54:08-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Profa. Dra. Carolina Maria Pozzi de Castro (UFABC)

Prof. Dr. Jose Francisco (UFSCar)

Prof. Dr. Thiago Canettieri de Mello e Sá (UFMG)

Profa. Dra. Ana Cristina de Almeida Fernandes (UFPE)

Profa. Dra. Luciana Marcia Gonçalves (UFSCar)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana.

**Aos mestres Carolina Castro e Claudio Paiva.**

**À Deborah, pelo incentivo e companheirismo.**

.

## **Agradecimentos**

Agradecer é um ato saudável e necessário, embora seja uma tarefa ingrata, porque sempre serei culpado ao esquecer alguém que merece minha gratidão.

Minha gratidão à minha família, pelo incentivo e pela compreensão, principalmente pelos longos períodos de ausência que este trabalho exigiu.

Aos meus orientadores, pela competência, pela insistência, confiança e paciência. De fato, foi um grande privilégio essa convivência nesta caminhada.

Agradeço à toda a estrutura do PPGEU da Universidade Federal de São Carlos, pela manutenção de um excelente ambiente para a produção e difusão do conhecimento. Não posso me esquecer dos funcionários administrativos, que em muito nos auxiliam nos entraves regimentais e burocráticos.

Embora seja esta uma caminhada solitária na maior parte do tempo, agradeço aos meus colegas de mestrado e doutorado. Nossos encontros “online” foram sempre animadores, como também foi uma grande alegria acompanhar o progresso de cada um de nós.

A convivência com professores e pesquisadores ao longo dessa jornada em muito nos acrescenta, pelo que sou grato a todos os que encontrei. Inegavelmente alguns se destacam por variadas razões, que pode ser um conhecimento específico, um incentivo, a indicação de novos caminhos, ou mesmo a sincera indicação de falhas a serem sanadas. Assim, de uma forma representativa e especial, quero agradecer ao professor Luiz Antônio Falcoski do PPGEU da UFSCar, aos professores do IAU-USP Tomás Antônio Moreira e Eulalia Portela Negrelos e à professora Beatriz Tamaso Miotto, da UFABC. Agradeço ainda a dois importantes incentivadores do PPGEU, os professores José Francisco e Luciana Gonçalves, as pessoas certas com que o acaso nos brinda, quando o fardo parece pesado demais.

São Carlos, setembro de 2022

## Resumo

Vários esforços e iniciativas se ocuparam em indicar caminhos e oportunidades para o desenvolvimento da América Latina, dentre eles o advento da CEPAL nos anos 1950 e o Mercosul em 1991. No entanto, o continente em seu conjunto nunca foi capaz de enfrentar seus problemas estruturais. O necessário rompimento com a hegemonia do modelo primário exportador, o salto para uma industrialização coordenada e apoiada por políticas públicas de economia, investimentos em educação e formação de mão de obra, por exemplo, são fatos que nunca ocorreram dentro de uma escala suficiente para configurar um salto de desenvolvimento. As questões limitadoras do crescimento econômico como a pobreza crônica e as profundas desigualdades regionais, não foram vencidas pelas tentativas de industrialização. As deficiências estruturais do modelo de desenvolvimento, baseado ainda hoje na produção e exportação de *commodities*, produzidas em latifúndios, perpetuam os grandes desequilíbrios no continente, tornando a questão da terra, um fator transversal no desenvolvimento histórico do campo e das cidades latino-americanas. O êxodo do campo e o rápido processo de urbanização no continente, ao contrário do que se pensa, pouco se relaciona com os anos dos nossos processos de industrialização. As altas taxas de urbanização são compreendidas a partir dos conflitos e disputas pela terra, primeiro enquanto meio de produção, e depois como instrumento de especulação, mas sempre como sinal de riqueza e de poder. As consequências urbanas e sociais dessa luta desigual são mais bem compreendidas e explicitadas na precariedade das periferias de nossas cidades, onde os pobres são escondidos dos olhares do mundo e das elites locais. Contudo, esse contexto de segregação pode propiciar o surgimento de expressões culturais, de vozes relevantes, como também de poderosos movimentos populares organizados, na luta pelo direito a ter direitos.

Palavras-chave:

Pobreza, terras, América Latina, urbanização, direito à cidade

## **ABSTRACT**

Several efforts were concerned about indicating paths and opportunities for the development of Latin America. As for example, the ECLAC in the 1950s and the organization of the Mercosur, in 1991. However, the continent as a whole was never able to face its structural issues. The necessary break with the hegemony of a model based on exporting commodities, defining plans for a coordinated industrialization supported by public economic policies, and investments in education and training of specialized labour, for instance, are all facts that never occurred on a sufficient scale to configure a strong development process. Issues that limit economic growth, such as chronic poverty and deep regional social inequalities, were not overcome by attempts at industrialization. The structural deficiencies of the development model, still based today on the production and export of commodities produced on large estates, which perpetuates the great imbalances on the continent, making the land issue a cross-cutting factor in the historical development of the countryside and Latin American cities. The exodus from the countryside and the rapid process of urbanization on the continent, contrary to popular belief, has little to do with the years of our industrialization processes; the high rates of urbanization are understood from the point of view of conflicts and disputes over land, first as a means of production, and then as an instrument of speculation, but always as a sign of wealth and power. The urban and social consequences of this unequal struggle are better understood and made explicit in the precariousness of the outskirts of our cities, where the poor are hidden from the eyes of the world and local elites. However, this context of segregation can lead to the emergence of cultural expressions, relevant voices, as well as powerful organized popular movements, in the struggle for the right to have rights.

Key words:

Poverty, land property, Latin America, urbanization, right to the city.

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Evolução da Pobreza e da Extrema Pobreza na América Latina a partir de 1970.....	41
Gráfico 2 – Evolução da pobreza e da extrema pobreza na América Latina a partir de 1970.....	41
Gráfico 3 - Pobreza Extrema por Regiões do Mundo.....	42
Gráfico 4 - Evolução da população urbana na América Latina a partir de 1950.....	43
Gráfico 5 - Evolução da população Urbana e rural na América Latina e Ásia.....	45
Gráfico 6 - Evolução das populações urbana e rural em Argentina.....	46
Gráfico 7 - Evolução das populações urbana e rural em Peru.....	47
Gráfico 8 - Evolução das populações urbana e rural no Brasil.....	47
Gráfico 9 - América Latina e Caribe: Populações urbanas habitantes de favelas .....	50
Gráfico 10 - População mundial com acesso a água tratada .....	53
Gráfico 11 - População mundial sem acesso a qualquer sistema de esgotamento sanitário .....	54
Gráfico 12 - Evolução da População com acesso a rede de esgotos urbanos .....	56
Gráfico 13 - Comparativo de evolução do PIB em 12 países da ALC, em US\$.....	63
Gráfico 14 - Evolução do índice Gini em 7 países da região .....	64
Gráfico 15 - Índice GINI em países da ALC.....	65
Gráfico 16 - População Indígena, afrodescendente e não indígena nem afrodescendente.....	66
Gráfico 17 - Nível de salários mensais entre ocupados .....	67
Gráfico 18 – Evolução da urbanização comparado.....	108



## Lista de Figuras

Figura 1 – Proporção da População da ALC com acesso a algum sistema sanitário.....	55
Figura 2 – América Latina – Índice de Desenvolvimento Regional.....	70
Figura 3. Plano Diretor do projeto de Puerto Madero.....	124
Figura 4. Aspectos de Puerto Madero.....	125
Figura 5. Ponte da Mulher (desenho de Calatrava).....	126
Figura 6. Aspectos de Puerto Madero.....	127
Figura 7. Mapa histórico da Cidade do Rio de Janeiro.....	131
Figura 8. Porto do Rio de Janeiro em 1967.....	132
Figura 9. Área de intervenção do projeto Porto Maravilha.....	134
Figura 10. Praça Mauá revitalizada.....	135
Figura 11. Aspectos da Praça Mauá e Museu do Amanhã.....	135
Figura 12. Aspectos dos galpões antigos do porto, transformados em atrações.....	138
Figura 13. Gleba original antes da ocupação Dandara.....	163
Figura 14. Início da ocupação Dandara.....	164
Figura 15. Plano urbanístico de Tiago Castelo Branco.....	164
Figura 16. Aspectos do início da ocupação Dandara.....	165
Figura 17. Reunião de discussão sobre o plano urbanístico.....	166
Figura 18. Painel exposto na 9ª Bienal de Arquitetura de São Paulo, 2011.....	167
Figura 19. Abraço Solidário à Comunidade Dandara, 16/10/2011.....	170
Figura 20. Campanha internacional de apoio à comunidade Dandara.....	173
Figura 21. Posto de saúde municipal, na entrada da Ocupação.....	176
Figura 22. Padaria e açougue na Avenida Dandara.....	177
Figura 23. Supermercado defronte à Igreja Católica.....	177
Figura 24. Depósito de Construção na Avenida Dandara.....	178
Figura 25. Depósito de Construção na Avenida Dandara.....	178
Figura 26. Rua de Bucaramanga, Colômbia. ....	179

Figura 27. Aspectos de ruas fora do eixo da Avenida Dandara.....	180
Figura 28. Uma rua típica da área de ocupação.....	180
Figura 29. Rua perpendicular à Avenida Dandara.....	181
Figura 30. Verticalização na Avenida Dandara.....	181
Figura 31 - Aspecto de bairro nos arredores da Ocupação .....	182
Figura 32. Conjuntos habitacionais entregues com comércio e serviços.....	194
Figura 33. Complejo Bulevar.....	198
Figura 34. Conjunto habitacional em Montevideo.....	199

## **Lista de Quadros**

Quadro 1 – Evolução do PIB per capita em países da ALC .....66

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1 – Comparação dos índices IDR-CEPSL e ICH-BM.....69

## **Lista de Abreviaturas**

ABC – Grupo de três cidades na região metropolitana de São Paulo, formado por Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano

AL – América Latina

ALC – América Latina e Caribe

AMBA – Área Metropolitana de Buenos Aires

ANV – Agencia Nacional de Vivienda

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNH – Banco Nacional da Habitação

BP – Brigadas Populares

CAPM – *Corporación Antiguo Puerto Madero S. A.*

CCU – Centro Cooperativista Uruguaio

CEF – Caixa Econômica Federal

CEDURP – Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro

CEPAC – Certificado de Potencial Adicional De Construção

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latine e o Caribe

COHRE - Center of Housing Rights and Eviction

CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

CIDE – Comissão para Inversões e Desenvolvimento Econômico

CNT – Central Nacional dos Trabalhadores

COPASA- Cia. de Saneamento de Minas Gerais

CORFO – Corporacion de Fomento a la Produccion

ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean

FIFA - Fédération Internationale de Football Association

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

FMI – Fundo Monetário Internacional

FJP – Fundação João Pinheiro

FUCVAM - Federación Uruguayaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua.

IAT – Instituto de Assistência Técnica

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICH – Índice de Capital Humano

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano do Município

IDR – Índice de Desenvolvimento Regional

LAST – Latin American Studies

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NBE – Núcleo Básico Evolutivo

NBI – Necessidades Básicas Insatisfeitas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos do Milênio

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PAE – Programa de Ajustes Estruturais

PEMEX- Petroleos Mexicanos

PIB – Produto Interno Bruto

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PPP – Parceria Público Privada

PRI – Partido Revolucionário Institucional

PRU – Plano de Regularização Urbanística (Belo Horizonte)

PUCM-GM – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UM – United Nations

UN-HABITAT - United Nations Human Settlements Programme

UNICEF – Fundo de Emergência das Nações Unidas para a Infância

VLT – Veículo Leve Sobre Trilhos

USA – United States of América

WB – World Bank (veja também a forma traduzida como BM – Banco Mundial)

WDI – World Development Indicators

## Sumário

1	Introdução A cidade latino-americana, o subdesenvolvimento e as periferias pobres	5
2	Justificativa e Caracterização do Objeto Empírico .....	11
2.1	Objetivos.....	16
2.2	Metodologia.....	17
3	O Subdesenvolvimento e a Produção da Cidade Latino-Americana.....	22
3.1	Introdução .....	22
3.2	A origem da cidade ocidental: o modelo europeu.....	24
3.3	A formação e a vocação da cidade no Novo Mundo .....	27
3.4	O Subdesenvolvimento sob duas perspectivas .....	32
3.4.1	A perspectiva econômica .....	33
3.4.2	A perspectiva Social.....	36
3.5	Considerações Finais .....	38
4	A Urbanização da Pobreza.....	39
4.1	introdução .....	39
4.2	Evolução da Pobreza na América Latina.....	40
4.2.1	A Pobreza Urbana e a Satisfação de Necessidades Básicas – Urbanização Sem Precedentes .....	45
4.3	Necessidades Urbanas .....	48
4.3.1	Habitação Precária .....	48
4.3.2	Acesso à água potável tratada e Saneamento Básico .....	52

4.3.3	Conexão à rede de esgoto e tratamento .....	54
4.3.4	Segurança na Posse .....	57
4.4	A Desigualdade e a Segregação .....	60
4.4.1	Personagens da Desigualdade na América Latina .....	65
4.4.2	A desigualdade no território – A segregação urbana como espelho da sociedade	67
4.5	Considerações Finais .....	71
5	Um Olhar sobre a Periferia Pobre .....	73
5.1	A Distância.....	77
5.2	A Dependência.....	78
5.3	Precariedade: Entre a Legalidade e a Ilegalidade .....	78
5.4	Sobre a Morfologia e as Relações Internas da Periferia Pobre .....	80
5.5	Considerações Finais .....	83
6	ATAQUES E TRANSFORMAÇÕES NEOLIBERAIS .....	87
6.1	Introdução .....	87
6.2	O Desenvolvimento Excludente e o Choque Neoliberal.....	90
6.2.1	Industrialização e desindustrialização .....	90
6.2.2	Os Obstáculos e os Limites para a Acumulação e o Desenvolvimento na	101
AL		
6.2.3	Êxodo rural do progresso, êxodo rural do atraso.....	106
6.2.4	Os impactos neoliberais .....	113
6.3	Considerações Finais .....	117
7	O Urbanismo Estratégico na América Latina: As Incursões Excludentes de Buenos Aires e Rio de Janeiro .....	120



7.1	Entre o coração da cidade e o Rio da Prata: Porto Madero, o novo enclave e o velho entorno	123
7.2	Rio de Janeiro: Porto Maravilha... para quem?	129
7.2.1	Breve histórico do Porto do Rio de Janeiro	129
7.3	A Intervenção, um olhar para o futuro e a negação do passado	133
7.4	Algumas Notas sobre o assim chamado “Urbanismo Estratégico	140
7.5	Considerações Finais	146
8	As Iniciativas contra hegemônicas: há reforma urbana ou territorial possível? ...	148
8.1	O caso da Ocupação Dandara	161
8.2	O Plano Urbanístico	162
8.3	Invisibilidade, perseguição e preconceito	168
8.4	A luta judicial	171
8.5	Dandara hoje	175
8.6	Considerações Finais	182
8.7	O sistema de Cooperativas em Uruguai	185
8.7.1	Breve histórico do sistema cooperativo uruguaio	188
8.7.2	O sindicalismo forte dos trabalhadores do Uruguai	191
8.7.3	O Coletivo como forma de trabalho e de apropriação da moradia e da cidade	193
8.7.4	O posicionamento político e a credibilidade do sistema	194
8.7.5	As mudanças ao longo de cinco décadas	196
8.7.6	Considerações Finais	200
9	Conclusão	202



## **1 Introdução**

### **A cidade latino-americana, o subdesenvolvimento e as periferias pobres**

A cidade, como agrupamento humano, faz parte da história desde muito. Atividades centralizadoras, como o comércio, o estoque da produção do campo, as atividades administrativas e o poder, desde a antiguidade, sempre tiveram suas sedes em cidades. O desenvolvimento do comércio de longo alcance e o mercantilismo, que deu origem à riqueza de uma nova classe burguesa que não se baseava no campo e nem tinha títulos de nobreza, se deu nas cidades. A revolução industrial, que deu origem ao capitalismo, cedo compreendeu que deveria ter suas sedes e suas indústrias nas cidades, onde residiam sua força de trabalho e seu mercado consumidor.

O expansionismo europeu para além-mar se dá em plena renascença, época de grande florescimento das cidades daquele continente e do surgimento dos primeiros grandes planos urbanísticos, sinal de que as cidades cresciam em tamanho e importância, mas também com a finalidade de erigir símbolos de poder político e econômico. Essa crença no papel e no poder da cidade foi trazido para as colônias do Novo Mundo, onde a estratégia de colonização, mesmo que centrada no extrativismo agrário e mineral, teve como principal atividade a fundação de cidades (MORSE, 2017). Ou seja, diante da vastidão de um território 32 vezes maior que as áreas de Portugal e Espanha somadas, os conquistadores da América elegeram a fundação de cidades como estratégia de ocupação e dominação desse território.

Contudo, a história urbana da América Latina, pouco terá em comum com o caso clássico europeu. Desde o surgimento de suas cidades, seu poder de atração, o seu modelo de crescimento, como também os tipos de relações e conflitos que abrigam em seu bojo, serão definidos em grande parte pelo papel destinado ao continente pela economia mundial, notadamente pelos centros de poder do capitalismo. Em outras palavras, o regime colonialista e mais tarde sua posição como continente subdesenvolvido, vai gerar relações de domínio interno e externo, que por sua vez, terão grande impacto na produção e reprodução de nossas cidades, principalmente nas capitais e cidades maiores. Fato esse que de forma alguma exclui as numerosas pequenas cidades. Estas, porém, não serão abordadas neste trabalho.

A manutenção do continente numa posição de atraso em relação aos países

capitalistas centrais, conhecida como estratégia de desenvolvimento desigual e combinado<sup>1</sup> (OLIVEIRA, 2015), ou seja, a manutenção de uma “periferia” do capitalismo, é elemento necessário para a sustentação das posições hegemônicas ocupadas pelos países do capitalismo central. Dessa forma, os países que emergiram da dominação colonial não foram capazes de repetir trajetória semelhante já percorrida pelos países centrais, o que, em tese, lhes permitiu passar ao estágio superior de desenvolvimento. A crença de que a condição de subdesenvolvimento seria um estágio natural e necessário para se passar à condição de desenvolvimento se mostra então falsa, como já demonstrava Furtado desde 1961. Como afirma o mesmo autor, o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, e não necessariamente uma fase pela qual os países que alcançaram o desenvolvimento tenham passado (FURTADO, 2009)

Como colocado de diversas formas por vários autores (CASTELLS, 1973; COBOS, 1982; ALMANDOZ, 2008; CARRIÓN, 1991; MARICATO, 2011; MIOTO, 2015, entre outros) essa condição permanentemente subdesenvolvida nos países do continente da AL – América Latina vai impactar profundamente a sociedade e a cultura, como também o desenho e a organização das cidades. A subordinação a interesses externos influenciará inclusive a construção social interna e seus conflitos. Entre eles a forma de propriedade privada, as políticas de concentração de renda e terras, a produção do espaço urbano e sua exploração especulativa como ativo financeiro em níveis elevados.

As taxas de urbanização na AL começam a subir de forma mais evidente em períodos específicos a cada país. Porém, pode-se dizer que o continente, grosso modo, alcançou a taxa de 50% de urbanização durante a década de 1960. Embora essa seja a média, há exceções notáveis, como Argentina e Venezuela, que em 1960 já haviam alcançado as taxas de urbanização de 74% e 62%, respectivamente (BANCO MUNDIAL, 2020). Por outro lado, Brasil e México, dois países de grande extensão territorial, confirmam essa média, tendo iniciado a década com 46% e 51%, respectivamente. Esse

---

<sup>1</sup> A teoria do desenvolvimento desigual e combinado entre as nações foi formulada por Trotsky ao analisar a dinâmica histórica dos países atrasados, e se tornou numa valiosa matriz para vários autores brasileiros. Neste caso nos valem do texto “Crítica à razão dualista”, de Francisco de Oliveira.

movimento migratório das populações do campo para as cidades, das cidades menores para as cidades maiores e entre países não se dá unicamente e nem principalmente em função da industrialização.

O processo de industrialização na AL se dá numa relação de dependência externa, tanto comercial, como financeira e principalmente tecnológica (MIOTO, 2015) que, em todo o seu ciclo, nunca foi capaz de absorver a mão de obra disponível e muito menos de promover o desenvolvimento de nações ou do continente (FURTADO,2009). Países como Argentina, Brasil, México e Chile, principalmente, mostraram processos de industrialização mais evidentes. Esses processos receberam maior impulso após a crise econômica de 1929, quando se iniciou a chamada substituição de importações. No Brasil, por exemplo, chegou-se ao estágio de produção de bens de capital. Contudo, devido a fatores internos e externos diversos, como atraso tecnológico e reordenamento da divisão internacional do trabalho, toda a indústria do continente, principalmente os países que alcançaram liderança sofrem, a partir dos anos 1980, duros golpes comerciais que iniciam um rápido processo de desindustrialização. Dessa forma, o processo industrial que não foi capaz de criar os empregos necessários, nem de promover o desenvolvimento ou de corrigir os desequilíbrios sociais e regionais, retrocede, provocando o desaparecimento de milhões de empregos. Parte deles seria absorvido pelo setor de serviços, porém não na mesma quantidade e nem na mesma qualidade, posto que a indústria oferece melhores salários e benefícios.

As condições no campo, desde o início dos processos de urbanização e de industrialização, são na verdade a chave para que se entenda a formação de nossas cidades, principalmente o nosso avassalador processo de metropolização, mesmo com a impossibilidade da cidade em absorver toda essa oferta de mão de obra. Conforme destaca Cobos (2014), considerando as especificidades de cada país, a fase mais intensa do êxodo rural ocorreu entre as décadas de 1940 e 1980. Após a década de 1980 esse processo mostra certo arrefecimento, porém sem sinais de esgotamento. Ao contrário do caso Europeu, o principal fator não foi o emprego da indústria, mas a expulsão das populações rurais motivadas pelo atraso do modo de produção rural, pela extrema pobreza e falta de políticas de apoio e fixação do homem no campo.

Ao lado de outros fatores, como renda da terra, mercantilização do solo rural e urbano e precarização das condições de trabalho, essa urbanização concentrada no tempo

e no espaço (MIOTO, 2015) revela uma grande horda de trabalhadores que atuam num terceiro setor alienado das relações capitalistas, sem proteção institucional, sem acesso à moradia e aos serviços básicos de educação e saúde, processo este que divide as cidades da AL em dois setores visíveis e contraditórios, porém interdependentes e amalgamados espacialmente e socialmente: o formal e o informal. Para muito além da necessidade de se agregar novos territórios às cidades, estas foram estendidas horizontalmente ao infinito por conta da omissão dos governos em propor e aplicar políticas urbanas e por iniciativa do mercado de terras ao se aproveitar desse vazio e inclusive das carências das classes exploradas, como foi o caso de Buenos Aires, México e São Paulo, entre tantos outros no continente (FAVELUKES e NOVIK, 2019; PINTUS, 2019; MARICATO, 2011; HIERNAUX, 2014), como veremos adiante neste trabalho.

O descompasso entre a geração de empregos e o crescimento das cidades, além de acentuar a precariedade das relações de trabalho informal, também garantirá as condições de super exploração do trabalho formal, condição que foi mantida por décadas para permitir uma maior taxa de acumulação do capital (OLIVEIRA, 2015). Nesse cenário, onde a remuneração está abaixo ou no limite da reprodução da força de trabalho, utilizando um termo cunhado por MARICATO em 1982, “o pobre se vira como pode”. Ou seja, com a existência de grande parcela da população, sem condições de pagar pela moradia no mercado formal, a solução será a autoconstrução. A amplitude da autoconstrução pode estar na origem do surgimento de uma favela, de uma ocupação de gleba que se configura num vazio urbano, a construção de uma casa em terrenos legais ou ilegais nas franjas das cidades, pelos “puxadinhos” e “subidas de laje”, ou ainda incluindo certas fases da construção realizadas com a contratação de mão de obra. Autores como Cobos (1987), Maricato (1982), Oliveira (2015), entre vários outros latino-americanos, concordam em afirmar como o papel da autoconstrução foi decisivo para rebaixar o valor da mão de obra no capitalismo periférico. Essa continua sendo, como é possível observar, a forma de produção de vastas áreas periféricas em nossas cidades.

Mike Davis traça, em seu livro “Planeta Favela” (Planet of Slums, 2011) um panorama distópico, numa sucessão esmagadora de dados e informações qualitativas, de como os pobres do mundo se acomodam hoje. As denúncias e relatos de Davis acerca das condições subnormais de grandes e pequenos países do mundo subdesenvolvido, se constituem num alerta contra as políticas mundiais de exploração da mão de obra e de

concentração de riquezas. Atualmente, conforme relatórios da ONU, 55% da população mundial vive em cidades, com expectativa de alta para 75% em 2050. A AL sozinha tem hoje 56 cidades com mais de um milhão de habitantes. Em 1950 eram 86 cidades no mundo, dentro dessa categoria (DAVIS, 2011). Obviamente as cidades se multiplicaram e se expandiram num processo contínuo que ainda está em progresso. Nesse processo, como bem coloca Favelukes (FAVELUKES e NOVIK, 2019), o bairro periférico, inicialmente distante e segregado, no espaço de uma geração estará integrado ao tecido urbano, podendo até se tornar uma área valorizada, porque então já terão se adicionado mais uma ou duas camadas urbanas periféricas ao que inicialmente se considerou como tal.

No caso de Buenos Aires, como exemplo, os bairros distantes foram se formando desde o final do século XIX como refúgios de esporte e lazer e áreas de sítios e chácaras, para em seguida, com o advento da estrada de ferro, se tornarem bairros ao redor de uma estação. O uso do automóvel mudou essa característica pontual ao permitir que os empreendimentos se multiplicassem ao longo das linhas definidas pelas novas avenidas e rodovias. Tais empreendimentos, a princípio, se destinaram às classes de maior renda, numa tentativa de reproduzir o modelo dos subúrbios americanos, ou como refúgios de final de semana. Como essa ocupação se deu de forma descontínua, ao lado desses “subúrbios” surgiram bairros populares, principalmente para moradia dos empregados das vizinhas casas luxuosas. A crise habitacional trazida pelas ondas migratórias em direção à Grande Buenos Aires abriu caminho também para os empreendimentos periféricos destinados às classes de menor renda, entregues sem serviços e sem equipamentos urbanos. Os casos de México e São Paulo, tomando outros exemplos, contam com urbanização mais recente em relação à capital da Argentina<sup>2</sup> e seus arredores. O caso paulista tem a origem de suas periferias em função de migrações internas, em parte do campo e parte de regiões mais pobres do país, como o Nordeste, enquanto a moradia das elites permaneceria nos centros e bairros “nobres”, ao contrário dos casos argentino e norte americano. Somente a partir de meados dos anos 1970, com o surgimento dos condomínios horizontais fechados, foi que as classes mais altas seriam

---

<sup>2</sup> Na verdade, os dados que vamos apresentar no estudo de Buenos Aires se aplicam à Grande Buenos Aires - GBA, e não apenas ao Distrito Federal, que se resume praticamente ao perímetro original da Cidade de Buenos Aires, que hoje conta com menos de 3 milhões de habitantes, enquanto a GBA conta com mais de 13 milhões de habitantes.

atraídas para as franjas da cidade ou para municípios vizinhos da metrópole, o que em alguns casos provocou a deterioração dos bairros centrais.

Em qualquer caso, identificamos dois fatores importantes na formação das periferias e áreas urbanas pobres latino-americanas, que são: o regime de propriedade privada e a ausência ou inconstância de políticas habitacionais para as classes populares, obviamente associadas à superexploração da mão de obra.

A América Latina, talvez seja mais pobre do que pensa ou admite ser. Não por ser necessariamente mais pobre que outros continentes, mesmo num processo histórico, mas por tentar ignorar e esconder as suas periferias urbanas, a miséria rural e outras formas materializadas de pobreza crônicas do continente, que foram e continuam sendo desprezadas pelo poder político e pelas classes médias e altas. Veremos adiante, que a pobreza não é um grande problema latino-americano, quando comparado a outros continentes, mas que se torna um grande problema por conta das desigualdades, que se reproduzem e eternizam formas precárias de subsistência urbana e rural. Veremos também, como os breves períodos intermitentes de políticas voltadas às populações de menor renda, como as de provisão habitacional, urbanização de favelas, melhorias no transporte público e na mobilidade urbana e provisão de equipamentos comunitários, embora muito bem vindos, não impediram que ações do mercado imobiliário, muitas vezes associadas às ações políticas, ou à falta delas, não raro viessem a causar lamentáveis retrocessos, como no caso das favelas na região ABC paulista (CARDOSO, 2018) ou no do centro histórico do México (HIERNAUX, 2014), para citar poucos exemplos.

Os impactos neoliberais promovem a financeirização das cidades, promovem a privatização dos recursos públicos e coletivos, mantêm as periferias pobres desassistidas, carentes e segregadas. Salvo curtos períodos em que o poder público lhes dedica algum cuidado incompleto, na maior parte do tempo os políticos as visitam com fins eleitoreiros, as classes dominantes escondem nelas os pobres, sendo que o mercado imobiliário continua a produzir mais periferias. Para os que podem pagar, os enclaves de excelência urbana. Aos que não, sempre a mesma promessa de que “já já” será inaugurada a estação de trem ou uma nova escola perto do lote entregue com mil tijolos, sem cidade por perto.



## 2 Justificativa e Caracterização do Objeto Empírico

A cultura ocidental é grandemente influenciada pelo eurocentrismo. No caso latino-americano, essa influência já se revela no nome: “América”, que seria derivado de Américo Vespúcio, supostamente o primeiro navegador europeu a chegar ao continente. Revela-se também no conceito de “descobrimento”. Ora, se o continente já era povoado por nações com suas culturas próprias e graus variados de desenvolvimento e organização, suas relações sociais e modos de produção, a palavra descobrimento não é apropriada. O comportamento e papel dos europeus foi o de conquistadores e opressores. Essa influência se revela ainda no racismo imposto pelos conquistadores colonizadores.

O eurocentrismo ainda é encontrado nos livros de história, nas artes e, inclusive, em cursos universitários de economia, urbanismo, engenharias, apenas citando alguns. Ou seja, não seria exagero dizer que sofremos de um eurocentrismo acadêmico. Como resultado, nossos interesses são desviados de nossa realidade comum latino-americana, causando uma forma de cegueira quanto aos laços no continente e nossa capacidade e necessidade de buscar soluções apropriadas para os nossos próprios problemas. Conhecemos em detalhes a revolução francesa, mas pouco se fala dos processos de luta que levaram à independência da Argentina, ou sobre o movimento zapatista no México. No caso de sermos questionados a respeito de autores influentes latino-americanos, talvez não teríamos muito mais a dizer além de Garcia Marquez, Vargas Llosa, Julio Cortázar e Isabel Allende.

O ensino e as discussões do urbanismo, para voltar ao nosso campo de pesquisa, também têm como referência os autores europeus. Le Corbusier, importante pensador da arquitetura e urbanismo francês, é sempre um dos mais citados, ao lado dos alemães, vienenses e austríacos que exerceram influência entre o início do século XX e os anos pós-guerra. Nossas referências de habitação social também são europeias, com Ernst May em Frankfurt, os grupos dos primeiros CIAMs, os modelos holandeses baseados em cooperativas e as iniciativas inglesas respaldadas pelo Keynesianismo, dentro das políticas do *Welfare State*.

Não se pretende aqui questionar a qualidade ou a validade de todo o conhecimento acumulado pelo continente que impulsionou a modernidade e de onde surgiu o sistema capitalista, mas sim apontar a incoerência em tentar formular nossas próprias teorias,

propor soluções, ou explicar nossos intrincados processos históricos e sociais a partir de exemplos europeus. Outro fato que soa incoerente, percebido na prática por esta pesquisa, é que foi mais fácil encontrar dados e informações confiáveis e atualizadas sobre a ALC no LAST (Centro de Estudos Latino-Americanos) em Hamburgo, ou no Lincoln Institute of Land Policy em Cambridge, USA, ou mesmo em organismos multilaterais como o Banco Mundial e a ONU, do que do que em fontes dentro da ALC, como sítios da internet de governos, instituições e ONGs.

Desse modo, este trabalho pretende caminhar na direção de compreender a origem da cidade e o processo de urbanização da América Latina, como um processo histórico e social único e particular, a partir do contexto de dominação colonial, seguido da dependência econômica, tecnológica e financeira como imposição dos países do capitalismo central.

A busca da explicação dos problemas das cidades latino-americanas como realidade social e urbana deve se basear em processos nas relações com a terra, nos modos de produção e divisão de riquezas (ou seja, nas lutas de classe). Devem levar em conta culturas e crenças autóctones, boa parte destruída pela incomparável violência e eficiência dos conquistadores em dizimar, destruir e apagar as civilizações aqui encontradas. Devemos também, como afirma Quijano (2015) enfrentar nossos fantasmas históricos, sempre e ainda presentes, que se apresentam como problemas nunca solucionados, exatamente devido à equivocada abordagem eurocêntrica e individualista adotada pelos países da região.

Reconhecer a América Latina como uma região que precisa de maior interação e movimentos coordenados entre seus vizinhos, de buscar soluções em conjunto não é algo novo. Castells já identificava, no início dos anos 1970, os limites do capitalismo dependente, como também sua influência na urbanização sem industrialização do continente. Cardoso e Falleto, juntamente com Furtado, ainda nos anos 1960, já esclareciam que o subdesenvolvimento não é uma fase obrigatória e anterior ao desenvolvimento, mas sim a condição da AL, papel que lhe foi dado pelos países do capitalismo central. Ainda sobre Furtado, este sempre alertou sobre os perigos das desigualdades regionais, com as quais não seria possível alcançar o desenvolvimento. Oliveira, no início dos anos 1980, rejeitava o pensamento dualista da CEPAL, apontando

também para a falácia das teorias de Rostow<sup>3</sup> e alertando para a condenação do crescimento desigual e combinado. Na mesma direção, Quijano, já nos anos 2000, alertava para os perigos de não reconhecer nossa posição na estrutura de poder mundial, que mantém a América Latina prisioneira de sua própria dependência.

Reconhecemos, por outro lado, que qualquer esforço de compreensão de problemáticas que marcam de modo indelével o desenvolvimento e as desigualdades das cidades latino-americanas, carregam em si a insuficiência teórica e interpretativa de problemáticas históricas, específicas e complexas. Todavia, impor essas problemáticas como barreira limitante a qualquer esforço de compreensão das mazelas do desenvolvimento econômico da AL é também negar, na essência, a evolução da ciência e da historiografia.

Movido pelos desafios de compreensão da diversidade dos processos de urbanização das cidades latino-americanas e com a esperança de contribuir com elementos novos para o debate, em particular dos movimentos populares contra hegemônicos que surgem nessas metrópoles para reivindicar o direito à cidade, é que conduziu a elaboração desta tese.

O ponto chave para a compreensão de nossas relações sociais urbanas, provavelmente esteja nas periferias das médias e grandes cidades da AL. Mesmo nos empreendimentos periféricos destinados às classes mais altas, desde as “*manzanas*” de Buenos Aires do início do século XX, até os condomínios murados a partir dos anos 1970 em cidades como São Paulo, México e Rio de Janeiro, dentre inumeráveis outras cidades, não se nota qualquer reversão na finalidade majoritária das periferias distantes, além de abrigar a pobreza.

Outra vertente é a reprodução dessa pobreza, que evidencia raízes históricas e estruturais em sua manutenção, o que também nos leva às consequências dessa pobreza nas relações sociais e na produção das moradias e das cidades. A despeito de Bogotá e Medellín, na Colômbia, Montevideo, no Uruguai, a Cidade do México, assim como

---

<sup>3</sup> Walt Whitman Rostow, (1916-2003), economista americano, autor do livro "Etapas do Desenvolvimento Econômico: um manifesto não comunista". Sua teoria define as etapas do desenvolvimento com base no modelo clássico europeu, dando a entender que esse modelo seria replicável universalmente, e que o subdesenvolvimento seria uma etapa em direção ao estágio de país desenvolvido.

Curitiba e Rio de Janeiro, apresentarem mudanças positivas na mobilidade urbana, na provisão habitacional e na urbanização de assentamentos precários, essas medidas não são suficientemente amplas para uma reversão imediata e perene de processos históricos de exclusão, ainda que surjam como ações potencialmente carreadoras de esperança na luta contra a hegemonia do capital imobiliário especulativo.

Atravessando toda a narrativa, a questão da terra, explorada de vários meios enquanto propriedade privada, nos parece central na compreensão da América Latina. As primeiras cidades surgiram como apoio à exploração da terra rural. As primeiras pessoas a amealharem fortunas no novo continente, também o fizeram a partir da exploração da terra, aliada às estratégias de exploração de trabalho não pago. Nesse sentido, os países que instituíram a escravidão, de nativos ou de africanos, também o fizeram para o cultivo da terra. Foram os capitais acumulados das atividades agropastoris para exportação que se metamorfosearam, de modo a possibilitar o surgimento das primeiras indústrias e dos sistemas bancários. Foram as lutas contra a opressão e a divisão profundamente desigual das terras que empurraram as populações rurais para as cidades, antes, durante e após o ciclo industrial do continente. Movimento este, que trasladou e expandiu a mesma luta pela terra do campo, agora para as cidades, que até hoje enfrentam gigantescos problemas de moradia e de retenção especulativa de terras urbanas. Foi a incapacidade ou a omissão conveniente dos governos, ou talvez ambas, em combater o domínio dos grandes latifúndios, como veremos adiante, que produziram a desigualdade e a miséria no campo, depois transferidas para as cidades, como acabamos de afirmar.

Nessa mesma linha, não se pode ignorar o grande significado social das periferias, sobretudo levando-se em conta que a pobreza é uma questão histórica e estrutural em todo o continente. Isso significa que o estado de pobreza pode perdurar por várias gerações de uma mesma família, de um bairro, uma cidade ou de uma região inteira. Nessas condições sociais quase “estamentais”, as periferias segregadas e excluídas dos debates políticos, acabam por criar seus próprios repertórios políticos e culturais. Como afirma Bertelli (2017):

Nessas condições, por um lado, nas margens da “ordem política institucional” – guardando com ela inúmeros pontos de contato e tensão – funcionam dinâmicas sociais nas quais vem se configurando os repertórios políticos próprios, relativamente autônomos e grandemente destoantes da tradição republicana e liberal, dotando aqueles setores sociais de um *senso de comum* específico...” (BERTELLI, 2017, grifo no original)

A luta das classes desfavorecidas por uma localização no urbano, de uma moradia e por meios de sobrevivência, passa pelo senso de comum e pelo “fazer comum”, como alternativa à hegemonia do governo neoliberal. Ou seja, com ética e estética própria, essas populações irão buscar seu lugar dentro do território urbano, o que não raro pode criar conflitos e tensões de difícil solução. Um fato ou uma ação que, da perspectiva dos “excluídos” soa como uma luta legítima, pode, contudo, da perspectiva dos “integrados”, incluindo-se nessa categoria os governos, ser considerado como ato de desordem e de violência. Não seria essa a primeira vez na história em que a pobreza é criminalizada pelas classes dominantes. Percebe-se, desta forma, que a história é dinâmica, não tem fim, e que problemas crônicos, como a pobreza, podem moldar a sociedade ao longo das décadas, na insistente presença como os fantasmas da AL, citados por Quijano (2015).

É sempre importante recordar que, desde antes do advento da industrialização a cidade já escondia suas partes menos nobres ou imorais. A cidade capitalista, por sua vez, esconde também sua pobreza. Lefebvre lembra que:

“Em suma, antes da época industrial, a sociedade dissimulava suas partes vergonhosas, suas fraquezas e seus vícios: a loucura, a prostituição, as doenças; ela os segregava em lugares malditos. A sociedade burguesa dissimula, ao contrário, aquilo que ela vive, sua parte ativa e produtiva.” (LEFEBVRE, 2021, p. 19)

No mesmo sentido, Engels observa que:

O resultado é que os operários vão sendo empurrados do centro das cidades para os arredores, que as habitações operárias e as habitações pequenas em geral se vão tornando raras e caras e muitas vezes é mesmo impossível encontrá-las, pois nestas condições a indústria da construção, à qual as habitações mais caras oferecem um campo de especulação muito melhor, só excepcionalmente construirá habitações operárias. Engels, “A Questão da Habitação”, (ENGELS, 1984).

Para além de questões mercadológicas ou das estratégias especulativas já conhecidas, a acomodação da população pobre em situações de segregação é conveniente, já que fica longe dos olhos da burguesia e oculta aos olhares dos turistas. Dessa forma, tenta-se *invisibilizar* os pobres, junto com suas moradias amontoadas e insalubres. Sua presença é requerida somente durante as horas em que sua força de trabalho é explorada. No mais, eles têm seu direito à cidade negado, restando-lhe apenas um direito precário à periferia que eles mesmos constroem.

Supõe-se que, a partir dessas premissas e da exploração dessas vertentes, será possível compreender, ao menos em parte, as desigualdades das cidades da ALC, da espacialização da pobreza e dos palcos urbanos das lutas marginais aos poderes hegemônicos, dentro de um continente que ainda não se habituou a identificar e valorizar suas próprias culturas e expressões.

## **2.1 Objetivos**

A preocupação em analisar fatos locais e abrir caminhos para teorias que se distanciem da mentalidade eurocêntrica para explicar os processos de urbanização na AL é o mote deste trabalho. As moradias precárias das cidades são os ambientes que melhor explicitam as consequências da negação ou da não resolução dos problemas estruturais do continente, isso no decorrer de muitas décadas. Dessa forma, o conjunto de direitos à cidade, seja a moradia, o transporte, a cultura, dentre tantos outros, obtidos graciosamente ou pela luta marginal e contra hegemônica, são de interesse deste trabalho.

Todavia, uma cidade não é compreendida fora de seu contexto econômico, político e cultural, e nem o são as suas periferias pobres. A produção da cidade se faz precisamente dentro desse contexto maior, por ser esta, necessariamente, uma produção social. Assim, uma cidade não se explica por si, enquanto o contexto histórico e social regional mais abrangente é capaz de explicar a formação e as transformações da cidade. Dessa forma, torna-se o objetivo geral deste trabalho a compreensão histórica da urbanização do continente, suas causas a partir do contexto colonial rural, sem desprezar a importância dos contextos nacionais e das diferentes fases e influências do capitalismo mundial.

Mais especificamente, interessa-nos a urbanização sem industrialização, que coloca em dúvida a teoria do êxodo rural em busca de empregos, majoritariamente, em setores de produção. Da mesma forma, a permanência da AL na situação de subdesenvolvimento, apesar de relevantes processos de industrialização que se estenderam em alguns casos por 50 anos, é um fato que nega as teorias Rostownianas. Por fim, também nos interessam outros processos advindos de causas internas ou externas que por sua vez expliquem a formação, organização, morfologia e as relações das cidades da AL, vários destes com raízes no colonialismo.

Chegando finalmente às lutas pelo direito à cidade, contra a hegemonia do sistema capitalista, interessa-nos adentrar nesses movimentos, para conhecer suas crenças e seus objetivos utópicos, seus personagens, seus medos e a força que os instiga a enfrenta-los, apesar de todo o risco e todo o preconceito envolvido.

As áreas pobres e segregadas são dinâmicas sob muitos aspectos. Sua população pode ser de imigrantes, de grupos étnicos distintos, sendo, na maioria dos casos, uma população local de menor renda. Esses cenários podem se alterar e se mesclar ao longo dos anos. Intervenções urbanas que venham a valorizar a terra, de cunho privado ou público, podem ser um fator de expulsão dessas populações, que serão então empurradas para bairros ainda mais distantes. Ainda que a população se mantenha, novas gerações podem criar e alterar posturas e culturas, normalmente aprofundando o potencial de conflitos de classes (BERTELLI, 2012). Sua segregação, ainda que pareça silenciosa às distantes e isoladas classes dominantes, se transforma num caldeirão, onde serão produzidos novos discursos, novas formas de estética e linguagem e principalmente novas formas de intervenções e de relações com outros espaços urbanos (PEREIRA, 2014).

## **2.2 Metodologia**

Qualquer tema que inclua a América Latina será obrigatoriamente, ou perigosamente, vasto por um largo número de razões. Faz parte do segundo maior continente do mundo, ou seja, ocupa a metade de um total de 42 milhões de km<sup>2</sup>, é formada por países que incluem diferentes povos, culturas e línguas. Não se pode resumir a AL em América Portuguesa e América Espanhola, nem é correto assumir que em todo o continente se falam duas línguas, o português e o espanhol. Conforme relatório da CEPAL de 2014, existem na AL 826 povos indígenas, o que pode significar centenas ou milhares de diferentes línguas. Seus países traçaram diferentes caminhos desde a colonização e formação, até a independência e inserção no sistema capitalista mundial. Alguns, como o Brasil, não passaram por lutas armadas para romper seus laços com seu colonizador e nem para abolir a escravidão. Outros, como Argentina e México travaram lutas armadas, onde muitos morreram em nome da liberdade. Ainda que, todavia, tudo tenha seu preço e gere seus frutos, tanto a luta armada como a transição pacífica (MARTINS, 2004).

Há o caso de Cuba, que adotou através da revolução um sistema não capitalista, que por um lado trouxe avanços sociais e culturais, mas cobra o preço do isolamento induzido pelos líderes do capitalismo, principalmente dos Estados Unidos. Entre uns e outros, a maioria dos vice-reinos criados pela Espanha têm suas histórias de lutas para conquistar a independência, além de lutas internas após a independência, pelo controle político nacional.

O que se coloca aqui é que essa diversidade e variedade deve ser levada em consideração, assim como também tem que ser respeitada. Contudo, tal abrangência pode inviabilizar pesquisas e estudos, por ser tão grande e variada. A metodologia adotada deve ser capaz de guiar e orientar a pesquisa nas difíceis decisões de onde se aprofundar e onde apenas tangenciar os fatos, desde a colocação do problema e da hipótese, passando pelo plano de trabalho e até a conclusão final.

Nossa pesquisa é, em parte, histórica, desde fatos distantes, que são importantes para se lançar fundamentos, como processos colonizadores e a formação das primeiras cidades, passando com maior profundidade em fatos mais recentes, principalmente a partir dos anos 1950 até a virada do século XXI. Este estudo vai se limitar a um recorte histórico da formação das estruturas urbanas, já a partir das primeiras levas do êxodo rural, mas com especial interesse a partir do início da industrialização, principalmente com dados de México, Brasil, Argentina e Chile. A pobreza como elemento formador da sociedade e caracterizador da economia subdesenvolvida, com suas conhecidas consequências, como a precariedade habitacional e das relações de trabalho, também nos interessa, já que a periferia pobre é o fruto do desprezo e da omissão das políticas públicas no trato com as massas vulneráveis da população da AL.

Como bem colocado por Lakatos e Marconi (2007),

“Partindo do princípio de que as atuais formas de vida social e as instituições e os costumes têm origem no passado, é importante pesquisar suas raízes, para compreender sua natureza e função. O método histórico consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural de cada época.”(MARCONI, LAKATOS, 2007)

Esta pesquisa será bibliográfica, com coleta e manipulação de dados secundários na literatura específica e tendo como fontes principais de dados estatísticos as publicações



de organismos nacionais e internacionais multilaterais, como CEPAL, ONU, BID, BM, UNICEF, entre outros. Em alguns momentos os dados estatísticos de organismos nacionais também serão úteis e necessários, por sua atualidade e para cruzamento de dados ou ainda para dados mais específicos de uma dada região. Dá-se preferência, no caso de estudos de países específicos, para autores nacionais, por entendermos que um nativo ou naturalizado conhece melhor sua própria cultura e história. Isso não significa que vamos desprezar autores reconhecidos e importantes nos estudos mais abrangente do continente, seja na abordagem da AL como um bloco, seja para construir o conhecimento sobre um país específico. Reconhecemos também que, mesmo que um nativo conheça bem sua realidade, o observador externo pode identificar fatos a partir de uma cosmovisão ampliada.

A visita a alguns países da AL seria uma fase importante desta pesquisa. No entanto, os fatos advindos da pandemia mundial da COVID-19 que, desde março de 2020 impôs sérias restrições a várias atividades externas e a relações sociais, incluindo viagens e entrevistas, acabou por inviabilizar as viagens aos países da região, que por sua vez, passaram por períodos de pico em tempos diferentes. No período em que a pandemia foi relativamente controlada, não havia mais tempo para organizar viagens e entrevistas, pelo prazo exíguo que restava para a conclusão da pesquisa. Dessa forma, mantivemos nossos estudos empíricos em quatro casos: no Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, local por nós já visitado antes da pandemia, que nos interessa como uma OUC – Operação Urbana Consorciada, criticada pelo pouco cuidado com os habitantes locais e as tentativas de esconder as favelas; o caso da ocupação Dandara, em Belo Horizonte, local visitado apenas pouco antes do fechamento deste trabalho. Esta foi uma das maiores ocupações já ocorridas na cidade e talvez no Brasil, chamando atenção o seu grau de organização e de unidade nas lutas contra os despejos e pelo reconhecimento da ocupação como um bairro legítimo. Dois outros casos fecham nossa seleção, sendo estes o Porto Madero, em Buenos Aires e o sistema de cooperativas habitacionais, principalmente em Montevideo, no Uruguai, locais que, infelizmente, não foi possível visitar antes do final deste trabalho.

A escolha da Argentina se justifica pelas coincidências com o Brasil quanto aos processos de industrialização e desindustrialização, com as datas próximas da independência dos dois países, pelos processos de êxodo rural não coincidentes com os processos de industrialização e, sobretudo, pela extrema concentração populacional,

política e econômica na região da AMBA – Área Metropolitana de Buenos Aires, que se repete semelhantemente no Brasil, principalmente nos casos das regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro. Nesta cidade, o caso de Porto Madero, se assemelha ao caso do Porto carioca, quanto aos princípios neoliberais do chamado “urbanismo estratégico, muito visíveis. Contudo, a diferença temporal de cerca de vinte anos e a forma de administração diferenciam os dois casos.

O caso do Uruguai se justifica pelas experiências exitosas com as cooperativas habitacionais, pelas relativas coincidências de datas de ocorrência dos períodos de ditadura militar e por este ser a sede do Mercosul.

Contudo, as formas de abordagem entre Buenos Aires e Montevideo serão opostas. No primeiro, vamos identificar as forças neoliberais por trás do urbanismo estratégico. No último, vamos identificar as cooperativas como células de resistência contra o poder hegemônico neoliberal, que por diversas oportunidades se mostrou disposto a cessar a continuidade da provisão de moradias para as classes mais pobres.

Dentro do Brasil, as escolhas de Belo Horizonte e Rio de Janeiro se orientam pelos mesmos interesses opostos. Enquanto as políticas urbanas, do Rio de Janeiro, no recorte deste trabalho, se alinham com o urbanismo estratégico de Barcelona inspirado no modelo de Buenos Aires, o caso mineiro retrata um movimento vitorioso de ocupação de uma gleba urbana para acomodação de milhares de famílias. Não se trata aqui de imputar esta ou aquela qualidade a esta ou aquela cidade ou nação. Nossa intenção ao comparar diversos casos, é a de opor abordagens e lutas populares entre as posições hegemônicas e contra hegemônicas no contexto das aglomerações urbanas.

A pesquisa histórica e a manipulação de dados estatísticos vão nos levar ao método comparativo, para melhor entendimento do cenário geral da AL. Ainda citando Lakatos e Marconi (Ibidem):

“Considerando que o estudo das semelhanças e diferenças entre diversos tipos de grupos, sociedades ou povos contribui para uma melhor compreensão do comportamento e humano, este método realiza comparações, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências. (LAKATOS, MARCONI, 2007)

Ocupando-se da explicação dos fenômenos, o método comparativo permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais. Constitui-se numa “experimentação indireta”. (LAKATOS, MARCONI, 2007)

Dessa forma, pretende-se, sem desprezar as diferenças, utilizar essas mesmas diferenças na identificação das semelhanças, de modo a caracterizar traços comuns a vários entes formadores da AL. Esses traços históricos, econômicos e sociais vão revelar os problemas comuns ao continente, no nosso caso específico, com relação aos ambientes urbanos, suas contradições, seus conflitos.

Nosso recorte espacial se refere à América Latina, que inclui a América do Sul e a América Central. Contudo, devido à proximidade e às semelhanças, como também devido à disponibilidade de dados e de literatura, nossos dados e descrições podem abranger também o Caribe. Órgãos como CEPAL, ONU, BM, Instituto Lincoln, entre outros, normalmente constroem suas metodologias e se dirigem à região como ALC – América Latina e Caribe.

Assim, por conta disso, quando este trabalho se refere à ALC, o faz em razão da metodologia dos dados publicados e disponíveis. Quando nos referimos à AL, estamos dentro de nosso recorte espacial e/ou foi possível reunir ou isolar dados dentro desse recorte.

### **3 O Subdesenvolvimento e a Produção da Cidade Latino-Americana**

#### **3.1 Introdução**

Neste capítulo inicial vamos abordar as diferenças que caracterizaram o processo de formação das cidades latino-americanas em relação ao caso europeu, chamando a atenção para as particularidades de uma urbanização voltada para a exploração e a dominação das metrópoles europeias sobre as colônias e os vice-reinados. Vamos abordar a vocação servil das cidades, que perdurou até a vitória dos vários movimentos pela independência das nações latino-americanas, desembocando numa outra forma de servidão, desta vez ao imperialismo dos países capitalistas. Esse trajeto desenhou, não só as cidades e as sociedades do continente, como também suas áreas rurais, colocando o fator “terra” como um grande símbolo de poder e dominação das classes que dela se apropriaram. Essa compreensão do modelo de urbanização de um continente subdesenvolvido, desde seus primórdios, é importante para a compreensão histórica das mazelas que hoje assolam e segregam as classes urbanas menos favorecidas, num vicioso círculo de reprodução da exclusão, que será um tema frequente nos próximos capítulos.

Antes, porém, de adentrar ao assunto deste capítulo, é importante uma definição conceitual do que seja o urbano. A cidade, como centro administrativo e de defesa, é anterior ao advento da industrialização e do capitalismo, sua existência é documentada desde a antiguidade. Seu surgimento foi possível pela divisão social do trabalho entre cidade e campo, e a partir do excedente do campo. Contudo, o conceito do urbano não se constrói apenas a partir de uma paisagem diversa do campo, ou de um maior adensamento de habitantes. O urbano, em Lefebvre, se define através de uma combinação entre a morfologia material e a morfologia social dos espaços da cidade. Ou seja, o reconhecimento de que não existe a relação social sem a organização do espaço. Nessa direção, o essencial do urbano seria então, a centralidade, a reunião, a centralização de poderes e da economia, e sobretudo a totalidade de termos sociais e espaciais indissociáveis (LEFEBVRE, 1999 apud AZEVEDO, 2012,). O advento do capitalismo reforça essa centralização, de onde podemos, finalmente, afirmar que o urbanismo é um processo de constituição de formas socioespaciais que atendem aos imperativos de uma forma de mediação entre os indivíduos historicamente constituída. O conceito de urbano, neste trabalho, não pode ser entendido sem uma compreensão histórica do capitalismo.

Esta, portanto, é a definição de urbano que este trabalho vai adotar.

Por muitos anos, tentou-se explicar o fenômeno da urbanização a partir do caso europeu, através dos eventos deflagrados pela Revolução Industrial, na crença de que esse método de desenvolvimento e produção da cidade seria replicável de modo generalizante em outros contextos. Contudo, da mesma forma que o capitalismo ocorre de formas diferentes em cada processo histórico, assim também a urbanização deve ser entendida como um processo social e histórico próprio de cada país. No caso latino-americano, é fundamental o entendimento histórico e social da urbanização, de modo a explicar, localmente, as especificidades da formação de nossas cidades.

Para tanto, considera-se igualmente importante a vinculação da urbanização com a situação de subdesenvolvimento do continente. Se reconhecemos a cidade como uma construção social, também o é o processo de desenvolvimento econômico. O desenvolvimento, ou a falta dele, é fruto da interação de vários grupos e seus interesses, sejam conflituosos ou não. Da mesma forma, a leitura da cidade tem muito a dizer a respeito das estruturas e relações sociais de seus habitantes.

Como já vimos, grande parte de nossa literatura descreve o surgimento e a consolidação de uma cidade, de modo genérico, tendo como base o caso clássico dos países industrializados da Europa. É a partir dessa base que se estuda a industrialização, o êxodo rural, o crescimento das cidades e o surgimento de metrópoles. Contudo, se nos parece algo provável que o caso europeu não se mostra válido para explicar as cidades asiáticas ou para o Oriente Médio, tampouco o é para a AL. Há grandes diferenças históricas, econômicas e sociais que resultam em grandes diferenças na forma de urbanização de cada nação ou região.

Do mesmo modo, entendemos que o processo de urbanização latino-americano é fruto de um processo histórico de características próprias. A finalidade primeira já caracteriza a cidade sede do município colonial, cuja razão de ser residia na exploração e colonização da terra, e não propriamente em ser habitada. A evolução de cidade sede do campo para cidade mercantil e depois industrial ocorreu de forma profundamente diversa e desigual e, ao contrário do caso clássico europeu, não foi a causa principal do êxodo rural. Este, na verdade, precedeu a industrialização no continente e não se extinguiu com a desindustrialização, como veremos adiante. Consideramos

igualmente importante reconhecer a relação próxima entre a forma como as cidades se desenvolveram, ou não, e a situação de subdesenvolvimento induzida no continente latino-americano.

Essa relação torna-se óbvia quando reconhecemos, no território, as formas de produção, as estruturas sociais e os exércitos de excluídos dos sistemas formais de organização da sociedade e dos mecanismos de acesso à terra, rural ou urbana.

### **3.2 A origem da cidade ocidental: o modelo europeu**

Já que afirmamos que a cidade desenvolvida na Europa a partir da Revolução industrial não pode ser utilizada como modelo universal para a compreensão da urbanização de outros continentes, nos parece oportuno e necessário relembrar esse processo histórico e social específico. A cidade capitalista, da forma como hoje a conhecemos, teve sua origem na Europa, na transição do regime feudal para o mercantilismo. É claro que poderíamos recuar ainda mais, hipótese em que encontraríamos nas cidades greco-romanas as estruturas e os traços que até hoje organizam nossas cidades, como os cemitérios e os templos, os palácios que simbolizam o poder e as praças onde os cidadãos se reúnem. Encontraríamos ainda formas de organização do poder e da cidadania e até mesmo os traçados (ortogonais ou não) e toda a organização física por nós herdada. Contudo, nosso interesse recai sobre o modelo de cidade e de sociedade que permitiu, ou até exigiu, a expansão da Europa para novos territórios. Assim, nos limitamos a iniciar nossa reflexão a partir do enfraquecimento do sistema feudal.

De cidade circunscrita entre muralhas, ou de simples centros de apoio ao campo, as cidades surgiram, moldando-se multiplicando-se, impulsionadas pela prosperidade do mercantilismo. Localizadas numa rota ou no cruzamento de rotas comerciais, ou ainda próximas a portos, essas cidades se fortaleceram. As estradas e portos permitiram a formação de redes de cidades, que através de alianças comerciais, políticas e monetárias, passaram a concentrar as atividades comerciais, manufactureiras, administrativas e mais adiante financeiras. Como relatam Rolnik e Benner (1988, apud MARIUTTI, 2000), essas mudanças não foram feitas pelos nobres e proprietários de terras, mas por um novo grupo social, surgido das relações mercantis. Esse novo grupo e essas novas relações vão

desarticular e fazer ruir o sistema feudal. O feudalismo surgiu historicamente como um retrocesso social e econômico, em decorrência da desestruturação e desaparecimento do império romano. Cada feudo se constituía numa unidade de produção fechada em si mesma, na maioria das vezes com algum excedente de produção. Esse excedente permitia o sustento de uma grande quantidade de pessoas desocupadas ao redor do senhor feudal, como também construções, como os suntuosos castelos. Esse excedente também era gasto no consumo de mercadorias trazidas pelos comerciantes. Ou seja, o excedente do sistema feudal alimentou a atividade comercial que fez surgir uma nova classe social que não se vinculava a esse sistema e nem tinha a base de sua riqueza na terra (FURTADO, 2009). Essa nova classe, denominada como burguesia, adotou como base de suas atividades mercantis, por variadas razões, a cidade. Esse protagonismo da cidade nas relações mercantis atraiu para si os servos desertores do sistema feudal, os artesãos e comerciantes.

A cidade também passou a comprar o excedente do campo. Todas essas novas relações permitiram a divisão do trabalho, inclusive entre cidades e entre cidade e campo. Não só a cidade compra a produção do campo, mas também o campo consome a produção da cidade, posto que o processo de transformação e produção se inicia no campo e é completado na cidade. Essa acumulação mercantil deu origem aos bancos, pela necessidade de as cidades sediarem a administração de empreendimentos e a contabilidade. As encomendas dos comerciantes pressionaram as atividades manufatureiras, obrigando-as à inclusão de um novo fator, qual seja, a produtividade. Assim, o fortalecimento e expansão das atividades manufatureiras por volta do final do século XVIII e início do XIX, período conhecido como da Revolução Industrial, iniciado na Inglaterra e que depois se espalhou por toda a Europa e América do Norte, acentua a força de atração das cidades que, como um imã, passam a receber grandes hordas de trabalhadores para as indústrias.

Resumidamente, esse foi o processo de desarticulação de um sistema de produção atrasado, o feudalismo, que lentamente foi dando lugar a um novo, o mercantilismo que, por sua vez, fez surgir, a partir da necessidade de produção em massa e da divisão do trabalho, o capitalismo. É certo que esse processo durou séculos, e que em seu caminho muitos retrocessos ocorreram. Contudo, o importante é compreender que, dessa forma, a cidade se estabelece na Europa como o centro produtivo, financeiro, decisório, político e administrativo. Nela se darão as relações sociais e produtivas, como também as relações

de poder. A cidade se impõe sobre o campo, chegando mesmo a estigmatizar este último, que passa a ser visto como o lugar do atraso, enquanto a cidade é vista como local de avanços e de liberdade. Como escreve Lefebvre, “o urbano é uma forma social que se afirma (LEFEBVRE, 1986, p. 159, apud ARAUJO, 2012). Não que estes fatos fossem inéditos, dado que temos relatos na história Greco-romana da importância e centralidade do papel das cidades. A diferença com a chegada da cidade dominada pelas relações capitalistas é a sua absoluta irreversibilidade enquanto fenômeno de produção social e de centralidade. Ou seja, o advento da cidade capitalista é marcado exatamente pela dissolução das formas primitivas de produção, alçando o capital como a relação social dominante (MIOTO, 2015)

As condições reunidas nas aglomerações urbanas são fundamentais para a existência e reprodução do capitalismo. A indústria, que a princípio buscava fontes de energia e matéria prima para sua sede, se aproximou e se integrou à cidade ao perceber que apenas a aglomeração urbana poderia reunir a abundância de mão de obra que esta exigia (ARAÚJO, 2012). Assim, num processo histórico e dinâmico, que ainda está em curso, a cidade vai se transformando em mercadoria. A terra, a moradia, a água, os serviços, os transportes, a segurança, a paisagem, entre outros tantos itens, criados ou não pelo homem, são precificados e postos à venda para o usufruto daqueles que podem pagar. Ou seja, o valor de uso gradativamente vai sendo sobrepujado pelo valor de troca. O surgimento da cidade na Europa deve ser entendido, portanto, como um processo orgânico e lento, que ocorre de dentro para fora (MORSE, 2017). Ou seja, foram as forças endógenas que atraíram determinadas classes sociais para as cidades e que as fortaleceram. Foram também as cidades europeias que, em busca de alianças políticas para enfrentar o comércio fora de suas fronteiras, desenharam a geopolítica que definiu e organizou as nações nesse continente, e não o contrário.

Esse relato sintético nos é útil para estabelecer determinadas características próprias da formação e do fortalecimento das cidades europeias, cujo modelo não deve ser entendido como único. Embora muitas das características tenham se reproduzido em outras épocas e locais, este modelo se formou a partir de um processo histórico dentro de determinadas sociedades dotadas de determinadas culturas. Os processos de urbanização e industrialização ocorridos em outros lugares e épocas, como no caso latino-americano, não podem ser teorizados tendo como base o modelo europeu, sem profundos estudos



endógenos e autóctones.

### **3.3 A formação e a vocação da cidade no Novo Mundo**

A produção de um perfil urbano que se encaixe na América Latina é uma tarefa imensa e sem limites precisos. Não nos será possível aqui descrever historicamente e nem quantitativamente, as cidades latino-americanas e nem a sua importância. Também não é nossa intenção o aprofundamento nos estudos das especificidades de cada país e de suas cidades. Sem negar as diferenças e especificidades, é, contudo, nossa intenção identificar as semelhanças dentre as diferenças, para a construção de uma ideia de conjunto e assim caracterizar a cidade latino-americana.

Considerando a abordagem feita sobre o surgimento e desenvolvimento das cidades no continente europeu, a cidade latino-americana, comparativamente, pode ter seu surgimento chamado de artificial (MORSE, 2017). Isso porque nenhum processo social ou econômico descrito anteriormente, seja como causa ou como consequência, pode ser aplicado para explicar a gênese da cidade latino-americana. Exatamente por isso, seu papel social e econômico, assim como sua atratividade, será distinto dos processos até aqui descritos.

Em sua luta pela reconquista da Península Ibérica, a Espanha gastou séculos da era medieval para reintegrar 322 mil km<sup>2</sup> de território. Para se ter uma ideia da vastidão da conquista do Novo Mundo, já no século XVI, apenas a primeira divisão do México em áreas para assentamento, por volta de 1550, cobriu uma área 40 vezes superior à Península Ibérica. As Américas espanhola e portuguesa, somam hoje 19,2 milhões de quilômetros quadrados, área 32 vezes maior que as atuais Espanha e Portugal somadas. Se essa vastidão significava uma infindável riqueza a ser explorada, o saque dessa riqueza exigiria várias estratégias de colonização. A coroa colocaria a cidade (ou o município), como o centro controlador dessas estratégias. Dessa forma, a dimensão política, dedicada à exploração e ao controle, muito antes das relações comerciais, se coloca como causadora da fundação da cidade latino-americana (ibidem), ao contrário do processo lento e consolidado das cidades europeias, em que a estrutura comercial precedeu a estrutura política, como também a administrativa.

Por outro lado, também nunca foi a intenção da metrópole o fortalecimento do continente latino-americano. Como primeira prova disso temos os relatos da espetacular e cruel destruição das culturas avançadas aqui encontradas. Enquanto a Espanha destruiu eficientemente os povos pré-colombianos, Portugal se esforçava por escravizar os povos indígenas, sempre na intenção de extrair do solo e do subsolo as riquezas requisitadas pela coroa. Os portos e as estradas também foram construídos para facilitar as atividades extrativistas, e não para servir como meio de comunicação entre as cidades, ou entre estas e a metrópole europeia. Assim, o aparente critério para a fundação de cidades se limitava à necessidade de portos acessíveis e protegidos contra os ataques marítimos ou ataques indígenas e para servirem como centros religiosos e administrativos. Como a atividade principal não residia na cidade, mas sim nos campos e nas minas, não raro esses agrupamentos urbanos atravessavam mais da metade do ano vazios, tanto no que diz respeito às pessoas como às atividades de poder e administrativas. O prefeito e os conselheiros da cidade também tinham suas atividades principais fora dela. Percebe-se que a artificialidade da cidade se revela na sua evidente inviabilidade.

Morse (2017) cita variados casos de cidades que foram fundadas e logo abandonadas ou trasladadas de seu local original. Exemplos notórios são Cali, San Salvador e Havana. Buenos Aires é um exemplo de cidade fundada, abandonada e refundada no espaço de 40 anos. Seja como for, a Coroa definiu papéis administrativos indispensáveis para a sede do município, como a cessão de títulos de terra. Outra atividade aglutinadora era a religiosa, o que fazia com que a cidade permanecesse habitada ao menos durante alguns meses do ano. Ainda assim, muitos proprietários de terra erigiram suas próprias capelas e igrejas no campo, onde esperavam pela visita dos oficiais religiosos. A cidade era então um posto avançado da burocracia metropolitana e da religiosidade, sendo também por vezes do militarismo. As funções produtivas se localizavam no campo, e não na cidade. Com um comércio fraco, os privilegiados da cidade eram o clero e os militares. Dessa forma a sociedade vai se estratificando em termos rurais e urbanos. Os privilegiados pela coroa obtêm as melhores e mais bem localizadas terras, sendo também os líderes políticos do município, o que nos permite dizer que a exploração da terra e a colonização ocorreram a partir das cidades. Ainda conforme o relato de Morse (ibidem), as pressões para a instauração de algumas rotas comerciais entre cidades foram inibidas pela metrópole. Esse foi o caso da região do Rio da Prata. O comércio entre Buenos Aires e o Brasil, ilegal no entendimento dos

conquistadores, tirou Buenos Aires da pobreza, e prosseguiu mesmo sem a aprovação da coroa. Caso semelhante foi o de Lima, que mantinha rotas de comércio internas e com a América Central, também desafiando a lei da coroa. O comércio gerava riquezas que permaneciam na cidade. Enquanto isso, nas cidades da Europa as burguesias movimentavam a economia urbana com encomendas de móveis, utensílios, artes, novas construções, além de vultosas doações para a construção de templos e palácios. Mas essa nunca seria a prioridade da metrópole em relação às colônias. O isolamento das cidades no continente perdurou por três ou até quatro séculos em alguns casos.

Após o período em que ocorreu a independência dos países em relação aos seus colonizadores, no início do século XIX, abrem-se as possibilidades de comércio exterior. No entanto, ao contrário de outras ex-colônias, como Estados Unidos e Austrália, a América Latina permanece economicamente sem autonomia, passando a depender de alianças com países europeus para seu comércio exterior. Furtado (2009), ao descrever o processo de expansão europeia para outras terras em busca de ouro, alimentos e matérias primas, aborda o caso da América do Norte, que funcionava como uma extensão da economia europeia. Os imigrantes que para lá se dirigiram levaram técnicas avançadas de cultivo do solo e de animais. Dessa forma, em condições favoráveis ao cultivo, rapidamente lograram elevados níveis de vida, o mesmo ocorrendo no caso da Austrália. Foi diferente o caso da América Latina, onde em vários países a produção agrária atravessou séculos como um setor predatório, atrasado e de baixa produtividade até o início do século XX, já às portas do período de industrialização para substituição de importações (ibidem). A economia de exportação de bens primários não possui o dinamismo necessário para a geração de riqueza e divisão de renda. Trata-se, na verdade, de uma economia concentradora de renda. As atividades agrárias eram estruturadas a partir do trabalho escravo, portanto trabalho não pago, e o fruto das exportações permanecia em poder de grupos reduzidos. Normalmente, tais grupos reduzidos se identificavam com a elite do poder, quando não raro eles próprios constituíam o poder (MARTINS, 2004).

Dessa forma o campo, mesmo após o final do regime de escravidão, permanece atrasado, ainda que historicamente continue responsável por significativa parcela das divisas nacionais. Sem reforma agrária, a estrutura de latifúndios trazida da época colonial permanece, empurrando os habitantes do campo para as cidades, em busca de

melhores oportunidades. Esse movimento seria acentuado na AL, porém tendo como base a pobreza e a acumulação primitiva (MIOTO, 2015). No caso clássico europeu, as cidades atraíram os operários do campo num movimento centrípeto. Esse movimento permitiu que o capitalismo em expansão provocasse a erosão e o desmonte de sistemas atrasados ou pré-capitalistas, como o artesanato e as atividades agrárias não mecanizadas (FURTADO, 2009). A cidade latino-americana, ao contrário, exerce um movimento a princípio centrífugo, esvaziando-se em função das atividades extrativistas exportadoras. O desequilíbrio social e econômico gerado por esse movimento artificial desemboca séculos depois num movimento agora centrípeto, porém de forma não seletiva. Como resultado as cidades passam a crescer, recebendo os habitantes rurais, sem condições de subsistência ou vítimas da mecanização do campo, num movimento sem retorno, principalmente para as capitais.

Em vários países do continente a população urbana ultrapassa a rural antes da metade do século XX. A Argentina e Uruguai ultrapassaram essa barreira em 1914, o Brasil em 1940, até que por volta de 1950 todo o continente sustenta uma média de 41,6% de população urbanizada (ALMANDOZ, 2008). Esse movimento de êxodo rural, se comparado ao modelo clássico europeu, foi muito mais rápido. Nas três ou quatro primeiras décadas do século XX o movimento demográfico do campo em direção à cidade tomou proporções que no modelo da Europa centro-ocidental, teria levado cerca de cem anos. Nesse espaço de tempo, várias capitais da AL, como Rio de Janeiro, Buenos Aires e México, dobraram ou triplicaram de tamanho. O despreparo das cidades para esse volume de novos habitantes causou problemas de habitação, transporte, higiene e saúde. Políticas higienistas urgentes foram aplicadas em épocas quase simultâneas em várias capitais. Como resultado, a estrutura industrial nunca foi suficiente para absorver toda essa oferta de mão de obra que se dirigiu para as regiões urbanizadas, concentrando-se nas capitais ou grandes cidades. A consequência, visível ainda hoje na maioria das capitais latino-americanas, mostra-se em duas realidades principais: a informalidade e a precariedade nas relações de trabalho e na apropriação desigual e excludente do solo urbano, principalmente para habitação.

Dessa maneira, passam a conviver lado a lado o formal e o informal, por exemplo, nas regiões de comércio e na prestação de variados serviços pessoais. A questão da moradia recebe insuficiente atenção governamental, obrigando principalmente aos

trabalhadores informais a buscar soluções próprias, como autoconstrução, invasão de terras ou imóveis abandonados. Mesmo nas vezes em que os governos interviram na questão habitacional para as massas de baixa renda, o fizeram na lógica de lucro do mercado imobiliário, com grandes conjuntos periféricos isolados, em condições precárias de urbanidade, como nos conhecidos casos do México e do Brasil.

Em ambos os casos, a preocupação com a questão habitacional foi insignificante até os anos 1960, com produção direcionada a categorias de trabalhadores entre os anos 1940 a 1960. A partir daí os governos dos dois países instituíram programas de maior alcance, porém com forte viés neoliberal e empresarial, baseados numa clara preferência pelo sistema de compra da casa própria, abandonando ou reduzindo drasticamente sistemas cooperativos ou de aluguel subsidiado.

A inconstância e as dificuldades de acesso das políticas habitacionais em todo o continente em muito favoreceram o surgimento de cortiços em áreas centrais, favelas em áreas periféricas, invasões e ocupações em terrenos públicos e de preservação ambiental. Ou seja, as favelas do Rio de Janeiro, os Barrios de Caracas ou as Vilas Miséria de Buenos Aires, para citar alguns (MIOTO, 2015, HIERNAUX, 2014), surgiram, dentre vários fatores, como consequência da pobreza do campo, da incapacidade das economias locais em gerar empregos urbanos e da omissão dos governos na definição de políticas habitacionais.

A consequência territorial dessas políticas que favorecem a concentração de renda e dificultam ao cidadão comum o direito à cidade é a segregação de grupos sociais. O surgimento de bairros murados destinados às classes favorecidas a partir do final dos anos 1970 redesenha as periferias e expõe o abismo social da sociedade subdesenvolvida. Em décadas recentes, partindo da segunda metade dos anos 1980, a falta de políticas e de investimentos na indústria, necessários para a superação da fase de substituição de importações, fato esse somado ao desenvolvimento e inserção internacional dos chamados tigres asiáticos, precipitou a desindustrialização precoce da América Latina (COBOS, 2014). Os melhores empregos desaparecem e abre-se maior espaço para o setor terciário, que é menos dinâmico e oferece salários inferiores na comparação com a indústria. Esse talvez seja um dos fatores que desaceleraram o crescimento das

metrópoles latino-americanas, que passaram a crescer em menor porcentagem em comparação às cidades médias.

De qualquer forma, o setor terciário tampouco terá capacidade para absorver os desempregados da indústria, situação ainda agravada pela diminuição da capacidade de consumo da sociedade como um todo, que afeta também o setor terciário. Dessa forma a força de trabalho vai migrar em maior proporção para as atividades terciárias informais (COBOS, 2014). Segundo a Organização Internacional do Trabalho, em 2016 havia 134 milhões de trabalhadores, ou cerca de 46% da população economicamente ativa, na informalidade na América Latina. Em alguns países esse índice pode passar de 60% (ILO, 2016). Sem um setor dinâmico na economia, não há a geração de riqueza e poupança, ao passo que a responsabilidade pelo equilíbrio do balanço comercial fica mais a cargo das atividades extrativistas, já que o setor terciário dificilmente é exportador. Permanece assim a vocação agrária e de mineração exportadora do continente. Resumindo, todo o conjunto de consequências da desindustrialização foi danoso para a vida econômica e social das cidades, com prejuízos nos empregos e na renda, na balança comercial, danos ao território e aumento da informalidade. A questão do ciclo da industrialização e desindustrialização precoce será retomado no capítulo 6.

### **3.4 O Subdesenvolvimento sob duas perspectivas**

Na descrição das cidades europeias e latino-americanas, percebe-se que os fatores históricos e sociais fazem mais sentido à luz dos modos de produção e geração de riquezas, sejam capitalistas ou não. Sendo a cidade um processo de construção social, também o é o desenvolvimento econômico. Assim, para a compreensão não só do modelo de urbanização latino-americana, como também das relações sociais e de produção, é fundamental que se defina a situação de subdesenvolvimento, não apenas em termos econômicos, mas também em termos históricos, sociais e políticos. Nesse processo faz-se necessário também que se esclareça qual a forma de vinculação do subdesenvolvimento latino-americano dentro do capitalismo mundial. Como afirma Mioto:

Nos países subdesenvolvidos, no entanto, a fluidez do capital no seu processo de reprodução encontra contradições materiais próprias, cujo enfrentamento está baseado na relação entre a dependência externa (comercial, financeira e

tecnológica) e as condições estruturais internas, como a superexploração da força de trabalho e a estrutura fundiária. (MIOTO, 2015)

Ou seja, existem relações de poder internas que não são construídas sem forte influência das relações externas, e que vão definir não apenas o nível de dependência externa de uma nação, como também sua estrutura social e econômica. No limite, esses acordos e relações de poder podem perpetuar as condições de subdesenvolvimento, frustrando, portanto, teorias, como a de Rostow, que afirmava ser o subdesenvolvimento uma fase obrigatória que precede o desenvolvimento, numa relação de causa e consequência (ALMANDOZ, 2008).

### **3.4.1 A perspectiva econômica**

Havia, entre o período pós segunda guerra e até meados da década de 50, um grande otimismo em relação às economias mais avançadas da América Latina, notadamente Argentina, Brasil, Colômbia, México e Chile. Os sinais pareciam inequívocos. Com o fortalecimento do mercado interno apoiado numa base industrial em formação há várias décadas. Esperava-se que os países que lideravam esse movimento e, em seguida, a maior parte do continente, alcançassem uma fase em que o desenvolvimento seria automaticamente implantado e solidificado. Ou seja, conforme a teoria de Rostow, a primeira fase de transição de uma economia rural para uma industrial teria sido cumprida, o que o autor chama de “decolagem” (*takeoff*). A partir daí, o amadurecimento econômico e social conduziria a nação, automaticamente, a uma situação plena de provisão dos bens e serviços requeridos pela sociedade (IBIDEM).

Contudo, até fins dos anos 50 essa perspectiva não se confirmou, apesar dos inúmeros fatos favoráveis. Faletto e Cardoso (2004) enumeram várias possíveis causas, como insuficiente taxa de crescimento, o fato de que as medidas necessárias não foram tomadas, ou as medidas tomadas não foram suficientes, entre outras. No entanto, uma melhor explicação está em duas afirmações dos autores. Primeiro, o processo econômico é um processo social; portanto importa que se considere questões históricas e sociais além das econômicas. Em segundo, o entendimento da época colocava o subdesenvolvimento como uma etapa necessária e naturalmente anterior ao desenvolvimento, o que se mostrou ingênuo e equivocado. Como afirma Furtado (2009), o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, e não necessariamente uma fase pela qual os países que

alcançaram o desenvolvimento tenham passado. Assim como o desenvolvimento também é um processo histórico, que não necessariamente vai se repetir da mesma forma e nas mesmas fases em todos os países. O caso clássico de industrialização na Europa central, dos quais a Inglaterra é o caso mais puro, advém de fatores históricos e sociais particulares internos e externos.

A industrialização nesses países, por exemplo se consolidou no exato momento histórico em que também se expandia o mercado mundial, o que favoreceu sua liderança e posição central no capitalismo mundial. O acesso tardio a esse sistema encontra dificuldades. Nesse cenário já consolidado, o subdesenvolvimento passa então a ser a situação imposta pelos países já desenvolvidos, às economias que, nesse processo de expansão mundial capitalista, se vinculam tardiamente a esse sistema, apresentando variados graus de diferenciação em seus próprios sistemas produtivos. Em desvantagem, portanto, essas economias são obrigadas a aceitar os papéis a elas impostas pelos países líderes, definindo assim uma estrutura de dominação baseada em posições desiguais dentro de um sistema mundial. A proximidade regional entre as duas realidades num país em desenvolvimento, desenvolvida e subdesenvolvida, de forma alguma garante que a parte subdesenvolvida venha a ser impactada a ponto de beneficiar uma parcela relevante de sua população.

Mesmo nos países latino-americanos citados, que se industrializaram, as atividades agrárias e de mineração não perderam seu peso nem sua importância. Mesmo sem a indústria ter se concretizado como um chamariz para as populações do campo, as capitais da América Latina tiveram expressivos crescimentos demográficos que passavam de 10% ao ano. Já na metade do século XX, vários países haviam atraído para os centros urbanos mais da metade de suas populações, como Uruguai, Argentina e Chile. Porém, claramente, essa urbanização não foi precedida pela industrialização, mas sim o oposto.

Tomemos como exemplo, a instalação de uma indústria de cunho capitalista estrangeira, que pode se dar na forma de um enclave, caso em que vai provocar uma relativa melhora econômica e tecnológica dentro de limites reduzidos. A porcentagem de pessoal empregado, ainda que alguns salários sejam elevados, será muito pequena, mesmo em atividades extensivas como a mineração. Considerando que o país



subdesenvolvido ofereça elasticidade de mão de obra, é mais provável que o nível de salários seja determinado pelas condições de vida locais (FURTADO, *ibidem*). Ou seja, a estrutura econômica não se modifica, uma reduzida fração de mão de obra é empregada, os salários não seguem a lógica da produtividade e os lucros não são necessariamente reinvestidos na atividade ou na comunidade, porque parcelas relevantes serão enviadas para o país de origem. Ou seja, a expansão das economias do capitalismo central em países periféricos se limita, na maioria dos casos, a criar economias híbridas, em que estruturas capitalistas coexistem com estruturas atrasadas ou não capitalistas, numa relação pacífica que pode durar indefinidamente sem modificar as estruturas locais.

Esse modelo econômico simplificado explica a perpetuação da situação de subdesenvolvimento no caso da instalação de um agente capitalista exógeno. No caso brasileiro, por exemplo, a economia já apresentava três setores bem distintos: o de subsistência, o de exportação e o núcleo industrial voltado ao mercado interno já diversificado, capaz inclusive de produzir parte dos bens de capital de que necessitava. Furtado (*ibidem*) aponta o principal problema dessa estrutura. A industrialização tomou maior proporção nesses países após a crise de 1929, com a chamada “substituição de importações”. Sendo então o principal objetivo o de substituir manufaturas similares aos importados, importavam menos as inovações tecnológicas e as escolhas de produtos que pudessem mudar a estrutura econômica e mais uma aproximação aos custos e preços dos países exportadores dessas manufaturas. Como resultado da não superação dessa fase, mesmo no caso de crescimento da participação no mercado e da renda do conjunto da população, o contingente afetado por essa atividade ainda foi considerado reduzido.

Desse modo, a estrutura ocupacional do país se modifica lentamente, pouco impactando os setores de subsistência, que ainda se mantem como atividade principal. Ou seja, no conjunto, a economia ainda é pré-capitalista e a maior parte da população permanece alheia ao desenvolvimento. Semelhantemente ao exemplo anterior, as estruturas que caracterizam o subdesenvolvimento pouco são tocadas.

Almandoz (2008) descreve esse fenômeno afirmando que as populações não foram atraídas para as cidades, mas sim empurradas do campo, devido a contextos políticos e sociais. Tornou-se então evidente, já no final da década de 1960, que o desequilíbrio entre industrialização e urbanização não levaria ao desenvolvimento, nem

à modernização e muito menos à fase de amadurecimento prevista por Rostow. Ou seja, a industrialização tardia estava sufocada por situações internas do continente, colocando em xeque essa teoria para além dos exemplos e contextos históricos clássicos.

### **3.4.2 A perspectiva Social**

Ao entender o processo de urbanização como processo de produção social da cidade, faz-se necessário entender também o processo econômico como um processo histórico e social. Vamos nos valer de uma conhecida abordagem feita por Faletto e Cardoso (2004), publicada na segunda metade dos anos 1960. Embora o texto tenha mais de 50 anos, continua a ser lido e citado.

Faletto e Cardoso fazem um esforço teórico no sentido de identificar as causas do subdesenvolvimento e da dependência da América Latina nas estruturas da sociedade, na tentativa de explicar os processos econômicos enquanto processos sociais. Embora seja o subdesenvolvimento um problema com o qual as ciências econômicas se preocupam, ele tem suas causas e consequências na sociedade enquanto ente político. Esse fato traz o tema ao campo dos estudos multidisciplinares, assim como o é reconhecidamente o urbanismo. Não se pretende aqui substituir uma análise pela outra, ou seja, a economia pela sociologia. Também não é o objetivo sobrepor as duas análises. A ideia é que uma única análise considere as questões históricas, econômicas e sociais, para que seja possível entender os objetivos e interesses que dão sentido aos movimentos que põem em marcha a sociedade e o seu desenvolvimento. Na análise histórico estruturalista de Celso Furtado, com frequência chama-se a atenção para as desigualdades regionais e para a importância da divisão da renda como condições indispensáveis a qualquer projeto de desenvolvimento. Para tanto, é necessário que se modifiquem e se renovem setores e pensamentos da sociedade. Embora logo se pense na dicotomia atrasado/moderno, o que se coloca aqui não é a necessidade da substituição de um tipo de pensamento por outro, mas a correlação de forças que transformam ou perpetuam os comportamentos sociais. Ou seja, o processo pelo qual um grupo tenta impor ao conjunto da sociedade a forma de dominação que lhes é própria. Assim, enquanto processo social, o desenvolvimento precisa encontrar no equilíbrio e na confiança das forças da sociedade as condições para se instalar. Nessa perspectiva, o subdesenvolvimento passa a ser uma condição dada por fatores não só externos, como flutuações do mercado ou alianças internacionais, mas

também por fatores internos, que vão se definir a partir das tensões entre grupos e interesses da sociedade, em contextos políticos. Faletto e Cardoso nos dão como exemplo de que:

“É possível, por exemplo, que os grupos tradicionais de dominação se oponham em princípio a entregar seu poder de controle aos novos grupos sociais que surgem com o processo de industrialização, mas também podem pactuar com estes, alterando assim as consequências renovadoras do desenvolvimento no plano social e político.” (FALETTO E CARDOSO, 2004, p. 42)

Percebe-se, então, que o desenvolvimento também depende de um sistema de alianças internas, as quais podem se alterar em virtude das alianças externas. Ou seja, espera-se que nas relações com o mercado internacional haja internamente um equilíbrio de forças que mostre eficiência e consenso para os grupos externos. A relação com o mercado externo e o equilíbrio da balança são fatores centrais para o equilíbrio da economia. No caso de uma economia dependente subdesenvolvida há uma grande pressão para que se priorize a exportação, atendendo aos interesses latifundiários e de mineração. Este talvez seja o núcleo dessa problemática sociológica da América Latina. A situação de subdesenvolvimento implica numa subordinação a interesses externos, ao mesmo tempo em que exige toda uma reorientação interna, que vai definir o comportamento social, político e econômico. Assim, em nome dos “interesses nacionais”, definem-se a estruturação e o comportamento das classes sociais. Essas lutas internas, com definitivas consequências nas relações externas dos países da América Latina, tem um caráter contrário ao que se tem notícia sobre o funcionamento da economia e da política nos países centrais, nos primórdios do desenvolvimento:

“Supunha-se, ademais, que a possibilidade de expansão do sistema se devia à existência de um grupo dinâmico que controlava as decisões em matéria de inversão e que dominava as posições de poder necessárias e suficientes para imprimir ao conjunto da sociedade uma orientação coincidente com os seus interesses. A classe econômica ascendente possuía, portanto, eficiência e bom senso”. (FALETTO e CARDOSO, 2004, p. 45)

De fato, o texto de Faletto e Cardoso não identifica sujeitos, mas limita-se a, de forma relativamente clara, identificar e descrever comportamentos, processos e conflitos que visam a manutenção do poder político, social e econômico pelos grupos que já o mantinham antes da industrialização. Esse movimento conflituoso entre grupos internos, aparentemente, não tem a clareza de um objetivo nacional ou continental de desenvolvimento, mas antes revela o apego aos privilégios de classes, como a alta

concentração da renda e a abundância de mão de obra barata.

As causas do desenvolvimento ou do subdesenvolvimento não são apenas econômicas, mas também históricas e sociais. As relações e alianças sociais e políticas internas a um país, assim como as alianças externas, ambas interrelacionadas, podem ser a causa da superação ou podem conter e explicar a não superação da situação de subdesenvolvimento de uma nação ou de um continente inteiro.

### **3.5 Considerações Finais**

Neste capítulo, fizemos a distinção entre os processos históricos da formação das cidades entre o formato clássico do mercantilismo e do capitalismo europeu, contrapondo o caso mais peculiar da AL, que se deu no cenário de um modelo primário exportador e na manutenção e sobrevivência das elites agrárias, que fizeram da posse da terra um importante símbolo de poder e domínio econômico e social. Dessa forma, argumentamos que o desequilíbrio de forças no campo foi o elemento perene do êxodo rural, antes, durante e depois dos processos de industrialização e desindustrialização. A condição de subdesenvolvimento e dependência passa a ser mantida por forças e contextos internos e externos, sugerindo que as formas arcaicas de produção de riquezas e de dominação social internas, voluntariamente ou não, se alinham aos interesses hegemônicos dos países centrais, aos quais interessa manter a AL como fornecedora de matéria prima e produtos agropastoris. O caso da América Latina também desafia a teoria de Rostow, revelando que o subdesenvolvimento não se trata de um estágio anterior ao desenvolvimento, mas pode ser um estado em que uma nação ou um continente pode se manter indefinidamente.

No próximo capítulo vamos nos aprofundar nas evidências da pobreza da AL que, embora não seja tão profunda em termos comparativos globais, se mantém insistentemente em níveis suficientes para desenhar enormes diferenças sociais e regionais, entre países ou dentro de um mesmo país, como também entre bairros vizinhos de uma mesma cidade. Ou seja, na América Latina, o abismo social pode estar do outro lado de um muro.

## 4 A Urbanização da Pobreza

### 4.1 introdução

A cidade latino-americana do século XXI é pobre, desigual e excludente. Muitos autores nas últimas décadas, como Ramirez, Maricato e Almandoz, dentre outros, descrevem as várias facetas, causas e consequências desse fenômeno. Nossa tentativa aqui, será identificar essa pobreza historicamente como o processo de sua transferência do campo para a cidade, com os consequentes processos de segregação e exclusão social que a acompanharam. Por essa razão, a trataremos como pobreza urbana. Tais processos são identificados no tratamento urbano diferenciado às diferentes classes sociais onde, na maioria dos casos, são promovidos e reforçados pelos próprios governos, seja por ação, seja por omissão. Tal omissão se revela no histórico déficit de saneamento básico, entre outros serviços, como também nas ausências de políticas de habitação social perenes em quase todos os países do continente. Como consequência de várias precariedades, a população pobre constrói seu habitat também precário, em ambientes onde os serviços urbanos, quando não ausentes, se mostram frequentemente precários, reduzindo as chances de rompimento desse ciclo vicioso da reprodução da pobreza.

A pobreza é medida de diferentes formas. A ONU - Organização das Nações Unidas define que uma pessoa é pobre quando é obrigada a viver com uma renda inferior a US\$3,20 por dia, o que é definido como a linha da pobreza. A extrema pobreza é caracterizada por ingressos abaixo de US\$1,90 por dia. Contudo, uma definição mais ampla da pobreza, que não se limite apenas à renda individual ou familiar, tem se mostrado de difícil consenso. Conforme Osório et al (2011) a pobreza é um estado de privação do indivíduo cujo bem-estar é inferior ao mínimo que sua sociedade é moralmente obrigada a garantir, sendo a pobreza dessa sociedade o conjunto desses seus membros em privação. Essa definição é mais abrangente ao afirmar que a privação do bem-estar é que define a pobreza, o que vai muito além da simples consideração da renda. A dificuldade, como também discorrem os autores, é a definição dos detalhes, como o que é bem-estar, ou qual seria essa medida mínima do bem estar, além de uma definição exata do que seria “moralmente aceitável”. Todos esses são critérios que mudam conforme a região, o país e as culturas das diferentes sociedades.

Por outro lado, nem todos os países possuem seus critérios de caracterização da

pobreza, o que dificulta ainda mais o estudo de um continente ou região, dentro de uma proposta comparativa. Dessa forma, para nossa finalidade de estudo da pobreza urbana, vamos adotar os critérios da ONU, também adotados pelo Banco Mundial e pela CEPAL, reunindo o critério de renda individual e familiar, como também o critério de acesso a serviços urbanos, como água potável, esgotamento sanitário, educação, saúde e mobilidade urbana, que são aspectos não monetários e também úteis como indicadores de qualidade de vida urbana. Estes são critérios facilmente quantificáveis e comparáveis, o que vai nos permitir criar várias perspectivas a respeito das condições econômicas e sociais das cidades da AL. Dessa forma, nosso interesse neste capítulo será dirigido para:

- Quantificar domicílios e indivíduos cujos rendimentos os colocam abaixo da linha de pobreza e da extrema pobreza;
- Definição das Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI), que trata das carências não monetárias que podem causar ou aprofundar a pobreza, como tipo de habitação e acesso a serviços urbanos, para citar dois exemplos.

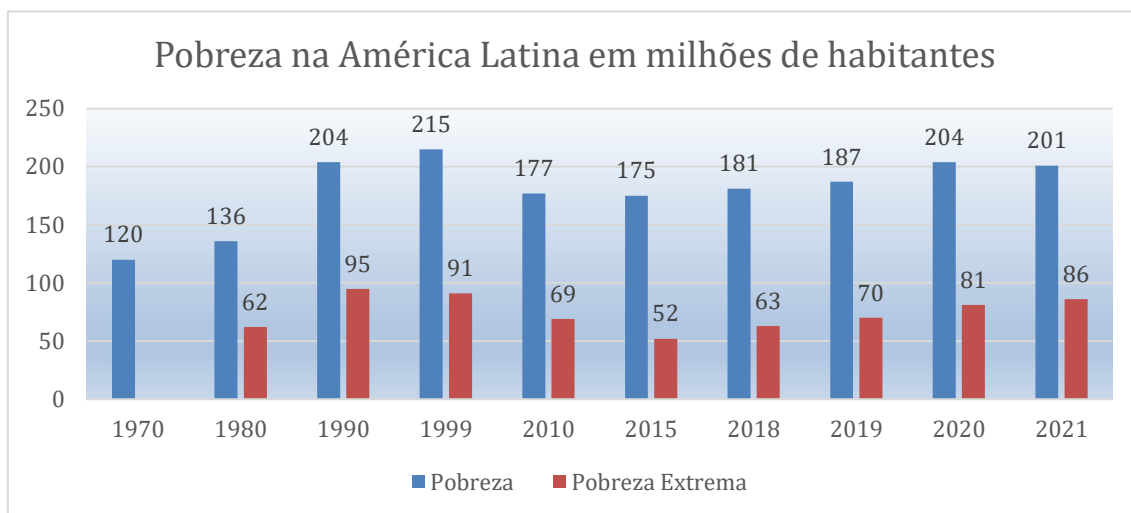
## **4.2 Evolução da Pobreza na América Latina**

A pobreza na AL tem também suas contradições. A leitura da pobreza, como já se discutiu há pouco, é multidimensional e não pode ser medida apenas pelo nível da renda. Além disso, cada continente ou nação tem suas particularidades, como diferentes taxas de urbanização, alcance da infraestrutura, condições das moradias e sua cultura de padrões mínimos aceitáveis, para citar algumas. No caso da América Latina, conforme levantamentos datados de 2018 da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, o continente abriga 184 milhões de habitantes que vivem abaixo da linha da pobreza, segundo padrões da ONU. Esse número corresponde a cerca de 5% da população pobre mundial que, enquanto dado isolado, pode nos dar uma impressão equivocada. Vejamos então. Por outro lado, 11,2% dos moradores em favelas do mundo vivem na América Latina. Se considerarmos os números internos do continente, dos 184 milhões de habitantes pobres, a UN-Habitat relata 112 milhões de latino-americanos vivendo em favelas ou assentamentos precários no continente. É provável então que nem todos os pobres vivam em assentamentos precários, como também nem todos os moradores de favelas sejam pobres.

Os gráficos 1 e 2, adiante, mostram a evolução das populações pobres do

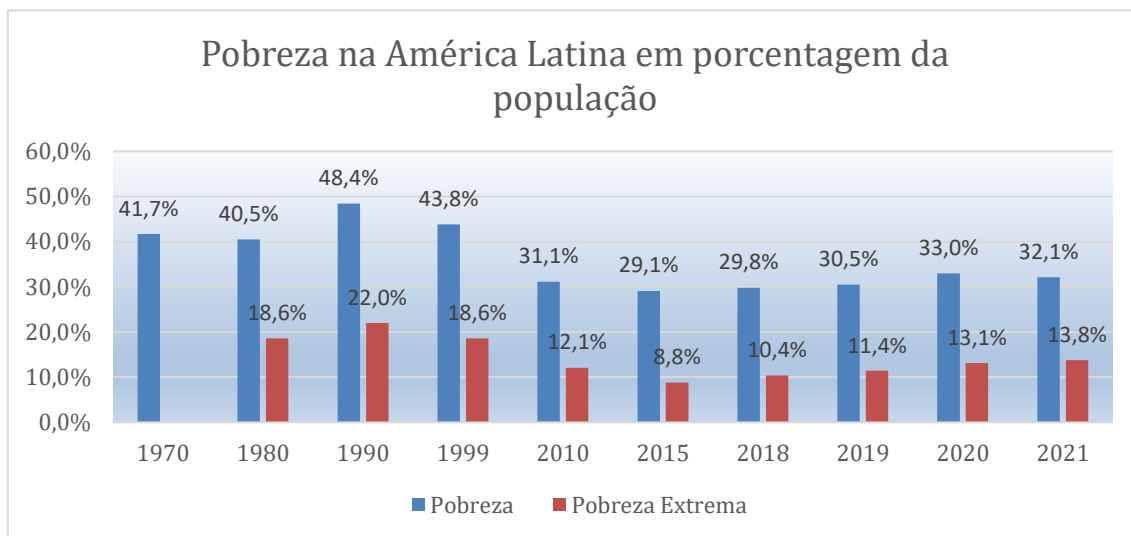
continente em milhões de habitantes e em porcentagem da população até 2020, acrescentando ainda projeções para 2021. A partir de meados dessa década o continente desenvolve esforços para a diminuição da pobreza, que decresce em porcentagem, porém se mantém estagnada na luta contra a extrema pobreza, conforme se verifica no gráfico 3, mais adiante.

Gráfico 1 – Evolução da pobreza e da extrema pobreza na América Latina a partir de 1970, em milhões de habitantes.



Fonte: Elaboração própria, com dados da CEPAL

Gráfico 2 – Evolução da pobreza e da extrema pobreza na América Latina a partir de 1970, em porcentagem de habitantes.

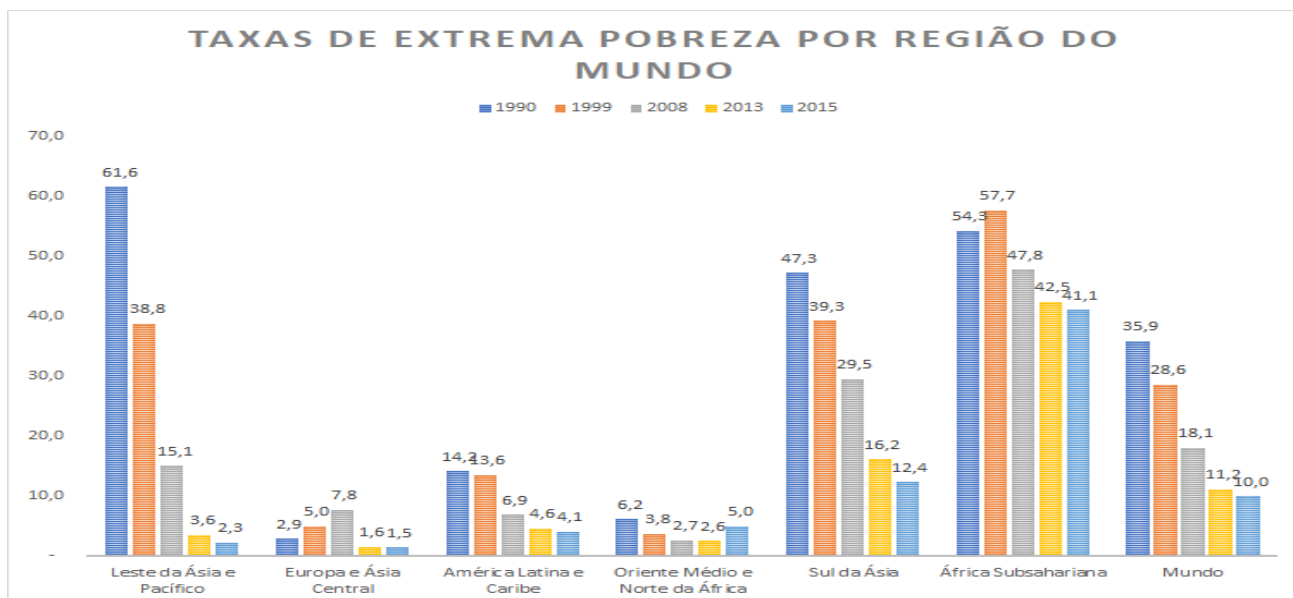


Fonte: Elaboração própria, com dados da CEPAL

No gráfico 3, adiante, dados do Banco Mundial publicados em 2018 mostram a

evolução da extrema pobreza nas regiões do mundo. Percebe-se resultados impressionantes no Leste da Ásia, que em 1990 tinha 1 bilhão de habitantes vivendo na extrema pobreza, chegando a 2015 com apenas 47 milhões de habitantes na mesma situação.

Gráfico 3 - Pobreza extrema por regiões do mundo, em porcentagem.



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial, 2018.

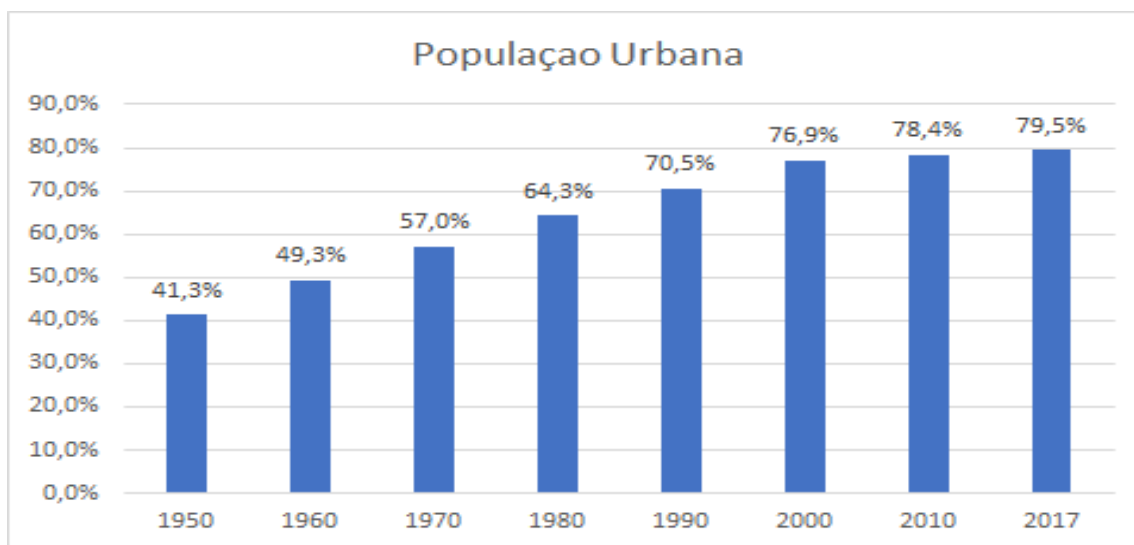
Esse fato, considerando ainda o crescimento vegetativo da população e a taxa de urbanização, indica que o ciclo de reprodução da pobreza na Ásia foi, ao menos em parte, quebrado. A América Latina, por sua vez, tem avanços tímidos até 2005, chegando mesmo a um aumento da população pobre em números absolutos até 1999. A partir de meados dos anos 2.000 e até 2015, esforços de vários governos, incluindo os do Brasil, conseguem reduzir em quase 40 milhões<sup>4</sup> a população na extrema pobreza. Contudo, há que se levar em conta a posição da América Latina quanto à sua taxa de urbanização (ver gráfico 3), detalhe que nos difere em muito dos continentes com maior incidência de pobreza (MEYER, 2000), quais sejam, a África Subsaariana e a Ásia. Com números mais baixos de urbanização, a Ásia e a África Subsaariana têm, por outro lado, números mais expressivos na pobreza rural, mesmo considerando o ritmo atual de urbanização da Ásia, com o surgimento de megacidades que se desenvolveram em poucos anos.

<sup>4</sup> A CEPAL alterou a metodologia de cálculo entre os dois volumes (2015 e 2021) do Panorama Social utilizados. No entanto, a nosso entender, os dados mantêm suas dimensões de grandeza e continuidade, conservando sua utilidade e credibilidade.



O gráfico 4 mostra a evolução da urbanização no continente a partir dos anos 1950, época de relevante desenvolvimento industrial em vários países. Nota-se no gráfico um expressivo crescimento até os anos de 1990, seguido de uma relativa estabilização a partir desse ponto. As taxas de crescimento desse processo de urbanização, assim como as porcentagens das populações que se dirigiram às cidades não encontravam equivalência no mundo de até então.

Gráfico 4 – Evolução da população urbana na América Latina a partir de 1950, em porcentagem em relação ao total de habitantes.



Fonte: CEPAL, 2018

Segundo previsões da UN-Habitat, os países do cone sul chegarão em breve ao número de 90% de sua população urbanizada. Esse fenômeno ocorreu na Europa no dobro do tempo em que está previsto no ciclo da AL.

Os fatores estudados em seu conjunto, sugerem que o processo de urbanização da América Latina foi, em termos, um processo de urbanização da pobreza (Mac Donald, 2004). Dito de outra forma, não foi a atratividade da cidade, que chamou para si as populações rurais, mas a insuportável miséria do campo, onde as desigualdades permanecem ainda maiores em relação aos meios urbanos, que empurrou as populações para as cidades, principalmente para as grandes cidades.

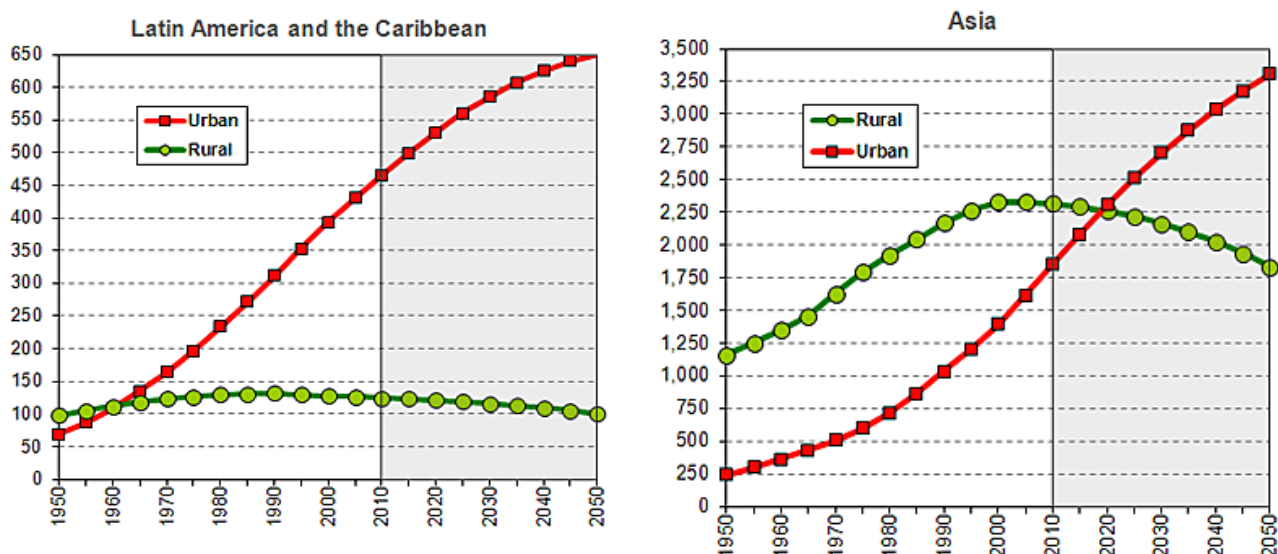
O processo que gerou grandes centros urbanos na AL em curtos espaços de tempo, como foi o caso, por exemplo, de Buenos Aires, São Paulo, Santiago e Lima, que são respectivamente responsáveis por 14%, 23%, 48% e 50% do PIB de seus respectivos

países (EVANS et al – UN-Habitat III, 2016), não deve ser considerado um processo de transição de uma economia agrária a uma economia industrial. O que de fato ocorreu foi o crescimento do setor terciário (CASTELLS, 1973), porém, sem a formalidade, capacidade produtiva e o dinamismo visto em países do capitalismo central. Expressivas parcelas desse contingente foram absorvidas pela construção civil e pelo comércio, mas muitos permaneceram na informalidade. Morse, citado por Castells (ibidem), compara os casos do setor terciário na AL e nos Estados Unidos, dizendo que:

“Los sectores terciarios latinoamericanos y los norteamericanos no se parecen en nada. En el primer caso se trata, para una gran parte, de pequeño comercio y de vendedores ambulantes, de empleadas de servicio, de trabajos no especializados y transitorios, o sea de desocupación disfrazada. El ejemplo más dramático podría ser la división del trabajo entre los habitantes de las “favelas” y “barriadas” que buscan en los depósitos de basuras siguiendo cierta especialización en la colecta de ciertos objetos y materiales”.  
(CASTELLS. 1973)

Somado a estas características, Castells (Ibidem) ainda observa a tendência, tanto das populações migrantes como dos investimentos públicos em desenvolvimento, da concentração migratória em poucas cidades, sobretudo nas capitais. Os maiores exemplos são os casos de Argentina e México. O caso brasileiro não é exceção, ainda que diferente pelo grande número de capitais estaduais que atraíram esse movimento migratório. Esse fenômeno fez com que o comércio, a indústria, os bancos e as decisões políticas e administrativas tenham se concentrado, durante as décadas de 1950 a 1970, num único ou em poucos pontos dos países, facilitando o caminho a que se tornassem também em grandes centros metropolitanos. Esse desequilíbrio entre a miséria no campo e o relativo dinamismo de poucos grandes centros, alimenta um ciclo vicioso de migração e de investimentos concentrados nas metrópoles, causando desigualdades sociais e regionais, fato este apontado por Furtado (2009) como um poderoso obstáculo ao desenvolvimento.

Gráfico 5– Evolução da população urbana e rural na América Latina e Ásia – 1950 a 2010 e projeção para 2010 a 2050



Fonte: UN, 2012

A partir da identificação dessas características internas, como também de importantes fatores externos, principalmente a reorganização das relações de força entre as potências colonizadoras desde o período de independência dos países do continente até o período pós II Guerra, Castells (1973) classificou o caso da AL como Urbanização Dependente. Ou seja, a conquista da independência política não significou, de fato, a re colocação das nações no panorama mundial como nações autônomas. Ao contrário, essa re colocação foi decidida e ditada pelas nações desenvolvidas, a princípio sob liderança do Reino Unido e mais tarde pelos Estados Unidos, tendo em vista o desenvolvimento do capitalismo e a divisão internacional do trabalho. Esse equilíbrio de forças é poderoso, limitando as tentativas da AL em encontrar o caminho para o desenvolvimento econômico (PREBISCH, 2000).

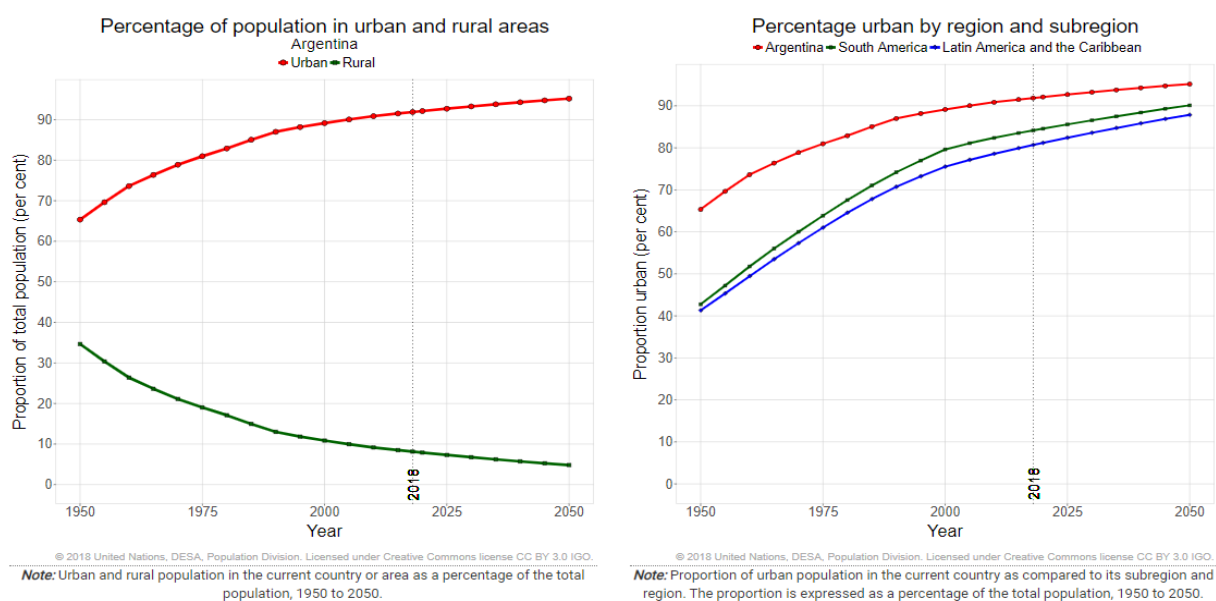
#### 4.2.1 A Pobreza Urbana e a Satisfação de Necessidades Básicas – Urbanização Sem Precedentes

A inédita velocidade de urbanização nos últimos 50 ou 60 anos nas metrópoles do mundo subdesenvolvido, em e inclusive, se deu também devido à atração causada pela instalação de multinacionais, sempre comemoradas em sua chegada pelos governos e populações, por carregar a imagem do avanço e a falsa esperança de muitos empregos e do ingresso ao mundo desenvolvido. A concentração dessas atividades em poucos polos urbanos provocou, a partir dos anos 1960, um incremento populacional para o qual estes não estavam preparados. Os governos sempre mostram grande empenho em convencer

as grandes corporações a fixarem uma sede em seu território, porém pouco se empenham em preparar suas cidades para o inevitável incremento populacional. As hordas vindas do campo ou de cidades menores não encontraram habitação, provisão de água corrente, esgotos e nem serviços básicos de educação e saúde (FERREIRA, 2000). O interesse em manter os salários baixos, beneficiando a acumulação capitalista, dada a abundância dos números dessa mão de obra excedente, também foi um fator que manteve essa população na marginalidade do atendimento e reconhecimento pelo poder público (Ibidem, Oliveira, 2015).

Os gráficos 6 a 8 mostram a evolução do êxodo rural em três países da América do Sul: Argentina, Peru e Brasil. As curvas desses países são semelhantes e seguem de perto a curva da América Latina. A Argentina iniciou mais cedo o seu processo de urbanização, com Brasil e Peru um pouco atrás em diferentes proporções. Lembrando que Brasil, Argentina e Chile lideraram a industrialização por substituição de importações, como será visto no capítulo 6.

Gráfico 6 – Evolução das populações urbana e rural em Argentina

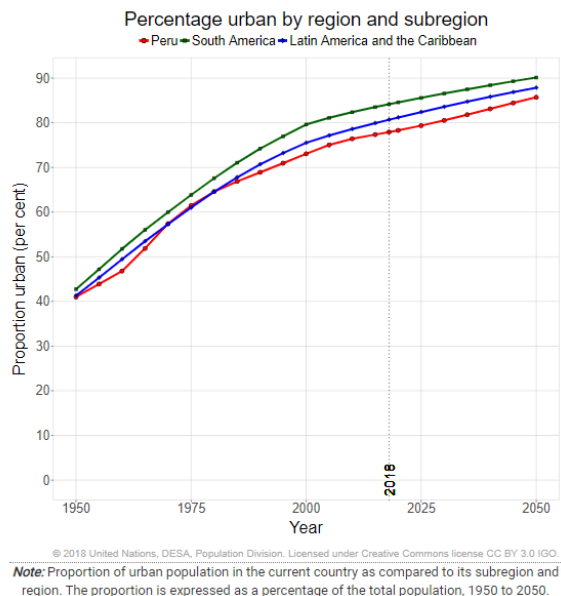
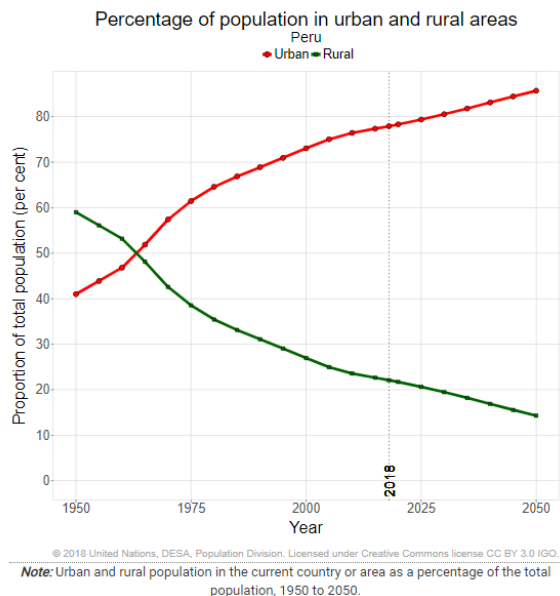


Fonte: UN, 2018

Em termos de milhões de habitantes, a Argentina tem hoje metade da população rural que apresentava em 1950, o Brasil ainda mantém no campo quase os mesmos números de 1950, enquanto o Peru, entre 1950 e 2018 dobrou a sua população rural. Em números do continente, a América do Sul apresentava uma população rural de 65 milhões de habitantes, e chega a 2018 com 68 milhões de habitantes, ou seja, uma pequena variação positiva de 5%. Contudo, essa aparente estabilidade da população rural não

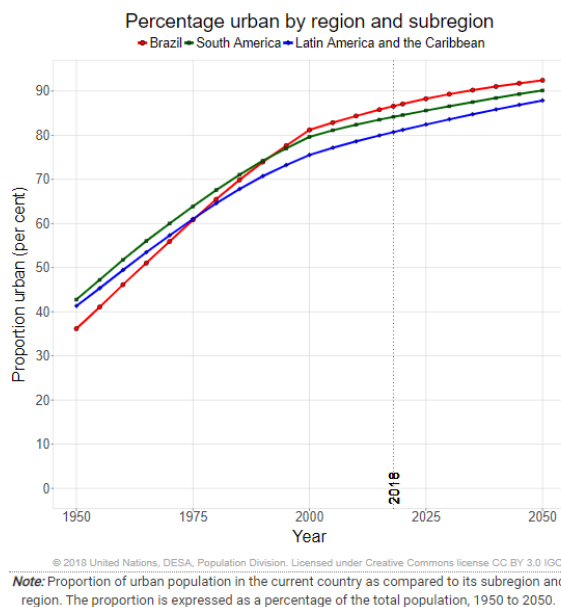
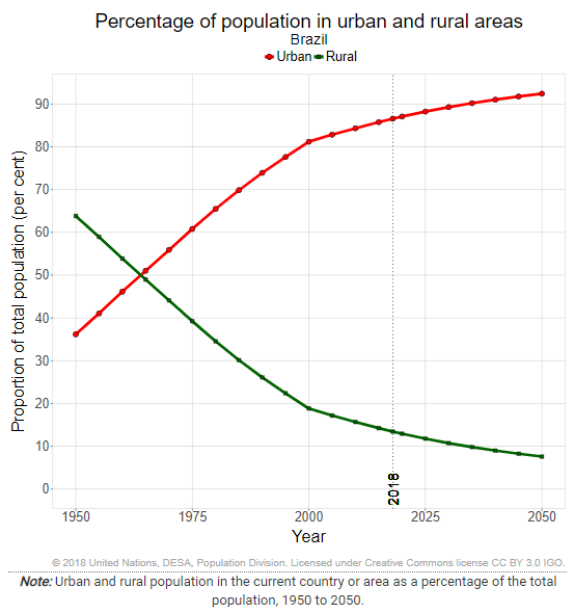
deixa de ser, por outro lado, reveladora do fato de que a maior parte do incremento populacional se fixou nas cidades. Ou seja, o campo não logrou em segurar sequer o seu crescimento vegetativo.

Gráfico 7 - Evolução das populações urbana e rural em Peru



Fonte: UN, 2018

Gráfico 8 - Evolução das populações urbana e rural em Brasil



Fonte: UN, 2018

Em números, a leitura que se faz é de que, ao menos para a América do Sul, praticamente todo o novo contingente populacional da AL de 311 milhões, desde 1950,

se alojou nas cidades e não no campo.

Em termos de ALC, no mesmo período de quase 70 anos, foi necessário construir e ampliar cidades para alojar um incremento de 456 milhões de novos habitantes (UN, 2018). A ALC teria que ter construído em média 2,5 milhões de habitações por ano, com toda a infraestrutura e equipamentos comunitários, além da abertura de mais de 160 milhões de empregos.

### **4.3 Necessidades Urbanas**

A abordagem sobre a pobreza urbana na AL pode ser feita a partir dos níveis de renda e das necessidades básicas insatisfeitas (NBI). O primeiro critério identifica a população que vive abaixo da linha da pobreza, ou seja, pessoas ou domicílios que percebem ganhos insuficientes para garantir um padrão estabelecido como mínimo. A abordagem NBI, indica a existência da pobreza a partir de carências inerentes às situações de pobreza (ARRIAGADA, 2000), como habitação precária, carência nutricional, de acesso à saúde e educação, de acesso à água corrente e esgotamento sanitário<sup>5</sup>. A carência de um desses elementos já caracteriza a pobreza por NBI. No caso da carência NBI ser associada à insuficiência de renda, caracteriza-se pobreza estrutural (Ibidem). A seguir vamos analisar algumas das carências NBI que nos são úteis para a caracterização da pobreza urbana.

#### **4.3.1 Habitação Precária**

A precariedade habitacional se caracteriza pela tipologia habitacional e pelos materiais das paredes, pisos e cobertura, se são adequados ou não para garantir a proteção e conforto de seus moradores, pelo acesso a serviços e ainda pelo nível de segurança na posse. Nos países da região, os baixos salários associados à dinâmica especulativa do mercado imobiliário em muito dificultam o acesso à uma moradia digna pelos segmentos mais pobres.

---

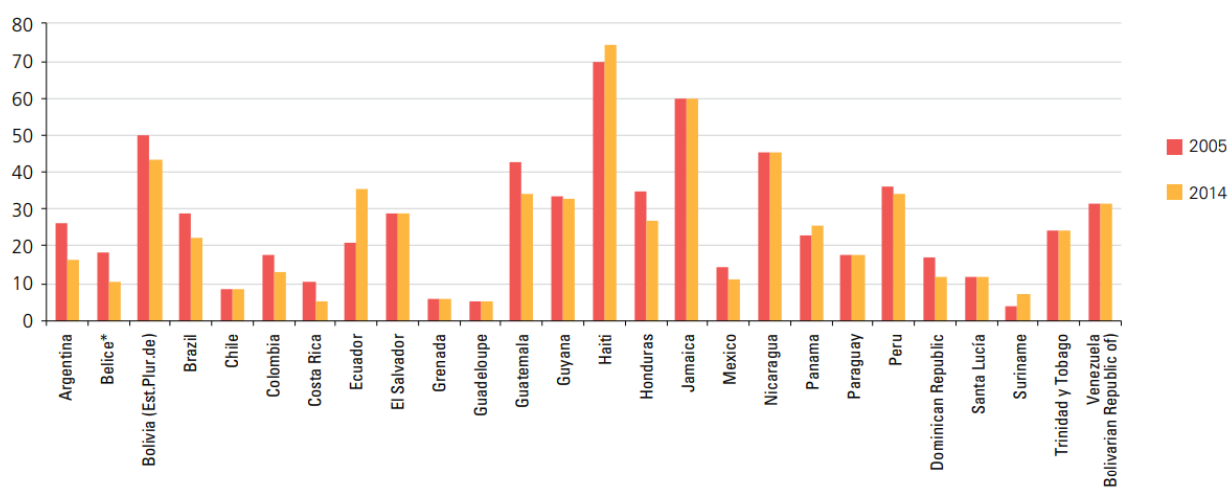
<sup>5</sup> A composição de NBI não é unânime e pode variar conforme a disponibilidade de dados de domicílios, épocas e autores, porém o conceito de multidimensionalidade da pobreza permanece. Ver, por exemplo, Batistton et al (Income and Beyond: Multidimensional Poverty in Six Latin American countries) e Arriagada (Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos).

Se por um lado os países da AL não chegaram a promover reformas agrárias nem políticas suficientes para manter ou fixar as populações no campo, por outro as políticas de habitação também surgiram tardiamente, e mesmo depois de estabelecidas, nunca foram administradas de modo perene na maioria dos países (COBOS, 1987; MIOTO, 2015). O Uruguai é uma feliz exceção, como veremos adiante no capítulo 8. Sem o apoio de políticas governamentais e tendo de se submeter a baixos salários, as classes menos favorecidas solucionam seu problema de moradia da forma que podem. Assim, as habitações subnormais, precárias ou irregulares, passaram a compor a paisagem das grandes cidades latino-americanas, sobretudo em bairros mais distantes dos centros.

É nesse cenário de ausência de políticas habitacionais e baixos salários, que a prática da autoconstrução ganha força. A autoconstrução é entendida como a construção de uma moradia ou parte dela, majoritariamente pelo seu próprio usuário, auxiliado ou não por parentes e amigos e, em muitos casos, por eventual contratação de serviços mais complexos, normalmente sem a participação de profissionais arquitetos ou engenheiros. O resultado é, na maioria das vezes, uma moradia precária e de baixa qualidade, mas é uma moradia, motivo de alívio e orgulho de seu morador que, dessa forma, provê o abrigo para sua família e se livra do aluguel. A forma omissa como o governo tratou essa questão social, foi alvo de muitas críticas, como veremos adiante.

O quadro se agrava ainda mais com a falta de políticas eficazes e justas de solo urbano. Historicamente a região se caracteriza por altos preços, alta informalidade, baixa qualidade ou mesmo ausência de planejamento e especulação e retenção excessiva do solo como reserva de mais valia. Somam-se a esses problemas as consequências decorrentes, como a segregação social intraurbana. Contudo, há hoje entendimento entre especialistas de que vários problemas e desafios que afetam os habitantes urbanos da América Latina se devem não exatamente à falta de políticas de uso e ocupação do solo. Várias cidades de países como Chile, Argentina e Brasil, entre outros, já desenvolveram legislações sofisticadas a respeito. Porém o consenso é de que essas legislações sejam ou mal formuladas ou mal aplicadas, de modo a perpetuar uma situação confortável para o mercado imobiliário (MONTERO et al, 2017). Ou seja, os benefícios da urbanização no continente não estão sendo compartilhados, e muitos habitantes estão ficando para trás (UN, 2018)

Gráfico 9 – América Latina e Caribe (26 países): Populações urbanas habitantes de favelas em porcentagem (2005 e 2014)



Fonte: Habitat III, UN, 2017

O gráfico 9, acima, mostra a evolução da população moradora de favelas em 26 países da ALC, num recorte temporal de 2005 até 2014. Percebe-se o esforço de países como Argentina, Brasil, Chile e Colômbia, dentre vários que reduziram a proporção de habitantes em favelas. Como um todo, no contexto da ALC essa população baixou de 25,5% para 21,1% no período medido (UN-Habitat, 2020). De 2014 até 2018, último dado disponível, esse processo estagnou, com ligeira queda de 1%, porém com elevação do número de habitantes de favelas de 105 para 112 milhões (ibidem). Ou seja, a porcentagem de habitantes em favelas teve ligeira queda, mas a população absoluta nessas condições cresceu cerca de 7%. Um relatório mais abrangente da ONU mostra a evolução dos números até 2018, como veremos mais adiante.

Historicamente, a opção feita pelos governos da região que se industrializaram, foi o de aviltar o salário para elevar os níveis de acumulação (Oliveira, 2015). Como afirma Miotto, esse tipo de industrialização:

“...impôs, por um lado, uma urbanização concentrada no tempo e no espaço e, por outro, uma estrutura ocupacional precária, com subemprego, baixo nível de rendimento e marcas da superexploração da força de trabalho. Notadamente isso redundou em uma forma histórica de apropriação perversa do espaço, onde a falta de acesso à terra junto aos outros fatores apontados, ampliaram dois problemas correlatos: a autoconstrução como regra de produção da moradia para grande parte da população e o problema de acesso à moradia em termos amplos, ou seja, o acesso à cidade.” (MIOTTO, 2015).

Oliveira (2015) também critica a adoção do salário-mínimo no caso do Brasil, defendendo que, ao contrário do senso comum, essa medida foi benéfica para os empregadores e não para os trabalhadores, posto que o piso definido para o trabalhador



se transformou no teto que os empregadores estariam dispostos a pagar. Essa medida retirou dos salários as parcelas que seriam dedicadas ao lazer, à cultura e ao pagamento da habitação, por exemplo, garantindo por lei somente o mínimo necessário à reprodução da força de trabalho. Dessa forma, pode-se dizer que a industrialização na América Latina ocorreu baseada na autoconstrução, como uma forma paralela de trabalho não pago (Mioto, 2015 apud Oliveira, 2015). Repetidamente pela América Latina, essa foi a única opção de muitas famílias, aviltadas pelos baixos salários.

As políticas habitacionais de diversos países do continente, por sua vez, foram historicamente atreladas a objetivos outros, como aquecimento do mercado da construção civil, criação de empregos não qualificados, além de desvios de objetivos como financiamento do desenvolvimento urbano no caso brasileiro dos anos de 1960 e 1970 (BOLAFFI, 1979). Mais recentemente países como Brasil e México adotaram métodos neoliberais para construir suas políticas habitacionais, terceirizando para o mercado escolhas como localização, projeto da habitação e urbanização. Ou seja, oficializando a urbanização sob a lógica do lucro. De qualquer forma, as políticas habitacionais nunca foram abrangentes o suficiente para solucionar o problema da habitação digna para o pobre, e a despeito de todas as tentativas, em vários países, incluindo os que se industrializaram, a autoconstrução continua a ser a principal e mais viável solução para a moradia de quem vive na informalidade e com baixos salários.

O Relatório Habitat-III (2017) se refere às políticas habitacionais da ALC como “inadequadas em termos de números, diversidade e acessibilidade para os segmentos mais pobres das populações”. Da mesma forma, outros relatórios produzidos por organismos multilaterais chamam a atenção para a importância da moradia digna para os estudos e a educação de crianças e adolescentes (BANCO MUNDIAL, 2018), para a saúde dos moradores, sobretudo crianças e idosos (UN, 2017) e para o acesso às oportunidades urbanas, como empregos e educação (Ibidem).

Sem desmerecer os esforços empreendidos, que reduziram as populações faveladas no continente de 32,1% em 2001 (MC DONALD, 2004) para 20% em 2018 (UN, 2020), mesmo com retrocessos em países como Equador e Haiti, os números e a falta de constância das políticas no setor mostram que a falta de moradia digna, além de um fator de pobreza multidimensional, também se coloca como um fator de reprodução desta. Os notáveis números de desigualdade social da ALC, liderados pelas estatísticas

brasileiras (UN, 2017 e BANCO MUNDIAL, 2018), não estarão sendo combatidos enquanto expressiva parcela da população continuar a viver em habitações precárias.

#### **4.3.2 Acesso à água potável tratada e Saneamento Básico**

A América Latina é o continente com maior disponibilidade de água doce do planeta. Dentre os dez países do mundo com maior quantidade de recursos hídricos figuram Peru, Colômbia e Brasil. Ainda assim, dados do Banco Mundial de 2016 acusavam 70 milhões de habitantes sem serviços de água encanada e 100 milhões sem acesso a redes de esgoto na AL. Ainda, dos serviços de coleta de esgoto disponíveis, mais de 70% despejavam suas águas de volta aos rios ou oceanos sem qualquer tratamento (FIOCRUZ, 2016).

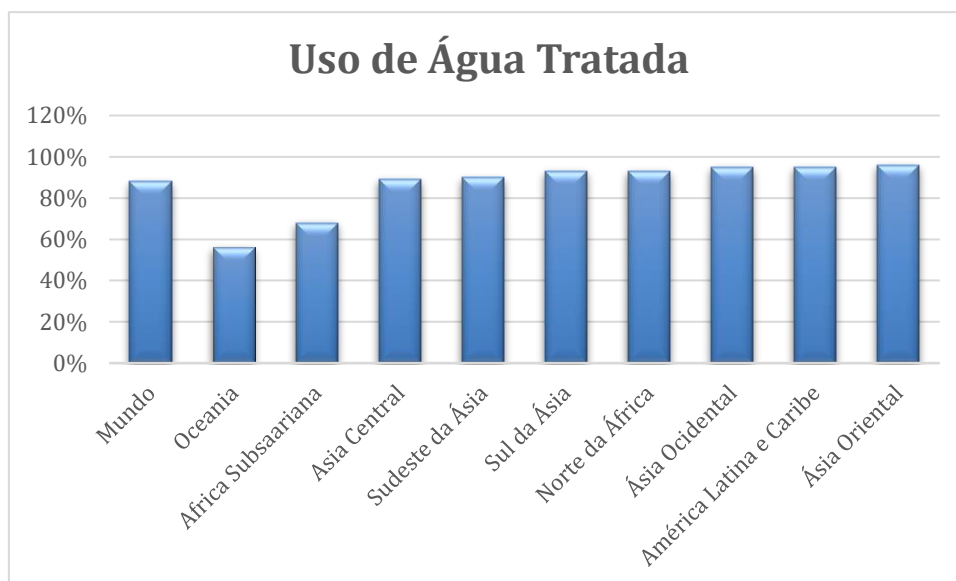
A despeito de toda essa abundância, esses recursos não estão distribuídos de maneira uniforme no território. O Sudeste brasileiro, por exemplo, concentra a maior parte da população do país, com reduzidos recursos hídricos se comparado à Região Norte, que concentra a maior abundância de recursos hídricos, porém com a menor densidade populacional do país. Como se tais desequilíbrios de aproveitamento dos recursos naturais não bastassem, ainda são somados a fatores como aumento da demanda devido ao crescimento da população e do consumo per capita, desflorestamento ao longo dos rios e ao redor das nascentes, assoreamento e destruição de corpos de água, contaminação de águas subterrâneas e lançamento de esgotos em mananciais sem tratamento prévio, dentre outras ações de desrespeito ao meio ambiente. Esses fatores já causam sérias situações de conflitos no acesso aos recursos hídricos, cujo uso deve ser dividido em consumo humano, atividade agropecuária, atividade industrial e geração de energia (UN, 2017).

O acesso à água potável é um fator não monetário de medição da pobreza. Ou seja, a ausência deste serviço pode ser a causa de trabalhos ou gastos extras de uma família para sua provisão, convivendo com o risco de baixa qualidade, como também pode ser a causa de doenças. Dito de outra forma, ao se comparar duas famílias de rendas desiguais, a que usufrui da provisão de água potável ininterrupta e de rede de esgotos, terá um padrão de vida melhor, ainda que seus ganhos não reflitam isso. Essa é uma forma de o poder público realizar ações de modo a impactar diretamente o bem-estar de setores da população considerados pobres. Da mesma forma, ainda que o nível de rendimento seja

o mesmo entre duas famílias, a que não conta com provisão de água perene e esgotamento sanitário, terá um nível de bem-estar muito inferior.

Por outro lado, numa perspectiva global e sem levar em conta a distribuição desigual, como mostra o gráfico 10, a América Latina está bem colocada com relação ao uso de água tratada.

Gráfico 10 – População mundial com acesso à água tratada em %



Fonte: Elaboração própria com dados da Organização Mundial da Saúde (Progress on Sanitation and Drinking Water – 2015 update and MDG assessment)

Em termos mundiais, 88% da população tem hoje garantido o direito à água tratada, conforme dados da UNICEF e da OMS. Isso significa que ainda restam 870 milhões de habitantes sem esse privilégio. A maioria dos países da América Latina já alcançaram mais de 90% de cobertura deste serviço, preponderantemente fornecido como água encanada. Nem todas as regiões do mundo têm essa característica. Ainda que estes dados sejam animadores, isso não significa que o continente tenha superado essa questão. O fornecimento ainda pode ser intermitente em determinadas regiões, assim como está sujeito a fatores climáticos, como chuvas ou secas prolongadas. Casos extremos em algumas metrópoles acusam a cobertura de apenas 16% dos domicílios com água tratada. A falta de garantia de um suprimento perene de água encanada obriga a maioria dos domicílios a adotarem reservatório próprio, o que é contraindicado pelos organismos

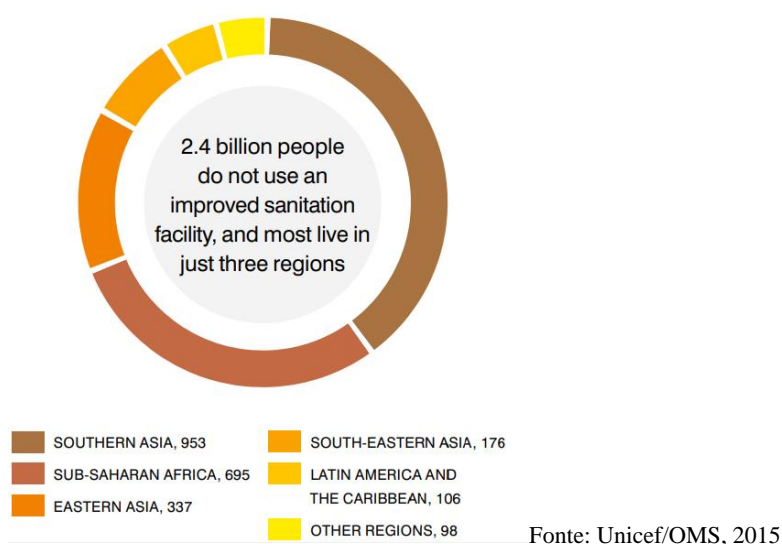
multilaterais<sup>6</sup>.

O Brasil demonstra uma particularidade, apontado em relatório da ONU (MONTERO e t al, 2017), onde, no recorte de 2000 a 2010 o acesso de populações à água encanada cresceu mais de 10 pontos percentuais, porém em 14 metrópoles houve significativa redução, no mesmo período. É um dado que precisa ser estudado, mas provavelmente se trate de incrementos de novos domicílios informais, que estão à margem da atenção do poder público. Por outro lado, as cidades médias, com taxas de crescimento maior do que as metrópoles, podem estar sendo mais competentes na sua expansão das redes de água e coleta de esgoto.

### 4.3.3 Conexão à rede de esgoto e tratamento

Há um antigo ditado popular sobre política que se refere à rede de esgotos como uma obra pública “enterrada no chão”, enquanto ruas, escolas e hospitais são obras públicas mais visíveis, e aumentam a popularidade dos mandatários, que então optam por desprezar a primeira e priorizar as últimas.

Gráfico 11 – População mundial sem acesso a qualquer sistema de esgotamento sanitário em 2015, por região

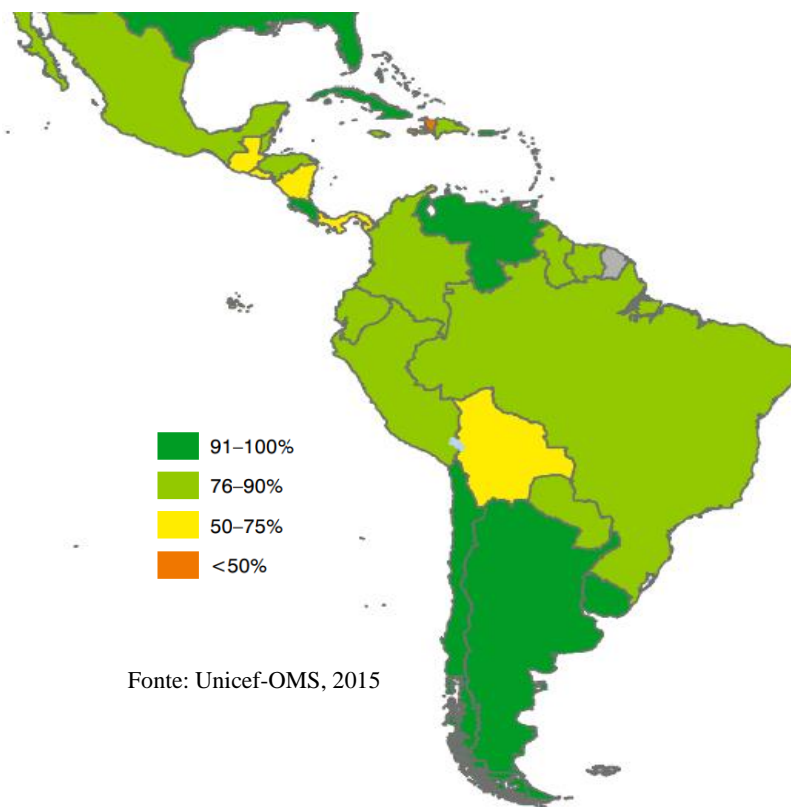


<sup>6</sup> O uso de reservatórios domiciliares, ou caixas d'água, é na verdade proibido por lei em diversas cidades, sempre com a ressalva de que pode ser instalado no caso de fornecimento intermitente. Como esse é o caso em toda a AL, essa lei sequer é lembrada. A razão dessa proibição é a mesma pela qual os organismos multi ou bi-laterais não recomendam o seu uso, ou seja, o perigo de manter água parada em recipientes que podem acumular sujeira.

Seja qual for a razão, o fato é que a taxa de atendimento em saneamento básico é muito menor em comparação ao alcance da água encanada na maioria das cidades da América Latina e do restante do mundo subdesenvolvido. Dados de 2015 da Unicef-OMS indicam que 2,4 bilhões de habitantes do mundo não têm acesso a qualquer sistema de esgotamento sanitário, sendo que a ALC contribui neste triste quadro com 106 milhões de pessoas.

Despontam como países com a melhor cobertura Colômbia, Uruguai, Argentina e Chile, este último com alcance superior a 90%. A figura 1 a seguir mostra o panorama na ALC em 2015, ano em que foram medidos os avanços do programa “ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”.

Figura 1 – Proporção da População da ALC com acesso a algum sistema sanitário



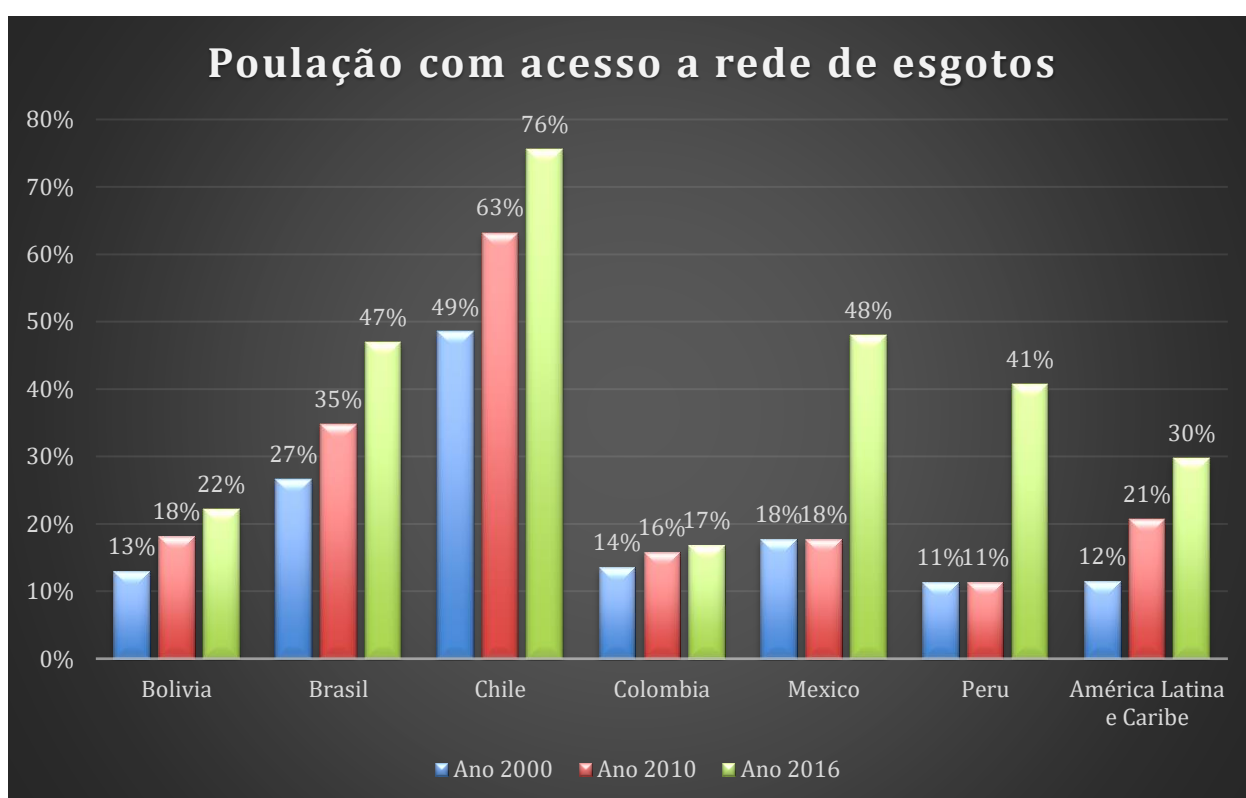
Fonte: Unicef-OMS, 2015

No quesito de “algum sistema de esgoto, figuram, com melhores resultados na América do Sul, os países de Argentina, Uruguai, Chile e Venezuela, com índices de acesso superior a 90%. Com resultados inferiores figuram a Bolívia na América do Sul e Panamá, Nicarágua, Guatemala e San Salvador na América Central, com índices inferiores a 75%. No Caribe, temos o Haiti com o pior resultado, com menos de 50% da população com acesso a algum tipo de equipamento sanitário.

A OMS considera nos resultados, não apenas a abrangência da rede de esgotos, mas qualquer tipo de sistema sanitário seguro, que possa evitar a contaminação e propagação de doenças, como fossas sépticas por exemplo. Considera ainda a existência de sanitários de uso individual ou coletivo (*shared*) até um determinado número de pessoas ou famílias nesse compartilhamento.

Ao avaliarmos apenas os sistemas de redes de esgoto sanitário na AL, os resultados serão bem mais acanhados, conforme mostra o gráfico 12 adiante.

Gráfico 12 – Evolução da População de 2000 a 2017, em 7 países e média da ALC com acesso a rede de esgotos urbanos, em porcentagem



Fonte: Banco Mundial

Percebe-se assim, que existe uma grande disparidade entre a abrangência de sistemas de água encanada e a de redes de esgotamento sanitário. Se em quase todos os países a água tratada passa dos 90% de atendimento, a média do continente para redes de esgoto é de 30%, com grandes variações entre países e mesmo dentro dos países, que possuem realidades regionais diversas. Chile e Brasil mostram algum esforço nas últimas décadas, com resultados mais positivos para o primeiro, sendo que o Brasil ainda não chegou aos 50% de atendimento. Outros mostram alguma estagnação, como Bolívia e

Colômbia. De maneira geral, a ALC não alcançou as metas do ODM – Objetivos do Milênio como continente, sendo que, individualmente menos da metade dos 46 países alcançaram as metas (MONTERO et al, 2017).

Ainda de acordo com o mesmo autor, apenas 33% das águas servidas coletadas recebe algum tipo de tratamento antes de ser lançada de volta a corpos d'água. É fato que esforços de vários países elevaram essa taxa nos últimos anos, todavia ainda segue muito baixa. A falta de tratamento adequado de esgotos antes do lançamento das águas de volta à natureza pode causar diversas doenças e em casos extremos a morte prematura de habitantes. Esse ainda é o caso em vários corpos d'água que cortam nossas metrópoles, como o Rio Tietê em São Paulo, os rios De La Conquista e La Matanza, em Buenos Aires e o Rio Guandu no Rio de Janeiro. Este último foi alvo de atenção devido às comprovações de que haveria “contaminação por esgotos sem tratamento no manancial utilizado para captação de água”, conforme nota emitida em junho de 2020 pela UFRJ e reportagem publicada no jornal “Folha de São Paulo” em 05/02/2020.

O fornecimento de água adequada ao consumo humano e a coleta e tratamento de esgotos são fatores considerados como direitos universais por organismos bi e multilaterais. Esse também é o caso de várias Constituições nacionais, incluso o caso brasileiro. É um importante dado de qualidade de vida universalmente utilizado, influi na saúde pública e na expectativa de vida de todas as populações, incluindo a mortalidade infantil. É também importante e indispensável no combate à pobreza e pobreza extrema. Ainda assim o continente apresenta cerca de 390 milhões de habitantes sem acesso a redes de esgoto, o que significa três vezes e meia as populações que moram em favelas, sendo ainda maior que os números de pobreza, seja qual for o critério, em números de 2018 (UN, 2020). Embora outros indicadores, como educação e saúde pública também sejam considerados no perfil de NBI, o fator saneamento tem maior peso para a população e para os organismos multilaterais, por ser um item básico de saúde e qualidade de vida, com potencial de inviabilizar o exercício de outros direitos.

#### **4.3.4 Segurança na Posse**

A questão da segurança na posse é discutida por vários autores (MAC DONALD, 2004; ARRIAGADA, 2000; ROLNIK, 2015, entre outros) e sempre colocada como um conceito complexo. Entre os vários tipos de posse há consenso em que a propriedade

privada individual da moradia seja a mais segura. Contudo, há outras modalidades também seguras ou intermediárias, como aluguel particular ou público, propriedade coletiva, permissão de ocupação provisória, sublocação ou ocupação reconhecida de fato ou em processo de regularização. A insegurança na posse se dá em situações reconhecidamente precárias, como ocupações ilegais, compra de lotes em loteamentos ilegais, quer seja por questões documentais ou desrespeito às normas urbanísticas ou jurídicas e moradias cedidas por parentes ou amigos, que são modalidades consideradas inseguras (MAC DONALD 2004).

A insegurança na posse decorre da informalidade, que, mais uma vez, também tem suas causas oriundas na omissão dos governos em manter políticas urbanas e habitacionais continuadas, voltadas para a realidade dos mais pobres. A maioria dos países do continente exibem em suas cidades os assentamentos informais (ou irregulares, ou ilegais, ou precários, como são também tratados), não raro ocupando extensos tecidos urbanos. Em sua maioria são terrenos públicos, de proteção ambiental, áreas de matas ciliares ou encostas íngremes, que não interessam ao capital imobiliário. Essa foi a maneira encontrada pelas populações que se dirigiram às cidades e nela não encontraram formas acessíveis de moradia, ou que nela já viviam de forma regular, mas se viram vítimas do desemprego ou que de alguma outra forma se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A ocupação ou compra de terrenos ilegais e a produção da moradia de modo informal são responsáveis por expressivo número de domicílios que servem de abrigo aos pobres da América Latina, provavelmente superior à produção habitacional em todos ou na maioria dos países (BONDUKI, 2008, MIOTO, 2015).

Mesmo ocupados irregularmente ou adquiridos de maneira informal, na maioria dos casos há documentos, ainda que precários, que pelo menos comprovam as relações dos moradores com o lugar onde vivem, como contratos não registrados e recibos. Mesmo que haja dificuldade em comprovar a legalidade das transações, sempre se nutre a esperança de que seja possível obter alguma tolerância do poder público. Fernandes (2011) discute cinco tipos de fardos que a informalidade coloca sobre a sociedade, além de toda a vulnerabilidade dos moradores informais. São eles os fardos jurídicos, sociais, urbano-ambientais, político e tributário.

Na questão jurídica, a falta de comprovação de posse da moradia implica na privação do direito à cidade e à cidadania. Sem comprovação de residência não é possível



obter crédito em lojas ou bancos ou mesmo a inscrição em serviços públicos, como saúde e educação, além da dificuldade em se candidatar a um emprego formal. O fardo social decorre principalmente da possibilidade de estigmatização, que causa a seus moradores sérias dificuldades para a conquista de empregos formais. Talvez ainda mais grave seja sua imagem marginal junto ao público e às autoridades, o que as torna alvos de políticas repressivas. Na questão urbano-ambiental, Fernandes relata que as fotos de satélite de uma cidade revelam claramente onde moram os mais pobres pela tipologia de ocupação. Na maioria dos casos, as áreas de ocupação irregular são mais densas, não têm espaços verdes nem espaços públicos abertos, os acessos e ruas são precários e estreitos. Ao nível do solo as construções são precárias, há falta de saneamento e de ventilação criando situações insalubres, com riscos à saúde. Há também áreas problemáticas do ponto de vista ambiental e de segurança, como as ocupações próximas a mananciais.

A questão política é descrita como sendo a vulnerabilidade dos moradores frente aos políticos desonestos, que em tempos de eleição aparecem com promessas de solucionar tal situação em prol dos ocupantes. Essa prática de clientelismo dá frutos a quem quer se eleger, e tende a perpetuar as situações de informalidade e indefinição. Rocha e Carvalho (2018) também abordam as políticas de pacificação das favelas do Rio de Janeiro como um canal de oportunidades políticas. Os pobres já são rotineiramente excluídos dos processos políticos decisórios. Sua situação informal os torna alvos de preconceitos e ainda mais vulneráveis.

Por fim, há que se considerar os prejuízos causados por essa solução de moradia que, a princípio, parece barata. O produto de uma ocupação ilegal pode ser um tecido urbano ineficiente e de gestão cara. Fernandes (2011) cita uma pesquisa na Bolívia, que concluiu que os custos com a regularização fundiária chegam a quase três vezes o custo de uma incorporação urbana de terrenos urbanizados. Além do custo social descrito, há ainda uma potencial perda de receita pela não inclusão do assentamento informal nos sistemas oficiais, o que dificulta ainda mais ao poder público resolver os problemas dessas populações. Se não bastasse, há ainda relatos de confusões e ações dúbias dos governos, que decidem cobrar os impostos mesmo sem as titulações, ou que se recusam a prestar os serviços apesar da cobrança dos impostos, alegando que a situação é irregular. Por outro lado, alguns moradores preferem pagar os impostos, na esperança de, com isso, reforçar argumentos para permanecer ou regularizar a posse do terreno.

Conforme relatos de Rolnik, colhidos em suas viagens como embaixadora da ONU (2015), a falta de segurança na posse ocorre de forma crescente em grande parte do mundo subdesenvolvido. Em lugares tão distintos como Ilhas Maldivas, Buenos Aires, Rio de Janeiro e países pobres da Ásia, dentre muitos outros de países emergentes, o medo da remoção forçada não é sem razão. Essa é a forma mais impactante de se tomar conhecimento do problema.

As novas estratégias urbanas centradas no empreendedorismo, conhecidas como “planejamento estratégico”, muito bem captadas por Harvey (2005), também incentivam a competição entre as cidades pelo turismo, pelas sedes das grandes corporações e pelos grandes eventos, como as Olimpíadas. Ou seja, a cidade como produto a ser ofertado e vendido no mercado internacional. Por conta dessa estratégia, Buenos Aires e Rio de Janeiro forçaram remoções e promoveram insegurança em várias comunidades, como também relata Rolnik em artigo publicado em seu blog (2011). De fato, as remoções normalmente acontecem quando há o interesse do mercado imobiliário ou do poder público em utilizar essas áreas para transformações urbanas ou exploração econômica. Suas consequências para a comunidade são desastrosas, aprofundam a pobreza e destroem laços comunitários. Os casos portuários de Buenos Aires e Rio de Janeiro serão tratados mais adiante, no capítulo 7.

Como afirma Davis (2011), a facilidade com que se encontravam terras disponíveis para ocupações ilegais já não acontece hoje da mesma forma, e cada vez menos. As transformações financeiras elevaram os índices de extração da renda a níveis superiores aos da produção, fazendo da terra um ativo disputado (ROLNIK, 2015). Dessa forma, a manipulação política desses assentamentos, como visto em Fernandes (2011), se faz entender como uma simples manutenção de um curral eleitoral, renovando promessas que nunca serão cumpridas. A manutenção da insegurança de certas comunidades é apenas uma forma de garantir a sua remoção por meios legais em momento oportuno.

#### **4.4 A Desigualdade e a Segregação**

A desigualdade social faz parte da rotina na América Latina. As crianças nascem desiguais, crescem desiguais e forçadamente aprendem seu lugar e seu papel na sociedade. Quando se tornam cidadãos, por falta de instrução e de oportunidades, continuam a aceitar isso normalmente, mesmo vivendo numa sociedade não estamental.

As raízes dessa estrutura reprodutora da desigualdade foram fincadas desde tempos coloniais.

Quijano (2015), ao explicar as relações entre dominação e exploração na AL entre a colônia e a metrópole, coloca a dominação de um grupo sobre outro como condição de poder. Essa relação explica, segundo o autor, a necessidade e a conveniência de se identificar, através da etnia, quem são os dominadores e quem são os dominados. Dessa forma, um imaginário mitológico se produz entre os nativos dominados frente aos brancos vencedores, reforçado pela eficiente destruição da estrutura social e dos registros históricos dos povos aqui encontrados pelos europeus. Essa relação de poder, hegemônico e de subjugação, não desaparece após a independência das colônias, pelo contrário, não só se aprofunda, não somente nas relações de exploração do trabalho rural e urbano, como é também refletida entre ricos e pobres, campo e cidade, proprietários e não proprietários e entre brancos, negros e índios. Entendidas as relações dessa forma, tais processos criam cidadãos desiguais em questões de oportunidades e de representação, tanto no território urbano quanto entre as diversas regiões nacionais e continentais (Ibidem; MIOTO, 2015; MONTERO E GARCIA, 2017).

A desigualdade urbana, e da mesma forma a desigualdade regional, como já visto, têm sido apontadas por autores diversos, entre eles Quijano e Furtado, como também por organismos multilaterais como CEPAL e UN-HABITAT, como sendo um dos principais entraves para que a ALC alcance um desenvolvimento sustentável.

O quadro 1, abaixo, mostra a evolução do PIB per capita nos países da ALC a partir de 1970, nos casos em que há informação disponível, até o ano de 2019. É visível um sensível incremento do PIB, sobretudo em Uruguai e países da América Central, apenas com exceção do Brasil que, nesse período sofreu um retrocesso.

Quadro 1 – Evolução do PIB per capita em países da ALC, ordenados segundo o PIB de 2019, em dólares americanos (US\$)

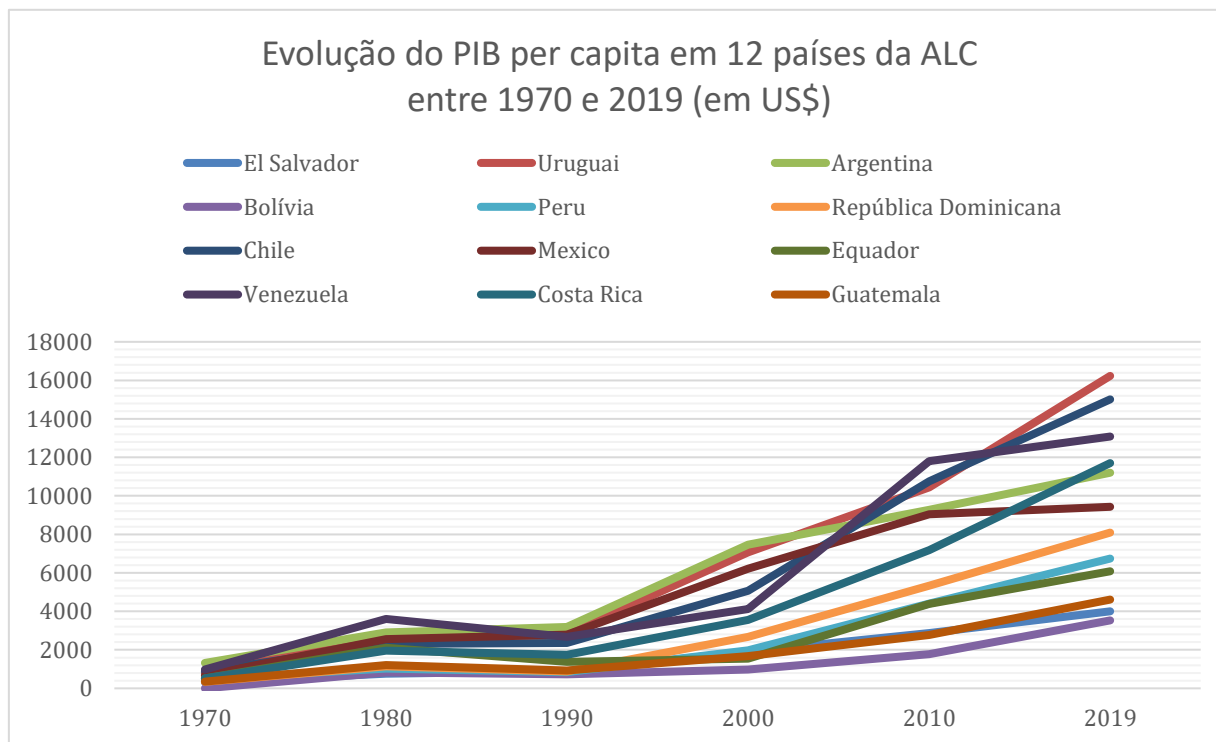
País	1970	1980	1990	2000	2010	2019
Uruguai	820	2870	2840	7060	10440	16230
Chile	880	2300	2350	5060	10750	15010
Panamá	810	2200	2660	3910	7260	14950
Venezuela	980	3610	2670	4120	11810	13080
Costa Rica	520	1950	1750	3550	7180	11700
Argentina	1320	2910	3190	7470	9270	11200
México	680	2560	2790	6210	9040	9430
Brasil	450	2200	2730	3930	9650	9130
República Dominicana	340	1140	870	2680	5330	8090
Cuba	850	2140	2650	2620	5610	7480
Peru	500	1020	840	1970	4410	6740
Colômbia	330	1250	1330	2340	5620	6510
Equador	520	2110	1370	1550	4390	6080
Paraguai	n/c	n/c	n/c	1440	4070	5510
Guatemala	350	1210	930	1670	2780	4610
El Salvador	310	760	900	1900	2880	4000
Bolívia	n/c	820	720	980	1780	3530
Honduras	260	1090	1110	1020	1720	2390
Nicarágua	310	600	310	960	1460	1910
Haiti	n/c	n/c	1330	1370	1480	1880

Fonte: Elaboração própria, com dados do Banco Mundial (World Bank, 2020)

Como visto anteriormente, na região houve também avanços contra a pobreza em quase todos os países. Esses esforços, porém, como veremos adiante, não significaram a diminuição dos níveis de desigualdade, aliás, ocorreu o oposto. No gráfico 13, a seguir, é possível verificar as variações do PIB em 12 países selecionados. O quadro acima e o gráfico adiante mostram uma tendência de países selecionados da AL na elevação do PIB. México e Venezuela<sup>7</sup> desaceleraram, porém mantêm uma leve alta, enquanto vários países da América Central, como Panamá e Costa Rica alcançam resultados expressivos. O Uruguai lidera a lista com um PIB per capita de US\$16.000. O Brasil (dados na tabela do quadro 1), após um estupendo resultado de 145% no decênio 2000-2010, sofre uma estagnação e retrocede cinco pontos percentuais.

<sup>7</sup> Não há dados recentes nas bases consultadas sobre a Venezuela, que nos permitam investigar por que um país com discrepâncias nas condições de vida de seus habitantes mantém um PIB per capita ainda alto. O índice Gini mais recente, por exemplo, de 46,9, data de 2006. Na mesma data, o Brasil apresentava um índice Gini de 55,6.

Gráfico 13 – Comparativo de evolução do PIB em 12 países da ALC, em US\$

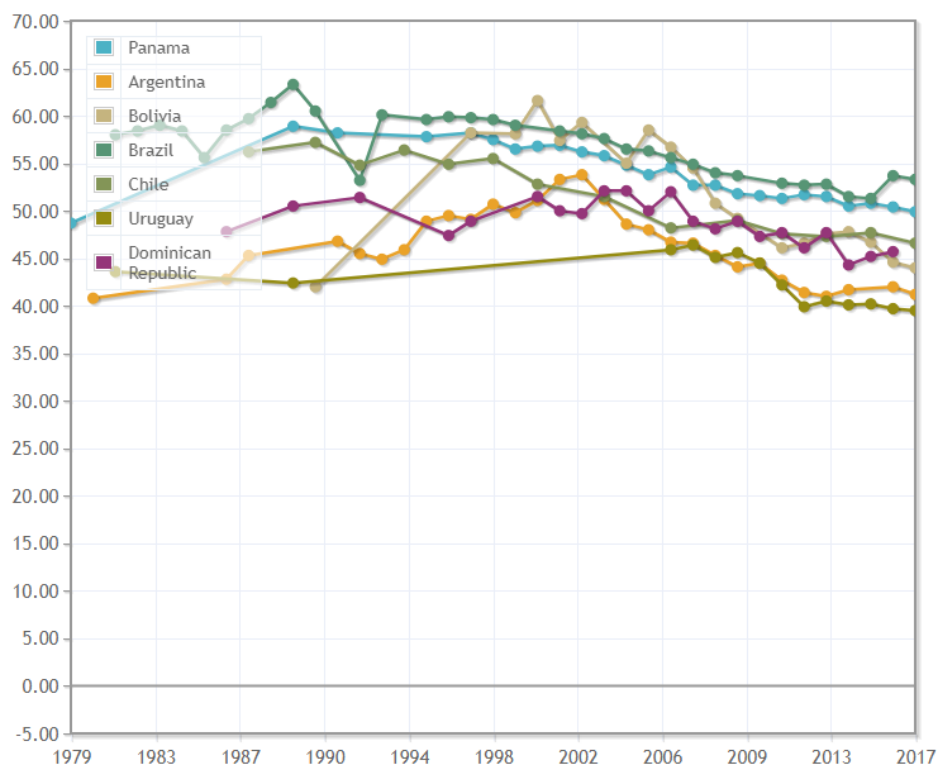


Fonte: Elaboração própria, com dados do Banco Mundial (World Bank, 2020)

Contudo, esses avanços não devem ser tomados como uma vitória sobre as desigualdades. No caso do Panamá, que alcançou uma elevação de 106% no índice PIB per capita entre 2010 e 2019, no mesmo período assistiu a uma melhora do índice Gini de apenas 3%. Ou seja, a elevação da renda do país foi provavelmente apropriada em boa parte pelos mais ricos. Ainda assim, é uma boa notícia que a população que vive abaixo da linha local de pobreza tenha sido reduzida de 38% para 22% nos últimos 8 anos (dados do Banco Mundial).

O índice Gini mede a extensão em que a distribuição da renda entre indivíduos ou domicílios, dentro de uma determinada economia, se desvia de uma divisão perfeitamente igualitária. Seu valor é medido de 0 (ou 0%) a 1 (ou 100%), onde 0 representa a igualdade absoluta e 1 a desigualdade absoluta. Assim, índices próximos de 1 indicam alta desigualdade, onde poucos indivíduos com altos rendimentos estão recebendo as maiores porcentagens da renda gerada, em prejuízo de largas porcentagens da população que dividem menores porcentagens dessa renda.

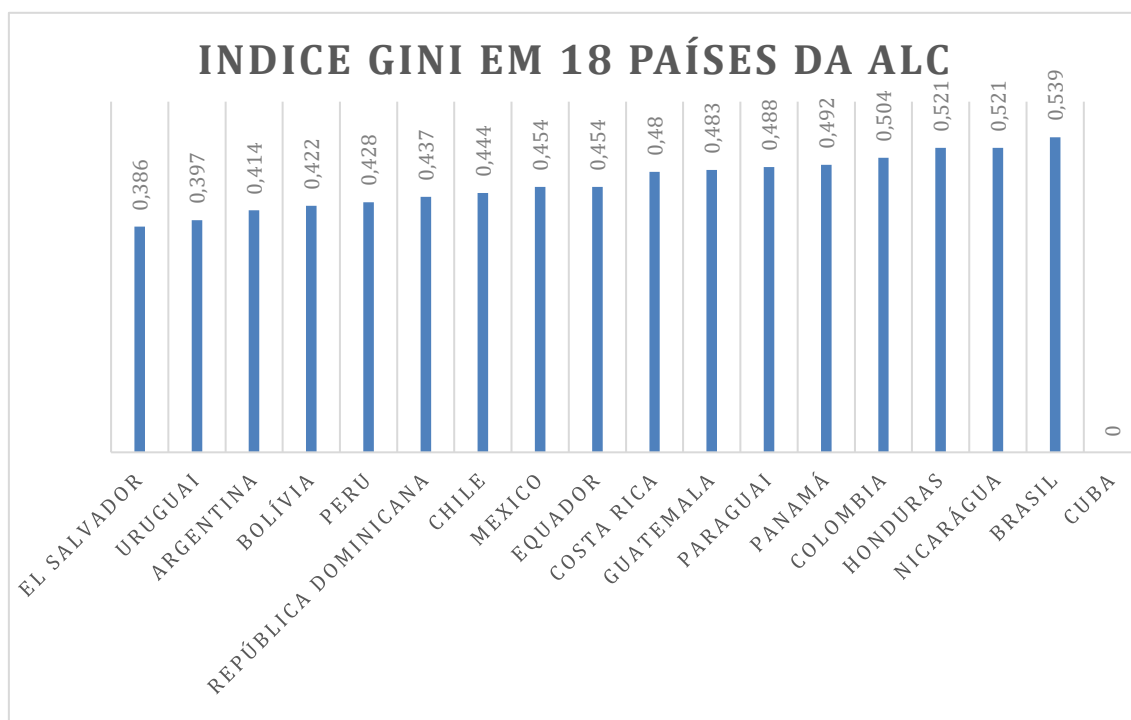
Gráfico 14 – Evolução do Índice Gini em 7 países da região



Fonte: Index Mundi, com dados do Banco Mundial

No Brasil, o país mais desigual da ALC, houve um pico em 1989, em que o índice Gini bateu em 0,63. Durante os 20 anos seguintes esse índice seguiu em queda, um pouco mais acentuada a partir de 2003, chegando a 0,53 em 2011. Contudo, os últimos dados disponíveis do Banco Mundial indicam um retrocesso, com o índice de 2018 em 0,58, o mesmo índice de dez anos antes. O Brasil não só lidera a desigualdade no continente, como ainda mantém o recorde citado de 0,63, condição à qual nenhum país da ALC chegou desde que se iniciou a série de dados disponibilizada pelo Banco Mundial.

Gráfico 15 – Índice Gini em países da ALC em 2019



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial até 2019 (WB, 2020)

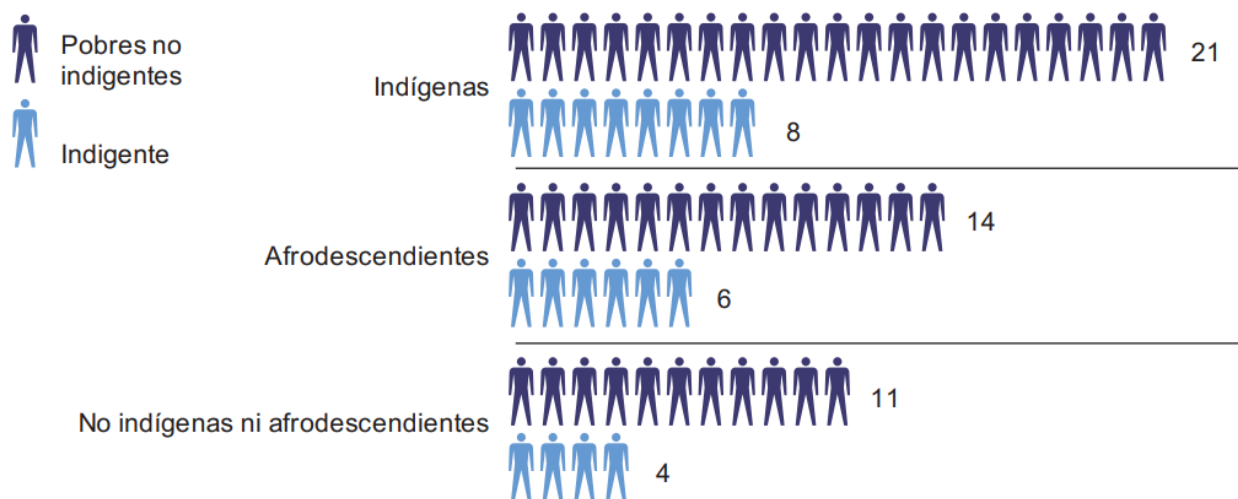
As mudanças da economia mundial provocadas pela globalização, agora decorridos mais de 10 anos da crise mundial de 2008, mostram que nem todos os países se beneficiaram dos efeitos da globalização. Mesmo as economias desenvolvidas que retomaram seu crescimento após a crise, incluindo a China, que é hoje a maior economia em desenvolvimento no mundo, apesar do crescimento do processo de acumulação, estão também assistindo ao crescimento das desigualdades. Esse fato chama a atenção, alimentando mundialmente o debate sobre a concentração de renda (CEPAL, 2018). Países como Suécia, França e Alemanha experimentam variações em seus índices de desigualdade, com leve tendência à subida. A América Latina é um dos poucos lugares onde a desigualdade segue uma tendência à queda desde os anos 1990, como visto acima, no gráfico 15. Mesmo assim, o continente continua sendo o mais desigual do mundo.

#### 4.4.1 Personagens da Desigualdade na América Latina

A desigualdade na América Latina tem rosto, cor e gênero. Veremos a seguir como a pobreza se concentra em grupos étnicos, como também coloca as mulheres, como profissionais ou como chefes de família, em situações de menor renda e maior vulnerabilidade.

Conforme dados da CEPAL, há cerca de 670 povos indígenas no continente, que podem chegar a 50 milhões de pessoas. Por outro lado, cerca de 25% da população do continente é composta por afrodescendentes. Mesmo considerando-se que os povos indígenas em boa parte não vivem em meios urbanos, nos casos que o fazem, se encontram em situação de segregação e pobreza.

Gráfico 16 – População indígena, afrodescendente e não indígena nem afrodescendente, segundo situação de pobreza em zonas urbanas de oito países da ALC, 2011 (em porcentagem)



Fonte: CEPAL, 2017, apud Montero e Garcia, 2018

As populações indígenas e afrodescendentes enfrentam piores condições em comparação aos não indígenas e não afrodescendentes. Nos dois grupos a escolaridade é menor, vivem em condições habitacionais piores, sujeitos a condições precárias de moradia e de segurança na posse, longe ou sem acesso a serviços básicos. No caso das populações indígenas, uma vez urbanizadas, tendem a perder os vínculos com sua cultura.

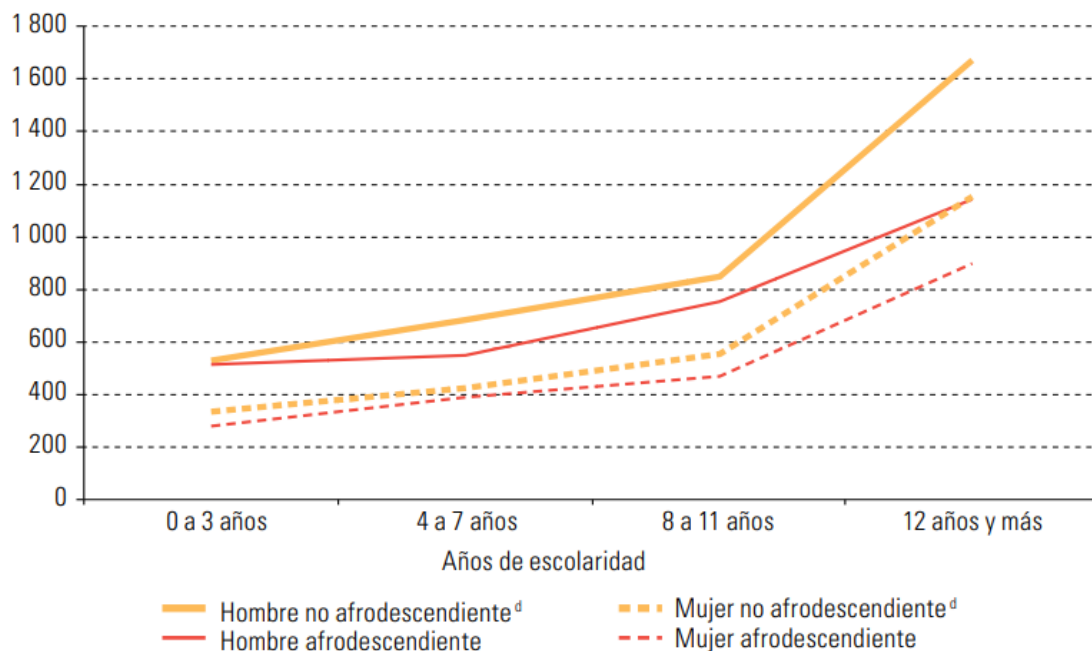
Em termos de acesso à educação, Daude e Robano (apud CEPAL, 2018) afirmam que na América Latina há maior correlação entre o nível de educação dos pais e dos filhos quando comparada com outros países e continentes, como Ásia, África e Europa. Além dessa assimetria, mesmo em condições semelhantes de educação, o preconceito étnico e de gênero ainda fará a diferença nas expectativas de colocação profissional.

No caso das mulheres, estas são submetidas a condições de maior vulnerabilidade nos casos em que atuam como chefe do domicílio. Conforme dados da CEPAL, 24% dos domicílios precários são chefiados por mulheres. Os desafios, neste caso, para conquistar



a segurança na posse e por colocação profissional, são maiores, como também o são as precariedades do habitat.

Gráfico 17 – Nível de salários mensais entre ocupados de 15 anos ou mais, segundo sexo e condição étnico-racial e anos de escolaridade em países selecionados da ALC em 2015 (em dólares de 2010)



Países incluídos: Brasil, Equador, Peru e Uruguai  
Fonte: CEPAL, 2018

Estudos de décadas mais recentes já se preocupam com a questão de gênero em suas análises da pobreza, dando maior importância às proporções da presença de domicílios chefiados por mulheres. Seja para afirmar ou para descartar a “feminização da pobreza”, há uma crescente preocupação em relação a esses aspectos (MACDONALD, 2004).

#### 4.4.2 A desigualdade no território – A segregação urbana como espelho da sociedade

Um dos pioneiros autores a alertar sobre os perigos das desigualdades regionais foi, sem dúvida, o economista brasileiro Celso Furtado. Lido e traduzido em várias partes do mundo, suas teorias foram largamente difundidas e influenciaram gerações de

economistas e gestores. Hoje o temor das desigualdades entre os territórios de todo o mundo habita também os organismos multilaterais, que enxergam esse fenômeno como uma ameaça ao desenvolvimento.

Um olhar para a toda a ALC, antes de abordarmos a cidade como entidade, revela as disparidades regionais no continente. Levantamento da CEPAL de 2015 indica a concentração de menores rendas e maiores problemas sociais e de infraestrutura no Nordeste brasileiro, sudoeste do México e nas zonas andinas e amazônicas de Bolívia, Colômbia, Equador e Peru (CEPAL, 2018). A CEPAL elaborou um índice chamado de IDR – Índice de Desenvolvimento Regional. Além dos indicadores de PIB e PIB per capita, ao IDR se acrescentam dados de saúde, educação, acesso a serviços públicos, mortalidade infantil, expectativa de vida, analfabetismo, homicídios e acesso à internet. Essa variedade tem a intenção de fornecer uma perspectiva ampla das desigualdades regionais.

Das regiões do mapa 1, adiante, com dados disponíveis e classificadas com IDR médio ou baixo, a expectativa de vida é mais baixa, o acesso a água potável é menor e a mortalidade infantil é o dobro da das regiões classificadas com IDR médio e alto. Venezuela, Paraguai e Uruguai não têm dados disponíveis.

Como exercício comparativo, essas diferenças também podem ser lidas pela abordagem do Índice do Capital Humano (ICH), publicado pelo Banco Mundial. Este índice mede o potencial de progresso que uma criança que nasce hoje pode esperar até completar 18 anos, levando em conta os riscos que eventuais precariedades nos sistemas de educação e saúde oferecem. Na tabela 2, abaixo, selecionamos 6 países com dados disponíveis em ambos os índices, de forma a verificar a correlação entre o índice de desenvolvimento regional e a expectativa de qualidade de vida que uma criança nascida hoje tem, em termos de sobrevivência, alimentação adequada, educação e capacidade de aprendizado, conforme metodologia do ICH do Banco Mundial.

Como a metodologia da CEPAL é baseada em regiões, não em países, algumas adaptações foram feitas para adequar os dados ao ICH, que é medido por países. Mais uma vez, fica notável e evidente a existência de grandes diferenças regionais no Brasil, onde os estados ao norte mostram grandes áreas de baixo desenvolvimento, e os estados ao sul mostram índices médio-altos e altos. Todavia, as porções de território com

desenvolvimento baixo e médio-baixo são maiores, influenciando outros índices.

Tabela 1 – Comparação dos índices IDR-CEPAL e ICH-BM

PAÍS	IDR-CEPAL	ICH – BM
<b>Chile</b>	Alto	0.6516
<b>Argentina</b>	Médio Alto	06021
<b>Equador</b>	Médio Baixo	05943
<b>Brasil</b>	Médio Baixo	0,5515
<b>Colômbia</b>	Médio Baixo	0,6043
<b>México</b>	Médio	0,6129

Fontes: Elaboração própria com dados de: World Bank, disponível em <https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital#Data?cid=GGH> e [hcxexternal\\_en\\_ext](#), e CEPAL, 2018

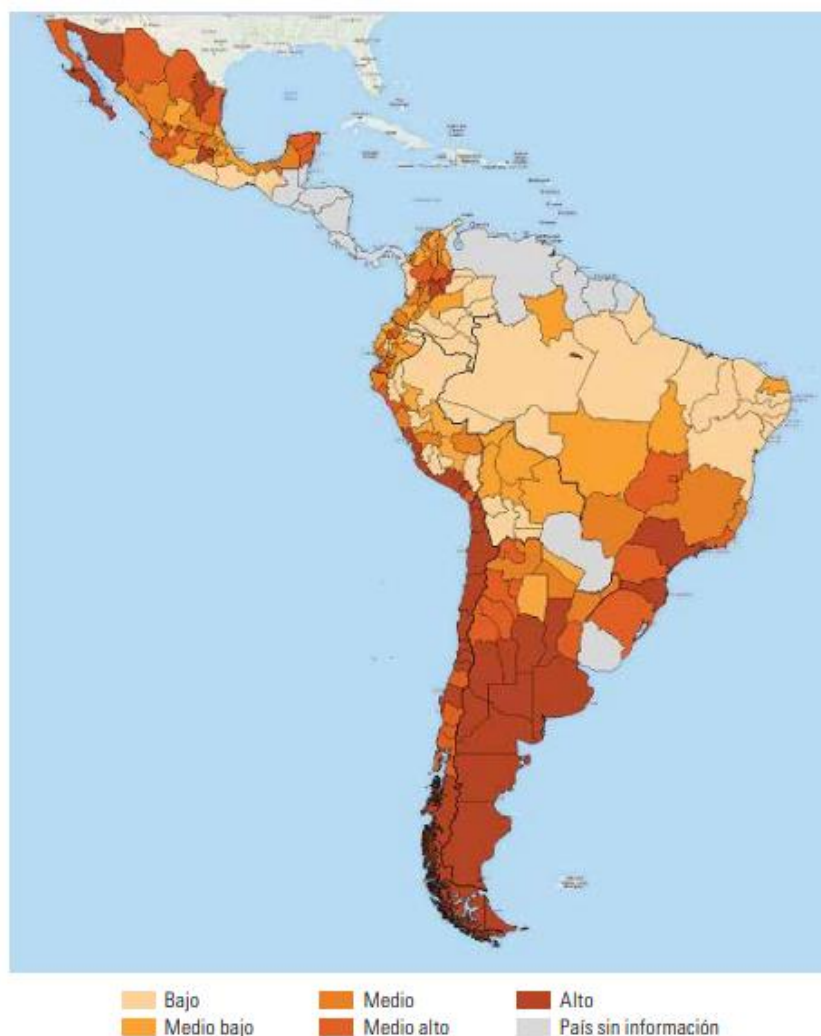
O ICH brasileiro é o mais baixo do grupo selecionado, evidenciando que os enclaves de desenvolvimento e altos níveis de serviços (incluindo os privados) oferecidos, principalmente nos Estados do sudeste e do sul, pouco influenciam os resultados nacionais, considerando que praticamente todo o centro norte tem baixos níveis de desenvolvimento.

É evidente também a relação entre o índice de desenvolvimento da CEPAL e a expectativa de sobrevivência e qualidade de vida do ICH do Banco Mundial. Na tabela por nós construída acima, os países com índices de desenvolvimento de médio a alto também exibem os melhores níveis de ICH, enquanto os países com índices médio-baixo exibem níveis inferiores de ICH.

Na ALC, o nível mais baixo de ICH é do Haiti (0,4466). O mais alto é o do Chile, mostrado na Tabela. O país do mundo com a mais alta classificação é Cingapura, na Ásia, com 0,8791. A menor classificação mundial é na África Subsaariana, em Burundi com 0,3862.

A pobreza e a precariedade na AL, embora por vezes invisível, principalmente para os privilegiados habitantes da cidade legal, é, contudo, inegável, estrutural e possivelmente mantida convenientemente. Com poucas e breves exceções, os governos não demonstram a preocupação que tal problema exige.

Figura 2 – América Latina – Índice de Desenvolvimento Regional (IDR) 2015



Fonte: CEPAL, 2018

Como largamente exposto na literatura, nas teorias de economistas, geógrafos, urbanistas e sociólogos, o desenvolvimento de um país ou de um continente não é possível sem que antes as desigualdades regionais sejam equacionadas. As décadas de estagnação nos parecem suficientes para afirmar que a práxis e as observações empíricas já confirmaram esses temores.

Parece-nos que a ALC produz um nível de riqueza suficiente para que a pobreza seja eliminada, como também para que as diferenças regionais sejam reduzidas. A

pesquisa sugere que esses alvos serão alcançados somente através da cooperação entre governos, num esforço coordenado, metódico, objetivo e contínuo, independente de interesses regionais ou de favorecimentos a pequenos grupos. Os líderes da ALC devem desenvolver uma visão voltada ao continente, rejeitando os valores e modelos eurocêntricos, como também as conveniências mesquinhas de pequenos grupos locais, impróprios para as soluções que necessitamos.

#### **4.5 Considerações Finais**

Neste capítulo, tentamos caracterizar a pobreza e a precariedade urbana da América Latina. É uma pobreza segregada e muitas vezes invisível, esteja no campo ou nos ambientes urbanos. Em relação aos fenômenos mundiais, não se coloca, tecnicamente, como um problema de difícil solução. Porém, é um fenômeno constante e resiliente, que passa de geração a geração. Esse problema se revela na distribuição desigual da renda e dos bens e serviços urbanos, como moradia, coleta de esgotos e acesso à saúde e educação. De forma mais cruel, revela-se também em aspectos raciais e de gênero e origem, demonstrando que a herança colonial do racismo, do preconceito social e da subjugação da mulher ainda sobrevive largamente na AL. Vimos também que essa pobreza é segregada no território, assunto que será visto em maiores detalhes adiante.

As desigualdades entre países e regiões é profunda e também resiliente. No mesmo sentido, a AL se coloca como a região de maior desigualdade do mundo, mesmo com o índice Gini em tendência de queda há mais de vinte anos. Brasil e Nicarágua lideram a lista de países que apresentam os maiores índices Gini do continente.

A pobreza é uma característica da AL, da qual derivam doenças, epidemias, déficit alimentar e educacional e falta de profissionais qualificados, para se dizer o mínimo. A pobreza endêmica atravessa gerações, contudo parece não preocupar a maior parte dos governos. Nenhum dos países do continente deveria aceitar a convivência constante com a carência e a precariedade, com a segregação e a condenação de grupos a uma vida indigna e estigmatizada.

No próximo capítulo vamos abordar o destino de grande parte das populações que não possuem meios para pagar o preço de escolher um bom local para moradia, ou seja, as periferias pobres de nossas cidades. É sabido que nem todos os pobres vivem nas

periferias, como também há territórios urbanos periféricos que abrigam vários empreendimentos murados de alta renda, muitas vezes vizinhos a bairros extremamente precários. Porém a periferia urbana, em sua versão latino-americana, apresenta em seu território, várias das situações estudadas até aqui, como carência de infraestrutura, insegurança na posse e habitações produzidas por autoconstrução, além da segregação forçada de grupos e sua estigmatização. O próximo capítulo, então, propõe um olhar sobre a periferia pobre, que se formou basicamente pela necessidade de moradia de grupos de baixa renda, desassistidos pelas políticas governamentais.

## 5 Um Olhar sobre a Periferia Pobre

A periferia das cidades (não necessariamente das grandes cidades e metrópoles) é objeto de pesquisas sob várias abordagens, seja histórica, sociológica ou urbanística. Como indicado por Hidalgo-Guerrero (2008), a periferia, seja qual for sua composição econômica e social, é um fato contemporâneo, típico da cidade contemporânea, com suas dinâmicas próprias. É um cenário que exhibe diversas formas de segregação social, desde as mais pobres e perversas até os grupos elitizados, que decidiram se auto isolar em bairros murados. Seja como for, a periferia não deve ser vista apenas como uma posição física em desvantagem. Assim, antes de qualquer julgamento que a qualifique como um problema, e antes de qualquer proposição de soluções, se faz necessário entendê-la socialmente em suas particularidades. A periferia da cidade é, da mesma forma que o é a cidade em si, um produto social, ou seja, uma produção da sociedade que nela habita. Assim, é necessário entender a periferia de dentro para fora, porque seguramente não lograremos soluções no sentido contrário.

Pereira et al (2006) tecem uma análise econômica sobre as Regiões Metropolitanas com base no PIB, no PIB per capita e no IDH-M de cada município que as compõem. Em sua conclusão, os autores propõem que o território está claramente dividido no que chamam de “cidade produção” e “cidade renda”. A cidade produção seria a região onde se produz a riqueza, que pode ser uma cidade dentro de uma região metropolitana ou ainda um bairro industrial ou empresarial dentro de uma dada cidade, por exemplo. A cidade renda se caracteriza como o local escolhido para moradia das classes que se apropriam da maior parte das riquezas geradas. Percebe-se então que há uma clara distinção na escolha do local para moradia entre quem produz a renda e de quem dela se apropria. Esse fenômeno é comum, porém sua intensidade é variável entre diferentes regiões e diferentes países, o que vai determinar o grau de existência de dois tipos de segregação: a segregação espacial e a segregação econômica. Assim, numa situação ideal e hipotética onde as rendas fossem igualitárias entre todos os que trabalham para a produção da riqueza, não haveria segregação nem espacial e nem econômica. Na medida em que as diferenças de divisão da renda se aprofundam, fica cada vez mais evidente a segregação socioespacial.

Embora o objetivo de Pereira e Ruiz não seja exatamente esse, tal teoria explica a divisão das cidades latino-americanas entre bairros ricos e pobres, ou de maioria branca

ou maioria negra, de índios ou de imigrantes. Sendo a localização uma mercadoria, quem tem mais recursos pode escolher onde vai morar, privilégio esse negado aos que não podem pagar. Esse mecanismo mercadológico, associado ainda a diversos tipos de preconceitos e dissensões de classes, desenha os limites dentro da cidade, que tacitamente deverão ser respeitados por cada classe social. Incurções das populações de menor renda aos territórios escolhidos como moradias das classes de maior renda apenas são permitidas para prestação de serviços. Fora do contexto servil, tais incurções podem ser entendidas como ameaçadoras, mesmo que seja um mero “rolezinho no shopping”<sup>8</sup>. Isso porque os projetos urbanos neoliberais fraturam as cidades, provocam tensões entre os que tem muito e os que carecem do mínimo, gerando insegurança e distanciando grupos “diferentes”. Como afirma Hiernaux (2014), a pobreza não é uma fatalidade, mas uma consequência direta das políticas econômicas. A cidade se torna palco da luta de classes e a segregação, por sua vez, provê o refúgio dos que preferem evitar os “diferentes”. Ao fazê-lo, corremos o risco de ser também nós, o outro que os outros evitam (ibidem).

As periferias pobres, ou qualquer outra forma precarizada de ajuntamento urbano, são entendidas, dessa forma, como a solução possível para a moradia das classes menos favorecidas. Essas moradias, construídas de forma espontânea, marginalmente a qualquer processo de planejamento urbano, “desenharam” a paisagem de grande parte de nossas cidades.

A palavra “periferia” vem do grego “periphēreia”, que significa conduzir ao redor de. Em geometria, diz-se do contorno de uma figura, normalmente um círculo ou outra figura curvilínea. Em termos geográficos, apenas a partir do século XIX é utilizado para se referir às cercanias de um lugar (ARREDONDO, 2005). Em urbanismo, o termo passa a significar os acréscimos que a cidade recebe, principalmente as cidades de maior porte, para acomodar imigrantes em busca de melhores oportunidades, como também habitantes pobres o suficiente para serem recusados pelas exigências do mercado formal de moradias. Essas ditas “melhores oportunidades” não significam necessariamente os empregos formais. Esse desequilíbrio de condições em que vivem as populações, ocorre

---

<sup>8</sup> No verão de 2013/14, jovens da periferia de São Paulo marcaram, pelas redes sociais, encontros que eles mesmos denominaram como “rolezinho no shopping”. Um simples programa de lazer criou uma confusão seguida de debates na mídia. Os lojistas e frequentadores dos shoppings se sentiram ameaçados, chegando a apelar para força policial. Este evento é analisado a fundo por Alexandre Barbosa Pereira.



dentro do próprio país, como no Brasil e no México, como entre países próximos em diferentes estágios econômicos e sociais, como os vizinhos Argentina e Bolívia, por exemplo.

Desde as primeiras décadas do século XX, cidades de grande porte, como Buenos Aires, São Paulo e Rio de Janeiro, já davam sinais de notável crescimento. Em Buenos Aires, por exemplo, já se contava um milhão de habitantes na virada do século (PINTUS, 2014), seguindo numa velocidade de urbanização maior que a média mundial. Maricato (2000a) aponta esse urbanismo precoce e sem industrialização, no caso brasileiro, como consequência da Lei de Terras e da emergência do trabalho livre a partir de 1888. Autores como Faletto (2004) e Mac Donald (2004), entre vários outros, tocam também na questão da terra rural que, de uma forma ou de outra, em toda a AL, sempre foi privilégio de poucos, sinal de poder e nunca objeto de uma política eficiente e perene de reforma agrária. Hidalgo-Guerrero (2008), analisando o caso Colombiano, conclui que não é possível compreender a periferia de qualquer cidade Latino-americana sem antes compreender a questão do campo. Contudo, ainda que a situação precária do campo tenha empurrado sua população para as cidades maiores, a partir do período entre guerras, é inegável que a industrialização tenha tido um importante papel catalizador que se aliou ao primeiro. A tragédia urbana (como a classifica Maricato) se dá em grande parte porque a miséria do campo expulsava seus moradores para as cidades.

Despreparadas, as cidades não dispunham de empregos nem habitações que respondessem a esse ritmo de crescimento. O Brasil, apenas em 60 anos, viu crescer sua população urbana de 23 milhões em 1940 para 83 milhões em 2000 (IBGE, 2020), chegando hoje a cerca de 85% da população total, ou cerca de mais de 180 milhões de habitantes vivendo em cidades. No caso argentino essa curva começa a subir já na segunda metade do século XIX, chegando ao século XX já com 40% de sua população urbanizada, e à presente data com mais de 90% (reportagem do jornal La Nacion, 08/07/2020). Por outro lado, em lugar de dedicar preocupações para a chegada de habitantes vindos do campo e de regiões mais pobres, várias das capitais do continente praticavam um urbanismo paisagístico e sanitário desde o final do século XIX. Não raro os jardins e praças públicas seguiam padrões europeus de paisagismo (GUTIERREZ, 2007), entre elas Guayaquil, Buenos Aires e Rio de Janeiro, por exemplo. Esse padrão certamente não seria seguido nas periferias. Essa estratégia revela o contraste entre as

duas imagens de cidade que se formaram paralelamente. Uma, oficial, aceita socialmente como correta, limpa e decente, fruto da ação do Estado. A outra, marginal, vista como indesejável, suja e indecente, fruto da omissão e da ausência do Estado.

Vítimas de seu próprio despreparo e, em muitos casos, de sua omissão já citada, pelo menos a princípio, casos como os de México e São Paulo, as grandes cidades e capitais viram crescer ao seu redor uma coroa de ocupação, em grande parte informal, de forma extensa e rápida (ARREDONDO, 2005). Seu aspecto, como já dito, contrasta com o urbanismo tido como “padrão”. Esses extensos incrementos à cidade oficial são edificadas em grande parte pelos próprios moradores, necessitados de moradia, o que lhes confere um uso monofuncional. O estado não se faz presente, logo não há equipamentos comunitários nem espaços públicos para o lazer ou encontros. São precários o espaço urbano construído como também o é a moradia. Nas palavras de Lefebvre (2001), uma “urbanização desurbanizante e desurbanizada”. Ou seja, são espaços urbanos, porém carecem da urbanidade. Carecem e são dependentes da cidade da qual são circundantes.

Já que citamos Lefebvre, é oportuno lembrar que, nos países industrializados, as periferias foram construídas para atrair a burguesia e as camadas abastadas (ibidem), com o apelo de ser um local distante das fábricas e do barulho da cidade, como também para abrir um novo e grande mercado de terras. Mesmo tendo sido planejadas e legalizadas, tiveram seu papel no desequilíbrio urbano e no enfraquecimento da cidadania e da mobilização popular, por conta do isolamento da cidade e dos centros administrativos decisórios. Castells (1973) comenta o uso da televisão como meio de possibilitar um discurso de mão única, hedonista e consumista, endereçado a essa nova camada social. Porém, ainda que casos semelhantes tenham sido esboçados na AL, como Argentina (PINTUS, 2019) e México (HIERNAUX, 2014), no período de grande crescimento das periferias (principalmente após a II Grande Guerra), foi a necessidade por terras e moradias baratas que estendeu as periferias em direção ao campo. Mesmo nas poucas vezes em que os governos promoveram programas habitacionais para baixa renda, as periferias também foram as preferidas, já que parte desses programas foram movidos pela lógica de produzir o maior número de moradias possível, o mais rápido possível, pelo menor custo possível (LEFEBVRE, 2001).

Para melhor entender a periferia pobre, Arredondo (2005) propõe uma divisão entre temas. Essa divisão não existe na prática, já que os variados efeitos de se morar num

local distante e carente de serviços, impactam os habitantes das periferias ao mesmo tempo. Ainda assim, essa separação teórica nos auxilia no entendimento dessas áreas urbanas desprezadas.

## **5.1 A Distância**

O termo periferia já indica, geometricamente, que se trata de um local distante de um centro. Em qualquer território urbano, a localização define o valor da terra a partir de suas externalidades. Ora, um lugar não urbanizado e distante do centro não possui externalidades nem facilidades, trata-se de uma não-localização em termos urbanos, já que nem urbano é, mesmo que a o perímetro urbano oficial afirme o contrário. Exatamente por isso seu valor é baixo, relativamente às localizações no tecido urbano consolidado, o que facilita o acesso para famílias de baixa renda. Porém, a distância também cobra seu preço. A distância do trabalho obriga o morador da periferia a extenuantes e caras viagens diárias, que se somam à jornada de trabalho como parte da exploração do trabalho. Da mesma forma, a distância das escolas, dos centros culturais, de lazer e de saúde reforçam o sentimento de isolamento e o prejuízo do direito à cidade.

Não raro, essa “produção da cidade” nas franjas se deu de forma planejada e manipulada por agentes do próprio mercado. Como estratégia de especulação já muito conhecida, um novo bairro ou mesmo uma incitação manipulada à invasão pode se dar em terrenos rurais, na intenção de forçar o poder público a estender a infraestrutura até locais longínquos, valorizando o intermédio. Pintus (2019) cita os casos em que, na Grande Buenos Aires do início do século XX, os proprietários de terras e os empreendedores imobiliários solicitavam ao poder público que construísse uma estação férrea em local próximo (normalmente muito próximo) de um novo empreendimento. Nesse caso, desconsiderando o investimento público para benefício privado, ao menos o novo bairro era entregue com uma boa opção de mobilidade e acesso. Por outro lado, em grande parte dos casos, o sistema viário foi aberto espontaneamente e sem planejamento, gerando tecidos de baixa permeabilidade, sem continuidade, em terrenos de topografia acidentada, dificultando o acesso a alguma via principal e a algum serviço de transporte público, quando este existia (Arredondo, 2005).

## **5.2 A Dependência**

A distância do centro urbano consolidado, que oferece comércio variado, empregos, serviços públicos e privados, caracteriza a dependência que a periferia conserva em relação ao centro. Essa dependência se agrava em casos em que o traçado urbano da periferia, por qualquer razão, não ofereça espaços de cultura, esportes e lazer, além dos serviços básicos de educação e saúde. Como a necessidade básica e urgente a ser satisfeita é a moradia, com o Estado normalmente ausente, mesmo quando presente o empreendedor, a periferia pobre se caracteriza por ser uma “região dormitório”. Pequenos comércios e serviços provavelmente surgirão espontaneamente, como salões de beleza e mercearias, mas as centralidades e os espaços públicos mais amplos não terão lugar na periferia monofuncional. Essa afirmação é verdadeira inclusive para os subúrbios dos países industrializados, casos citados por Arredondo (ibidem) e por Lefebvre (2001). Temos então que, além das viagens ao trabalho, se quiser alcançar outros serviços e atividades urbanas, o morador tem que se submeter a novos deslocamentos, mesmo em horas que deveriam ser dedicadas ao lazer, descanso e às relações comunitárias.

## **5.3 Precariedade: Entre a Legalidade e a Ilegalidade**

A periferia pobre é deficiente. O termo não raro é associado a condições de marginalidade e subnormalidade, espaço de pobreza ou de segregação socioespacial, além de baixa qualidade de vida urbana e ambiental (MARICATO, 2000a). A marginalidade, ou a vida no limiar da ilegalidade, se dá em vários aspectos da periferia. Davis (2011) cita um levantamento da ONU, que aponta que o mercado informal ou ilegal de terras forneceu terrenos para a maioria das moradias na maior parte das cidades do hemisfério sul, desde meados da década de 1960. Esse mercado ilegal pode trabalhar com terras ociosas de propriedade de terceiros, ou ainda com terras legítimas, porém com projetos de loteamentos não aprovados ou em desacordo com a legislação urbana.

A marginalidade da periferia, perceptível em mais de uma abordagem, é também outro fator que alimenta essa precariedade. Primeiro, a periferia pobre é marginal por não se adequar ao desenho urbano socialmente aceito, ou seja, ao modelo das áreas já consolidadas, onde há sistemas viários, serviços, infraestrutura sanitária, jardins, e assim por diante. Essa urbanização sem planos, não funcionalista, organizada por uma lógica diferente, que não é moderna, mas pré-moderna, pode chegar a se semelhar, de certa

forma, aos burgos medievais e tampouco se adapta aos padrões exigidos pelo mercado (MARICATO, 2000b). Os governos e os cidadãos da cidade tradicional a consideram desordenada e, portanto, digna de todo tipo de desconfiança e de preconceitos. Um segundo argumento para sua marginalidade repousa na fragilidade da documentação dos lotes e casas, ou seja, a insegurança na posse, já tratada no capítulo da urbanização da pobreza. Devido à urgência em se resolver o problema da moradia por um custo acessível, pode ocorrer uma ocupação de terras ociosas, ou a aceitação de um lote ou moradia no mercado informal, na esperança de que o poder público reconheça no futuro o direito à posse e seja possível obter a titulação do imóvel. Ocorre que essa é uma situação incerta e de extrema fragilidade.

Há relatos na mídia e na literatura de casos extremos no México, Venezuela e Brasil, por exemplo, de ataques maciços, do poder público contra assentamentos informais. Na década de 1950, por exemplo, o ditador da Venezuela Marcos Perez Jiménez, era conhecido por destruir assentamentos irregulares com tratores, sem aviso prévio (DAVIS, 2011).

Por outro lado, há também relatos de iniciativas no sentido de combater a precarização e formalizar a posse, ainda que efêmeras. No Brasil, após a criação do Ministério das Cidades em 2003, iniciou-se uma sequência de esforços para urbanizar e formalizar a posse em assentamentos precários, além de investimentos maciços em infraestrutura e saneamento. Esses esforços se seguiram até 2014, perdendo força devido a crises econômicas e políticas, sendo por fim esvaziado a partir de 2016 (CARDOSO, 2018).

Por fim, a periferia também é marginal do ponto de vista da violência e da insegurança. A reorganização da produção mundial a partir dos anos 1970, a pressão de organismos multilaterais sobre a América Latina sob a égide do neoliberalismo, trouxeram muitas dificuldades, como sempre colocando em maior desvantagem as camadas de menor renda. Desemprego e informalidade, aliados ao recuo das políticas sociais por conta dos cortes orçamentários impostos pelo FMI, se revelaram como uma receita cruel para um continente que, na verdade, nunca conheceu o estado do bem-estar social. Regiões que reúnem baixa escolaridade, baixa renda, maior proporção de negros na população, maior proporção de desemprego e de precariedade da moradia, se tornaram as regiões mais violentas (MARICATO, 2000a). Embora seja um preconceito e um

equivoco afirmar que as periferias pobres sejam “produtoras” de criminosos, é fato comprovado que essas áreas sejam cenários de crimes. Também é fato comprovado que, à guisa de mostrar ações contra o crime, o Estado envia sua força policial armada às favelas e assentamentos precários, não importando a qualidade das justificativas.

Em seu artigo sobre as periferias da cidade de São Paulo, Bertelli (2012), através da análise da letra de um “rap”, revela como miseráveis e privilegiados interagem para a manutenção do tráfico de drogas. A miséria e o privilégio seriam então, duas faces da mesma realidade que seguem “abastecendo a playboyzada de farinha”<sup>9</sup>. O texto trata dos dois polos da cidade, definidos como centro-periferia, que nos trazem as imagens antagônicas de abundância-pauperismo e legal-marginal, revelando dessa forma os estigmas que alimentam o imaginário popular. A periferia é invadida pelos “carrões” que vão buscar as drogas. Porém o “playboy” não é estigmatizado apesar de alimentar o tráfico, mas o é o negro e pobre, apesar desse tráfico ser uma experiência compartilhada entre a miséria e a abundância. A análise de Bertelli, então, sugere que o crime é uma experiência compartilhada entre os que desfrutam da abundância e os que sofrem a escassez, entre os privilegiados e os segregados, ressignificando a experiência do estigma. A abundância não é criminalizada, mas a pobreza sim. Esse estigma e preconceito se revela no espaço urbano, pois se alimenta da segregação. Esse ciclo perverso também se reflete na reprodução da pobreza, ao passo em que fatores como distância e estigma reduzem as chances do morador da periferia em buscar oportunidades de ascensão social, mesmo quando esse morador periférico já seja profissionalmente qualificado, ou intenta fazê-lo.

#### **5.4 Sobre a Morfologia e as Relações Internas da Periferia Pobre**

Já dissemos aqui que a periferia foi produzida pela sociedade que habita a cidade. Essa sociedade que a produziu se espelha em sua morfologia (HIDALGO-GUERRERO, 2008). Podemos entender esse fenômeno de forma cíclica, afirmando que a sociedade produz a cidade, e a cidade molda a sociedade. De forma geral, não é difícil traçar diferenças seguras entre a aparência da cidade latino-americana em relação a uma cidade da Europa Ocidental, por exemplo. A cidade latino-americana é desordenada, apresenta

---

<sup>9</sup> Trecho do rap “O Homem na Estrada”, de autoria do grupo “Racionais MC’s”.

precariedades, mesmo quando comparada com a periferia mais distante dos países centrais. Com exceção do centro da cidade e de enclaves residenciais ou administrativos, a maior parte do urbanismo dos países ditos “em desenvolvimento” apresenta muitas precariedades. Como dito, essas precariedades não deixam de ser um reflexo de nossa sociedade.

É importante também salientar que os acréscimos periféricos às cidades latino-americanas não são espontâneos nem nascem ao acaso. Interesses mercadológicos ditam seus movimentos (FAVELUKES, 2019; HIDALGO-GUERRERO, 2008; MARICATO, 2000a). Por essa mesma razão esses acréscimos se constituem como mosaicos, fragmentados, descontínuos, estendidos e difusos, formando, como o qualifica Gomez Pintos (2019), “*la clásica imagen latino-americana de urbanización salteada*”. Supõe-se, dessa forma, que proprietários de terra, aliados ao mercado imobiliário, movidos pela lógica do lucro, agem de acordo com estratégias bem definidas de retenção especulativa do solo. Na maioria das vezes, se aproveitam da fraqueza política dos municípios, criando assim, sistematicamente, os chamados vazios urbanos. Essas estratégias penalizam toda a sociedade, já que a extensão dos serviços de infraestrutura até terrenos longínquos, passando por “*tierras vacantes*”, é paga com dinheiro público. Por fim, esse investimento é capitalizado e apropriado pelo mercado imobiliário, que pode livremente escolher o melhor momento para incluir as tais “*tierras vacantes*” no mercado de solos.

A periferia pobre também pode ter uma topografia difícil. Locais de topografia acidentada, como é o caso de várias cidades dos países Andinos, algumas áreas periféricas da metrópole da Cidade do México, ou mesmo no caso das mundialmente famosas favelas nos morros do Rio de Janeiro, dentre muitas outras, são preteridos pelas classes mais favorecidas e pelo mercado imobiliário. Esses lugares podem estar constantemente sujeitos a riscos de acidentes ambientais, principalmente se a cobertura verde for retirada. Porém, para os menos favorecidos e excluídos do mercado de habitação formal, a opção de uma topografia acidentada pode ser a única alternativa viável.

A periferia também é dinâmica, e pode se mover no espaço urbano. Dinâmica porque está sempre em produção e transformação, assim como o restante da cidade. A periferia é móvel no tempo e no espaço, no sentido em que antigas áreas periféricas podem se consolidar, fazendo surgir novas ocupações periféricas para além delas. A periferia é uma questão da cidade contemporânea. É uma solução espontânea de um

continente que se transformou de rural para urbano num intervalo de tempo relativamente curto, como já vimos anteriormente através de dados históricos e estatísticos. É também uma questão, cuja solução dificilmente se viabiliza. Seja por falta de recursos ou por falta de interesses, ou ainda por uma perversa conveniência social e histórica, as décadas passam, as gerações se sucedem, fazendo com que crianças e jovens vivam e cresçam em áreas urbanas distantes e precárias. Este passa a ser o cenário de vidas de gerações. Como propõe Pallamin<sup>10</sup>, não é insensato pensar que a geração que sucedeu os pioneiros das lutas urbanas por moradias há três ou quatro décadas, dos imigrantes e operários que povoaram as periferias, tenham se habituado ao desemprego e informalidade como horizonte profissional e única forma de inserção social e econômica. Essas novas gerações vão reclamar e buscar seu lugar na cidade, através de novas formas de expressão, de provocação e de protestos. A linguagem considerada “errada” pelas classes dominantes, passa a ser uma “nova linguagem”, um dialeto que os identifica. As formas de arte, incluindo principalmente (mas não somente) a música e dança, serão uma resposta à exclusão e segregação impostas pelas mesmas classes dominantes, que consomem a arte elitizada. A periferia se torna então um negativo do centro, com vida e linguagem própria.

Como já dito, os governos se omitiram historicamente quanto à questão da política habitacional. No caso brasileiro, percebe-se esse fato desde Vargas, desde a definição do salário-mínimo, passando pelo arrocho dos anos da ditadura militar (OLIVEIRA, 2015), chegando aos impactos neoliberais, em que os baixos salários ainda não contemplam gastos com habitação. Os governos sempre justificaram que tal estratégia facilitaria a vinda de altos investimentos, ou seja, o sacrifício do trabalhador, via baixos salários, seria recompensado com altos e abundantes investimentos, em um futuro nunca definido. Dessa forma se deu a industrialização no continente, baseada na autoconstrução e na periferização, que na verdade significaram aumento da jornada de trabalho em horas não pagas, seja na autoconstrução, seja nas horas gastas na enorme distância entre a casa e o trabalho (MIOTO, 2015).

---

<sup>10</sup> Vera Pallamin escreveu a apresentação do livro *Vozes à Margem, periferias, estética e política*; que consta de nossa bibliografia.



## 5.5 Considerações Finais

Muito já se produziu sobre as periferias no ambiente acadêmico. Esses territórios são frequentemente alvo de más notícias e de julgamentos preconceituosos por algumas mídias. São visitadas pelos políticos em tempos de campanhas eleitorais e pelas forças policiais armadas quando estas querem mostrar sua importância para a sociedade, ou quando um governante populista quer reforçar sua imagem de eficiência. Contudo, a vida na periferia continua difícil, em grande parte devido à omissão dos governos, que justificam investimentos em áreas já bem servidas, e o negam nas periferias.

Essa omissão continua. Porém, não significa que as favelas e áreas de precariedade e baixa qualidade urbana estejam esquecidas. Como pontuado por Brulon e Peci (2017), no caso do Rio de Janeiro, o Estado não tem incursões coordenadas em favelas, mas o faz com frequência e finalidades específicas, que normalmente não contemplam os interesses dos moradores. Além do Estado, os organismos multilaterais também têm muito interesse nas áreas pobres, sobretudo das grandes cidades e metrópoles da AL. O Banco Interamericano (BID), o Banco Mundial, o Instituto Lincoln, dentre outros, mantêm pesquisas e elaboram planos para o desenvolvimento econômico e social dessas áreas, porém o fazem com propostas de corte neoliberal, como titulação formal dos imóveis e microcrédito, com a intenção de inseri-los no mercado imobiliário, seja como mercadoria, seja como garantia de empréstimos. Conforme Rolnik, a chegada da financeirização inclusive às moradias precárias reforça a moradia como mercadoria, e a afasta da visão de ser um direito de todo ser humano (ROLNIK, 2015). Por outro lado, essas iniciativas estatais ou multilaterais dificilmente contemplam opções como cooperativas, subsídios diretos, autogestão ou programas de locação, sem mencionar a falta de interesse em ouvir as comunidades.

Pior que a omissão seriam ainda as intervenções que se aproveitam da vulnerabilidade dessas populações com o objetivo de expandir mercados. O mercado e sua lógica de lucro não têm qualquer interesse em solucionar as precariedades habitacionais e urbanas para o bem da população residente. Assim a periferia pobre segue existindo, alimentada pela omissão e negação do Estado. Contudo, não existe vácuo nas relações sociais e espaciais em ambientes urbanos. Onde o Estado abdica de sua provisão e regulação, outras entidades o farão. Brulon e Peci (2017) narram em detalhes as consequências da dominação das favelas do Rio de Janeiro pelo crime organizado. Marcio

Pochmann, professor e pesquisador da Unicamp, em entrevista ao Jornal O Tempo (04/03/2007), de Belo Horizonte, afirma que o crime arrebanha jovens desempregados que, sem um horizonte promissor de carreira e poder aquisitivo, encontra um atalho no crime organizado.

Não é de nosso escopo o aprofundamento em questões de violência social, mas o que se pretende aqui é chamar a atenção para as dinâmicas sociais e espaciais de um problema que o Estado nega e do qual se omite, apoiado pelas classes dominantes, sem excluir desse apoio grande parte da classe média. Toda população abandonada à sua sorte vai reagir de alguma forma, assim como toda omissão tem seus custos e suas consequências. Um desses custos é a reprodução do subdesenvolvimento, que se alimenta das grandes diferenças regionais e sociais e impacta a vida de toda a sociedade.

## **Conclusão da primeira parte**

A construção deste trabalho, dedicado às questões urbanas de nosso continente, se guia por dois grandes eixos, quais sejam, a posse da terra e o subdesenvolvimento. Desses dois eixos derivam os assuntos tratados, como a pobreza do campo, a urbanização sem industrialização, a ocupação das periferias, a desindustrialização. Este último ainda será tratado com maior profundidade na segunda parte.

Consideramos de grande importância a abordagem histórica da América Latina, tratada no início deste trabalho. O conhecimento das estratégias de ocupação e exploração pelos conquistadores, das origens de nossas cidades e da formação de nossas sociedades é indispensável para a compreensão, em nosso contexto periférico, da tomada do continente pelo imperialismo após suas guerras e movimentos de independência, e pelo neoliberalismo, entre meados de 1970 e 1980.

O capítulo 4, que trata especificamente da pobreza urbana é um importante embasamento para a compreensão da pobreza estrutural e das abissais diferenças de classes, derivadas das injustiças na divisão da renda, próprias da América Latina no cenário do sul global. Os dados históricos da AL, quando comparados a outras tragédias mundiais, demonstram que a escala do problema da pobreza não é o fator que impede sua mitigação. O Leste da Ásia enfrentou sua pobreza em muito maior escala e a reduziu em mais de 95% num espaço de 25 anos. Nesse período, a AL caminhou para uma estagnação em termos de porcentagem, porém um grande retrocesso em termos de número de habitantes na pobreza ou pobreza extrema.

Das estratégias tardias e insuficientes da gestão de distribuição das terras, que permitiram sua concentração nas mãos de poucos, derivam as questões da pobreza rural e das ocupações das periferias de nossas cidades. Ou seja, o entendimento da formação histórica e da manutenção estrutural da pobreza no continente depende em boa medida da compreensão da questão da terra. Em outras palavras, a forma como a terra foi alçada como o principal meio de produção de bens para exportação e de como se deu sua divisão. Com o êxodo rural, a questão da terra se torna urbana. Nelas se dá a espacialização da pobreza do continente que se urbanizou velozmente e brutalmente, provocando a inversão de um continente rural em urbano em poucas décadas. Assim, no estudo da gênese das cidades e de sua relação com o campo, desde tempos coloniais, buscamos entender as

especificidades do nosso modelo de urbanização.

Importante lembrar que este trabalho parte da constatação inicial de que o eurocentrismo deve ser avaliado criticamente, e nunca ser considerado como ponto de partida para as soluções que a América Latina busca para seus problemas. Reconhecemos que o conhecimento acumulado e a experiência do Velho Mundo estão longe de ser desprezíveis, porém as soluções para a América Latina devem surgir da própria América Latina. Dentro dessa constatação, reside uma segunda constatação, óbvia, porém ignorada constantemente, de que o latino-americano deve se virar para dentro do seu continente. Ao contrário, o que mais se percebe, desde tempos coloniais, é que lideranças e classes privilegiadas dão as costas para o continente ao qual pertencem e se viram para a Europa ou para a América do Norte, para os mesmos países que destruíram as civilizações nativas e desde então exploram e subjagam a AL.

Na segunda parte, pretendemos um maior aprofundamento em questões sociais e econômicas ligadas ao urbano (sem esquecer que este trabalho é escrito por um urbanista), no sentido de, qualitativamente, situar os períodos de industrialização e o seu retrocesso, da aplicação de medidas neoliberais na economia e de como esses fenômenos atingem o dia a dia das cidades. Nos interessa, da mesma forma, perceber como a questão da terra, ou melhor dizendo, da propriedade privada, é amplificada na vigência hegemônica das políticas de corte neoliberal, através da financeirização da cidade e do fortalecimento do capital imobiliário, até o ponto de fazer parecer que não existe vida possível a não ser sob essa relação assimétrica. Também refletimos sobre quatro casos que traduzem os interesses hegemônicos sobre o meio urbano e a sua antítese, ou seja, como forças contra hegemônicas, mesmo agindo e se movendo como presas fáceis de um sistema covardemente assimétrico, pode romper, em diferentes escalas, com essa dominação e, nos casos estudados, prover moradia, cidade e cidadania, fora da lógica capitalista de produção da cidade.

## **6 ATAQUES E TRANSFORMAÇÕES NEOLIBERAIS**

A compreensão dos fenômenos urbanísticos apoia-se também em outras ciências, como sociologia, geografia, direito e economia, para citar algumas. Assim, este capítulo vai se aventurar nessas searas, com a finalidade de embasar os relatos, críticas e discussões. Dessa forma, não é nossa intenção aqui defender determinadas posições nem criticar determinadas teorias fora do campo de conhecimento da arquitetura e urbanismo, mas sim buscar nessas searas os dados que precisamos para melhor compreender a evolução urbana da América Latina em seu contexto, e suas consequências, por causa e a partir da evolução histórica de fenômenos sociais e econômicos, tanto locais como de alcance global. Assim, como nos parece inevitável fazer incursões em outros campos de conhecimento sem tropeços, contamos com a compreensão do leitor e a manutenção do foco principal nas questões urbanas.

### **6.1 Introdução**

O surgimento do capitalismo pelos países centrais, com a indiscutível liderança da Inglaterra ainda no século XVIII, desenhou a hegemonia da Europa setentrional sobre outros continentes em termos de produção e de comércio mundial. Grandes eventos mundiais, como guerras e crises ou ciclos de prosperidade, ainda que tenham trazido a esse patamar hegemônico outras nações, como os Estados Unidos, a França e a Alemanha, seguidos depois por Rússia e Japão, entre vários outros, nunca foram suficientes para remover os países da “revolução industrial original” (Singer, 1998) de suas posições. Dessa forma, com as regras do comércio internacional definidas pelos países centrais, acelera-se a acumulação capitalista e a evolução tecnológica nesses países, o que divide o mundo entre países desenvolvidos e não desenvolvidos, com base nos critérios de produção industrial, domínio tecnológico e de acumulação capitalista.

Esse descompasso histórico ou essa assincronia (como chamado por Germani) cria desequilíbrios regionais entre continentes e entre nações, que, como veremos, serão muito bem manipulados pelos países centrais. No caso da AL, cujos países passaram boa parte do século XIX em lutas para conquistar sua independência, quando livre do jugo colonial, se descobre como um continente não desenvolvido e se vê frente ao desafio de ingressar no sistema capitalista nos primeiros anos do século XX, já com mais de 100 anos de atraso. Além desse atraso, os países da AL, agora politicamente independentes,

contudo, se mantiveram dependentes em questões de comércio internacional justamente frente aos países do capitalismo central. Tal assincronia, embora não fosse em si o mais complexo problema, nunca foi compensada. Autores como Oliveira (2015), Faletto e Cardoso (2004) e Quijano (2015) atribuem às “articulações internas de interesses de classes”, a manutenção da estrutura fundiária baseada em grandes propriedades (latifúndios), como também a posição secundária do continente na divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, conforme aponta Singer (1998), não há dúvidas de que as oligarquias rurais (latifundiárias) do continente mantiveram seu poder na maioria dos países da região, impondo seus interesses através da manutenção de uma economia colonial. Mesmo nos países em que as burguesias industriais conquistaram certa hegemonia, como Brasil, México, Argentina e Chile, o desenvolvimento industrial a partir da década de 1930 foi relativo, com forte, precoce e repentino retrocesso a partir da década de 1980. Conforme dados do Banco Mundial, a participação da indústria Latina no PIB caiu de 28,8% em 1965 para 13,2% em 2016, com curvas mais acentuadas a partir de 1980. (WDI-World Bank). O enfraquecimento da burguesia industrial, em todos os casos citados, acompanha o fortalecimento das oligarquias rurais que vivem de exportar *commodities*, uma atividade concentradora de renda e hoje altamente mecanizada, o que também reduz o número de empregos criados sazonalmente.

Dessa forma, após um processo de relativo e parcial desenvolvimento industrial que durou cerca de cinco décadas, o continente é exposto às medidas neoliberais de ajustes, liberações, privatizações, desregulações e flexibilizações, impostas pelos países centrais, nossos credores da dívida externa, com o óbvio objetivo principal de garantir os pagamentos dos altos juros. Sem negar seus efeitos negativos, os órgãos multilaterais que nos infligiram tais regimes, sustentavam que o “remédio amargo” criaria as condições para um desenvolvimento sustentado, compensando, dessa forma, os impactos iniciais. No entanto, o que se percebeu foi, no melhor dos casos, a criação de ciclos de lento crescimento seguidos por recessão. Assim, o novo padrão de acumulação proposto pelas medidas neoliberais, na verdade, incentivou a especulação em lugar do investimento produtivo. A liberação abrupta de fluxos de comércio e capital teve como consequência a destruição das capacidades locais, criando mais recessão e desemprego, além de acentuar a má divisão da renda (LAURELL, 1998) e a dependência dos países da região em relação aos países centrais.

Ou seja, de fato, a América Latina não decolou em direção ao desenvolvimento, ao contrário da Coreia e da China, em períodos relativos. O curto período de uma industrialização tímida e insuficiente chegou a, no máximo, uma convivência entre duas realidades a saber, o atraso e a modernidade, este último representado por enclaves. A maioria das populações nacionais foi alijada dos benefícios dos processos produtivos, os governos e as elites dominantes evitaram políticas distributivas de bem-estar social. Dessa forma, os países da América Latina são apresentados ao neoliberalismo sem nunca ter conhecido, de fato e estruturalmente, as chamadas políticas Keynesianas. Paralelamente, o desenvolvimento industrial também falhou em permitir aos latino-americanos alcançar situações confortáveis de renda, de consumo e nível de emprego.

Nas próximas páginas, propomos um caminho em direção à identificação de forças capitalistas hegemônicas que atuaram e atuam na AL subdesenvolvida, na clara intenção de que o continente assim se mantenha. Como afirma Gunder Frank (1976), os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos são produtos de um processo histórico único: o processo de desenvolvimento do capitalismo. A rota aqui proposta parte do campo, porque, no caso latino-americano, não é possível explicar a cidade a partir dela mesma, sem levar em conta a produção rural e o papel primeiro da cidade fundada pelos conquistadores, qual seja, um instrumento de conquista. Esse caminho, desde o êxodo rural e entre regiões ou países, nos levará ao caos urbano nas cidades em processo precoce de desindustrialização dos anos 1980. Os esforços para superação da década perdida<sup>11</sup> evidenciam como os países hegemônicos, inclusive e principalmente, através de organismos herdados de Bretton Woods, como o FMI, dentre outros, introduzem à força nos países subdesenvolvidos e subjugados, medidas para garantir os pagamentos das dívidas e expor as economias locais às regras de livre comércio e concorrência internacionais, num jogo desigual e danoso para a economia dos países do continente e principalmente para os trabalhadores locais.

---

<sup>11</sup>“Década perdida” é a forma de se referir à década de 1980 como um longo período de recessão e desemprego na América Latina, como resultado da alta dos juros internacionais que impactaram fortemente os pagamentos das dívidas contraídas pelos países da região.

## **6.2 O Desenvolvimento Excludente e o Choque Neoliberal**

O cenário internacional da primeira metade do século XX trouxe os incentivos e as oportunidades para que os países do continente, ao menos alguns, iniciassem suas políticas e investimentos no sentido da instalação de indústrias nacionais. Esse movimento mudou a face da América Latina, alcançando, ainda que em poucos casos, proporções muito satisfatórias. No caso do Brasil, por exemplo, a produção de aço e a indústria naval chegaram ao ponto de autonomia. No entanto, em nenhum dos casos esse movimento chegou a resolver as questões nacionais estruturais de oportunidades e de renda. As razões foram várias, como se verá seguir. As escolhas dos autores Tavares, Prebisch e Pereira para o embasamento dessa discussão é proposital. Os dois primeiros, pelos trabalhos desenvolvidos no âmbito da CEPAL. O último, também a exemplo dos anteriores, pela abordagem crítica e contemporânea aos acontecimentos.

### **6.2.1 Industrialização e desindustrialização**

Como já foi visto, as cidades da AL foram fundadas por razões artificiais, ou seja, não havia qualquer razão mercantilista ou produtiva que as justificasse. Suas localizações estratégicas se destinavam a ocupar o território, prover a defesa e possibilitar o escoamento da produção do campo para as metrópoles portuguesa e espanhola. A cidade latino-americana foi pensada como um instrumento de conquista e de dominação. Dessa forma, a primeira relação campo-cidade foi de preponderância do primeiro e subjugação da segunda. Essa hierarquia se manteve desde tempos coloniais até fins do século XIX, enquanto a base econômica dos países se manteve sobre o setor primário-exportador. Com a exceção de algumas iniciativas mais isoladas de manufatura, como ocorreu no Chile no século XVII (ROMERO, 2002), os movimentos para dar início ao processo de industrialização no continente se deram com maior vigor nos primeiros 30 anos do século XX. A crise de 1929, ao dificultar as importações de produtos industriais pelos países da América Latina, incentivou esse processo, que acontece de forma pontual em alguns países e cidades do continente, porém sem a suficiente intensidade para uma transição em larga escala. Ocorre que, conforme relata Cano (2000), a AL carrega uma pesada herança socioeconômica de miséria e atraso, que, com a industrialização, foi reforçada pelas diferenças entre setores modernos urbanos e a agricultura retrógrada. Em meados do século XX a CEPAL publicou estudos que alertavam para essas especificidades e as diferenças históricas em relação aos modelos clássicos de desenvolvimento, com



destaque para Prebisch (2000), que foi um dos pioneiros em alertar para a necessidade de novas e específicas teorizações para o caso Latino-americano.

Em todo caso, pouco adiantaram os alertas de meados da década de 1950, da necessidade de mudanças estruturais, como reforma agrária; a questão da marginalidade social; necessidade de avanços da industrialização; modernização do setor urbano, entre outras, como também de estudos em meados da década seguinte, pela mesma CEPAL, alertando para os baixos números relativos da industrialização no continente. Em sua melhor fase, o setor industrial participou, na média do continente, com 24% do PIB da região, empregando 14% da população ativa (PEREIRA, 1976). Nas próximas linhas, pretendemos esclarecer alguns pontos sobre a chamada industrialização por substituições de importações, e entender por que esse mesmo processo trouxe em seu bojo os freios de seu próprio dinamismo.

Como já é sabido, a crise de 1929 tomou proporções mundiais, impondo um período de recessão aos países desenvolvidos. A América Latina foi duramente atingida com a queda de preço dos produtos primários de exportação, vendo-se obrigada, também, a cortar a maior parte de suas importações. O modelo então predominante, típico de economias periféricas dependentes, era o primário-exportador. Desse modelo de desenvolvimento “para fora” dependia todo o dinamismo (limitado, portanto,) de nossas economias. Sua capacidade produtiva era de pouca diversificação, baseado em poucos produtos. A exploração mineral ou agrária voltada para o mercado externo é baseada em grandes propriedades privadas, condicionando, dessa forma, o acesso aos recursos naturais à posse da terra. Sendo esse o único setor produtivo exportador, consequentemente causava uma alta concentração de renda, criando assim dois extremos sociais. De um lado, o grosso da população com baixíssima renda, praticamente à margem dos mercados, e de outro a classe de alta renda, que podia usufruir de níveis de consumo semelhantes aos grandes centros europeus, sustentado por importações.

Como afirma Tavares:

Na combinação de um esquema dual de divisão de trabalho com uma acentuada desigualdade na distribuição pessoal da renda, residia, pois, a base da tremenda disparidade entre a estrutura da produção e a composição da demanda interna, cujo ajuste se dava por intermédio do mecanismo de comércio exterior. (TAVARES, 2000)

As populações descontentes com as duras condições do campo, engrossavam o movimento migratório do campo em direção às cidades, de preferência para as capitais. Essa urbanização, incentivada pelas más condições do campo, por outro lado, incentivou a multiplicação de pequenas indústrias de bens de consumo interno, como tecidos, calçados, moveis e alimentos, para citar algumas (TAVARES, 2000). As economias da AL, então, dependiam em grande parte das flutuações dos mercados de bens primários para o equilíbrio de suas economias.

Contudo, a já citada crise iniciada em 1929 viria a alterar esse equilíbrio dramaticamente. As medidas tomadas pelos países latino-americanos para combater a crise, embora questionáveis por priorizar o bem-estar de suas elites, por outro lado foram eficientes na manutenção geral da renda, o que garantiu um mercado de consumo interno e possibilitou o surgimento de um processo de industrialização. A redução da renda das exportações de bens primários, que ocorreu tanto em volume de encomendas como em preços unitários, obrigou os países da região a restringir as importações através de considerável aumento dos custos relativos. Com países sofrendo grande dependência de produtos terminados importados, os setores industriais se viram incentivados a produzir localmente uma parcela desses produtos, inaugurando a chamada fase de substituição por importações e um novo modelo de desenvolvimento, não mais ancorado apenas em poucos produtos primários dominados pelas elites proprietárias.

Tavares entende que:

Em suma, o “processo de substituição das importações” pode ser entendido como um processo de desenvolvimento “parcial” e “fechado” que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos. (Ibidem)

A princípio essa produção se deu com a utilização da capacidade existente, ainda que sobrecarregada. Evolui-se, depois para novas plantas, o que significaria a importação de bens de capital e de insumos. Essa já é uma contradição do sistema que leva o nome de “substituição de importações”. Porém, de fato, não seria possível produzir a variedade de produtos terminados exigidos pela demanda sem essas importações. Esse fator, de várias maneiras, limitava o crescimento e revelava os limites impostos pelo capitalismo tardio dependente. De qualquer forma, ao menos cinco países alcançaram um desenvolvimento industrial relativamente importante. Foram eles Argentina, Brasil, Chile, México e Venezuela. Este último predominantemente por conta da extração de

petróleo, que não deixa de ser um produto primário para exportação. Para compreender o que significaram esses 50 anos de desenvolvimento industrial e o seu fracasso enquanto projeto desenvolvimentista, entre as décadas de 1930 a 1980, vamos estudar, brevemente, os quatro primeiros casos citados como principais, para depois chegarmos às causas e consequências do fracasso da indústria latino-americana em promover o desenvolvimento e prover empregos. A intenção, ao estudar 4 casos de países, com base nas pesquisas e notas de Cano (2000), que passaram pelo processo de desindustrialização da América Latina, se limita a construir um panorama que evidencie a estratégia do capital globalizado sobre o continente, o que nos permite traçar os limites de confinamento e dependência para as ações da América Latina.

### **6.2.1.1 Argentina**

A Argentina, que em 1929 abriu o país para a imigração, incentiva a industrialização na década de 1930 como resposta à prolongada crise. Até aquela data, a economia exportadora dependia exclusivamente de produtos primários. A expansão foi em direção ao mercado interno, com a produção de algodão, vinho, açúcar e produtos alimentícios. Mais tarde os setores metálicos, químicos e farmacêuticos também foram criados ou expandidos. Antes de 1949 o setor metálico já produzia eletrodomésticos e máquinas, porém de baixa complexidade tecnológica. O PIB industrial no final dessa década já havia alcançado 21%. O país, no entanto, como vários outros casos na América Latina, passou por diversas crises políticas. Entre 1929 e 1976 apenas dois governos eleitos terminaram seus mandatos. Vários foram os casos de morte, renúncia ou deposição, além das várias tentativas de golpes. Essa instabilidade convive com períodos de inflação e recessão. Ainda assim, a Argentina chega em meados da década de 1970 com 32% de participação da indústria no PIB. A indústria pesada ganha força, assim como os setores de petróleo, máquinas simples, químicos e farmacêuticos também avançam. O campo também se moderniza, com destaque para a pecuária. Esse período de crescimento encontrou seus limites na segunda metade da década de 1970, com as imposições de ajustes neoliberais por conta da crise da dívida. Em todo caso, Mamigonian (1999) aponta que, no caso argentino, as lideranças desenvolvimentistas não se organizaram, ou sequer existiram. Isso explica o fato de que, no eclodir da crise de 1929, a Argentina, que já teria um parque industrial mais avançado em relação a Brasil e México, em poucos anos seria

ultrapassada pelos resultados desses últimos e tenha se desindustrializado com maior velocidade.

### **6.2.1.2 Brasil**

No caso brasileiro, o predominante e quase único produto de exportação no início do século XX era o café. Com a crise de 1929 os preços internacionais despencaram, com fortíssimo impacto em toda cadeia de produção e exportação desse produto. O governo brasileiro, à semelhança de outros da região, tomou medidas para impedir o prejuízo das elites agrárias, comprando as safras de café. Como não havia mercado demandando o produto, grande parte do estoque foi queimado. Esses fatos marcaram o fim de um governo intervencionista e das oligarquias regionais. O Brasil então, tinha 35 milhões de habitantes, sendo 30% vivendo nas cidades. Cano (2000) considera que a crise de 1929-1933 não tenha sido a causa principal do surgimento de um novo modelo de acumulação no Brasil. Seus estudos indicam que já havia entre fazendeiros, banqueiros e industriais o entendimento de que o país deveria se industrializar, o que fez da crise um estopim para que as iniciativas nesse sentido fossem concretizadas. Como outros países da região, o Brasil também foi obrigado a reduzir importações, e o fez (em mais de 60%). Dessa forma, o mercado interno ficou praticamente cativo para a indústria nacional.

O setor industrial tem um crescimento contido entre 1930 e meados da década de 1950, por estar ainda atrelado aos resultados do setor primário-exportador, seja para importações de insumos e maquinários, seja para a formação de um mercado consumidor. Com a entrada do país da indústria pesada, o setor ganha força e autonomia.

Como destacam Cano (ibidem) e Singer (1998), a metrópole de São Paulo liderou o processo de industrialização ao passo que o Estado de São Paulo liderou a mecanização do campo. Em 1950 a indústria brasileira já respondia por 20% do PIB, se igualando aos resultados da agropecuária. Entre 1950 e 1960, como reflexo desse crescimento da indústria, São Paulo sofre um incremento de 74% em sua população. Esse incremento não veio em grande parte do campo, dado que, nesse momento, a agricultura marchava para o oeste a partir do Paraná, também demandando mão de obra, equilibrando o êxodo rural em certa medida. Os grandes fluxos de migrações internas se originavam do

Nordeste e de Minas Gerais, com direção ao Rio de Janeiro e principalmente São Paulo (PEREIRA, 1976).

Com os incentivos do governo Kubitschek e em seguida dos primeiros governos militares, a industrialização ganha mais força, inclusive com a chegada das empresas transnacionais. Entre 1960 e 1976 a indústria de bens duráveis bateu o pico de 22% de crescimento anual e a de bens de capital 21% (1970-74) (CANO, 2000, a partir de dados Suzigan e IBGE). O conjunto desse crescimento permitiu a participação da indústria em 31% PIB na segunda metade dos anos 1970. Contudo, em todo esse período de alvoroço desenvolvimentista, a divisão da renda do trabalhador sempre foi um assunto postergado, assim como outros assuntos importantes, como a habitação, transporte público e soluções para os baixíssimos padrões de consumo das classes de menor renda, o que resultou em números altos e padrões baixos de urbanização, principalmente nas metrópoles. Contraditoriamente, tal fenômeno ocorre com maior visibilidade na pobreza da população da metrópole que promoveu e centralizou o processo de acumulação em nível nacional.

Os anos 1980 trazem a crise da dívida, que impacta fortemente os empregos e a renda das famílias. As chances de empregabilidade diminuem, inclusive para as vagas técnicas mais qualificadas, ocupadas pela classe média. A renda cai e a economia sofre várias ondas inflacionárias até meados dos anos 1990. Apesar de variadas tentativas pelos governos em desenhar novas políticas para incentivo da indústria nacional, as desregulamentações do período 1980-2000 e a mudança do regime cambial desorganizaram o setor, antes abrigado por políticas protecionistas.

O Brasil provavelmente tenha sido o caso mais bem sucedido de construção de um parque industrial, com uma indústria dinâmica e bem estruturada. Dos bens de consumo simples nos anos 1930, evoluiu aos bens intermediários nos anos 1940, depois aos bens de consumo duráveis nos anos 1950, culminando nos anos 1970 com bens de capital e indústria pesada. Todo esse percurso foi construído com protagonismo governamental e forte endividamento, fazendo o país prisioneiro dos juros dessa dívida. A crise da dívida nos anos 1980 paralisa os investimentos em infraestrutura, estrangulando a economia num efeito “dominó”, que provocou ociosidade, encerramento de empresas e desemprego, iniciando uma prolongada crise.

A participação relativa da indústria brasileira na geração de empregos e no PIB continua em queda, com a inquietante retomada de importância relativa do setor primário-exportador, um setor concentrador de propriedades e de renda.

### **6.2.1.3 Chile**

Como colocado por Aníbal Pinto, o termo: “Chile, una economia difícil” (título de artigo publicado em 1964), traduz e alerta para as dificuldades em entender, analisar e estabelecer eixos de interpretação para a acidentada trajetória da economia (e política) chilena, que é diversa da trajetória da maioria dos outros países da América Latina. Vamos tentar aqui, uma abordagem por fases, baseada em Cano (2000).

O norte do país é, em sua maior parte, desértico (Deserto de Atacama), onde se concentram as riquezas minerais, com destaque para o cobre. Para o bem e para o mal, este segue sendo um dos principais produtos de exportação do país e grande fonte de recursos e incertezas, pela larga flutuação de seus preços internacionais e pelo agressivo interesse externo. O Chile é o maior produtor mundial de cobre. Diferente de seus vizinhos, desde a época colonial já desenvolvia intensas atividades de base mercantil, experiência que viria a ser benéfica a longo prazo. Ainda no século XIX, o Chile alimentou a crescente demanda do cobre, por conta da Segunda Revolução Industrial, sendo também, na mesma época, grande fornecedor de salitre (como fertilizante).

No início da década de 1930, recorte que mais nos interessa, o Chile já experimentara as políticas liberais por quase 70 anos em sequência, fruto do intenso interesse e intervenção dos Estados Unidos, que desde a segunda metade do século anterior passou a dominar a maior parte da produção de cobre e da comercialização do cobre e do salitre, este último já em decadência desde o final da I Guerra, devido à sua crescente substituição pelo nitrato sintético. Com o cobre sendo operado por empresas estrangeiras que faziam grandes remessas de lucros e as consequências da crise de 1929, principalmente a queda nas exportações, o Chile é castigado pela crise interna em maior grau em relação aos outros países aqui brevemente estudados. Conforme afirma Furtado (1978, apud CANO, 2000), a decisão por uma política econômica de industrialização não se deu apenas pela necessidade de substituição de importações, mas principalmente pela impossibilidade de manter um nível mínimo de importações de alimentos, insumos e bens

de capital. Essa dificuldade não se abate por completo, mas ainda assim a indústria de transformação caminha a passos lentos, o suficiente para compensar em parte a ociosidade dos setores industriais ligados à exportação. Em 1938 o governo cria a CORFO – *Corporacion de Fomento a la Produccion*. Com planejamento e apoio dessa entidade, entre as décadas de 1940 e 1950 são criadas mais de 500 empresas, muitas delas com participação acionária da CORFO e com inversões do Estado, dos mais variados campos, desde energia elétrica, passando por alimentícias, químicas, petrolíferas, até cimento e madeira, dentre uma extensa lista. Ao longo das décadas seguintes, continuam os conflitos com a gestão americana do cobre e outros recursos minerais, além de conflitos políticos internos e as pressões inflacionárias. As exportações se baseiam no cobre, em frutas frescas e processadas, legumes, madeira, celulose, pescados, vinhos, alimentos industrializados, além de artigos metálicos e químicos.

Em 1962 é promulgada a lei da reforma agrária, que só se concretizaria em 1967, sob o governo de Frei, que logrou expropriar e redistribuir 3,5 milhões de hectares. Em 1970, Salvador Allende é eleito pelo partido socialista. Como resposta às sucessivas crises de inflação e desemprego, nacionaliza as empresas do cobre, estatizando também bancos e indústrias. Allende dá sequência à reforma agrária, distribuindo 5,3 milhões de hectares, intensifica programas habitacionais e eleva em 40% os gastos sociais. Sob seu comando, os salários têm ganho real de 28%, com forte impacto no consumo interno, no PIB e na produção da indústria de transformação. No entanto, desequilíbrios na condução da economia trouxeram a inflação de volta, gerando uma grave crise política e econômica, culminando, em 1973, no golpe militar que levou o General Pinochet ao poder.

O governo militar instituiu rapidamente reformas e políticas neoliberais. Mesmo lidando com problemas graves como desemprego, inflação e recessão, os militares reduziram tarifas de importação, liberando artigos como bebidas, tecidos, calçados e couro, medidas que viriam a prejudicar a indústria local. Barreiras não tarifárias foram eliminadas e os índices de nacionalização da indústria automotiva foram reduzidos. Mais de trezentas empresas estatizadas foram devolvidas a seus antigos donos e 127 empresas estatais foram privatizadas. A reforma urbana também foi combatida. A lei específica foi praticamente anulada por uma nova legislação, os processos não redistribuídos cancelados e suas terras correspondentes vendidas, além da liberação dos preços agrícolas. Os anos de políticas de desregulamentação fecharam 1200 indústrias da

“substituição de importações”, em sua maioria com altos níveis de endividamento, houve forte repressão e arrocho salarial sobre os operários; a previdência social foi privatizada, ficando nas mãos dos bancos. Entrando já nos anos 1990, com a volta da democracia, o desempenho da indústria como um todo continuou fraco, no máximo atingindo os mesmos níveis de 20 anos atrás.

Como resultado para o conjunto da sociedade, as medidas reforçaram o aumento da desigualdade, o baixo consumo das classes menos favorecidas, o rebaixamento dos salários ou o desaparecimento dos empregos, principalmente da indústria de transformação. Os setores de melhor desempenho foram os ligados a atividades exportadoras, principalmente o de produção de insumos básicos. Esses setores compensaram em parte os pífios resultados da indústria de transformação, com persistência na diversificação de exportações, antes baseadas quase unicamente no cobre. Assim, um amplo cardápio de produtos florestais, da fruticultura e do pescado se somaram aos produtos minerais nas exportações. O setor rural se organizou por regiões, se modernizando, elevando a produtividade e garantindo culturas de longo prazo e sustentáveis, como a produção da madeira ao sul e frutas ao norte, próximo ao deserto de Atacama. Dessa forma, fica claro que as aberturas comerciais e a desregulamentação contribuíram fortemente na destruição do parque industrial chileno que, por outro lado, não chegou de forma perene a uma expressiva participação no PIB. A economia foi conduzida com base no amplo crescimento do setor primário-exportador. Assim, como afirma Mamigonian (1999), é bem provável que “o crescimento do Chile seja menos fruto do neoliberalismo do que da relação dialética entre estrangulamentos e ociosidades”.

#### **6.2.1.4 México**

A contradição a respeito do México é que ele divide fronteira com os Estados Unidos, mas ainda assim não poderia estar mais distante do primeiro mundo. Essa proximidade geográfica trouxe facilidades em manter um estreito comércio com a América do Norte, porém, como veremos adiante, também facilitou uma maior influência do pensamento liberal conservador americano, sempre em benefício e para controle deste último.



Sua extensão representa um quarto do tamanho do Brasil. Em 2019 contava com 127 milhões de habitantes (Banco Mundial), sendo que 17,5% desse total vive na área metropolitana da Cidade do México. É um país de riquezas naturais, como prata, cobre e petróleo. Uma característica que difere a economia mexicana das demais do bloco, apontada por Furtado, é a inflação baixa e constante ao longo de todo o período de 1930 aos anos 1980. O mesmo Furtado (1978, apud CANO, 2000) justifica esse fator com base na produção doméstica de petróleo e o forte controle do PRI (Partido Revolucionário Institucional) sobre as instituições. Uma mancha em sua história, protagonizada pelo próprio PRI, foi o massacre de Tlatelolco em 1968, onde, segundo a imprensa, 300 pessoas morreram durante um protesto contra o governo, sob o aparelho repressor do estado, em sua maioria estudantes.

À semelhança de outros casos na América Latina, o México também atravessou períodos de instabilidade política, com golpes e assassinatos, inversões de ideários políticos e interrupções abruptas. Porém, quando comparado com Brasil ou Argentina, sua instabilidade é relativamente menor, ao menos no período de 1930 a 1970. Em 36 anos o México teve 6 presidentes e 6 ministros da fazenda. No mesmo período, a Argentina teve 15 presidentes e o Brasil 25 ministros da fazenda. À semelhança do Brasil e diferentemente de Argentina e Chile, os governos desse período tinham perfil desenvolvimentista, que em sua maioria levaram a cabo políticas de interferência do governo no sentido de investimentos em industrialização de transformação e industrialização pesada, com o suporte de variadas agências burocráticas, criadas especialmente para o fomento e financiamento desse projeto industrializante (PERISSINOTTO et al, 2014).

A crise de 1929 foi mais sentida no México em relação ao restante da América Latina, devido à sua proximidade e maior dependência comercial aos Estados Unidos. Medidas conservadoras no trato com a crise e o retorno em massa de trabalhadores mexicanos que viviam nos Estados Unidos agravaram o desemprego. Nesse clima depressivo ocorre a eleição de Cárdenas. Após eleito, abandona o ideário liberal e promove medidas radicais, como reforma agrária, ampliação de direitos trabalhistas, redução de gastos militares e aumento de gastos sociais (CANO, 2000). Cárdenas também nacionalizou o petróleo, criando a PEMEX, fortaleceu o Banco do México, criou um sistema estatal de promoção e financiamento do desenvolvimento, encabeçado pela

*Nacional Financiera*, além de bancos setoriais, como habitação e agricultura. Ao final de 1940 o país já contava com 36 empresas estatais, excelentes resultados no crescimento do PIB e com uma taxa de crescimento da indústria de transformação de 8,7% (ibidem). De 1940 a 1960 a política retorna a posições conservadoras, mas a indústria continua sua expansão. Ao final desse período a presença estrangeira já se fazia sentir, levando o governo a adotar medidas protecionistas, como exigências de nacionalização mínima de produtos e processos. A indústria de transformação continua apresentando alto crescimento, na casa dos 8% ao ano. Por outro lado, embora os indicadores sociais fossem animadores quanto a empregos, salários, educação e saúde, 34% da população vivia abaixo da linha da pobreza, indicando uma má distribuição das riquezas geradas. Em outubro de 1968 ocorre o massacre de Tlatilolco, já citado acima, que viria a enfraquecer o PRI nas eleições seguintes.

Com a posse de Luis Echeverria, o conservadorismo ganha corpo no ministério da fazenda, enquanto permanecem os desenvolvimentistas cepalinos na *Nacional Financiera*. Lopez Portillo assume a presidência a partir de 1976, realizando profundas mudanças no ministério da fazenda, dando mais espaço ao pensamento liberal conservador. Com vários espaços tomados por jovens pós-graduados que retornam do vizinho Estados Unidos, as políticas desenvolvimentistas perdem força, dando lugar a políticas liberalizantes. A partir daí, as importações crescem mais que as exportações, desequilibrando a balança. Em 1979 o país, já enfraquecido pela dívida, é surpreendido pela alta dos juros internacionais. Sustentado pelos preços do petróleo, o PIB continua com bons resultados até 1982. Até o final de 1988, um plano de reformas desestatiza ou privatiza a grande maioria das 1.155 entidades estatais criadas no período desenvolvimentista. Na sequência, a indústria de transformação perdeu sua participação tanto na criação e manutenção de empregos como na composição do PIB.

Na relação trabalho-capital, as empresas, apoiadas na crise e nos altos índices de desemprego, por conta própria flexibilizaram as relações trabalhistas para diminuir os custos laborais. Nos anos 2000, o México se tornou conhecido por sediar grande número de indústrias maquiladoras, que chegaram a importante participação na composição de índices como importação, exportação, PIB e empregos (ibidem). Porém, trata-se de uma atividade suscetível ao humor internacional e exploradora de mão de obra.

Na reestruturação internacional da produção e divisão do trabalho, os Estados Unidos fizeram do país vizinho, México, seu setor produtivo no exterior, na busca por trabalho barato, com grande influência na baixa composição nacional do emprego e da renda.

Concluindo este breve relato, em termos da globalização, imposta ao México e a toda a América Latina, essa mesma reestruturação força a substituição por importados do que antes era produzido nacionalmente, levando ao perigo de desequilíbrio interno das contas. Ainda que se cogite o retorno das empresas de substituições, estas não mais existem, e nem existe a tecnologia produtiva antes adotada. Dessa forma, conclui Cano:

“...é muito difícil acreditar num futuro promissor, de crescimento, aumento do emprego, modernidade, justiça social e, quiçá, de democracia.” (CANO, 2000)

## **6.2.2 Os Obstáculos e os Limites para a Acumulação e o Desenvolvimento na AL**

A desindustrialização é vista como uma etapa inevitável, uma consequência natural do próprio processo de industrialização e acumulação de riquezas, que não obrigatoriamente causa o empobrecimento de um país ou de uma região. Paul Singer, ainda na década de 1960, já afirmava que “a capital [de São Paulo] se desindustrializaria porque a inevitável expansão dos serviços acabaria por deslocar a indústria para além dos limites de seu território” (SINGER, 2017). De fato, depois de ser conhecida por ter o maior parque industrial da América Latina, a metrópole de São Paulo passou a ser a capital dos serviços. A desindustrialização precoce de todo o continente talvez não estivesse no radar de Singer, nem de outros pesquisadores há 50 anos atrás, mas o inevitável processo estava já muito claro, na visão de Singer. Na descrição de Rowthorn e Ramaswany (1999, apud OREIRO e FEIJÓ, 2010) numa economia industrializada, a elasticidade renda da demanda por serviços tende a crescer ao ponto de se sobrepujar à elasticidade renda da demanda por manufaturados, impulsionadas pelo desenvolvimento econômico. A partir de um dado momento, o setor de serviços tenderá a crescer em níveis superiores ao industrial, por ser, este último, mais suscetível a processos de automação e aumento de produtividade, demandando cada vez menos postos de trabalho. No caso das economias centrais, estas já gozavam de grande integração comercial e produtiva no cenário mundial, o que lhes permitiu fazer essa transição ao longo da década de 1970, com total controle sobre a divisão internacional do trabalho, e sem condenar suas populações a drásticas perdas de renda ou ao desemprego crônico. Não que este processo

tenha sido indolor, porém os países centrais continuam exibindo as maiores rendas *per capita* mundiais, mesmo desindustrializados, exatamente porque nunca perderam o controle da tecnologia e do processo capitalista de produção e distribuição.

Contudo, diferente é o caso da América Latina, que sofreu uma desindustrialização “precoce”. Todavia, dadas as condições internas dos estados nacionais, o estágio do desenvolvimento capitalista mundial e os interesses do grande capital, a ruína da indústria latino-americana, tal qual esta foi organizada, seria teoricamente tanto inevitável como previsível.

O capitalismo originário se organizou durante talvez três séculos na Inglaterra em condições muito particulares. O capital mercantil, o capital usurário, o artesanato, a manufatura e o colonialismo foram fatores indispensáveis na desorganização do feudalismo e no relativo esvaziamento do governo monárquico, abrindo espaço para a grande indústria e para o surgimento de um consolidado sistema bancário e financeiro. A par desses acontecimentos, um amplo conjunto de relações sociais e de interesses, nem sempre simétricos, conduziram a Inglaterra à posição de líder tecnológico, produtivo e comercial do mundo por cerca de um século, a partir de meados do século XVIII. Essas condições não se repetiriam na primeira onda da industrialização tardia, nos Estados Unidos, França e Alemanha, tampouco para a segunda onda de industrializações atrasadas, com Japão, Itália e Rússia (OLIVEIRA, 2015). No primeiro caso, a tecnologia mecânica movida a energia a vapor ainda era relativamente simples e podia ser reproduzida por homens práticos, em sua maioria ingleses contratados por outros países. À tecnologia acessível se somava o apoio financeiro dos sistemas bancários nacionais ou mesmo dos bancos ingleses, se necessário, viabilizando a instalação de um parque industrial. Tudo isso com o apoio e incentivo decisivos dos governos nacionais. Com o avanço tecnológico e das relações internacionais de concorrência capitalista, as escalas de investimento, emprego e vendas se tornam cada vez maiores, tornando cada vez mais difícil para os países retardatários o ingresso nesse sistema de produção. A segunda onda de industrializações atrasadas ocorreu com grande incentivo e grandes aportes dos estados nacionais, dada a impossibilidade de que grupos privados fossem capazes de bancar não apenas os investimentos necessários, como também a coordenação dos vários setores da economia e da sociedade no sentido de que a industrialização se concretizasse.

O contínuo avanço da tecnologia num formato de concorrência acirrada entre empresas e estados nacionais leva ao monopólio dessas tecnologias produzidas internamente, ou seja, as descobertas científicas são trancadas como propriedade privada, impossibilitando o livre acesso a estas, da forma como ocorreu na primeira e segunda revoluções industriais.

Com isso, o mundo se divide não mais em países industrializados e não industrializados, mas em países do centro do capitalismo e países da periferia, sendo este último o destino da América Latina. Os países da periferia se caracterizam por baixa ou irrelevante produção tecnológica, pequeno ou inexpressivo parque industrial e pequeno ou inexpressivo poder político e militar<sup>12</sup>. Isso resulta em dependência frente ao sistema produtivo internacional, em fragilidade monetária e financeira externa e em subordinação política e militar.

Como visto anteriormente, o grau de industrialização na América Latina, alcançado sobretudo por México e Brasil ao longo de quase 50 anos não foi desprezível. Ancorado principalmente no Estado de São Paulo, o desenvolvimento industrial no Brasil chegou à produção de bens primários, o que foi considerado como um sinal da consolidação do processo de industrialização. Foi a indústria que, nos quatro países estudados, criou e fortaleceu uma influente classe média, especialmente na Argentina. México e Brasil construíram respeitáveis indústrias navais, responsáveis por navios e submarinos. Embora a porcentagem nacional de criação de empregos pela indústria fosse insuficiente, pontualmente as plantas industriais foram muito além de simples enclaves, como foi o caso do ABC paulista, que chegou a concentrar quase a totalidade da indústria automotiva no Brasil, incluindo as indústrias de autopeças. Em todos os casos, os governos nacionais exerceram o papel de incentivadores e coordenadores dos processos, unindo indústrias, bancos e comércio, quando não também o papel de grandes financiadores das empresas, seja através de aportes a bancos estatais ou de incentivos fiscais generosos.

---

<sup>12</sup> Não podemos nos esquecer do imenso poder militar do Império Britânico sobre suas colônias e seu poder político sobre grande parte do mundo, ambos fartamente utilizados para a garantia dos interesses britânicos sobre o comércio internacional, o que certamente acelerou e agigantou sua liderança na Revolução Industrial. Vários outros conflitos armados na história, inclusive recente, ilustram muito bem a importância dos exércitos na manutenção do poder político e comercial dos países do centro capitalista.

Contudo, o desenvolvimento econômico apoiado no processo de industrialização por substituições não foi suficiente para alcançar um ponto de maturidade, nem para elevar a renda da população a patamares similares aos do mundo desenvolvido, seja em *quantum*, seja em proporções de divisão dessa renda. Ocorre que, neste ponto histórico do desenvolvimento capitalista, seria mais correto dizer, como o fez Furtado, que a América Latina viveu uma situação de “*subdesenvolvimento industrializado*”. O atraso de nossas instituições e as características predominantemente arcaicas de nosso modo de produção não foram ameaçados pelos processos de industrialização, a despeito da escala aparentemente significativa de como este processo ocorreu. Dito de outro modo, a industrialização do período pós Segunda Grande Guerra, em plena Terceira Revolução Industrial, exigia grandes investimentos pelos estados nacionais e pelas empresas, em pesquisa científica e tecnológica, o que não ocorreu na América Latina. Seria ainda necessário conquistar grandes fatias do comércio internacional, o que também não ocorreu. Os países centrais estiveram sempre prontos para comprar produtos primários da América Latina, mas não permitiriam países periféricos disputando o mercado mundial de produtos industrializados, a não ser através de empresas multinacionais, obviamente originárias dos países centrais.

Assim, conclui-se que o salto necessário para reunir as condições financeiras, econômicas, sociais e tecnológicas seria grande e dramático, inalcançável para as condições encontradas no continente (ALONSO, 2005)

Somado a isso, a conjuntura desde final dos anos 1970 trouxe o período de implantação das medidas liberalizantes associadas ao “Consenso de Washington”. Órgãos multilaterais criados no período pós-guerra passam a ser utilizados pelos países centrais para impor ajustes aos países periféricos, devedores dos empréstimos tomados dos bancos e governos, como já abordado anteriormente. Atraídos por juros baixos durante o período de industrialização, o continente é surpreendido pela alta dos juros e consequente multiplicação do montante das dívidas externas. Em posição subalterna, os países são obrigados a aceitar os “ajustes” neoliberais amargos impostos, que não ocultam seus verdadeiros objetivos, quais sejam, garantir o pagamento das dívidas e a eliminação de barreiras para a entrada de capitais especulativos, mercadorias e envio de divisas aos países sede das empresas multinacionais. As exigências ainda se mostram agressivas contra as débeis políticas nacionais de proteção social e contra as estruturas produtivas.

Estas, em condições tecnológicas desiguais, em boa parte são desorganizadas e desarticuladas pela inundação de produtos importados melhores e mais baratos, causando regressão produtiva, desemprego e aprofundando as desigualdades sociais.

Mesmo o crescimento do setor de serviços tampouco foi suficiente para absorver o desemprego gerado pela desindustrialização. Mesmo assim, tais empregos não oferecem salários compatíveis aos da indústria e, por fim, perde o continente o que seria um fator essencial para o crescimento de longo prazo e ao desenvolvimento tecnológico.

Por outro lado e sem qualquer dúvida, as populações nacionais se beneficiaram das heranças desse período, que criou uma sólida infraestrutura, trouxe melhores condições de urbanidade, de saúde, transporte, comunicações e uma quase universalização de fornecimento de energia elétrica nas cidades e em regiões rurais, entre inúmeros outros benefícios perenes. Ainda que se mostrasse incapaz de suprir as necessidades de fatias maiores das populações, como a garantia de um futuro sem pobreza, esses anos deixaram um legado de alívio e conforto em muitas cidades e regiões.

Os quatro casos dos países estudados, praticaram políticas de arrocho salarial, repressão contra operários e estudantes, três deles passaram por ditaduras militares, dois deles evitaram a reforma agrária, e dos dois restantes que a praticaram, um teve seu governo socialista deposto com violência e, em ambos, os governos liberais retrocederam e cancelaram as políticas progressistas. No mesmo sentido, as políticas sociais também foram motivo para deposição de governos, quando não, foram interrompidas tão logo um governo de corte liberal voltasse ao poder.

Fechando este item, voltemos por um instante e para uma reflexão, aos dias da conquista, onde foi grande, desde o início do século XVI, a dor, o trauma e a desesperança dos conquistados diante de seus conquistadores. José Luis Romero (2002) relata que a vida nas Américas, impactada pela invasão dos europeus, mudara para sempre, e para pior, ao menos para os nativos originais. Quanto aos conquistadores, eles queriam uma coisa: possuir. Terras, escravos, bens, títulos, colheitas, riquezas, e isso com o trabalho de índios e escravos negros, sobre a terra que os conquistadores julgavam sua por direito de conquista. Tal conquista, e essa era sua crença, teria se dado por serem eles superiores, o que legitimava todo tipo de comportamento opressor e explorador. Essa riqueza extraída da terra com esforço de mão de obra não paga teria dois destinos: a primazia sempre seria

da metrópole espanhola ou portuguesa, ficando também uma considerável fatia para o conquistador ou seus descendentes *criollos* ou aos fidalgos, quem quer que tivesse direito sobre a terra. Muitos desses fidalgos não passavam de aventureiros, que exploravam a terra em busca de fortuna, para depois exibi-la, exigindo da sociedade privilégios e posição social. Mesmo aos que aqui não permaneciam, (e eram muitos, por isso aventureiros) da mesma forma o faziam quando de volta a suas metrópoles.

Visto desse ponto da história, os fatos presentes sugerem que alguns grupos dominantes da América Latina ainda representam os conquistadores, extraindo riquezas da terra, com esforço de mão de obra mal paga, quando paga. Essas riquezas sustentam os altíssimos níveis de consumo desses grupos de elite, que consomem produtos importados. Essas atividades primário-exportadoras garantem insumos baratos que, somados à exploração via divisão do trabalho globalizada, abastecem os processos industriais ao redor do mundo. Citando Furtado novamente, temos que “o subdesenvolvimento consiste na assimetria entre o padrão de consumo cosmopolita de uns poucos privilegiados e as debilidades estruturais do capitalismo periférico”.

### **6.2.3 Êxodo rural do progresso, êxodo rural do atraso**

Temos afirmado aqui, com base em variados autores (CASTELLS, 1973, SINGER, 1998, PEREIRA, 1976, entre outros), que o crescimento das áreas urbanas da América Latina, não se deu, nem exclusivamente e nem majoritariamente, pela industrialização, mas sim pelas más condições do campo e pela precariedade de áreas urbanas isoladas e sem dinamismo. Esse movimento migratório se deu entre países (bolivianos e paraguaios que imigraram para a Argentina, por exemplo) e entre regiões de um mesmo país (do Nordeste para o Sudeste brasileiro, por exemplo), entre municípios (de regiões interioranas para as capitais) ou até mesmo dentro de um mesmo município, da zona rural para a zona urbana. Singer (1998) aponta dois fatores de expulsão que alimentam esses movimentos migratórios, os quais podem ser definidos como “de estagnação” ou “de mudança”. A primeira pode ocorrer quando a disponibilidade de terra não é suficiente para a produção necessária para a subsistência do grupo que dela depende, seja por sua insuficiência física, seja pela pressão da monopolização da terra por grandes proprietários, como ocorre no Nordeste brasileiro e nos Andes Peruanos. Assim, ao enfrentar a impossibilidade de aumento da produtividade da terra, a população rural tende a migrar para outras terras, ou para os centros urbanos em busca de melhores



condições de trabalho. Esse fluxo pode ser maciço, dependendo do volume da população que sofre pela estagnação, levando, em situações extremas, a que todo o acréscimo populacional (crescimento vegetativo) opte pela migração. Essa situação é percebida como exposto mais adiante, nos gráficos de Brasil e Argentina, ao se observar que a linha da população rural segue descendente, tendendo a se horizontalizar ao longo das décadas, ao passo em que a linha da população urbana permanece sempre ascendente.

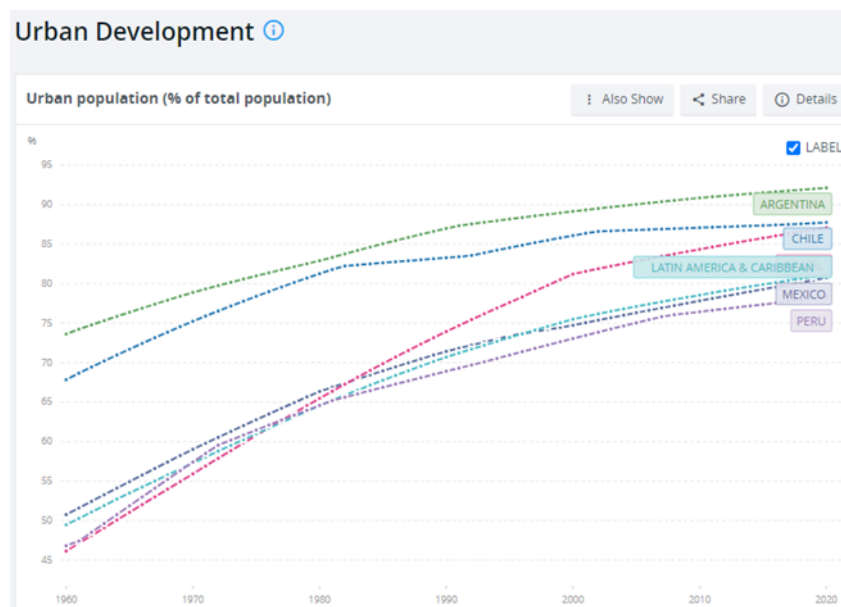
Um cenário diferente, mas com consequências semelhantes, seria pelo que se chama de “fatores de mudança”. Na descrição de Singer (*ibidem*), essas mudanças seriam causadas pela integração do campo ao sistema de produção capitalista, adotando técnicas que possibilitem o aumento da produtividade e, por conseguinte, causando o desemprego rural. Note que nosso enfoque aqui não está nas forças produtivas, mas nos movimentos humanos que são causados pela presença ou ausência dessas forças no campo. No caso da estagnação, as condições de vida se deterioram, sendo que, os que decidem não emigrar se submetem a trabalhar precariamente como mão de obra sazonal de outras áreas agrícolas maiores e mais bem equipadas, na tentativa de compensar o baixo rendimento de seus minifúndios. No caso dos fatores de mudança, há o desemprego e ocorre também a emigração, provavelmente também devido ao processo de desintegração das estruturas antigas pelo capitalismo, porém existe a chance de que as condições de vida da população integrada melhorem como consequência do aumento da produtividade.

Nota-se aqui, tanto na estagnação como na mudança, a presença do conflito latifúndio-minifúndio, característico das relações rurais na América Latina, entre a grande propriedade e o pequeno produtor que persiste desde o surgimento das classes latifundiárias *criollas* do século XVII até os nossos dias. Um levantamento de 2016 apontou a existência de 22,3 milhões de propriedades rurais na América Latina, das quais 80% estariam nas mãos de pequenos proprietários. No entanto, esses 80% de propriedades respondem por apenas 19% da área agrícola total (GRAIN, 2014 apud COSTA, 2016). A mesma pesquisa aponta Argentina e Paraguai com índices extremos, respectivamente 5,8% e 4,3% do total de terras em poder de pequenos proprietários nesses países.

Essa distribuição desigual, tem raízes históricas e está ligada à pobreza estrutural do continente. A mão de obra do campo, com perspectivas de emprego reduzidas pela mecanização das grandes propriedades, se dirige às áreas urbanas para oferecer sua força de trabalho. Toma corpo, então um acelerado processo de urbanização em todo o

continente desde os primeiros anos do século XX, tímido a princípio, mas que se expande rapidamente por todo o continente como um processo generalizado e sem retorno, principalmente a partir dos anos 1930 e desacelerando levemente por volta dos anos 2000, porém sem sinais de estabilização, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 18 – Evolução da urbanização comparado entre a média da ALC e os países de Argentina, Brasil, Mexico, Chile e Peru, em porcentagem.



Fonte: Banco Mundial, 2022

Esse processo de urbanização não se relaciona exclusivamente com o período de desenvolvimento industrial, porque tem início antes dos anos 1930 e não se encerra e nem perde folego com a crise que deu início à desindustrialização precoce no continente. Quando comparamos países protagonistas do período desenvolvimentista, como Argentina, com um dos que menos se industrializaram, como o Peru, as curvas ainda são semelhantes. Como vemos no gráfico 18, a velocidade e a porcentagem de industrialização do Peru se aproximam da média do continente, enquanto a Argentina se localiza acima da média, mantendo ainda o paralelismo da curva. A Argentina tem o maior índice de urbanização do continente, todavia não se pode esquecer que seu processo se iniciou ainda no século XIX, e é o 2º país com o maior índice de concentração de propriedades rurais do continente.

Dos países que ensaiaram uma reforma agrária, o Chile não demonstra qualquer desaceleração desse movimento entre 1960 e 1982, diminuindo sensivelmente a partir daí, e tendendo a uma estabilização quase horizontal a partir de 2002. Por sua vez, o

México segue um ritmo semelhante ao do Peru, bem abaixo dos outros países que mais se industrializaram, com 12 pontos percentuais abaixo da Argentina e 7 pontos abaixo do Chile. Seu índice de urbanização está abaixo inclusive da média da ALC. Não cabe a este estudo desvendar as causas desse fenômeno, porém é provável que as iniciativas de reforma agrária no México tenham alguma correlação com os índices percentuais de populações urbanizadas. Quanto ao Chile, seria interessante investigar se as causas da desaceleração e da quase estabilidade do processo de urbanização se relacionam com as atividades industriais que diversificaram as exportações de produtos primários, como estratégia para superar os males da desindustrialização, como já exposto anteriormente. Contudo, essa comprovação foge ao escopo deste trabalho.

Ainda corroborando nossa hipótese de que é baixa a correlação entre êxodo rural e industrialização na América Latina, em pesquisas realizadas entre as décadas de 1950 e 1960, no auge do processo em alguns países, nota-se uma relação desequilibrada entre urbanização e industrialização, com índices sempre maiores da primeira, quando comparadas aos mesmos processos históricos em países industrializados. Da mesma forma, relatórios da CEPAL da mesma época (PEREIRA, 1976), alertavam para a insuficiência da evolução industrial em alcançar um certo protagonismo nos índices de empregos urbanos, quando comparado esse processo ao exemplo histórico dos países desenvolvidos, que em períodos correlatos empregavam mais de 50% da força de trabalho, contra menos de 30% no caso latino-americano. Esse desequilíbrio entre urbanização e industrialização tem o potencial de entorpecer o processo de desenvolvimento, dada a permanência ociosa de boa parte da força de trabalho, que criará demandas pela expansão dos serviços públicos urbanos. Essa situação enfraquece o mercado consumidor de manufaturados ao mesmo tempo em que drena recursos que poderiam ser utilizados na ampliação do capital industrial.

Com poucos empregos na indústria dos centros urbanos que mais receberam os imigrantes, coube ao setor de serviços atrair um considerável contingente de mão de obra. Na verdade, em vários momentos a criação de empregos no terceiro setor suplantou os da indústria. Essa não é uma questão difícil de entender, já que a própria indústria necessita e incentiva a expansão dos serviços, seja para ou em função de seus próprios produtos, como também para atender às demandas dos novos contingentes de população. Esse é um fato conhecido e que ocorre também nos países desenvolvidos, como já vimos

anteriormente. A diferença repousará na qualidade dos serviços e dos empregos. No comércio, por exemplo, encontramos uma grande quantidade de pequenos comerciantes e vendedores ambulantes. Nos serviços pessoais, muitos empregados e empregadas domésticas, um campo que se manteve com o aumento da proporção de famílias que compõem os extratos médios. Mesmo em serviços de suporte da indústria, como transportes, estes ainda mantiveram níveis considerados precários (Ibidem).

Dessa forma é seguro afirmar que, dentro do setor terciário, que oferece serviços qualificados e bem remunerados nos países desenvolvidos, no caso da América Latina em pleno período de desenvolvimento industrial, foi esse um setor em boa parte precarizado, com baixa remuneração e que, não raro, abrigou atividades marginais.

Uma outra questão, que é tratada a partir de diferentes abordagens por Morse (2017) e por Pereira (1976), porém com a mesma conclusão, diz respeito aos laços pessoais de família e de amizades, que se sobrepõem às exigências de competência e impessoalidade requeridas pela vida moderna. Morse resgata essa prática desde os sistemas de compadrio do México, passando pelos laços familiares que em Salvador (então capital do Brasil) poderiam direcionar os caminhos e prazos da burocracia, citando ainda a importância política da família em Nova Granada, por exemplo, que poderia superar governos citadinos ou regionais. Esses costumes prevalecem na passagem do rural para o urbano, fazendo com que as escolhas em posições, dentro das indústrias e na administração pública, por exemplo, tivessem que se adequar a esses grupos de associação por laços familiares ou de amizades. Essas associações foram funcionais para a sobrevivência de muitos indivíduos, tanto para assegurar a sobrevivência em situações de subemprego, como para manter ou elevar o *status* individual. Por outro lado, ponto em que os dois autores concordam mais, é que tal solidariedade dentro desses grupos “reduziu as esferas de eficácia e não permitiu que se chegasse a extremos de organização racional” (MORSE, 2017, pp. 130-131), e que “o efeito provável da limitada expansão da moderna indústria tenha sido que a exposição à modernidade urbana haja tendido a modificar apenas alguns aspectos [...] das formas mais ou menos tradicionais da conduta familiar” (PEREIRA, 1976, p. 94).

Diante do aumento populacional e, portanto, também da população ativa, com maior volume entre os anos de 1950 e 1960, as atividades produtivas de campo e urbanas não foram capazes de absorver tal oferta de mão de obra na mesma escala de seu

crescimento. A consequência foi a proliferação das populações que permaneciam à margem (portanto, marginais) desse processo e do sistema, carentes de empregos regulares e formais, de habitações e de serviços urbanos. Esse fenômeno foi se agravando e se tornando cada vez mais visível no decorrer dos anos.

A observação desse fenômeno não foi imediata. Como coloca Cortez (2017), considerou-se tal fenômeno como uma consequência, quiçá passageira, do processo de transição de uma sociedade atrasada para uma sociedade industrializada. Os esforços teóricos da CEPAL, tendo Quijano à frente das pesquisas sociais, de Germani e de Oscar Lewis, entre outros, avançaram num entendimento muito mais amplo do problema. Como lembra Cortez (ibidem) as pesquisas de Lewis em Cidade do México durante os anos 1960, acompanhando famílias marginalizadas pelo sistema, levaram-no a identificar a “cultura da pobreza”, indicando que, longe de ser um problema facilmente transposto ou passageiro, trata-se de um sistema perene de pobreza crônica, que passa de geração em geração, impedindo a inserção desses grupos à sociedade moderna.

#### Na definição de Vekemans

“La marginalidad correspondería a la falta de participación y de pertenecimiento a la sociedad, siendo una de las características propias de América Latina la dicotomía entre una sociedad participante, instalada y hegemónica versus otra sociedad de masas marginales. La marginalidad indicaría la ausencia de un vínculo entre el mundo marginal con la sociedad establecida, no siendo solamente una experiencia económica, sino sobre todo cultural”. (Vekemans, 1976, apud Cortez, 2017)

Essa situação seria, portanto, irreversível, por ser parte integrante do modo de produção capitalista dependente. Contudo, foram os estudos de Quijano que situaram o fenômeno da marginalização historicamente e socialmente, associando-o intimamente com a urbanização e com a sociologia dependentes da América Latina, alegando que não é possível entender esses processos separadamente, por se tratar de partes inseparáveis que compõem um todo.

A visibilidade das populações marginais se dá no surgimento das *barriadas*, *villas miserias*, *poblaciones callampas*, favelas, ou que outro nome seja utilizado para definir os bairros ou ocupações de moradias precárias e ausência parcial ou total de serviços públicos, que, por outro lado, apenas revelam que há muitos outros grupos em situações mais ou menos precários, em situações menos visíveis. A partir dos anos de 1950, e com muito mais força após meados de 1970, as periferias, já abordadas neste trabalho, se

espalham pelas franjas das maiores cidades latino-americanas, levando a “cultura da pobreza” para longe dos olhos da sociedade mais bem inserida no sistema. É possível encontrar precariedades urbanas na base dos Andes, em arranha céus da Cidade do México, nas favelas em praticamente todas as capitais e grandes cidades do Brasil, nas *Villas Miserias* de Buenos Aires e nos *Conventillos* de Quito (DAVIS, 2011), como também através dos andarilhos nas ruas das cidades da América Latina.

Esta forma de segregação social é uma das mais socialmente eficientes (no sentido negativo) dentro de sociedades que se declaram livres e não estamentais. Na América Latina, o trabalhador que foi marginalizado no campo tem uma saída possível ao migrar para a cidade. Nesta, ainda correrá sério risco de ser marginalizado novamente. As conjunturas sociais de seleção, de redes de proteção e de preconceitos étnicos e sociais tornam muito difícil e penosa qualquer tentativa de ascensão social dos indivíduos marginalizados.

Seja como for, o continente atravessou várias décadas de otimismo em relação ao futuro, em alguns casos, na crença de que o desenvolvimento se concretizaria dali a poucos passos, e que a América Latina estava mesmo condenada à modernidade. Na visão de Gorelik (2005), sobre a “cidade latino-americana” pairava a expectativa mundial de que, por ter a Europa como exemplo, seria possível praticar um urbanismo planejado cuidadosamente, contornando e evitando os erros e os prejuízos, armadilhas nas quais teria caído o “velho mundo” em seu processo de urbanização. A construção de Brasília, no despertar da década de 1960, foi o ápice dessa expectativa; uma cidade moderna e modernista, “o sonho da cidade moderna como só poderia acontecer em um país condenado ao moderno”, como definido por Mario Pedrosa. Menos de quinze anos depois, Hardoy (1972, apud Gorelik, 2005) chamou a atenção para as hidrelétricas construídas em toda parte do continente, para o polo industrial de Guayana na Venezuela, rodovias, ferrovias e portos, plantando a certeza de que a América Latina já se libertara de seu passado e seguia rumo a um futuro certo de modernização.

No entanto, a partir de meados da década de 1960, as certezas modernizadoras foram dando espaço à teoria da dependência; assim como a esperança de um planejamento urbano exemplar se transformou na percepção de que “a urbanização era, de fato, apenas um dos fatores do subdesenvolvimento e a própria explicação de sua perpetuação” (Gorelik, 2005). O crescimento vertiginoso das cidades não era o sinal nem

do desenvolvimento e nem a consequência da industrialização, antes foi o reflexo dos desequilíbrios regionais e da miséria do campo, o claro sinal de que nossos enclaves, parques e polos industriais, com baixos níveis de acumulação não seriam suficientes para incorporar todas as áreas atrasadas. Antes, essa industrialização se concentrou num reduzido número de polos urbanos, isolando e subjugando mais ainda as áreas pouco ou nada desenvolvidas (SINGER, 1998; PEREIRA, 1976).

#### **6.2.4 Os impactos neoliberais**

O regime de bem-estar social na América Latina, na verdade, nunca se concretizou de forma contundente ou satisfatória. Isso não significa que não houve esforços nesse sentido, ainda que por um pequeno número de países.

O Estado de bem-estar é um elemento necessário para que uma dada sociedade alcance objetivos universalmente aceitos e valorizados, como direitos humanos, democracia e coesão social. O Estado do bem-estar teve importância histórica nos processos de modernização social, econômica e política nos países centrais. É bem verdade que toda a prosperidade amealhada pelos países capitalistas, em níveis até então desconhecidos se originou na economia de mercado. Contudo, o mercado estabelece regras competitivas e individualistas, incompatíveis com uma sociedade integrada e solidária. O Estado de Bem-estar se coloca então na posição de mediador entre economia, democracia e mundo social. Ou seja, contrariando o conceito de Estado mínimo, o Estado de Bem-estar é forte e intervencionista no sentido de criar controles sociais e econômicos que garantam a redistribuição da renda e da riqueza de forma justa e eticamente equitativa.

Arranjos institucionais com vistas à uma redistribuição de renda capaz de mitigar as desigualdades causadas pelos efeitos negativos das forças do mercado, é papel prioritário (mas não exclusivo) do Estado. Um estado de bem-estar promove um contrato social eticamente sustentável, que harmoniza as liberdades individuais com a justiça social. A legitimidade desse contrato se alcança e se sustenta na medida em que os diversos setores da sociedade desenvolvem atitudes positivas a este, reconhecendo o enfoque universalista de sua justiça distributiva.

Dessa forma, o conjunto da sociedade se sente tanto doador como receptor, num conjunto de atitudes que alimentam um ciclo virtuoso de coesão social.

Como colocado por Laurell (1998) a pobreza do continente, embora seja uma questão a ser seriamente combatida, é um problema menor do que as profundas desigualdades existentes na distribuição de riquezas e rendas. Se as estruturas latino-americanas de redistribuição de riquezas e rendas funcionassem eficientemente, as populações do continente teriam ao menos suas necessidades mais básicas supridas de forma digna.

Os anos de 1980 foram palco de reestruturações profundas no capitalismo mundial, com a reorganização geopolítica da produção e da divisão internacional do trabalho. As crises do petróleo da década anterior mostraram os limites de um período de prosperidade dos países ricos que durou trinta anos. Para a América Latina, o desenvolvimento financiado pelos empréstimos internacionais, cobrava seu preço através de vários desequilíbrios, como inflação, instabilidades políticas, crises fiscais e a própria crise da dívida. Países como Brasil, México e Argentina ameaçaram não pagar a dívida. A perversa conjuntura criada pelo preço do petróleo, pela recessão dos países ricos, pelos baixos preços das commodities e pela alta dos juros estrangulou os países devedores da América Latina. O México chegou a declarar moratória em 1982, seguido pelo Brasil em 1987. Para mediar essa crise, no intuito de garantir que os pagamentos da dívida, incluindo os das novas dívidas contraídas para honrar as primeiras, os organismos multilaterais impuseram aos países da região uma cartilha de reestruturação fiscal e econômica, baseada em conceitos neoliberais. Os PAE's (Programas de Ajustes Estruturais) compreendem uma fase de estabilização e de mudança estrutural. Seu objetivo claramente é o de estabelecer um novo padrão de acumulação e garantir que os governos continuem a pagar as dívidas contraídas durante as décadas de juros baixos. As medidas impostas incluem liberação do comércio e fluxos de capital, privatizações, reformas financeiras e tributárias, desregulação de relações trabalhistas e uma inflexão nas políticas sociais (Laurell, 1998).

Embora o discurso seja o de que essas medidas, embora recessivas a princípio, a seu tempo trariam consequências positivas para um crescimento econômico sustentado, bem ao contrário, trouxeram a todos os países, salvo raras possíveis exceções, períodos



curtos de estabilização e baixo crescimento, seguidos por longos períodos de recessão, no padrão “*stop and go*”<sup>13</sup>.

Forma-se um cenário de maior concentração de renda, de desemprego, de salários baixos, a pobreza aumenta ao mesmo tempo em que as políticas de bem-estar foram erodidas. As classes médias são duramente atingidas, mas os maiores prejudicados são os pobres. Levantamentos da CEPAL (2019) dão conta de que 77% da população da ALC é formada por de população de renda baixa ou média baixa. Enquanto isso, os estratos de renda alta subiram de 2,2% em 2002 para 3% em 2017. Dos aproximadamente 600 milhões de habitantes do bloco, cerca de 185 milhões vivem abaixo da linha da pobreza, desses, 66 milhões em extrema pobreza, conforme dados de 2018.

A conclusão a que se chega é que esse novo modelo proposto por organismos multilaterais não contemplam as necessidades da América Latina. Pelo contrário, se parecem mais com políticas do tipo “*trickle-down*”<sup>14</sup>, destinadas propositalmente a enriquecer os mais ricos e servir a interesses internacionais (Laurell, 1998).

Conforme relata Ivo (2007), nessa mesma época, relatórios e conferências da OCDE apontavam como fatores determinantes do baixo crescimento da América Latina a crise fiscal, provocada por demandas sociais crescentes, a crise de autoridade causada pelos regimes democráticos e o caráter provinciano dos Estados. Economistas da OCDE ainda seguiram afirmando que o Estado de bem-estar seria danoso para o crescimento econômico, revelando um entendimento de que estagnação, desemprego e inflação seriam efeitos ligados ao excesso de gastos dos estados nacionais.

Dessa forma, as duas bases nas quais se apoiariam as políticas sociais, o emprego e a renda, são desintegradas, revertendo dramaticamente uma tendencia que, ainda que insuficiente, mostrava consistência na luta contra a pobreza e a pobreza extrema na América Latina (Laurell, 1998).

---

<sup>13</sup> O termo *stop and go*, é utilizado em economia, para descrever fases com taxas de expansão do PIB (Produto Interno Bruto) que alternam fases de crescimento mais baixo e outras com um maior dinamismo.

<sup>14</sup> O termo “*trickle down*” é um termo da economia e se refere à teoria que defende uma menor ou nenhuma taxa sobre os mais ricos, sob o argumento de que essa categoria é a que mais investe em setores produtivos. Alas críticas, por outro lado, afirmam que essas medidas não trazem qualquer benefício para a economia, além de aumentar as desigualdades e aprofundar a pobreza.

Todavia, cumpre reconhecer que o neoliberalismo colocou na agenda a questão da pobreza, de forma que existe hoje o consenso de que esse assunto merece prioridade em todos os países latino-americanos. Contudo, os programas de combate à pobreza e suas consequências não vão além de apenas administrar o problema, enquanto as causas estruturais da pobreza e da desigualdade não são tocadas.

Concluindo esta seção, há que se considerar que questões como uma ampla reforma tributária, reorientação da economia para investimentos produtivos, aumento gradual e real dos salários, aumento gradual e constante em gastos sociais, não são alvos irrealistas, e em muito contribuiriam para o crescimento econômico e diminuição das desigualdades, ao contrário do que afirma a ortodoxia neoliberal. Por fim, é necessário criar ambientes de democracia participativa que resgatem a solidariedade social coletiva, como por exemplo a participação social e democrática direta nas instituições sociais (LAURELL, 1998). As mudanças impostas pelo neoliberalismo através da reestruturação dos mundos da produção e do consumo não trouxeram um melhor desempenho econômico ou social. Navarro (1991) provoca no sentido de que o pensamento progressista pode reverter esses processos, atuando nas mesmas áreas, valendo-se de uma política distributiva no mundo do consumo e intervencionista no mundo da produção.

Ademais, o descompasso histórico a que nos referimos anteriormente, significa que, com a entrada atrasada da AL no sistema de produção capitalista, seria necessário queimar etapas que os processos históricos dos países centrais viveram. De fato, algumas etapas tecnológicas foram adiantadas, como a escolha de uma matriz energética eficiente e a importação de máquinas. Porém, com raras e pontuais exceções, o continente não foi capaz de desenvolver e aprimorar tecnologias produtivas, e menos ainda em construir uma estrutura eficiente de divisão de renda.

Outro ponto importante a considerar é a política salarial. Como se sabe, a acumulação em grande escala é base necessária à construção de um sistema capitalista. A Europa atravessou um processo de séculos para compor sua base de acumulação, contribuindo para isso as riquezas naturais das colônias e a expansão de seu mercado internacional. A América Latina não dispunha desses fartos recursos, e nem de uma posição de liderança ou ao menos relevância no mercado internacional. Conforme Oliveira (2015), o aumento da taxa de exploração da força de trabalho foi uma das estratégias para o esforço de uma rápida acumulação capitalista. No caso brasileiro é

conhecido o discurso dos governos militares de que o bolo precisa primeiro crescer para depois ser dividido. No entanto, se foi o caso de que esse bolo chegou a crescer, o fato é que nunca foi dividido socialmente. O projeto desenvolvimentista tinha a grande virtude de ser o ponto de encontro entre a técnica, a política e o social, ou seja, entre o Estado, os técnicos e as necessidades sociais (GORELIK, 2005). No entanto, talvez nem todos estivessem caminhando na mesma direção. A grande distância entre as classes dominantes conservadoras, proprietárias dos latifúndios rurais e as classes menos favorecidas foi característico da América Latina desde tempos coloniais. Seu domínio econômico e político sobreviveu ao regime escravocrata, aos conflitos pela independência (na verdade foi o motor desses conflitos) e às crises mundiais. Foram os recursos acumulados a partir do modelo primário-exportador que deram início aos sistemas bancários e à própria industrialização por substituição de importações. O sucesso do projeto desenvolvimentista significaria a essa aristocracia tradicional a renúncia de seu poder hegemônico e de seu estilo senhorial, como também a aceitação da mobilidade social, ou seja, seria permitir a mudança (GERMANI, 1969). Sendo essa classe a própria barreira destinada a impedir ou limitar mudanças e anular ou reduzir a mobilidade social, nunca seria ela própria o agente dessas mudanças. Nesse sentido, a manutenção dos latifúndios e da economia baseada no sistema primário exportador parece atender aos anseios dessas classes conservadoras, o que em parte explica nossa desindustrialização precoce sem muita resistência e a obediência da maioria dos países às pressões dos organismos internacionais, como o FMI.

Diante de um quadro interno e internacional tão complexo, não é possível apontar com exatidão as razões do fracasso do plano desenvolvimentista que, com certeza, não serão as mesmas em todos os países, dadas as especificidades e profundas diferenças entre cada um deles. No entanto, é certo que as resistências conservadoras, existentes em vários dos países da região, afetaram consideravelmente e minaram as chances de transição das estruturas para modelos mais desenvolvidos.

### **6.3 Considerações Finais**

Neste capítulo, fizemos o esforço de descrever os impactos que, de uma forma que nos parece definitiva, condenaram a América Latina a retomar o seu papel de fornecedora de alimentos e matérias primas aos países centrais e retomar as exportações

de bens acabados em larga escala. O descompasso tecnológico em relação aos países centrais, criado pela demora ou omissão dos países da região, coloca a cada ano, qualquer perspectiva de retomada produtiva, muito mais cara e menos provável para o caso latino-americano.

A insuficiência dos períodos industriais nos poucos países em que este se deu, em transformar o perfil socioeconômico de suas sociedades, foi um fator decisivo para a facilidade com que a indústria local foi desmontada. Uma sociedade com índices baixos de pobreza, com classes médias fortalecidas e políticas públicas perenes voltadas para a educação e pesquisa, talvez não se rendesse tão facilmente. A baixa qualidade da urbanização separa a cidade em áreas de segregação social, como também segrega as regiões mais atrasadas, contribuindo para o aumento de situações chamadas de abismos sociais. Os setores de serviços, que se tornaram os principais empregadores, apresentam enorme variação de atividades e de qualidade de empregos. Com boa parte dos imigrantes desqualificados, os empregos em serviços tendem a ser precários e com baixa remuneração, criando uma grande faixa de trabalhadores e populações marginais, que, em variados patamares são excluídas dos sistemas bancários, de empregos formais, da educação e da cultura e de participação comunitária e política. A problemática se torna estrutural, com a potencialidade de se reproduzir por gerações.

Até aqui construímos a visão de uma América Latina refém do capitalismo e do neoliberalismo, com profundas consequências para a vida de seus habitantes, chegando mesmo a comprometer gerações de largas porções de sua população a uma existência de necessidades urbanas não supridas, ao lado de padrões cosmopolitas usufruídos por suas classes dominantes.

Ou seja, fizemos um esforço para compreender várias das consequências que se deram na formação urbana na América Latina, sob os prismas espacial e social. Essas consequências foram forjadas externamente pelas pressões mundiais sobre o continente, como a crise da dívida, pelas estratégias do capitalismo mundial, como a procura de mão de obra barata na Ásia e a manutenção da América Latina como provedora de matérias primas. No entanto, o continente também foi impactado pelas pressões internas das classes dominantes que, agindo em conjunto com interesses externos ou apenas em defesa de seus próprios, se esforçaram para a manutenção dos latifúndios, garantindo o regime

primário exportador, desprezando a premente necessidade de investimentos em ciência e tecnologia para modernizar o parque industrial.

Descrevemos as estratégias neoliberais para a desorganização dos setores industriais e a desintegração das bases do bem-estar social, recebidos pacificamente pelos governos da região, numa aceitação de subjugação, como numa rendição sumária de um povo diante de seu conquistador. Vimos também como o capital mercantil e financeiro promove ações estratégicas no território urbano, sempre no sentido e no objetivo da valorização imobiliária, desenhando a cidade dentro da lógica do lucro, e não do conforto das populações urbanas. Essa hegemonia será tema dos últimos capítulos desta tese. Nosso interesse é descrever, tanto essa hegemonia, suas origens e formas de atuação, como buscar por iniciativas que a desafiam, com formas de produção da cidade à margem do poder hegemônico do neoliberalismo.

No capítulo 7, a seguir, abordamos dois casos que se espelharam na teoria do urbanismo estratégico, inspirados em seu modelo mais característico e mais difundido ao redor do mundo, ou seja, as intervenções de Barcelona. Em ordem cronológica, iniciamos com Puerto Madero na Argentina, concluindo com o Porto Maravilha, no Brasil. Trata-se de dois casos que seguiram de perto os preceitos neoliberais do Estado mínimo e dos investimentos em parcerias público-privadas, sob iniciativa, liderança e regulação do Estado, ao menos em teoria. Os dois casos projetaram as duas cidades, que já gozavam de um relativo reconhecimento mundial por seus atrativos turísticos, como belezas naturais eventos e patrimônios culturais. Por outro lado, questões como participação popular e investimentos em melhoria da vida urbana de uma forma mais abrangente e inclusiva, ou a simples criação de mais um enclave com aparência de desenvolvimento dentro de uma metrópole que possui soluções precárias de urbanização, virão à tona.

## **7 O Urbanismo Estratégico na América Latina:**

### **As Incursões Excludentes de Buenos Aires e Rio de Janeiro**

Em 1988, Ermínia Maricato afirmou que “A cidade é um grande negócio”. Nesse artigo Maricato chama a atenção para o poder do capital mercantil imobiliário dentro das cidades, que se alimenta da especulação e orienta em grande medida os investimentos públicos. Décadas antes dessa constatação, na passagem do século XIX ao XX, o urbanismo moderno propunha pensar a cidade dentro da lógica industrial e do sistema Taylorista, ou seja, o máximo de produção com o mínimo esforço. Assim, a ideia da cidade como sendo ela mesma geradora de riquezas já estava sugerida. O ideário modernista perde credibilidade e folego a partir dos anos 1960, seguido pela desconstrução do conceito dual, durante os anos de 1970, de que uma cidade próspera deva ser uma cidade industrial. Ao entrar na década de 1980, boa parte da Europa, já está completando a renovação de sua base industrial para uma base terciária e de serviços. Esses fatos exigem respostas de um novo direcionamento do planejamento e dos projetos urbanos. Em meados da década de 1960, Rossi publica o livro “A arquitetura da cidade”, onde revela sua preocupação com o lugar, com a morfologia da cidade, e onde classifica a arquitetura como uma atividade que cria o coletivo. Aproximadamente 10 anos antes, Aldo Van Eyck declarava que sua arquitetura era concebida como uma pequena cidade, ao passo que o urbanismo deveria ser encarado como uma grande casa. É nessa aproximação entre urbanismo e arquitetura que as intervenções urbanas do mundo pós-industrial vão, em boa medida, priorizar a forma, preocupar-se com a recuperação dos espaços para acolher pessoas e com os elementos históricos, seja em escala pontual ou metropolitana. (MONCLUS, 2003).

Ao mesmo tempo, a visão modernista “reguladora” do urbanismo, que tem suas soluções propostas por arquitetos mais comprometidos com a gestão da cidade e menos com o mercado, também tende a desaparecer, dando lugar ao urbanista “fomentador” do crescimento da cidade, auxiliado por uma equipe mais diversificada de profissionais, e não raro com projetos apoiados por inversões privadas, tendo o investimento público apenas como mobilizador. Os novos movimentos da globalização e da divisão internacional do trabalho, abandonam grandes e históricas construções em áreas valorizadas, como antigas ocupações no espaço beira mar (waterfront), caso de instalações portuárias e seus grandes depósitos, áreas próximas aos centros das cidades

como galpões industriais e estações ferroviárias. O urbanismo da cidade pós-industrial, agora terciária e de serviços, deverá adaptar-se a esse novo perfil, requalificando as áreas abandonadas, valorizando e criando novos espaços públicos de qualidade, de modo a construir uma imagem da cidade chamativa e atraente. No caso dos países desenvolvidos, as indústrias foram removidas, porém não os centros de decisão. Dessa forma, portos e aeroportos de grande capacidade e eficientes, tecnologias de comunicação, centros financeiros, hotéis, restaurantes e infraestrutura de eventos, passam a ser importantes itens para que a cidade receba investimentos e se torne a sede de grandes eventos, grandes conglomerados ou grandes organizações políticas ou multilaterais. Além, é claro, de ser sempre lembrada nos roteiros turísticos internacionais.

Grandes portos, como Boston, Baltimore, Gênova, Barcelona, Dunquerque e Rotterdam, localizados em regiões privilegiadas, foram esvaziados como consequência dessa nova ordem global. Da mesma forma, situações semelhantes ocorreram em Nova York e Buenos Aires (SOMEKH, CAMPOS, 2005). Mais recentemente, também a cidade do Rio de Janeiro engrossou essa lista, já nos anos 2010. A sucessão de projetos em escalas ampliadas levou a uma competição entre cidades, que passaram a disputar os voláteis investimentos da financeirização mundial. Ou seja, o reaproveitamento de grandes áreas ociosas passa a ser necessariamente estratégico para a visibilidade das cidades na grande mídia mundial. Para isso, é de grande ajuda o nome de algum arquiteto mundialmente famoso. Nomes como Frank Gehry, Santiago Calatrava, Rem Koolhaas e o escritório Zaha Hadid, por exemplo, já foram solicitados para projetos de grandes museus, complexos culturais, administrativos e esportivos, não raro ligados a grandes projetos de intervenção em espaços públicos.

Um dos casos pioneiros e entre os mais famosos, o de Barcelona, chama a atenção do mundo, entre meados da década de 1980 e início dos anos 1990. A isso se deve, em boa medida, que Barcelona seria sede dos Jogos Olímpicos de 1992. Como relata o espanhol Monclús (2003), Barcelona já vinha de um trajeto iniciado nos anos 1970, com a recuperação da democracia pela Espanha, recuperação econômica e movimentos de populares e dos arquitetos locais, pelo surgimento de uma nova Barcelona. A estratégia utilizada foi a de iniciar com pequenas e pontuais intervenções em áreas centrais, evoluindo para operações de maior vulto, ou para os projetos estratégicos, que promoveram a imagem de Barcelona em escala mundial. Mesmo com sua situação

particularmente peculiar, o sucesso dos chamados “projetos estratégicos” foi assunto para várias publicações de Borja e Castells, veiculadas pelo Banco Mundial e em eventos de grande relevância como a conferência Habitat, promovida pela ONU. Foram várias as cidades latino-americanas que contrataram os serviços de consultoria dos Catalães e de seus discípulos, entre elas Buenos Aires e São Paulo. São vários os setores que se beneficiam da recuperação de uma boa imagem urbana. Além do mercado imobiliário, as atividades de turismo e serviços agregam valor dependendo do seu entorno, o que faz da imagem urbana um ativo, capaz de atrair fluxos de capitais e consumidores que, a depender do alcance midiático da cidade pode tomar proporções internacionais. Da mesma forma ocorre com produtos que agregam valor cultural, como indústria da moda e manufatura do vinho (MESENTIER e MOREIRA, 2014).

Contudo, mais uma vez, estamos diante de um modelo europeu, para cidades de países desenvolvidos, que o aplicam não em cenário de crise, mas em tempos de prosperidade, respeitando, contudo, a historicidade e outras especificidades locais. A importação acrítica desse modelo como uma estratégia de superar uma crise econômica, como o fizeram algumas das cidades latino-americanas, poderia potencialmente provocar efeitos colaterais na sociedade. Como afirmam SOMEKH e CAMPOS:

A reestruturação produtiva, os efeitos da crise econômica e as novas desigualdades sociais colocam em pauta a necessidade de elaboração de estratégias que articulem os agentes sociais no sentido de enfrentar problemas urbanos e regionais, sem negar os conflitos existentes e a necessidade de políticas efetivas de inclusão social na escala do país. (SOMEKH e CAMPOS, 2005)

Num ambiente de desemprego e empobrecimento, de inflação e incertezas para as classes pobres e classes médias empobrecidas, não há dúvida de que grandes intervenções urbanas, com o potencial de movimentar mercados nos níveis regional, ou mesmo nacionalmente, sejam bem-vindas. Ademais, as regiões portuárias ociosas são normalmente extensas e perigosas quando em situação de abandono, deprimindo os preços dos imóveis ao redor, ferindo o orgulho cidadão e prejudicando a imagem dos governantes. Nas próximas linhas, vamos visitar os empreendimentos de Porto Madero, em Buenos Aires, projetado e construído entre 1989 e 1998, e de Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, cujas obras deveriam ter sido entregues para as Olimpíadas de 2016, na mesma cidade.



## **7.1 Entre o coração da cidade e o Rio da Prata:**

### **Porto Madero, o novo enclave e o velho entorno**

No final do século XIX, o comércio de produtos primários estava em franca expansão na Argentina. Navios cada vez maiores e cargas cada vez mais pesadas obrigaram Buenos Aires a construir um porto que viesse a responder a toda sua necessidade de eficácia portuária. Com capital britânico, o projeto do engenheiro Eduardo Madero (sobrinho do então vice-presidente do país) é escolhido para a construção. O projeto previa dois canais de acesso e quatro diques lineares, ligados por eclusas. Inaugurado em 1888, o porto já demonstra suas falhas de projeto e grave subdimensionamento. Sua insuficiência obrigou a construção de um novo porto que pudesse receber os grandes navios com eficiência operacional. O novo porto ficou pronto em 1925. A partir de então, o obsoleto *Puerto Madero* passa por um gradual processo de desativação até seu completo desuso.

No final dos anos 1980, a Argentina luta contra uma grave recessão, que provocou desemprego e inflação. Numa viagem do prefeito Carlos Grosso e sua comitiva à Barcelona, para a inauguração das obras da Vila Olímpica das Olimpíadas de 1992, tomam conhecimento das obras de conversão do antigo porto Barcelonês para atividades terciárias e espaços públicos. Dada a imagem desoladora de Puerto Madero, e sua íntima proximidade com o centro da cidade, toma corpo a iniciativa de transformar Puerto Madero num espaço que pudesse receber atividades terciárias de lazer e comércio de nível internacional, com um discurso apoiado também na possibilidade de aproveitamento de extensas áreas verdes muito próximas ao centro da cidade (PAEZ e LUSTOZA, 2014).

Em menos de um ano depois, a cidade já havia organizado instituições de gestão do projeto, como a CAPM – *Corporación Antiguo Puerto Madero S. A.*, e um arcabouço jurídico para garantir a viabilidade e a legalidade. Através de um convênio com a cidade de Barcelona, Buenos Aires obtém um plano estratégico elaborado por arquitetos catalães. Com isso, em 1990, a CAPM lança, um concurso de ideias onde as premissas básicas são:

- Converter a área para salvá-la da decadência e deterioração;
- Recompor seu caráter, preservando o forte poder evocativo;
- Hospedar atividades terciárias que exijam uma localização central;
- Recuperar uma aproximação mais efetiva do rio com a cidade;

- Reposicionar a área central, equilibrando os setores norte e sul.

Dos 98 projetos apresentados, três foram classificados como vencedores. A intenção de Grosso era a de formar uma equipe entre os arquitetos vencedores, que produziriam então o projeto definitivo. Propositalmente, houve clara preferência para as equipes mais jovens.

Figura 3. Plano Diretor do projeto de Puerto Madero



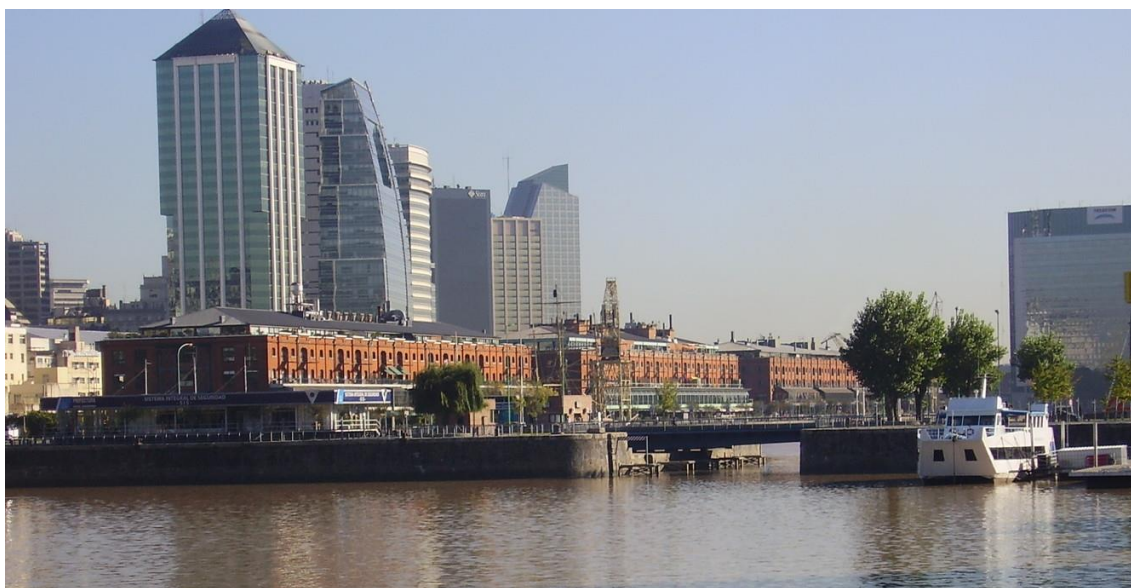
Fonte: CAPM, 1999, apud Etulain, 2008

Todo esse processo foi detalhadamente organizado pelas equipes formadas pela prefeitura de Buenos Aires. O conhecimento de experiências prévias, como Baltimore e

Nova York, foram muito bem aplicados na gestão do processo, desde a criação da CAPM até a inauguração do último trecho Sul. Tal gestão, claramente é, até hoje, passados mais de trinta anos de seu início, motivo de orgulho entre os portenhos e entre os que diretamente participaram do processo, incluindo políticos, gestores e os arquitetos vencedores.

A área abordada pelo projeto foi de 170 hectares, formados por terras que, em grande parte, passaram do poder público para o privado, com uma área edificável definida em 1,5 milhão de metros quadrados. O projeto se aproveitou do corredor formado pelos diques, abrindo uma extensa rota para pedestres entre a água e os antigos galpões, abrigando apartamentos residenciais, escritórios e hotéis de alto padrão, reservando o terreno para lojas, restaurantes e bares sofisticados. Novos prédios foram construídos nesse corredor, no mesmo gabarito dos galpões existentes. Do lado leste, entre os novos prédios e a área de preservação ecológica há um grande parque. Anos depois a Ponte da Mulher (ponte do Calatrava) permitiu a ligação em linha reta desde a Praça de Maio e Casa Rosada até o parque. A visão da silhueta da Casa Rosada, desde o passeio dos diques, foi cuidadosamente mantida no projeto através desse eixo. Nas avenidas paralelas à linha dos diques e nas extremidades, estão os lotes onde foi permitido a edificação de torres de maior altura,

Figura 4. Aspectos de Puerto Madero, galpões restaurados e requalificados, tendo ao fundo edifícios comerciais de alto padrão e maior índice de aproveitamento

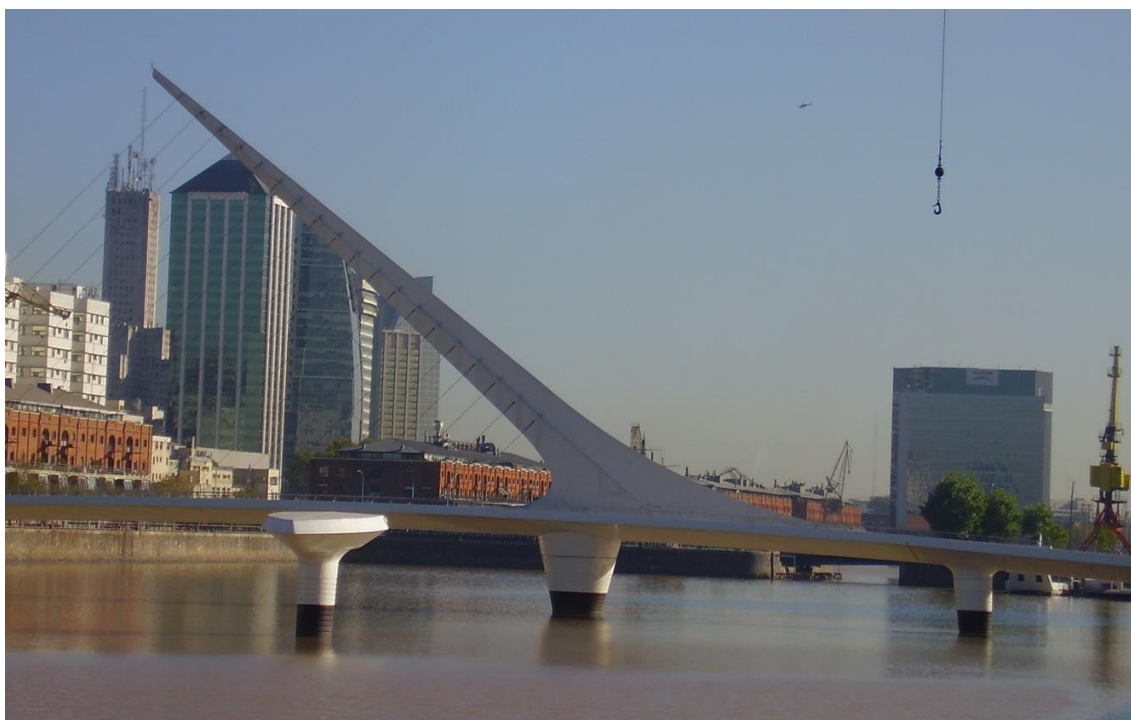


Fonte: Archdaily

Os objetivos da equipe formada por Grosso parecem ter sido atingidos. Toda a área do antigo *Puerto* estava degradada e ociosa há muitos anos, possivelmente também haveria pressões do mercado imobiliário para ocupar essa área com vários empreendimentos. Da forma como foi feito, a própria cidade assumiu a liderança da gestão, desde as manobras para legalizar as questões de propriedade e venda de lotes, até a preservação da arquitetura industrial inglesa dos galpões, destinação de áreas verdes e o gabarito dos prédios. O objetivo de maior visibilidade internacional de

Buenos Aires obteve relativo sucesso, no qual a “ponte de Calatrava” certamente teve sua participação.

Figura 5. Ponte da Mulher (desenho de Calatrava)



Fonte: Archdaily

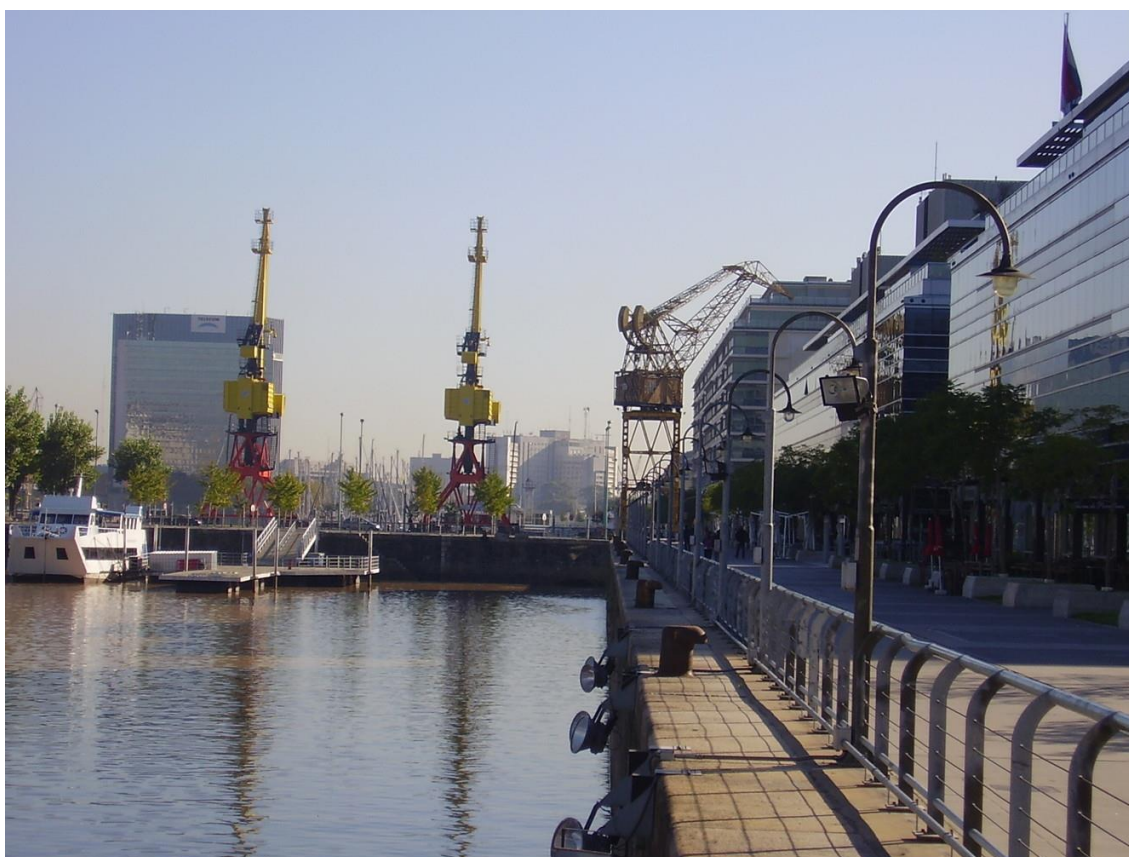
A cidade ganhou novas e generosas áreas públicas, urbanizadas e verdes, ainda que cercada de contradições, já que os espaços abertos são de acesso público, mas as lojas e restaurantes dos andares térreos são reservados a quem pode pagar por um consumo de alto custo, e os empregos e acomodações oferecidos nos andares superiores são



reservados aos altamente qualificados. O grande volume de áreas públicas e verdes foram justificados, pela CAPM, como instrumentos de democratização da intervenção, que estaria acessível para desfrute de todos. Porém, essa democratização parece encontrar seu limite nas vitrines e nos “menus”.

Puerto Madero não foi um evento isolado na cidade ou na região metropolitana de Buenos Aires. A Argentina já vinha de um processo longo de desindustrialização, descapitalização, deterioração dos serviços urbanos e perda de valor imobiliário. Os bons resultados em Puerto Madero provavelmente incentivaram o poder público e o mercado imobiliário a seguir em novas frentes, como a Estação Retiro, o *Tren de La Costa*, e o antigo Mercado de Frutas de El Abasto. A ênfase e os objetivos são similares, como a valorização da terra e a dinamização da construção civil e do mercado imobiliário, numa espécie de “relançamento” da cidade ou de trechos dela, como o centro e bairros antigos, através de recursos como privatizações, como no caso do *Tren La Costa*, ou da viabilização de loteamento e vendas de bens públicos, no caso de *Puerto Madero*.

Figura 6. Aspectos de Puerto Madero. Prédios comerciais e residenciais, no mesmo gabarito dos antigos galpões.



Fonte: Archdaily

Os anos de 1980 deixaram uma clara impressão na população, decorrentes da desindustrialização e da inflação, que o que foi perdido não seria mais recuperado. Empregos, renda e posição social, pelo menos para as classes médias e abaixo delas, não retornariam como um dia o foram. Uma boa porção das classes médias se transformaram em “novos pobres”. A crise também aprofundou a divisão social, inclusive territorialmente. Os níveis de emprego e renda se tornaram opostos entre os abastados bairros e cidades do norte da metrópole e os do Sul, expondo as fraturas e fragmentações urbanas. Mais dramática ainda foi a pauperização da classe média, que tradicionalmente era considerada como o símbolo histórico e cultural da sociedade Argentina (SCHAPIRA, 2001). Por ocasião do concurso de ideias para Puerto Madero, a renda média dos domicílios da Grande Buenos Aires havia despencado 22% em relação a 1980. Uma pesquisa de 1998 mostrou que mais de um milhão de domicílios na área metropolitana de Buenos Aires tinham seus rendimentos abaixo do necessário para formar uma cesta básica. Toda essa redução de renda e poder aquisitivo ocorreu paralelamente ao retrocesso do Estado, privatização de serviços públicos, como água, gás, eletricidade e transportes, como também a deterioração de escolas públicas e dos sistemas de proteção social.

Percebe-se que o contexto socioeconômico de Buenos Aires, na época em que recebeu esses investimentos, se diferencia em muito dos contextos dos casos citados em países desenvolvidos, que se mantiveram como centros de decisões e criadores de tecnologias. Como colocado por Lekerman (2005, apud PÁEZ e LUSTOZA, 2014), é possível identificar dois pares de atores atuando nesse processo de produção do espaço urbano: de um lado, os gestores públicos e os empreendedores, englobados no conceito de “governança urbana”, que detém as forças de transformação, o poder econômico e o direcionamento dos debates, inclusive o poder de abrir ou não os debates para o segundo grupo. De outro lado, temos aqueles que, dentre os cidadãos comuns, apoiam as iniciativas do primeiro par de atores, normalmente as classes sociais mais altas, e os que se expõem a riscos durante o processo, de várias maneiras, normalmente as classes sociais mais vulneráveis. Tais riscos incluem remoção forçada de moradores, a expropriação ou desapropriação, a ausência de políticas habitacionais que os favoreçam, o desrespeito a seus direitos políticos num debate justo, segregação e a piora de suas condições de sobrevivência.

A equipe de Grosso foi bem-sucedida quanto aos objetivos de colocar Buenos Aires na mídia global e na rota turística da América do Cone Sul. A ponte do “Caminho de Maio”, de autoria de do mundialmente famoso arquiteto Santiago Calatrava, revela a intenção espetacular da intervenção. Da mesma forma, as moradias para um público de alto poder aquisitivo, hotéis, lojas, bares e restaurantes sofisticados, junto aos arranha-céus de escritórios de alto luxo, revelam como o poder político se aliou aos empreendedores. Revela, ainda, que as elites políticas receberam bem o apoio das classes altas, ignorando os clamores das classes baixas, lhes negando a própria democracia (ibidem).

Enfim, a despeito de todo o êxito na recuperação e transformação de uma imensa área degradada, hoje reinserida à cidade, percebe-se a grande liberdade e a convivência com que os governos citadinos afagam o mercado imobiliário, às custas de marcos legais questionáveis, desprezo à democracia e à consequente reprodução de uma cidade de segregação e conflitos.

## **7.2 Rio de Janeiro: Porto Maravilha... para quem?**

### **7.2.1 Breve histórico do Porto do Rio de Janeiro**

A cidade do Rio de Janeiro foi, a partir de 1763, a capital do Brasil durante quase 200 anos. Seu porto, a gênese da cidade, foi a principal porta de entrada dos colonizadores, das mercadorias vindas da Europa e dos escravos, como também a porta de saída dos produtos brasileiros para a metrópole portuguesa. Essa posição foi fortalecida em janeiro de 1808, com a “abertura dos portos para as nações amigas”. O contexto da época trouxe a família real para o Rio de Janeiro, que então se tornou a capital do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Essa foi a estratégia arriscada engendrada por Portugal, que temia a invasão napoleônica. A essa medida, várias outras se seguiram, permitindo aos brasileiros acesso à cultura, livros, e às relações comerciais com outras nações, agora sem o monopólio de Lisboa. A entrada dos viajantes pelo porto, ao longo da Baía da Guanabara, seguido logo depois pelo Largo do Carmo<sup>15</sup> na região central da

---

<sup>15</sup> O Largo do Carmo, inicialmente Várzea de Nossa Senhora do Ó, é hoje a Praça XV, nome dado em 1910 como homenagem à Proclamação da República no Brasil. Foi também o principal ponto de desembarque e comércio de escravos, atividade que foi transferida em meados de 1770 para o Cais do Valongo.

cidade, onde foi erguido o Paço Imperial, causava boa impressão, fazendo desses lugares pontos de encontro das elites da época. A abertura do porto para o comércio com a Inglaterra intensificou as atividades portuárias, lideradas pelo café. O comércio de escravos também foi intenso, fazendo do Rio de Janeiro a cidade com o maior volume desse comércio no mundo da época (SOARES, apud BROUDEHOUX e MONTEIRO, 2017).

Na segunda metade do século XVIII, devido à falta de moradias, muitas famílias de trabalhadores do porto já haviam se acomodado nas instalações do porto ou em seus arredores, em condições bem precárias. As preocupações sanitárias do governo do Rio de Janeiro elegeram esses moradores como alvo de uma operação “sanitizante”, expulsando brutalmente essa população que, sem ter para onde ir, em expressivo número foram morar no atual Morro da Providência, dando início assim, à primeira favela carioca (FERREIRA, 2010). No final desse mesmo século XVIII, a região portuária já era uma área isolada e menos importante para a cidade, que concentrava seus esforços e recursos no “embelezamento das áreas centrais. A exemplo de outros portos de grandes cidades pelo mundo, o porto do Rio de Janeiro evocava a imagem de uma área suja, escura, degradada e violenta (GIANNELLA, 2013). O século XIX trouxe a independência da maioria das nações da América Latina, incluindo o Brasil. O país se alinha ao liberalismo inglês e ao imperialismo do livre comércio. O que significa também dizer que o Estado brasileiro decide que quer se tornar liberal, obedecendo à hegemonia inglesa. Na esteira desse regime os interesses privados dão sequência ao processo de ocupação da zona portuária do Rio de Janeiro, principalmente os fazendeiros e negociantes de café do Vale do Paraíba que, desde a abertura dos portos, souberam se articular ao mercado mundial. As décadas de desinteresse urbanístico pela região portuária já mostravam suas consequências na degradação do centro da cidade, com a mudança das classes abastadas para os subúrbios, e das classes médias para as zonas intermediárias (ibidem). As elites, no entanto, não poderiam renunciar ao centro da cidade, que também abrigava, próximo da zona portuária, o terminal ferroviário e as instalações mercantis, o que incentivou o surgimento de várias propostas para a zona portuária entre os últimos anos do século XIX e início do XX. Após muitas propostas e promessas não concretizadas, coube ao prefeito Pereira Passos, com clara inspiração Haussmaniana, uma série de intervenções nas zonas central e portuária da cidade.



Essas intervenções se preocupavam com uma aparência de cidade moderna, civilizada e higiênica. Foram abertas vias largas e retas para veículos motores, em lugar de ruas estreitas, as moradias tidas como insalubres foram destruídas e seus moradores, pobres e negros, expulsos, com a justificativa da necessidade de se proteger os outros moradores (considerados mais dignos) da propagação de doenças e epidemias

Figura 7. Mapa histórico da Cidade do Rio de Janeiro, mostrando o Cais do Valongo e a área portuária, antes do aterro.



Fonte: Arquivo Nacional

. Essa medida, sem surpresa, contribuiu para o aumento da população das favelas do Morro da Providência (BROUDEHOX e MONTEIRO, 2017). Para o porto, a solução encontrada foi a retificação e o aterramento de uma área de 175 mil metros quadrados, entre a Praça Mauá e o Canal do Mangue, concluído em 1910, que se somou a aterros anteriores, com material proveniente do arrasamento do Morro do Senado. Novos aterros se sobrepuseram a este, como o Píer da Praça Mauá, que hoje sustenta o Museu do amanhã. De qualquer forma, foi a reforma de Passos que delineou o Porto como hoje é conhecido, definindo duas áreas portuárias distintas, a “de cima” e a “de baixo” (GIANNELLA, 2013).

Cinco décadas depois, em 1960, o Rio de Janeiro deixa de ser a capital do governo Federal, que foi transferida para a recém-construída Brasília. Ao mesmo tempo, no desenrolar das atividades industriais no Brasil desde os anos 1930, a cidade de São Paulo toma a dianteira do processo de industrialização como também se torna a capital financeira do país. Esses fatos impactaram negativamente o Rio de Janeiro, que passou a

conviver com vários prédios vazios na região portuária e dificuldade em manter ou atrair sedes de empresas e bancos. O porto carioca sofre novos golpes na segunda metade dos anos 1970, com a desindustrialização, que reduz as atividades portuárias, como também com a “containerização”, que exigia modernas instalações para suas operações, transferindo-as, dessa forma, para os setores mais distantes da Baía da Guanabara. Para completar o quadro de abandono, a década de 1980 traz o êxodo das classes médias para os subúrbios e novos bairros, principalmente para a zona oeste, reduzindo a população da área portuária, abrindo espaço para ocupações ilegais nos prédios desocupados (BROUDEHOUX e MONTEIRO, 2017).

Figura 8. Porto do Rio de Janeiro em 1967, após o aterro e a retificação do cais, entregue em 1910



Fonte: Word Press.com

Concluindo este breve relato histórico, a área portuária do Rio de Janeiro sempre foi um espaço à margem, nunca de fato se agregando e sendo parte da cidade. Foi por décadas considerado como um espaço utilitário, um setor de serviços oculto numa área técnica longe dos olhares. Em sua história, por estar ao mesmo tempo perto e longe da área central, serviu para ocultar convenientemente dos olhares da elite, atividades econômicas menos nobres, porém necessárias à livre reprodução do capital, como o comércio de escravos (Ibidem).

### 7.3 A Intervenção, um olhar para o futuro e a negação do passado

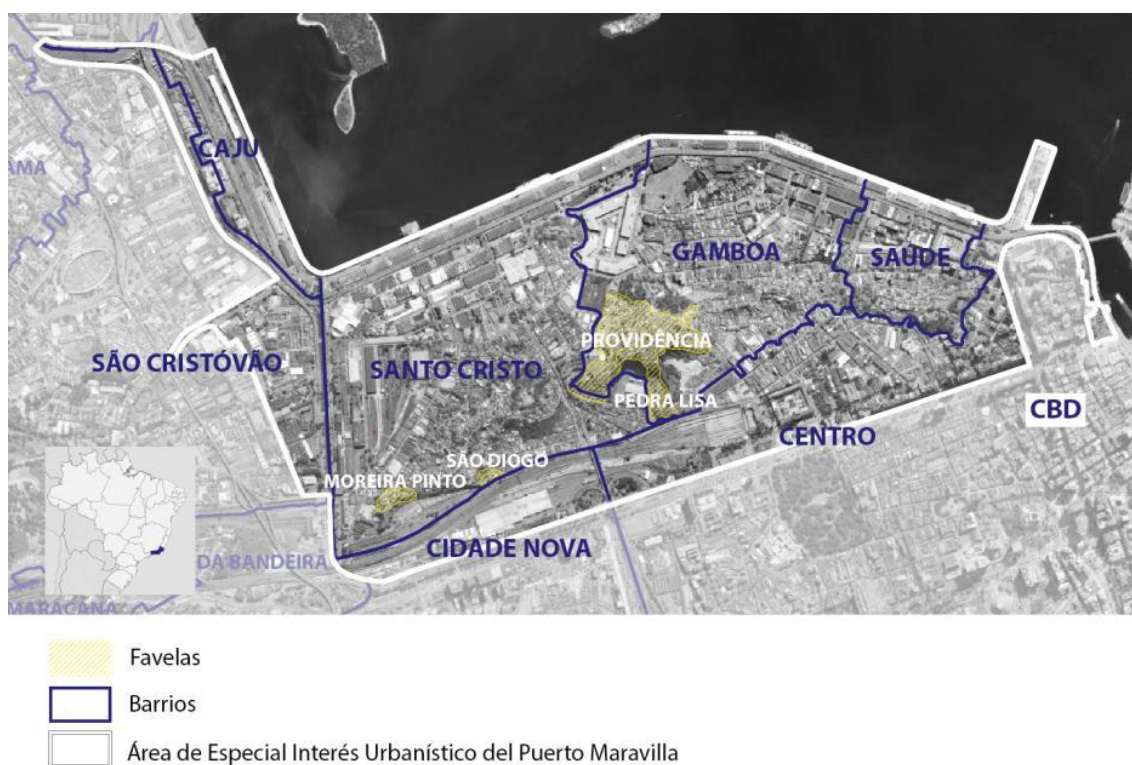
Vimos que a origem da primeira favela do Rio de Janeiro surgiu no século XVIII, com a ocupação parcial do Morro da Providência. As políticas sanitizantes de então, à semelhança do que ocorreria logo depois em São Paulo e em muitas outras capitais latino-americanas, reconheciam na pobreza e precariedade das moradias miseráveis um perigo de saúde pública e um desconforto, sem, no entanto, se dar conta do problema social e habitacional. Com isso, como já visto, os moradores pobres, em sua maioria negros, da região portuária foram expulsos para dar lugar a “usos mais nobres”, sem qualquer apoio do Estado que os rejeitavam. Veremos adiante que, a despeito de serem os criadores de um grande arsenal cultural que hoje caracteriza o Rio de Janeiro, o tratamento reservado aos afrodescendentes e pobres pouco se alterou no projeto do *Porto Maravilha*.

No decorrer das décadas de 1980 a 2000, inúmeros foram os projetos para a revitalização do Porto e seus arredores. Falava-se muito em “recuperar o porto para os cariocas”, ou de “resgatar o contato do carioca com o mar”, como se já não o fossem os que lá já moravam. Embora numerosos, nenhum dos planos saiu do papel antes de 2009. Nesse ano, um ato solene no Píer da Praça Mauá, reunindo os representantes dos três poderes, lança o Projeto Porto Maravilha, na administração do prefeito Eduardo Paes. Com dois grandes eventos mundiais se aproximando, a Rio+20 (Terceira Cúpula da Terra) em 2012, a Copa da FIFA de 2014 e as Olimpíadas de 2016, essa união em torno de fazer do Rio uma cidade mundial surge como uma promissora situação para enfim integrar o Porto à cidade. Embora essa iniciativa tenha se dado 20 anos depois dos primeiros movimentos de Porto Madero e 17 anos depois das Olimpíadas de Barcelona, as semelhanças são inegáveis (FERREIRA, 2010). Conforme Giannella (2013), as menções ao caso de Barcelona pelos gestores do projeto eram feitas abertamente. É um país latino-americano, mais uma vez, importando uma solução europeia bem-sucedida, ignorando que seu sucesso não se deve à solução em si, mas a todo o processo social e histórico que a precede, processo esse que é particular ao caso catalão.

O projeto carioca prevê a completa remodelação da Praça Mauá, estendendo-a até a beira do mar, a construção de um museu cujo projeto teria que ser assinado por um nome de reconhecimento mundial, no caso, Santiago Calatrava, o mesmo arquiteto que assinou a Ponte da Mulher, do Porto Madero, em Buenos Aires. As intervenções se

estendem da Praça Mauá até a Av. Francisco Bicalho, numa área de 490 hectares, como se vê na figura abaixo.

Figura 9. Área de intervenção do projeto Porto Maravilha



Fonte: Santos Junior et al, apud Wernek

Tido como a maior parceria público-privada (PPP) até então no Brasil, o projeto ainda inclui a completa renovação das infraestruturas de água, esgoto, energia elétrica, gás e telecomunicações. O elevador da Avenida Perimetral, que há sessenta anos escurecia e desvalorizava essa região, foi demolido. Em seu lugar estão previstos túneis e um novo sistema viário, além de uma linha de VLT (veículo leve sobre trilhos) como opção atraente de transporte coletivo. O automóvel particular seria, então, um elemento secundário numa paisagem criada para a valorização da convivência entre as pessoas e o desfrute dos atrativos da Baía da Guanabara. Nas apresentações do projeto fala-se muito em sustentabilidade, como também se afirma que, a cultura, o turismo, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável são, não apenas prioridades, mas o próprio fundamento do projeto. As intervenções ainda incluem ciclovias que se pretendem como modelo para toda a cidade, como também a remoção de alguns dos antigos armazéns que bloqueiam a vista da baía. Os olhares do projeto também se despertam para o patrimônio histórico



representado pelos morros da Conceição, da Gamboa, da Saúde e Morro do Pinto, onde pretende-se restaurar as construções e o traçado urbano colonial ainda parcialmente conservado, como forma de valorizar os espaços coletivos.

Figura 10. Praça Mauá revitalizada, com o Museu do Amanhã concluído e a Ponte Rio-Niterói ao fundo.



Foto: Mario Ortiz

Figura 11. Aspectos da Praça Mauá e Museu do Amanhã.



Aspecto da Praça Mauá

Aspecto externo do Prédio do Museu do Amanhã

Fotos: Acervo do autor

Contudo, o grande trunfo da PPP reside na intenção de venda do potencial construtivo em lotes da região portuária que, conforme depoimento do professor e

arquiteto Carlos Murdoch, representam cerca de 60% dos 490 hectares que formam o território da intervenção. A lei que cria e descreve a PPP Porto Maravilha permite a construção de prédios com até 50 andares sobre uma base fundiária menor do que a exigida no restante da cidade. Ou seja, os 11,1 bilhão de Reais (incluindo os 1,1 bilhão do custo do VLT) necessários para as obras de intervenção do Porto Maravilha seriam obtidos através da venda dos chamados CEPAC's (certificado de potencial adicional de construção)<sup>16</sup>. O leilão desses papéis, no entanto, teve um único comprador, a Caixa Econômica Federal (SANTOS et al, 2020). Trata-se de um banco público centenário, tradicionalmente um agente financiador de programas habitacionais e gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que é um fundo formado com depósitos compulsórios de trabalhadores e empregadores, destinado principalmente a proteger os trabalhadores em caso de demissão sem justa causa. Outras situações específicas, como a compra de uma unidade habitacional, também permitem o acesso do trabalhador a esse fundo.

A nós, nos parece que já havia desconfianças dos próprios gestores do projeto de que o leilão dos CEPAC's não teria o sucesso esperado, e a compra de todos os lotes de títulos pela CEF foi uma estratégia arriscada e especulativa, na esperança de que, depois das obras já adiantadas, seria possível revendê-los ao mercado imobiliário, que então estaria mais disposto a investir numa região que guarda séculos de estigmatização. Contudo, o retorno dos investimentos continua incerto, dificultando qualquer justificativa de se colocar em risco bilionário um fundo destinado aos trabalhadores.

O processo liderado pela prefeitura do Rio de Janeiro centraliza suas atenções e objetivos no futuro imediato, em que o Rio seria sede de eventos mundiais já confirmados, e ao futuro mais distante e subjetivo, no sentido de tornar o Rio uma cidade mundial, atraente para empresas, para mais turistas e para mais eventos e investimentos privados. Contudo, para além do risco de um investimento tão alto com papéis especulativos, o projeto de transformar o antigo porto num cartão postal e porta de entrada da cidade apresentam contradições que, diferente do discurso inclusivo oficial, na verdade guardam

---

<sup>16</sup> O CEPAC é um instrumento criado pelo Estatuto da Cidade, que permite ao município negociar o potencial adicional de construção dentro de uma área de PPP. São normalmente negociados em leilões e podem ser revendidos depois no mercado especulativo. A cidade de São Paulo, por exemplo, teve casos de grande sucesso com essa estratégia, que requer um mercado imobiliário dinâmico e competitivo.

o potencial de gentrificação urbana e expulsão das populações originais, por conta de uma clara tentativa de “branqueamento” e elitização de moradores e frequentadores.

Por outro lado, pouco se fala sobre o passado, sobre o patrimônio histórico que o Porto guarda e representa, ou sobre o patrimônio cultural material e imaterial que as construções do porto abrigam, como o samba, a capoeira, o artesanato e o carnaval, ou mesmo sobre os seus criadores e protagonistas, os habitantes negros da região portuária e das favelas dos morros ao redor. O projeto parece ir no sentido contrário. Ou seja, quando o discurso oficial afirma que a intenção é “resgatar o porto e o mar para os cariocas”, deixa claro que os habitantes originais da área não seriam os “cariocas” mais apropriados para a nova imagem que se deseja para o local. Mesmo essa “nova imagem” não é gerada senão a partir de ícones pós-modernos e de transformação do espaço, que dialoga com experimentos internacionais, como nos casos de Barcelona e Buenos Aires, de recuperação urbana e *waterfronts*, que convocam para sua viabilização práticas especulativas (Ibidem) próprias do mercado, incapazes de gerar a inclusão social ou o respeito pela história. A adoção da figura legal de uma PPP, com sua característica mercadológica e especulativa, transforma a área de intervenção numa negação da estrutura urbana híbrida da cidade do Rio de Janeiro, caracterizada tanto pela alternância espacial de sua paisagem urbana quanto pelos padrões desiguais e combinados de organização social e econômica (ibidem). Ou seja, ao invés de resgatar um espaço estigmatizado para o convívio de toda a população, busca-se, através da criação de “ilhas de primeiro mundo”, sua elitização. Prova disso é o insólito gabarito do novo *waterfront* planejado que, com uma fileira de prédios de aço e vidro da altura de 50 andares, esconderia a desconfortável visão da favela do Morro da Providência. Não faltaram, todavia, esforços do governo no sentido de afastar, reduzir e ocultar as populações negras e pobres. Os residentes em imóveis informais de interesse do mercado imobiliário foram removidos. Também o foram mais de 400 famílias que há muito viviam em assentamentos consolidados, além de 200 famílias do Morro da Providência e mais 30 famílias da favela Pedra Lisa. Esse número seria muito maior, não fosse a mobilização das comunidades em resistir à pressão dos governantes (SANTOS et al, 2020).

Figura 12. Aspectos dos galpões antigos do porto, transformados em atrações culturais e turísticas.



Fonte: Fase

O projeto Porto Maravilha, três vezes maior que toda a extensão de Porto Madero, encontrou obstáculos durante os anos de sua implantação, que não permitiram o mesmo sucesso do caso argentino. Vamos falar brevemente de dois deles: a forte estigmatização territorial e a crise política e econômica a partir de 2014.

Como já foi dito, a zona portuária tem, no imaginário do carioca, sua imagem ligada a lugares escuros, pobres, insalubres e violentos. Um local estigmatizado é um local indesejável e rejeitado, ligado à desintegração social. Esse estigma se estende à população que vive nesses espaços, que passam a ser desqualificadas e a ter muitos problemas para sua inclusão na sociedade (WACQUANT, 2007, apud BROUDEHOUX e MONTEIRO, 2017). Contudo, a intenção do projeto Porto Maravilha era o de repovoar o local, à época com 30 mil habitantes, em sua maioria negros e pobres, com uma nova população de 100 mil pessoas de alto poder aquisitivo, majoritariamente brancas. No entanto, modificar a imagem de um território, embora seja uma medida urgente, leva tempo para reverter o imaginário da população. Ou seja, para despertar o interesse das classes médias e altas por morar na região portuária, não basta sua excelente localização, ao mesmo tempo perto e longe do centro, como já dissemos. É necessário que as imagens que sintetizam o Porto Maravilha encontrem identificação nesse público-alvo, que ainda



tem em seu imaginário o descaso público e a precariedade do bairro (MESENTIER e MOREIRA, 2014).

Por outro lado, conforme demonstra pesquisa conduzida pelo Observatório das Metrôpoles, a adesão comercial foi mais significativa, embora ainda em ritmo menor do que o esperado (WERNECK e SANTOS JR, 2018). Reportagem do jornal “O Estado de São Paulo” de 22/08/2018 confirma essa tendência, trazendo relatos de especialistas de que a ocupação residencial de Porto Maravilha, embora fundamental para o sucesso do empreendimento como um todo, se dará em ritmo muito mais lento do que o esperado inicialmente.

Aliado a isso, o período de implantação do projeto atravessou a crise política e econômica nacional a partir de 2014, como também a grave crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, os edifícios comerciais de alto padrão, centros de compras e condomínios residenciais verticais não saíram do papel, ou tiveram suas obras paralisadas e vendas suspensas. Com isso, a CEF também encontrou muitas dificuldades para revender os CEPAC’s, o que causou atrasos nos pagamentos das obras e nos serviços de manutenção de toda a área da PPP. Até o momento, o número de obras e empreendimentos licenciados é baixo para a escala e retorno pretendidos do projeto, e menor ainda é o número de empreendimentos que consomem os CEPAC’s, o que em muito dificulta a sustentabilidade financeira do projeto (Jornal “Rio On Watch, 23/12/2019 e Relatório CDURP, 2020)

Concluindo, os dois casos estudados de Argentina e Brasil, ainda que tenham entre si as diferenças culturais e o intervalo de 20 anos, pertencem à mesma matriz ideológica, têm os mesmos propósitos e estão repletos de contradições sociais. O caso argentino, aparentemente, teve uma gestão mais objetiva e maior adesão do mercado, o que lhe permitiu sucesso na venda dos lotes e o consequente financiamento privado para as obras de infraestrutura e dos equipamentos comunitários, como parques e recursos culturais. O caso brasileiro foi surpreendido por duas crises contemporâneas, uma nacional e outra local. As dimensões de Porto Maravilha são o triplo das de Porto Madero, suas intervenções viárias e de infraestrutura, como também seus equipamentos culturais são mais ousados e mais caros.

As críticas a Porto Madero se concentraram na falta de interesse do projeto pelas classes menos favorecidas, ainda que no discurso se dissesse o contrário. Os gestores sempre chamaram a atenção para a grande porção de áreas de uso público do projeto portenho, que seriam para uso livre de toda a população. Na prática, porém, a valorização das terras em torno das intervenções garantiu que o acesso às moradias se desse apenas pelas classes mais favorecidas, como também as lojas e restaurantes ao longo dos espaços públicos não ofereciam artigos e serviços senão para os mais favorecidos. Para reforçar essa hipótese, temos a remoção dos habitantes de Villa Rodrigo Bueno, assinada por Mauricio Macri, então secretário de Desenvolvimento Urbano de Buenos Aires (PÁEZ e LUSTOZA, 2014). Grande parte das críticas também se deve às características especulativas e elitistas do projeto, que tinha por objetivo principal a projeção espetacular de Buenos Aires no cenário mundial, tentando vender a cidade como uma mercadoria.

No caso brasileiro, as críticas foram mais abrangentes. Muito se falou também sobre a espetacularização e as tentativas de, não só projetar a cidade do Rio de Janeiro como também de ressignificá-la no imaginário local e mundial, através de uma nova estética de paisagem e da criação de espaços de primeiro mundo. Contudo, percebe-se que as críticas mais ásperas se devem à manutenção e aprofundamento das desigualdades sociais, mas sobretudo ao desprezo e prováveis tentativas de tornar invisíveis os papéis da cultura negra e da diáspora africana na configuração da zona portuária por séculos. Essa intenção não deixa dúvidas quando se percebe o viés elitista e branqueador na montagem de todo o projeto. Não só os interesses do mercado foram priorizados na privatização de toda a intervenção, mas principalmente a construção da imagem de cidade neoliberal para o mundo, ao aproximar a intervenção dos modelos internacionais, num novo padrão de empreendedorismo urbano disseminado a partir dos anos 1980 (Harvey, 2005, apud SANTOS JR et al, 2020). As medidas sugerem que, para as elites cariocas, a imagem da cidade neoliberal está associada a uma população branca que não vive e nem conhece a pobreza. Daí a preocupação em ressignificar o *waterfront* e em remover ou esconder as favelas.

#### **7.4 Algumas Notas sobre o assim chamado “Urbanismo Estratégico**

Fomos breves nos relatos das intervenções de Brasil e Argentina sob os conceitos e preceitos de uma mesma teoria urbana. Contudo, faz-se necessário um aprofundamento

nas teorias e expectativas que moveram essas duas iniciativas, muito parecidas entre si, posto que se alimentaram das mesmas promessas do chamado “Urbanismo Estratégico”. Esse é um conceito construído através de vários autores, mas difundido principalmente através de instituições mundiais, a partir de textos encomendados de Borja e Castells, por estas mesmas instituições, publicados em 1996 por ocasião do Habitat II, em Istambul. O modelo tecnocrata – autoritário do modernismo, que entregava poderes quase divinos a um único urbanista ou a uma pequena equipe deles, há muito já encontrou seus limites e já mostrou seus frutos, tendo em Brasília talvez seu maior laboratório. Para a América Latina, a fase de criar novas cidades também já ficou para trás na história, aliás, a fundação de novas cidades talvez neste momento faça pouco sentido na maior parte do mundo urbanizado. Uma boa parte dos urbanistas de hoje entendem que a cidade deve se ajustar às pessoas, e não o contrário, e que o sentimento de pertencimento deve ser aprofundado nas populações urbanas, criando cidades acolhedoras, acessíveis e igualitárias quanto às oportunidades e às divisões dos ônus e bônus dos processos de urbanização. Contudo, o pensamento dos catalães convocados pela ONU, foi buscar seu embasamento em conceitos oriundos do mundo empresarial (VAINER, 2000). Ou seja, no mundo globalizado, liderado pelas forças do mercado e da financeirização, as cidades devem atrair investimentos de capital e tecnologia, ao mesmo tempo em que oferecem serviços de alta qualidade e preços competitivos. No entanto, se um número relevante de cidades precisa disputar esses investimentos, estamos no campo da competição, onde as cidades passam de entes políticos a mercadorias, que se colocam à venda no mercado mundial. A proposta formulada para preencher o vazio deixado pelo urbanismo moderno, portanto, é a de transformar a cidade numa empresa, tanto quanto em uma mercadoria.

Para defender esse modelo, os consultores catalães se apoiam, principalmente, no exemplo das transformações no antigo porto e em vários pontos da cidade de Barcelona, por ocasião da preparação para as Olimpíadas de 1992. Na descrição de Monclus:

En cualquier caso, parece evidente que la experienciade Barcelona se ha convertido en una especie dereferente y modelo, sobre todo en el entorno de los poderes locales y de los urbanistas de otras ciudades europeas y latinoamericanas. Como señala D. McNeill desde una perspectiva crítica, la “Nueva Barcelona”, es una ciudad considerada como “eficiente, limpia, culta”...

(MONCLUS, 2003)

Assim, como se os últimos 500 anos de experiencias latino-americanas de experiência e convivência em cidades para nada se aproveitam, ou como se, no

continente, não se encontrassem pesquisadores e urbanistas de qualidade e de um longo histórico de críticas e sugestões “autóctones”, várias delas muito apropriadas e dirigidas às realidades locais, lideranças políticas (e não as técnicas) do continente decidem, não pela primeira vez, importar uma fórmula “mágica” de cidade, que certamente se tornaria num atalho para o desenvolvimento e a solução de todas as crises urbanas, sociais e até mesmo econômicas. Assim, em existindo a “crise”, seja como uma realidade, ou simplesmente como uma consciência coletiva, o caminho está aberto para reunir diferentes lideranças que, mesmo que pensem a cidade de formas diferentes, não se furtariam a participar de discussões em torno de assuntos como: a degradação do centro histórico, a debilidade da infraestrutura, inclusive da mobilidade urbana, entre outros. Qual grande cidade latino-americana não sofre desses males? E qual a população, sobretudo das classes médias, não teria a apresentar demandas urgentes para tais problemas? Assim, forma-se um consenso, ou seja, as condições para uma trégua, em nome de uma crise ou de uma consciência de tal, criando-se assim, uma convergência em direção a um projeto de cidade.

Tal projeto é ambicioso. Seu objetivo é criar grandiosos monumentos, atrair investimentos e turistas globalizados, dotar a cidade de uma nova estética e beleza plástica nos novos prédios e novas praças, jardins e parques. Para se tornar competitiva, é indispensável que exista um aeroporto internacional bem equipado, próximo a hotéis de alto padrão, centros de convenções e de grandes feiras, além de serviços de alto padrão, a preços competitivos, oferecidos por equipes bilíngues, no sentido de orientar os turistas ou investidores sobre as especificidades locais. O objetivo dessas transformações não se reduz a apenas tornar a cidade mais atraente e competitiva no cenário globalizado, mas também visa criar e aprofundar, no imaginário da cidade, o orgulho “patriótico” (aqui não mais nacional, mas cidadão) e aguçar o sentimento de pertencimento à cidade. Não nos esqueçamos de que estamos ainda dentro de uma trégua social, que precisa ser substituída pelo patriotismo, para prolongar essa “paz social”, de modo a criar as bases permanentes para a aceitação da aliança público-privada. De fato, estamos aqui substituindo a criação de espaços direcionados ao compartilhamento, aos encontros e às relações sociais e manifestações políticas, por espaços cujos objetivos e as belas estéticas são definidos pela lógica do lucro. De fato, também é sabido que o modelo antigo do urbanismo modernista, repetidas vezes se valia das teses tayloristas. Ou seja, o urbanismo se valia da fórmula da produção industrial, que visava a eficiência. Num paralelo, podemos assim chamá-la de

cidade-fábrica, ou, da mesma forma, de cidade-empresa? Em certa medida, talvez. Porém, não concordamos com Monclus (2003), que entende ser este um movimento cíclico, que conserva elementos do ciclo anterior, como se fosse uma continuidade, sofrendo atualizações. A questão não se baseia num movimento pendular, mas sim nas noções e conceitos do movimento moderno, como racionalidade, ordem e funcionalidade, sendo substituídas por uma investida que se apropria da cidade em seu conjunto, no sentido de transformá-la numa empresa, apoiando-se em conceitos como produtividade e competitividade, de modo a subordinar a cidade aos objetivos e à lógica do mercado, como afirma Vainer (2000). Contudo, o urbanismo estratégico guarda uma semelhança com a cidade modernista, no que se refere à importância central da participação estatal. Este último, contava com investimentos estatais na sua totalidade. O primeiro, acusa a incapacidade de investimento do Estado e propõe uma cooperação. Daí o termo “público-privado”. Na verdade, da mesma forma que não há neoliberalismo sem estado, também o urbanismo estratégico não acontece sem o setor público. Embora disposto a investir pesadamente na produção de produtos imobiliários e em outros recursos que tornem a cidade ou parte dela, atraentes e competitivas, a iniciativa privada precisa de leis flexibilizadas, de modo a amplificar o lucro sobre a exploração imobiliária. Assim, ao permitir que dentro de um determinado setor urbano, por um intervalo de tempo determinado, um pequeno grupo de investidores sejam beneficiados com limites maiores dos índices de ocupação e aproveitamento, por exemplo, o setor público permite uma relevante maximização dos lucros pelo mercado imobiliário. Além da flexibilização das regras em benefício de poucos, o setor privado também entra com a provisão de terras que pertencem ao governo para parques, para áreas de uso público e comum e para as construções, sendo que estas últimas serão compradas pelos setores privados, quase sempre com muitas facilidades.

Com a construção de um discurso a partir do exemplo do neoliberalismo, onde o Estado é enfraquecido em termos de recursos para investimentos, por isso dependente dos atores privados, em decorrência também enfraquecido politicamente, o mercado direciona a intervenção estatal no sentido de seus interesses, subordinando, portanto, o poder estatal aos seus interesses no ambiente urbano. O mercado passa a definir onde, quanto e quando os investimentos urbanos ocorrem e, principalmente, para quem. Essa estratégia é particularmente perversa para as cidades e sociedades da América Latina, ao passo que não constrói cidades inclusivas, nem com a intenção de compartilhar uma

provável prosperidade com seus habitantes. A lógica do lucro não é distributiva, mas sim, concentradora. No exemplo de Porto Madero, as lojas, restaurantes e moradias de alto padrão, não contemplam os moradores que ali estavam antes da intervenção, e nem as torres de escritórios que desrespeitam (legalmente) todos os índices urbanísticos<sup>17</sup>, estarão ao alcance dos empreendedores locais. No exemplo de Porto Maravilha, cria-se um enclave, uma “ilha de desenvolvimento”, com altos investimentos, que é terceirizada para a administração e exploração privada, como se a prefeitura tivesse vendido essa parcela da cidade para tanto.

Ainda no caso carioca, foi necessário que um banco público comprasse todo o potencial de direito de construção acima dos limites legais normais, com recursos do FGTS, um fundo que pertence aos trabalhadores, para a sua viabilização. No balanço de investimentos público-privados, o quesito “habitação social”, a princípio defendido pelo, hoje extinto, Ministério das Cidades, recebeu apenas 0,002%. Ou seja, conclui-se que uma boa parte da comunidade local tenha sido removida, assim como os administradores dessa intervenção urbana enterraram a ideia de moradia popular no centro da cidade.

A transformação de uma cidade para o modelo empresarial e a sua consequente “venda”, encontra estreitos limites num continente dependente. O urbanismo estratégico surgiu nos países centrais, como resposta à reestruturação produtiva que teve início ainda nos anos de 1970. As cidades que tiveram por décadas sua prosperidade baseada no setor secundário, se viram obrigadas a fazer uma transição para o setor terciário, além de lidar com a herança de grandes extensões de terras e de instalações em locais estratégicos, deixados pelas indústrias ou instalações portuárias. Políticas públicas, geradas localmente, a nível nacional ou, no caso europeu, políticas implementadas e apoiadas pela União Europeia, através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, em muito facilitaram e incentivaram as iniciativas de renovação em diversas cidades, em setores como habitação, meio ambiente, saneamento e cultura, incluindo projetos de regeneração urbana. O apoio a esses projetos também incluía a requalificação e o aperfeiçoamento profissional e iniciativas para geração de emprego e renda, como o apoio a pequenas e médias empresas (SOMEKH, CAMPOS, 2005). Cerca de dez anos depois, as cidades da

---

<sup>17</sup> Embora os instrumentos urbanísticos sejam afrouxados nas operações urbanas citadas, por questões de paisagem urbana, fixam-se gabaritos máximos para determinadas quadras, como ocorreu nos dois casos abordados. Seria injusto, então, confundir a flexibilização das regras com uma total liberdade construtiva.

América Latina passaram a enfrentar o mesmo desafio, porém, numa posição muito menos confortável em relação aos países centrais. Os países da América Latina não contam com instituições de união e cooperação, nem com agências e fundos destinados a solucionar, ou ao menos mitigar, os efeitos causados pela precoce desindustrialização. Também não se tem notícias de políticas perenes de investimentos urbanos coordenados regionalmente ou nacionalmente, que tratem, ao mesmo tempo, das questões de habitação, formação e requalificação profissional e da renovação urbana, entre outras. Essas iniciativas ocorrem e ocorreram em alguns países, como Uruguai, Colômbia e Brasil, mas isoladamente, e muito raramente de forma coordenada e perene, de forma a alcançar um país ou um grupo de países por inteiro.

O alcance do planejamento estratégico já havia encontrado seus limites antes da virada do século XX ao XXI, mesmo na Europa. No caso de Puerto Madero, devido à boa gestão do projeto, a cidade de Buenos Aires, inegavelmente ganhou, sem desembolso público, espaços de alta qualidade. Além disso, a cidade, que já era uma das mais visitadas das Américas, ganhou mais um ponto de atração turística. Porém, inegável é, da mesma forma, a gentrificação, que acabou por expulsar a população original para áreas mais distantes. Os bares e restaurantes caros, assim como os escritórios e moradias de alto padrão, claramente são uma amostra de que essas estratégias de renovação urbana (e imobiliária) estão a serviço apenas das classes dominantes, e não são formuladas para criar vetores de redistribuição de renda. Ao contrário, elas desarticulam os agentes sociais e não enfrentam as questões importantes, como a alta desigualdade e a inclusão social. O neoliberalismo urbano, no caso de grandes intervenções baseadas no formato público-privado, fortalece o poder de fogo dos capitais imobiliários. Embora esse fortalecimento de um mercado específico possa ser benéfico para setores importantes, como a construção civil, também significa que é o mercado imobiliário quem vai dar as cartas para as políticas e decisões de transformação da cidade, inclusive moldando a legislação conforme sua conveniência e atropelando, subjugando e enfraquecendo o poder municipal. Nossa posição aqui não deve ser entendida como contrária à participação do setor privado nas decisões da gestão urbana, muito pelo contrário. Ademais, espera-se que outros setores da sociedade participem dessa gestão, como conselhos de bairro, cooperativas, associações, universidades e outras formas de organizações sociais representativas. Essa nos parece a forma participativa de criar o sentimento de

pertencimento da sociedade em relação à cidade, tendo sempre o governo como ente regulador das propostas e das disputas.

Da forma como as estratégias urbanas público-privadas estudadas foram organizadas, foram ouvidos os consultores catalães, que deram voz ao mercado, num processo de criação de enclaves urbanos desenvolvidos de luxo, voltados para o capitalismo globalizado, na expectativa de atrair empresas, visitantes e usuários solváveis. Por não atenderem à exigência da solvabilidade, os pobres, os imigrantes pobres e toda a população que depende de políticas públicas para ascender a uma moradia digna ou a uma boa escola, entre outros bens e serviços urbanos, não se qualifica para ser ouvida e nem para usufruir dos novos espaços criados. Dessa forma, tendo o mercado como protagonista e um governo enfraquecido e rendido, sem instancias regulatórias, os abismos entre regiões e cidades privilegiadas e esquecidas aumentam, causando efeitos econômicos e sociais danosos e duradouros.

## **7.5 Considerações Finais**

O discurso neoliberal, que pretende transformar o público e o comum em propriedades privadas, como os serviços de saúde e educação, a água, o saneamento básico e outras formas de infraestrutura, além de praças e parques, se fez presente no solo urbano pelo movimento do urbanismo estratégico. A cada dia os espaços urbanos cedem a essa pressão, trazendo para o chão das cidades os cercamentos, a individualização e a impessoalidade. Como afirmam Tonucci e Magalhães (2017), “há uma ligação entre a globalização, a macroeconomia e a produção do espaço urbano, sobretudo nas metrópoles, fazendo do urbano um tipo de agenciador e mediador do neoliberalismo.”

Nessa mesma linha, trouxemos dois casos em que grandes cidades do Cone Sul, alvo de turistas de todo o mundo, fizeram suas opções pelo “urbanismo estratégico”. Nos dois exemplos, os projetos de renovação portuária se inspiram no modelo de Barcelona. O objetivo dessas intervenções foi o de atrair grandes investimentos imobiliários privados para a renovação desses espaços. No caso argentino, aparentemente mais bem sucedido, prédios comerciais e residenciais de alto padrão disputam a paisagem com as altas torres de escritórios. Questões históricas foram em boa parte observados, como também de perspectiva e observação urbana, como o corredor que liga o parque à Casa Rosada, em Buenos Aires. Ainda assim, os dois casos provocaram a gentrificação e a elitização dos



espaços públicos e privados, com a expulsão de suas populações originárias. No caso do Rio de Janeiro, alguns autores citam a tentativa de “branqueamento” das populações portuárias, ao desalojar a população negra e direcionar a oferta, no mesmo local, de apartamentos para a classe de alto poder aquisitivo.

No capítulo seguinte, vamos discutir como as assimetrias internas podem ser utilizadas para a manutenção da hegemonia das elites agrárias, como também a utilização extrema, não necessariamente legal, do instituto da propriedade privada, abre os caminhos para a instalação de medidas neoliberais, desintegrando direitos e espaços que deveriam ser e continuar sendo acessíveis por todas as comunidades. Embora este trabalho reconheça que esta tendência é mundial, aqui nos interessa como esse fenômeno ocorre em contextos periféricos, de formação socioespacial específicas.

## **8 As Iniciativas contra hegemônicas: há reforma urbana ou territorial possível?**

O arquiteto argentino, também professor e teórico, Adrian Gorelik afirma que o capitalismo dita e normatiza as relações da sociedade com o território, tornando impossível uma reforma urbana ou territorial que não seja precedida por uma mudança política. Essa não é uma boa notícia, dado que já reconhecemos o capitalismo como sistema hegemônico, capaz de organizar e reorganizar a ordem política e geoeconômica mundial, sempre no objetivo de ampliar a acumulação e restringir a divisão dessa riqueza produzida globalmente. Tal é a eficiência global dessa hegemonia, que suas consequências se fazem sentir nos recantos mais ermos e distantes, não importando qual seja o grau de desenvolvimento, a língua ou as formas de organização de um povo. Ou seja, o neoliberalismo globalizado fez com que as pessoas precisem trabalhar mais, em troca de menos direitos e de uma fatia menor do bolo social. No chão das cidades latino-americanas, a luta por moradia segue desigual e altamente segregada. A aparente inevitável privatização da produção da moradia e, por consequência, da produção e reprodução da própria cidade, talvez seja o exemplo mais dramático e perverso da manutenção dessa hegemonia do capital e da gigantesca assimetria de poder nas relações de dominação e exploração. Trata-se, contudo, de um fenômeno muito mais ampliado, cujas consequências são sentidas em nossas cidades. Seja no território urbano, seja em conflitos rurais pela terra, as relações assimétricas entre nações do centro e da periferia alimentam e fazem replicar a apropriação desigual de riquezas e recursos. Para que haja mudança na divisão da riqueza, se faz necessária uma mudança na divisão do poder. Num momento em que o poder aparenta uma forte tendência centralizadora, da mesma forma segue a divisão da riqueza.

Em países que historicamente lidam com situações crônicas de pobreza e de extrema pobreza, como é o caso da América Latina, a mercantilização do território urbano se divide, inexoravelmente, em duas formas de mercado a saber, o formal e o informal. Essa divisão, invariavelmente, vai produzir duas formas de cidade, a cidade legal e a cidade marginal, como veremos mais adiante através de vários relatos. Porém, antes dessa discussão, seria oportuno abrir um parêntese para comentar rapidamente o caso conhecido e muito didático de Cingapura, que pode ser utilizado aqui como um parâmetro muito próximo de uma urbanização que dividiu seus ônus e bônus com melhor equilíbrio entre

a população, embora suas condições sejam peculiares. Após uma longa história de exploração, sob vários tipos de dominação política, Cingapura conquista sua condição de nação independente em 1959, então como um país miserável. Após 30 anos, em 1989, já figurava como um grande centro financeiro mundial e rota obrigatória do comércio internacional, através de seu porto moderno e estrategicamente localizado. A questão habitacional e urbana foi, desde o princípio, uma prioridade do governo local. A produção massiva de unidades habitacionais foi acompanhada da construção e ampliação dos sistemas de transporte público, incluindo o transporte sobre trilhos, e de equipamentos comunitários, num processo totalmente gerido pelo governo. O planejamento urbano e a produção habitacional ficaram a cargo de um único órgão que, propositalmente evitou a segregação socio-territorial, colocando lado a lado e alternadamente, os empreendimentos destinados às diferentes camadas sociais (BENG-HUAT, 1996). Dois aspectos, a nosso ver, foram importantes para o êxito do caso de Cingapura. Um primeiro foi a concentração das questões urbanas e habitacionais num único órgão, o que facilitou a coordenação da expansão da cidade com equilíbrio entre moradias, equipamentos urbanos, comunitários e mobilidade urbana. Um segundo, foi o tratamento igualitário para camadas sociais diferentes. Várias estratégias (algumas pouco democráticas, diga-se de passagem) foram utilizadas para frear os movimentos especulativos do mercado imobiliário, em conjunto com medidas que evitaram a segregação social e a criação de nichos de populações homogêneas. É importante também citar que, neste caso asiático, as políticas habitacionais e urbanas foram contínuas e perenes. Obviamente, não se trata de uma receita infalível a ser seguida. Contudo, nos parece que o governo da ilha de Cingapura fez uma leitura correta de suas necessidades, traçou um plano apropriado às suas condições, fez ajustes ao longo dos anos e hoje oferece um ambiente urbano equilibrado entre moradias, mobilidade e meio ambiente.

Todavia, esse cuidado não ocorreu no caso dos países da América Latina. Mesmo considerando as diferenças, inclusive de escala, entre a Cidade Estado Cingapura e o continente América Latina, não há como negar o descaso dos países do continente em relação às questões urbanas e habitacionais, e isso desde muito. A passagem do século XIX para o século XX, surpreendeu vários países com a urbanização acelerada que, em poucas décadas, se mostrou como um fenômeno irreversível. Esse descaso, como dizíamos, divide a cidade latino-americana em pelo menos dois tipos de tipologias principais: uma majoritariamente formal e compacta, à qual vamos nos referir como

“cidade formal”, e outra majoritariamente informal e difusa (ABRAMO, 2007), à qual vamos nos referir como “cidade marginal”<sup>18</sup>.

Essa visão espacial e morfológica já foi captada na análise socioeconômica de Oliveira (2015), que abordou o tema da autoconstrução, como a única alternativa no caso de milhões de pessoas, para a provisão de uma moradia. Oliveira, como já vimos, a coloca como uma forma de superexploração do trabalho e um recurso para incrementar a acumulação capitalista nas metrópoles. A simples explicação surge do fato de que o salário, em muitos casos, considera apenas o mínimo necessário para a reprodução da força de trabalho. Itens outros, como lazer, moradia e educação, por exemplo, não são considerados. Dessa forma, a provisão da moradia é feita pelo próprio trabalhador, sendo produzida em suas horas destinadas ao descanso, em grande parte por mão de obra não paga, originada do trabalhador, sua família e amigos. Colocado de outra forma, a parcela da cidade latino-americana difusa e espalhada, nos estudos de Pedro Abramo, surge a partir da informalidade, dentro de processos mais ou menos marginais de produção da cidade, em territórios onde o governo é ausente. Esse cenário de urbanização fordista acelerada, se inicia no início do século XX e toma mais impulso por volta da década de 1950. Esse tipo de urbanização beneficiou uma parte da população apenas, ou seja, a parcela (formal) que pode pagar por uma propriedade privada do lado formal da cidade, excluindo grande parte dos que necessitavam de ter acesso à vida urbana. Dessa maneira, a principal forma de acesso à terra urbana pelas camadas populares das cidades latino-americanas passa a ser através da produção informal do solo urbano, dentro de parâmetros mais ou menos marginais e de formas variadas. Na tentativa de resumí-las, vamos aqui classificá-las em dois grupos: loteamentos ilegais e ocupações.

Os loteamentos ilegais, que deram origem a muitos bairros, principalmente nas capitais e metrópoles da América Latina, surgiram a partir de promotores, proprietários de terras periféricas às cidades, ou de seus representantes, que parcelavam a terra para venda de lotes em prestações mensais acessíveis ao público que não conseguia pagar por uma moradia na cidade formal. Porém, esses loteamentos não eram aprovados pelos municípios, não ofereciam garantias documentais e nem equipamentos urbanos básicos,

---

<sup>18</sup> O termo “marginal” está sendo utilizado aqui como terras e porções do território urbano, cuja ocupação não possui titulação segura, carecendo assim de reconhecimento pelos cartórios e pelas prefeituras locais, mantendo seus ocupantes em constante vulnerabilidade.

como transporte, água e eletricidade. Essas transações continham, normalmente, uma relação de confiança entre o vendedor e o comprador, alimentada por uma rede de amizades (ABRAMO, 2007), que davam sustentação a essas negociações. A falta de recursos e serviços urbanos era compensada por promessas enganosas de que em breve a prefeitura colocaria uma linha de ônibus, ou em breve chegariam determinadas infraestruturas, promessas essas que, com frequência, não se cumpriram, a não ser no longo prazo, depois de muita luta e insistência por esforço dos moradores.

Assim, essas populações se veem numa situação em que, além de ter de enfrentar a falta de serviços básicos, de solucionar seu deslocamento até os locais de trabalho, também gastam seus dias de descanso na construção da moradia, sobre um terreno que não lhes oferece a garantia de posse. Essa foi e ainda é a história de muitas famílias em nosso continente.

Uma outra forma de acesso marginal à terra urbana pode se dar através da ocupação, organizada ou não, por famílias ou por uma comunidade. A ocupação pode ocorrer em várias escalas, sempre gerando uma situação totalmente ilegal de propriedade, o que expõe os moradores continuamente a serem removido pelas forças governamentais, acionadas pelas forças do mercado imobiliário.

A favela talvez seja o exemplo mais comum e cotidiano de ocupação. Conforme o “World Cities Report”, publicado pela UN-Habitat em 2020, 110 milhões de habitantes vivem em favelas na América latina, número que representa cerca de 22% da população total. O mesmo relatório também revela que 1 bilhão de habitantes do mundo vivem em favelas ou outros tipos de assentamentos informais, perfazendo 13% da população global, o que coloca a situação de precariedade de moradias urbanas da América Latina acima da média mundial. Esse número, porém, deve ser examinado mais de perto, considerando com atenção os casos das capitais e metrópoles da América Latina. Dados publicados pelo *Department of Economic and Social Affairs* da ONU, revelam que um terço das populações urbanas da América Latina vivem em moradias precárias. Esse número pode chegar a 80% em países como Haiti e Nicarágua. Bolívia, Guatemala e Peru também aparecem com mais de 65% de suas populações urbanas vivendo em favelas. Essa situação apresenta leves tendências positivas em países como Argentina, Chile, Brasil e México, mas que não são acompanhadas pelo conjunto dos países, notadamente os que

mantém as situações mais precárias. No conjunto, os dados parecem indicar que o combate à pobreza e à precariedade pode ter encontrado seus limites na América Latina.

A ocupação de terras, principalmente no caso de favelas, é tolerada tanto pelo poder público como pelo mercado imobiliário, na maior parte dos casos, mesmo que isso signifique ameaças ao meio ambiente. O Estado reconhece sua incompetência na provisão de moradias e nas políticas de inserção socioeconômica dessas populações. Assim, embora sejam ocupações irregulares, o fato em si alivia o governo, já que a “solução” está dada. Quanto ao mercado imobiliário, desde que as terras ocupadas não sejam de seu interesse, ou seja, desde que sua topografia, localização ou seu zoneamento não demonstrem atrativos mercadológicos, este também não vai se expressar. Não é por outra razão que morros, margens de córregos, terrenos com forte inclinação e áreas de proteção ambiental são ocupadas sem que seus ocupantes sejam incomodados. As favelas dos morros cariocas datam dos últimos anos do século XIX. Nos últimos anos do século XX os governos decidiram afinal urbanizar algumas delas e entregar o título da propriedade a seus moradores. Ou seja, por um século ninguém se preocupou com a ocupação massiva de terras da União. Resta agora esperar para saber se a titulação dessas moradias precárias esconde ou não estratégias do mercado, que, como já observado por Harvey, pode estar interessado em comprar a vista privilegiada que se tem dos barracos pendurados no morro.

Por outro lado, ocorrem também ocupações sobre terras, sejam públicas ou privadas, sobre as quais repousam os interesses do mercado, principalmente pela sua localização. Nesse caso a reação é imediata. Há alguma chance de sucesso nos casos em que as ações são planejadas por uma comunidade, com o apoio de líderes experientes e advogados. Como se trata de uma ação sobre uma propriedade privada, num movimento sujeito a toda sorte de retaliações pelo poder público, incluindo a justiça e a força policial, esta deve ser considerada pelos ocupantes como um recurso extremo. Por outro lado, não pode ser considerada como uma ação ilegal, lembrando que há várias histórias de tentativas que tiveram sucesso por vias legais, como a ocupação Dandara em Belo Horizonte, caso sobre o qual vamos nos debruçar mais adiante. O principal pilar legal se encontra, normalmente, como no caso brasileiro, na própria Constituição Federal, ao tratar da “Função Social da Propriedade”. Ou seja, uma gleba de terra urbana, enquanto propriedade privada, deve cumprir uma função social. Enquanto gleba vaga, com fins

provavelmente especulativos, em benefício tão somente de seu proprietário, esta deixa de cumprir sua função social. Embora o exemplo citado seja o caso brasileiro, a relativização da propriedade privada já ocorre de diferentes formas ao redor do mundo. Na verdade, a inserção do Brasil a esse pensamento que se deu tardiamente.

Mesmo ocorrendo sobre embasamento legal, e mesmo que variados casos de sucesso sejam conhecidos, as privações, temores e humilhações durante todo o processo de ocupação são traumáticos. O poder público e as concessionárias de água e energia, normalmente não reconhecem a ocupação. Como consequência, os ocupantes lidam com situações precárias de saúde pública, além de não dispor de endereço oficial. Esta última situação causa outras precariedades, como por exemplo a dificuldade de preencher uma ficha de solicitação de emprego, abrir um crédito numa loja, ou mesmo em receber entregas do correio. Em suma, os ocupantes podem passar todo o tempo entre a ação de ocupação e a concretização de uma urbanidade mínima, que pode se estender por meses ou anos, sem escolas, sem unidades de saúde, sem endereço, sem cadastro municipal e sem provisão de serviços urbanos básicos, numa completa invisibilidade social.

Em outro grupo de problemas, estão os riscos, a estigmatização e os perigos. A sociedade latino-americana defende fortemente a propriedade privada, principalmente através das elites conservadoras, em grande parte apoiadas por práticas patrimonialistas de longa data. Não é por outra razão que a ocupação, enquanto uma ação e um símbolo da luta legítima pelo direito à cidade de seus grupos excluídos, seja criminalizada antes de ser reconhecida. Isso pode significar uma celeridade maior para os processos de retomada da terra ocupada do que para acordos e processos baseados na legitimidade do movimento de ocupação, causando, nos ocupantes, um estresse diário, numa mistura de angústia, solidão e medo diante do risco de despejo e da chegada da polícia autoritária, a cumprir as ordens de um judiciário aniquilador (MACHADO, 2017)

Ademais, devido à ocupação ser entendida socialmente como um crime e não como um direito legítimo, praticado por pessoas pobres, sendo uma boa porcentagem também negras, não é difícil, para os defensores da propriedade, fixar os rótulos de culpa e de inferioridade sobre os ocupantes. Esse estigma classista e racista é forte o suficiente para dificultar a matrícula dos filhos dos ocupantes nas escolas ou a contratação das mulheres ou dos homens do movimento para serviços variados. Na verdade, ocorre o oposto. A pecha de vagabundos, invasores e aproveitadores, e boatos de que esses

ocupantes já possuem outras propriedades, por exemplo, são facilmente difundidos e aceitos como verdade por boa parte das vizinhanças e da população em geral, alheia às estratégias mercadológicas de especulação com a terra e de apropriação dos investimentos públicos e privados, que se aproveitam das externalidades para elevar o preço da terra. Ademais, nestes casos, o poder público também provê gentilmente ao proprietário todo o aparato de justiça e força policial, no caso de uma sentença de despejo e reintegração de posse.

Concluindo esta lista, que na verdade seria mais longa, cabe citar os perigos dos arranjos para desviar água e eletricidade para as moradias precárias da ocupação. Machado (ibidem) cita o caso de duas crianças que vieram a óbito em decorrência de um acidente causado por instalações elétricas marginais e precárias (os chamados “gatos”) num dos barracos da ocupação Dandara em Belo Horizonte. Quanto ao abastecimento de água, embora seja possível “puxar” tubulações ou cavar poços, a densidade, a precariedade e o tempo da ocupação pode favorecer problemas de saúde, devido à ausência de saneamento.

Vista pelo ângulo de dentro, a estratégia de ocupação não pode ser considerada como uma opção “atraente” de acesso à moradia, já que coloca inúmeras famílias em situações de limite e de exposição a riscos extremos. Contudo, ela ocorre de diversas formas e em diversos graus de organização. Dessa forma crescem e surgem novas favelas diariamente, ou surgem conflitos pela posse de grandes glebas urbanas que não cumprem sua função social.

Dessa forma, nossas cidades se estendem em tecidos descontínuos, fragmentados e difusos, num modelo de baixa densidade que desrespeita e confunde os limites do que é urbano e do que é rural. O caso de Buenos Aires, estudado por Faveluke e Novick, revela uma extensa periferia, cujo tecido urbano lembra uma colcha de retalhos, espraído e difuso:

Seja o que se chame de cidade dual, cidade pós-industrial ou cidade difusa, são metáforas para a definição de um mesmo fenômeno, ou seja, as formas de expansão de uma cidade ao longo do tempo em processos de ocupação e produção de espaço. Essas novas ocupações se opõem ao centro ou regiões já consolidadas, separando a morfologia em “vilas miséria” e ocupações cerradas. Uma vila miséria se apresenta como uma ocupação sem serviços ou equipamentos, com habitações precárias não raro em territórios inundáveis e distantes. (Faveluk e Novick, 2019)

Da mesma forma, no caso do Rio de Janeiro, Abramo observa que:



Nessas condições, a melhor estratégia do ponto de vista espacial é a busca de glebas baratas e sem infraestrutura na franja da ocupação urbana do solo. O resultado, em termos de produção da forma de ocupação do solo da cidade, é uma tendência a extensificação contínua produzindo uma estrutura difusa da territorialidade da informalidade urbana. (ABRAMO, 2017)

Maricato, por sua vez, aborda a questão na metrópole de São Paulo, acusando a ausência do Estado na provisão habitacional e os consequentes desequilíbrios urbanos pela falta de políticas públicas:

(...) ganha escala de massa a periferação da cidade de São Paulo; combinação do lote precário e irregular na periferia urbana com a autoconstrução da moradia. Uma nova alternativa de moradia popular é implementada pela dinâmica própria de produção da cidade e não pelas propostas de regulação urbanística ou de política habitacional, mostrando que, enquanto os projetos de leis constituíam ideias fora do lugar, um lugar estava sendo produzido sem que dele se ocupassem as ideias. (MARICATO, 200b)

Se, como afirma Lefebvre, a cidade é um palco das lutas de classes, então as elites latino-americanas e o mercado imobiliário foram bem-sucedidos na expulsão e ocultação dos habitantes “indesejáveis” nas periferias das grandes cidades, tendo os governos como aliados. Noutro cenário menos metafórico, a situação da América Latina revela o fracasso da gestão urbana pelos governos e pelos técnicos. Os modelos de urbanismo importados da Europa e dos Estados Unidos não responderam às nossas necessidades específicas de continente subdesenvolvido. A captura pelas elites agrárias dos governos da região, no sentido de garantir a grande propriedade do campo como modelo produtivo, coloca a terra como elemento de riqueza e de poder político. Esse conceito se estendeu e foi adaptado para as cidades, onde a propriedade também se concentrou nas mãos de poucos grupos dominantes, dificultando o acesso à moradia e criando graves problemas sociais a todo o conjunto da sociedade. Os governos foram omissos na sua missão reguladora e distributiva, como por outro lado foram obedientes perante as exigências, de um lado, dos organismos multilaterais, de outro, às elites dominantes, permitindo, em toda a região, o avanço de medidas neoliberais também no ambiente urbano elitizado.

O mercado imobiliário, por sua vez, encontra caminho livre para a produção da cidade dentro da lógica do lucro, criando situações de segregação social, bairros homogêneos, muitas vezes cercados como enclaves, e a inevitável exclusão de vastas camadas sociais que não podem pagar por uma habitação digna numa boa localização dentro do urbano.

Contudo, tal fracasso social e urbano não ocorreu por falta de instrumentos de planejamento, como leis edilícias e planos diretores. Nem se deu por falta ou deficiência de quadros técnicos, já que boa parte dos países do bloco possuem técnicos preparados, pesquisadores de ponta e reconhecidas instituições de produção e difusão do conhecimento. Há décadas que já possuímos legislações avançadas, que inspiram outras partes do mundo, como é o caso do brasileiro Estatuto da Cidade (HARVEY, 2014). Há inclusive modelos exitosos de planejamento urbano e mobilidade urbana, como o são os casos de Curitiba e Bogotá, sem ainda citar o caso bem-sucedido de intervenção nas periferias pobres de Medellín. Ainda assim são casos isolados de intervenções de caráter mais pontual do que abrangente, insuficientes para provocar transformações estruturais e profundas nos processos de produção, reprodução e apropriação das cidades, assim como na divisão dos ônus e bônus desses processos urbanos. O fracasso pode ser explicado, como já abordado neste trabalho, a partir dos estudos de Pereira (1969), Morse (2017), como também nas críticas e conclusões de Maricato (2000b), pelo papel secundário que se dá, provavelmente em grande parte da América Latina, à competência técnica. Por outro lado, as administrações mantêm uma distância imensurável a separar os planos das ações. São vários os adjetivos utilizados na construção desse comportamento. Morse o chama de compadrio, devido aos laços de sangue de auxílio e proteção mútua, que eram estendidos a partir do compadrio na América Colonial. Pereira o chama de “solidariedade de grupos de parentesco”, que também se estendia aos amigos. Numa abordagem mais contemporânea, Maricato se utiliza de expressões de comportamentos políticos danosos, como clientelismo, patrimonialismo e populismo.

O fortalecimento desses sistemas de relações familiares estendidas aos amigos, ocorreu nas Américas no momento histórico em que a Europa já dava lugar a modelos impessoais de organização, durante o surgimento da sociedade industrial (MORSE, 2017). As células familiares se tornam, através desse sistema, um poder invisível de forte influência sobre os poderes oficiais, relegando a segundo plano, aspectos como o bem-estar das populações urbanas ou rurais, os planos técnicos de urbanização e desenvolvimento, a nomeação de quadros profissionais qualificados ou mesmo as decisões sobre alocação de recursos pelo poder público.

Pereira sugere que essa “manutenção de padrões familiares tradicionais” estendidos também tenha ocorrido nas empresas familiares, ao considerar que:

...a eficiência social com que funcionaram as condutas baseadas em modelos familísticos teria sido um fator que obstaculizou o pleno desenvolvimento das novas organizações orientadas por normas e valores de caráter impessoal. (...) essas hipóteses descrevem tanto o ajustamento dos padrões familiares tradicionais às condições de vida nas grandes cidades cosmopolitas da América Latina como sua influência sobre as estruturas institucionais urbanas. (PEREIRA, 1976; p.95)

Tais hipóteses, além de dados históricos, sugerem que, em certa medida, as famílias donas de latifúndios, alcançaram posição de poder econômico e político suficiente para influenciar decisões nas cidades e no poder central, indicar nomeações, proteger amigos e “encomendar” leis. Um bom exemplo dessas práticas seria a política do café com leite, nas primeiras três décadas do século XX no Brasil e as pressões dos proprietários de terra da Argentina e da Colômbia para a aprovação de leis em benefício das grandes propriedades no final do século XIX (SILVA e SECRETO, 1999, CASTRO, 2019). Outro exemplo dessas pressões, agora nas cidades, é a baixa tributação da terra urbana em toda a América Latina (FURTADO, SMOLKA, 2004). Com essa medida garantida, a especulação com terras urbanas se torna um investimento lucrativo, dado o seu alto retorno e baixo custo.

Maricato (2000b) reserva críticas ao modelo político, que se baseia em trocas de favores e no populismo, com práticas clientelistas, como também chega a confundir os objetivos e recursos públicos com os privados, num comportamento patrimonialista. Desnecessário nos parece acrescentar que os três comportamentos podem e com frequência ocorrem ao mesmo tempo. Exemplos desse comportamento são os investimentos urbanos, frequentemente direcionados para os bairros centrais ou para bairros de maior poder aquisitivo, ao custo do desprezo aos planos técnicos e às necessidades e urgências dos bairros periféricos. Esse modelo não é exclusivo da América Latina, mas se torna cada vez mais forte e hegemônico, e possui suas raízes na América Colonial escravocrata, onde o dono de terras também seria o dono dos destinos de uma comunidade ou de uma região inteira. O mercado imobiliário pega carona e se aproveita desse modelo perverso de praticar política. Assim, as obras públicas são direcionadas aos locais que mais interessam, em termos de valorização e investimentos, ao mercado imobiliário, como abertura de vias, pontes, tuneis, infraestruturas e vários outros melhoramentos, enquanto a periferia agoniza.

A explicação, típica do discurso liberal, para esse fragrantíssimo desequilíbrio, como aponta Maricato (ibidem), é que investimentos nessas áreas vão resultar em melhores respostas do capital privado, resultando na abertura de novos empregos, o que não ocorreria se o mesmo investimento ocorresse na periferia.

A questão que se coloca agora é: o que fazer?

O que fazer para combater a hegemonia do capital e permitir o livre usufruto da cidade? Ou, em outras palavras, como garantir o direito à cidade a todos aqueles que de alguma forma a produzem?

Se o título deste trabalho abrange os movimentos contra hegemônicos, de fato será a eles que vamos recorrer para buscar as respostas, se é que elas existem. O capitalismo e sua face neoliberal se utilizam das aglomerações urbanas para manter e ampliar sua base de acumulação. Por outro lado, as cidades, e não o campo, foram palco de todas as lutas classistas de que temos notícia, desde a revolução francesa. Desde então, várias inovações ocorreram para tornar a cidade mais segura para a hegemonia capitalista, como as reformas de Haussman, que permitiram maior visibilidade e transparência em Paris, além de abrir largos caminhos para o avanço e domínio de forças repressoras, e a invenção dos subúrbios, que isolou as classes médias e dissolveu qualquer chance de organização social nas grandes cidades americanas e europeias. A América Latina, desindustrializada e com o que sobrou de seus enfraquecidos sindicatos, ainda conta com forças repressoras truculentas, como é o caso de cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Santiago, aparentemente prontas para entrar em ação para abafar qualquer movimento contrário aos interesses das elites dominantes.

Percebe-se, dessa forma, uma intensa assimetria, criada e fortalecida pelo capital, com o claro apoio do Estado em todas as suas fases, no sentido de garantir um comportamento resignado e pacífico nas relações sociais, e desta com o trabalho e o território, garantindo a continuidade das relações de dominação e exploração capitalistas. O neoliberalismo urbano produz as causas e as consequências da valorização imobiliária (não sem o apoio dos governos), afrontando o direito à cidade, hoje reconhecido e citado em muitos dos planos urbanos que se produzem todos os anos nas grandes cidades da América Latina. Ora, se a terra urbana, em lugar de cumprir sua função social é manipulada para elevar seu preço, essa mesma terra passa a cumprir uma função oposta,

que é a de excluir do direito à cidade parte de sua população, o que configura uma disfunção e uma aberração social. Fica claro, portanto, que os problemas urbanos de falta de infraestruturas em bairros distantes ou pobres e da falta de habitações dignas e acessíveis, nunca será solucionado pelo mercado, a não ser que se altere a lógica das relações da sociedade com o território, até o ponto em que essa assimetria de poderes (ou a hegemonia do capital) seja anulada. Por mais improvável e utópico que soe essa afirmação, ela não deixa de ser reveladora. A cidade, mesmo produzida pelo mercado, não deixa de ser uma produção social que, como tal, reflete a sociedade que a produziu que, em nosso caso, é profundamente desigual e contraditória. Isso explica por que as mega mudanças promovidas nos casos de Porto Madero e Porto Maravilha tenham, em diferentes medidas, fracassado, ao aprofundarem mais ainda o abismo social. Explica também a falência e inutilidade de leis e planos bem elaborados que tratam de matérias urbanas. Não se muda a sociedade ao mudar a cidade, mas sim o contrário.

Aqui o plano urbanístico encontra seus limites. Nada pode substituir o Estado na função de equalização de oportunidades. É necessário um conjunto de ações decisivas de regulação governamental no sentido de reduzir as desigualdades, incluindo-se aqui o nível de emprego e salário, a distribuição da renda, e políticas sociais e habitacionais perenes. Enquanto a América Latina exibir o maior índice Gini mundial, os planos urbanísticos continuarão como peças fictícias, que podem ser alterados, ou mesmo esquecidos por governos que se dobram às fortes pressões do mercado.

Vamos então elaborar uma outra pergunta:

De certo que este sistema, embora hegemônico, não é onisciente e nem onipotente. Seria então possível produzir moradias, áreas de uso comum e porções da cidade fora de tal domínio hegemônico?

Nas próximas páginas, vamos relatar dois casos bem-sucedidos de produção urbana de moradias à margem desse sistema hegemônico. O caso da Ocupação Dandara, em Belo Horizonte, no Brasil e o caso das cooperativas de habitação, no Uruguai. Trata-se de dois casos distintos, em contextos distintos que, contudo, significam duas formas de luta pelo mesmo objetivo, ou seja, a moradia digna para o trabalhador. São distintos também os países onde ocorreram, porém ambos os casos demandaram união comunitária, engajamento político e disposição de luta coletiva para a conquista do direito

a ter o direito que, teoricamente, já fora conquistado e já deveria ter sido concedido. O caso Dandara descreve uma ocupação, por algumas centenas de famílias, de uma gleba de terra na região da Pampulha, pertencente a uma grande construtora em Belo Horizonte. Embora muito bem planejada, organizada e ancorada na lei do Estatuto da Cidade, uma ocupação é sempre um desafio contra instituições poderosas, como o instituto da propriedade privada, as elites do capital imobiliário, a polícia, o poder judiciário e o forte preconceito social.

No Uruguai, temos o caso mais bem sucedido de atuação de cooperativas habitacionais da América do Sul, referência no continente e reconhecido mundialmente. Todavia, mesmo sendo um programa sustentado por políticas públicas oficiais, não faltaram tentativas políticas, no decorrer de décadas, para esvaziá-lo e desacreditá-lo, ou mesmo desvirtualizá-lo. Mesmo assim, o programa se manteve em ação durante mais de cinco décadas, reagindo contra governos contrários e se adaptando às mudanças do perfil social de seus cooperados.

## 8.1 O caso da Ocupação Dandara

“Enquanto morar for um privilégio, ocupar é um direito”  
(lema dos ocupantes)

Na madrugada da quinta-feira, 9 de abril de 2009, véspera da Sexta-Feira Santa, 150 famílias entraram numa propriedade de 400 mil metros quadrados, na região da Pampulha, em Belo Horizonte. Seria o passo decisivo de uma longa luta que começara um ano antes, com apoio e participações do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, e do movimento BP – Brigadas Populares. Durante o período de um ano de preparação, os líderes pesquisaram vários terrenos através de mapas da cidade, registros em cartórios e visitas aos terrenos *in loco*. As famílias foram informadas e alertadas sobre os procedimentos, riscos e objetivos da ocupação. O movimento contava com um advogado e um arquiteto (aos quais outros se juntaram ao longo do tempo), além da longa experiência do MST. Foi elaborado um projeto urbanístico, que levou em conta as diretrizes do plano diretor de Belo Horizonte, a morfologia do terreno e questões ambientais, como evitar a supressão de determinadas árvores, respeitar os corpos d’água, condições de drenagem, entre outros detalhes técnicos. Os planos de ocupação tinham como objetivo a conquista da moradia, direito garantido pela Constituição, porém negado veladamente a milhões de famílias pobres do país e de toda a América Latina. Ao contrário do que alguns, de forma preconceituosa, tenham sido convencidos a acreditar, os membros desses movimentos não o fazem por oportunismo, mas por não suportarem o preço dos aluguéis e por não enxergar nas políticas governamentais qualquer sinal de solução para o seu grave problema habitacional. Em vários depoimentos dos vídeos produzidos pelas BPs, chama a atenção a parcela de mães que tomam a iniciativa de se juntarem ao movimento, alegando que não podem pagar um aluguel com a renda baixa com que vivem, que as obriga a escolher entre pagar o aluguel ou comprar alimentos e remédios para seus filhos.

Um movimento de ocupação de uma propriedade privada de interesse do mercado, como neste caso, oferece alta probabilidade de fracasso, dada a rápida reação do proprietário e das forças repressoras governamentais. Ademais, os proprietários de grandes glebas que jazem vazias, esperando um momento propício e estratégico para seu uso, normalmente são donos de várias outras grandes glebas urbanas e possuem grande influência política e econômica sobre a sociedade e suas instituições. Se, de um lado, os ocupantes acreditam na legitimidade do movimento, na outra ponta, os proprietários e

vários agentes do poder público acreditam na inviolabilidade da propriedade privada, pela qual se levantarão, inclusive agressivamente.

## 8.2 O Plano Urbanístico

**“Com luta, com garra, a casa sai na marra”**  
“grito de guerra dos ocupantes diante das barreiras policiais à entrada de materiais de construção na ocupação.

A gleba selecionada para a ocupação se localiza na cidade de Belo Horizonte, na divisão entre os bairros da Pampulha e Céu Azul, fazendo divisa também com os municípios de Ribeirão das Neves e Contagem. O plano original previa um modelo de vila rururbana, com previsão de 140 lotes de 1000 metros quadrados e unidades habitacionais de 125 metros quadrados. Ou seja, por sua localização, na época, no limite da cidade, e pelo tamanho da gleba, a ideia inicial foi no sentido de unir os recursos rurais e urbanos, de modo que cada família pudesse dispor de terras para plantio, produzindo assim seu sustento e sua renda. Contudo, a repercussão da manobra de ocupação foi maior do que se imaginara a princípio. A polícia chegou ao local horas depois da invasão e lá permaneceu por 6 meses. A mídia deu espaço para o evento, publicando as cenas da ocupação, a pressão da polícia e, principalmente, levando ao debate público a situação real de moradias em Belo Horizonte e no Brasil.

Assim, tornou-se público o dia a dia dos ocupantes, de início abrigados em barracos cobertos por lona de plástico preto, o que atraiu muitas outras famílias ao local de ocupação. Informações disponibilizadas pelas Brigadas Populares afirmam que, de 150 famílias da ocupação original, em menos de 10 dias a organização do movimento já havia cadastrado 1086 famílias. Com essa nova configuração e também a pedido dos ocupantes, que desejavam outro modelo de lote urbano, o arquiteto Tiago Castelo Branco<sup>19</sup>, participante do planejamento da ocupação desde o início, elaborou um plano alternativo para o projeto urbanístico, desta vez com lotes iguais de 128 metros quadrados, mantendo a Avenida Dandara, as matas ciliares e condições satisfatórias de drenagem. Todas essas decisões foram tomadas em conjunto e com ativa participação dos

---

<sup>19</sup> O arquiteto Tiago Castelo Branco Lourenço é membro da organização Arquitetos sem Fronteiras Brasil – ASF Brasil, organização apoiada e sediada na PUC-MG. Maiores informações sobre o projeto, sua repercussão e prêmios recebidos no Brasil e exterior, são encontradas em: <https://www.coau.com.br/portfolio/comunidade-dandara/>.



ocupantes. O projeto ainda conta com previsão de espaço para templos ecumênicos, centro comunitário, praças e uma praça de esportes. A Avenida Dandara é o eixo estruturante do plano urbanístico, como também o elo com a cidade, já que seu traçado se conecta com o traçado da Via 220, prevista no Plano Diretor. Assim, a Avenida Dandara guarda a dimensão de 35 metros de largura, exigido pela legislação. Não apenas esse detalhe, mas toda a concepção do projeto tinha como objetivo a obediência ao Plano Diretor da cidade. Assim, além dos aspectos já abordados, o plano levou em conta as exigências urbanísticas do entorno quanto ao uso e ocupação do solo, a infraestrutura urbana circundante, o regime hidrográfico do terreno e sua vegetação existente. O tamanho dos lotes individuais também segue legislação municipal e federal.

Figura 13. Gleba original, antes do início da ocupação



Fonte: ASF Brasil

Figura 14. Início da ocupação, mostrando a concentração dos ocupantes na entrada pela rua Wanderley Teixeira Matos, abrigados em barracas de lona.



Fonte: ASF Brasil

Figura 15. Plano urbanístico elaborado pelo arquiteto e urbanista Tiago Castelo Branco, com a participação da comunidade.





Com esse cuidado, que até então não era comum em movimentos de ocupação, o argumento, largamente utilizado pela prefeitura e outros órgãos de serviços públicos, como a COPASA- Cia. de Saneamento de Minas Gerais, de que não é possível reconhecer uma área ocupada por esta estar em desacordo como os padrões urbanísticos mínimos, foi esvaziado pelo profissionalismo com que a ocupação apresentou seu plano urbanístico.

Figura 16. Aspectos do início da ocupação, com barracos provisórios



Fonte: BP

Mesmo com carência de equipamentos e técnicos para a locação das quadras e lotes no terreno, os moradores o fizeram debaixo da orientação dos técnicos e dos coordenadores do movimento. Tanto esse serviço como a construção das casas foram iniciados debaixo de cerrada vigilância da polícia, que cercava a entrada de cima, onde estavam os barracos de lona. A comunidade se utilizou de vários artifícios, como a encenação de procissões religiosas para se apropriar das partes baixas da gleba, e a camuflagem do interior dos automóveis para entrar com blocos cerâmicos e sacos de cimento, para a demarcação, o acesso aos lotes e a entrada de materiais. Após seis meses de ostensiva pressão da polícia militar, esta cessa suas operações, ao menos de forma intensiva e opressiva. De qualquer forma, o movimento soube aproveitar essas dificuldades para se fortalecer em termos de planejamento, cooperação e coesão do grupo. Todas as famílias, enfim, tomaram posse de seus lotes designados para a construção de suas casas, no regime de autoconstrução. Não sem a lembrança esmagadora da pressão policial, nem livres de sua vigilância, e não sem o temor do despejo.

Os nomes das ruas são simbólicos e inspiradores. Alguns nomes homenageiam nomes das lutas sociais e políticas, como a Avenida Dandara, rua Milton Santos, rua Che

Guevara. Não faltou a homenagem aos heróis anônimos da sobrevivência diária, como a rua Pedro Pedreiro e a rua Maria Diarista. Mesmo ocupados com a construção de suas casas, a comunidade também se uniu para a construção dos prédios de uso coletivo, como a igreja católica, mais dois salões para cultos ecumênicos e o centro comunitário.



Figura 17. Reunião de discussão com moradores sobre o plano urbanístico.

Foto: <https://www.coau.com.br/portfolio/comunidade-dandara/>

Tampouco houve qualquer oferta de máquinas para a abertura das ruas, que permaneceram esburacadas por vários anos. A abertura das ruas e a demarcação dos lotes foram feitos na trena, na linha e com a enxada, pelos próprios moradores, com suas próprias mãos e debaixo da vigilância policial.

O trabalho dos Arquitetos Sem Fronteiras foi exposto e premiado em vários eventos no Brasil e no exterior, como a 18ª Bienal Panamericana de Quito, 9ª Bienal de Arquitetura de São Paulo, Archiprix 2010, Architectonisch 2010, entre outros. O projeto da ocupação também recebeu a colaboração de arquitetos voluntários e estudantes de arquitetura.



Figura 18. Painel exposto na 9ª Bienal de Arquitetura de São Paulo, 2011.

Foto: <https://www.coau.com.br/portfolio/comunidade-dandara/>



### 8.3 Invisibilidade, perseguição e preconceito

“A Dandara está de pé hoje porque a gente se mostrou lá fora. Uns olham e cospem na gente, outros viram a cara, outros xingam ou falam palavrões. Mas outros, se juntam à nossa causa”.

Fatima Cruz, moradora, em depoimento à BP.

Os ocupantes, desde o primeiro passo dentro da gleba, não foram bem-vindos nem bem-vistos por uma boa parte das autoridades, nem dos seus vizinhos e nem da sociedade que acompanhou o movimento pelas grandes mídias. Os pobres costumam ficar escondidos nas cidades, principalmente nas grandes cidades, onde vivem em franco anonimato. Possivelmente muitos dos ocupantes fossem os pedreiros das casas ao redor, e muitas das mulheres diaristas de casas de bairros nobres, sem nunca comentar sobre sua dificuldade em pagar o aluguel ou em solucionar o problema da moradia. Porém, agora, após o primeiro passo, eles se tornaram, perante a grande mídia, “invasores de uma propriedade privada”. A partir de agora, ao menos pelo tempo em que a imprensa perceber neles uma boa oportunidade midiática, eles deixarão de ser invisíveis. Contudo, não terão mais um endereço e nem qualquer serviço público por um tempo indeterminável. Suas passeatas serão vistas como legítimas por alguns, e um grande desconforto de trânsito por muitos. Serão julgados pelo público, difamados pelos preconceituosos e terão sua entrada barrada por empregadores e nos crediários das lojas.

O primeiro preconceito no julgamento é o que enxerga os ocupantes como ladrões de terras e oportunistas, que vão conseguir (mais) uma propriedade sem gastar nada. Na verdade, quem nunca conseguiu apresentar provas de ter pago pela propriedade foi a construtora, que teve a propriedade transferida para si sem o cumprimento das contrapartidas exigidas pelo acordo com a prefeitura e sem sequer pagar os impostos. Contudo, como empresários são todos “homens de bem” perante a sociedade, essa nunca seria a preocupação do público. Além do preconceito há o medo. Afinal, se “essa gente foi capaz de invadir uma propriedade que não lhes pertence, o que mais farão na vizinhança”? Desnecessário dizer que roubos e tráfico na vizinhança eram sumariamente imputados aos ocupantes, os primeiros a serem abordados pela polícia. Em depoimento de 2014 às BPs, o Coronel Carvalho, da PM de Belo Horizonte, reconhece que o índice criminal dentro da ocupação Dandara é “reduzidíssimo”, e que os problemas de segurança

pública enfrentados pela polícia nos arredores são basicamente os mesmos que já ocorriam antes da ocupação. Ele acrescenta ainda que a comunidade se mantém alheia a essas ocorrências e práticas, atestando o reconhecimento da polícia de que as mais de mil famílias que lá viviam na época em nada contribuíram para o aumento da insegurança. Contudo, foi preciso uma caminhada de 5 anos, desde as pesadas repressões iniciais, passando pelos bloqueios à entrada de materiais de construção nos primeiros anos, até a polícia abandonar ou amenizar o preconceito contra as mil famílias pobres da ocupação.

Como já abordado antes, o preconceito legalizado vem também do poder público e das empresas e autarquias prestadoras de serviços públicos, que exigem a aprovação da prefeitura para o fornecimento de água, coleta de esgotos e de energia. Sem qualquer apoio da prefeitura antes de 2016, os “gatos” de energia e de água foram se multiplicando, colocando em risco a saúde dos moradores, além do risco de danos aos aparelhos mais sensíveis, como geladeiras e outros eletrodomésticos adquiridos com dificuldades. Como já abordamos, a falta de coleta de esgotos também expõe a comunidade a sérios riscos de saúde.

Além dos serviços públicos, outros serviços também eram negados ou em muito dificultados, como entregas com caminhões, que se queixavam dos fios elétricos aéreos muito baixos (os “gatos”) e serviços de taxi e carros por aplicativos. Este último se deve à pecha da comunidade Dandara como local distante e perigoso, que ainda permaneceu por vários anos. Uma outra alegação a qualquer serviço que envolvesse a entrada de veículos na comunidade, frequentemente se baseava nas ruas esburacadas e sem calçamento.

Até mesmo em eventos culturais o preconceito e a perseguição pelo poder público se mostraram de forma inesperada. Poucas semanas após o evento do abraço solidário, promovido pelos movimentos de apoio à comunidade, a banda Graviola, muito popular em Belo Horizonte, decidiu fazer o show de lançamento de seu segundo disco dentro da comunidade, em espaço aberto com entrada livre. No entanto, a prefeitura se interpôs e permaneceu intransigente em não emitir a necessária licença para a realização do show. O produtor da banda, então, decidiu pela via judicial, obtendo uma liminar poucas horas antes do início do show, em 06/11/2011. Esses dois fatos, ocorridos em um curto intervalo de menos de um mês, trouxeram grande publicidade para a luta da comunidade de Dandara. Muitas pessoas que desconheciam essa luta compareceram ao abraço, evento

que cercou os mais de 300 mil metros quadrados da área com pessoas de mãos dadas, como também ao show da banda Graviola. Ou seja, a intransigência da prefeitura, então sob o comando do prefeito Marcio Lacerda, colaborou para um significativo aumento da simpatia do grande público em relação às reivindicações da comunidade.

Figura 19. Abraço Solidário à Comunidade Dandara, 16/10/2011.



Foto: Tiago Castelo Branco Lourenço

Um último fator de preconceito (não que a lista termine por aqui) que deve ser documentado é o referente à educação das crianças. Em pé de guerra, mesmo em face de uma população carente de quase 4 mil habitantes, a prefeitura não levou qualquer equipamento comunitário ao local, negando até as creches e escolas. Dessa forma, as famílias procuravam escolas em bairros vizinhos ou mesmo mais distantes. As escolas do entorno, conforme depoimento colhido pela professora Paula Aparecida<sup>20</sup>, negavam vagas aos endereços da comunidade Dandara. A saída dos moradores se dava ou por comprovantes de endereços falsos, ou pela matrícula em escolas distantes do bairro.

---

<sup>20</sup> Depoimento de uma jovem mãe (Fê) à professora Paula Aparecida, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5hD26uvSgCQ>.



Os pobres existem devido às políticas e estratégias concentradoras de renda, e pela característica própria do sistema capitalista em nunca absorver toda a mão de obra disponível. A dignidade de uma moradia, embora tida como direito, cada dia mais se mostra um privilégio. O mercado imobiliário, ao promover a segregação socioespacial, também se esforça em esconder a pobreza, sem nunca mitiga-la. Para as classes privilegiadas, o pobre acaba sendo “o outro”. Ou seja, um ser que se veste e fala fora do padrão aceito socialmente. Como os grupos vivem segregados, as “bolhas” das classes médias não percebem o quão numerosos são os grupos desprivilegiados. Dessa forma, a entrada em cena dos pobres para dividir o mesmo espaço destinado aos privilegiados, em situação de igualdade e não subalterna, desperta o medo e o preconceito, não necessariamente nessa ordem.

Lembrando novamente Celso Furtado, ele alegava que o Brasil não poderia encontrar o caminho do desenvolvimento enquanto houver grandes diferenças sociais e regionais.

#### **8.4 A luta judicial**

“Esse negócio de função social da propriedade é sentimentalismo barato!”

Frase que teria sido dita em tribunal por um juiz, conforme relato de Fabio Santos, advogado e professor da PUC-MG.

O terreno ocupado pertencia inicialmente ao município, que o transferiu em permuta para a Construtora Modelo, cerca de 10 anos antes da ocupação. Conforme afirmam os advogados de defesa da Dandara, o acordo da permuta continha uma série de contrapartidas da construtora em obras para o município, que nunca foram executadas. Além disso, durante todo esse tempo nem os impostos e taxas foram recolhidos para a prefeitura. Esses dados foram pesquisados pela organização da ocupação, que considerou então que o terreno estava abandonado como um exercício especulativo, sem cumprir sua função social e prejudicando a segurança das populações ao redor. Logo após a operação de ocupação, travou-se uma luta midiática, com acusações e justificativas de ambos os lados. Os advogados da construtora defendendo a propriedade privada, acusando os ocupantes de invasores e criadores do caos urbano, como também negando todas as acusações de que a propriedade estaria em situação de débito ou qualquer outra irregularidade. Do lado dos ocupantes, a preocupação central era de evitar o despejo, cujas ações costumam correr mais rápido do que as alegações de legitimidade dos movimentos

pela moradia. O Estatuto da Cidade, em muitos casos, é considerado como uma legislação de segunda categoria, quando muito. Em depoimento no documentário produzido pelas Brigadas Populares, o advogado e professor da PUC-MG, Flavio Alves Santos, apoiador do movimento, fala sobre sua experiência prática sobre a matéria da função social da propriedade em tribunais. Ele relata que frequentemente ouve palavras de desprezo a essa teoria, como o que teria sido dito por um juiz: “esse negócio de função social da propriedade não passa de sentimentalismo barato”. Conclui dizendo que, sob o ponto de vista político, ético e jurídico, a defesa apresentava argumentos consistentes. Da mesma forma, faltou acrescentar que a Constituição, além de declarar a função social da propriedade, ainda cita o direito à habitação, de forma incondicional.

O censo do IBGE de 2010 e o sempre cuidadoso trabalho da FJP – Fundação João Pinheiro, indicavam um déficit habitacional de cerca de 170 mil moradias para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, enquanto o número de domicílios particulares vagos beirava as 132 mil unidades habitacionais.

Por seu turno, a construtora, proprietária do imóvel, além de não cumprir o acordo de permuta com a prefeitura tampouco pagou qualquer imposto ou taxa, acumulando uma enorme dívida, e de francamente manter por mais de uma década o imóvel sem qualquer utilização, a não ser a especulação. Ainda assim, advogados e ocupantes tinham a clara noção de que o despejo poderia ocorrer. Como afirma Willian Azalin, membro da BP, a comunidade não poderia esperar sentada: “Ou se luta, ou nada se alcança.

Importante frisar que toda essa assessoria técnica e jurídica só foi possível pelo apoio e experiência acumulada do MST e das Brigadas Populares. O MST já é um movimento consolidado, inclusive com parcerias internacionais, como a “Via Campesina”, rede que reúne vários movimentos sociais no mundo e possui hoje um braço latino-americano. Todo o trabalho anterior de preparo das famílias, pesquisas em campo e em cartórios, a elaboração do projeto urbanístico e o embasamento legal, além de várias outras estratégias, como priorizar a criação das hortas familiares e coletivas, foram decisivos para a resiliência e o êxito do movimento.

Como forma de luta para evitar o despejo, no decorrer de anos, as Brigadas Populares organizaram cinco caminhadas da ocupação até a Praça Sete de Setembro, marco zero da cidade e sede da Prefeitura Municipal, distante cerca de 25 quilômetros da

ocupação. Sempre com larga adesão, essas caminhadas causavam diferentes reações no público, nos motoristas e eram, no início, reprimidas pelas forças policiais. Essas ações, no entanto, foram bem organizadas de forma a minimizar as dificuldades de tráfego. Além das caminhadas, que se destinavam a acompanhar de perto as audiências judiciais, o movimento também promoveu um acampamento defronte ao prédio da Prefeitura, na tentativa de sensibilizar o prefeito a conversar com os líderes do movimento. Porém, nenhuma tentativa de diálogo com a prefeitura logrou êxito. A ocupação ocorreu poucos meses após a posse do primeiro mandato do prefeito Marcio Lacerda, que permaneceu por oito anos à frente da Prefeitura de Belo Horizonte. Durante esse tempo, ele nunca aceitou qualquer forma de tolerância ou de diálogo com o movimento. Pelo contrário, nunca reconheceu a legitimidade da ocupação e, por diversas vezes, utilizou-se de sua influência para forçar o despejo e a demolição das casas.



Figura 20 . Fotos da campanha internacional de apoio à comunidade Dandara.

Fotos divulgadas pelas BPs.

Também como forma de luta, o MST e as BPs buscaram meios para nacionalizar e internacionalizar o conflito, de modo a obter apoio de toda a sociedade, utilizando-se das redes sociais e da criação e atualização de *blogs*. Desde as primeiras horas da ocupação, o uso das redes sociais foi de importância fundamental como meio de comunicação e divulgação, para dar voz e identidade ao movimento, combatendo eventuais imagens distorcidas e preconceituosas que a grande imprensa pudesse criar, como também para atrair simpatizantes e apoiadores entre os vários setores da sociedade. Durante a luta judicial, a construção de uma imagem própria de um movimento que se queria legítimo e a divulgação das ações dos ocupantes, com certeza foi uma demonstração de união e força do movimento, que influenciou a cidade, solidarizou pessoas de perto e de longe, e em grande medida, provavelmente ajudou a convencer os juízes e desembargadores a não autorizar os despejos requeridos pela construtora, permitindo assim sua permanência no terreno. Situação como essa ocorreu no julgamento

de fevereiro de 2013, em que os desembargadores da primeira câmara civil de Belo Horizonte, de forma unânime, votaram contra o recurso impetrado pela construtora, autorizando assim a permanência das quase 1.000 famílias no terreno.

Em dezembro de 2017 o prefeito Kalil, atendendo a uma solicitação de vários anos da comunidade, inaugurou uma unidade de saúde para seus moradores. Na oportunidade, aproveitou para afirmar que os moradores não seriam retirados do local, citando como garantia o investimento no novo equipamento comunitário.

Contudo, somente em novembro de 2020, onze anos depois da data de ocupação, a comunidade pode enfim dormir tranquila. Em 16 de novembro de 2020, o juiz da 3ª Vara da Fazenda Pública homologou o acordo de desapropriação da área pelo Estado de Minas Gerais, com pagamento de R\$51 milhões para a construtora, dentro da ordem cronológica de precatórios (jornal Estado de Minas Gerais, 16/11/2020).

No entanto, ainda que essa decisão abrisse o caminho para a regularização fundiária da propriedade em favor dos moradores, foi criticada pelos movimentos que apoiaram a ocupação desde o início. Em nota, as Brigadas Populares e a Comissão Pastoral da Terra, além da Comissão de Apoio e Solidariedade da Comunidade Dandara, apontam para uma descabida recompensa para a construtora diante da prática de especulação imobiliária, proibida por lei, como também e novamente, o desprezo pela função social da propriedade. A nota ainda lembra que já havia uma ação civil pública de autoria da Defensoria do Estado para a urbanização e regularização fundiária da área, já com liminar concedida, cujo mérito nunca foi julgado. Ademais, o acordo ocorreu sem transparência e sem qualquer participação social. Aos signatários dessa nota, essa decisão concede à Construtora, que nunca comprovou qualquer pagamento, seja pela área, seja em impostos, uma milionária recompensa indevida, numa afronta ao povo trabalhador, o qual é sempre sacrificado por uma suposta e constante crise fiscal que, quando se trata de beneficiar o grande capital especulativo, é ignorada.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> O texto completo da nota está disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/dandara-em-belo-horizonte-a-luta-da-ocupacao-e-contra-especulacao/>.

Até a data de produção deste texto, a prefeitura de Belo Horizonte, através de seu sítio na Internet, informa o atendimento de 1.355 domicílios no Bairro de Dandara Trevo, através do PRU – Plano de Regularização Urbanística.<sup>22</sup>

## **8.5 Dandara hoje**

O preço que se paga na organização, durante, e mesmo depois, de um movimento de ocupação não é baixo. São meses de reuniões e assembleias, onde e quando se conhecem os riscos do enfrentamento de autoridades e o enorme risco de insucesso. Após a invasão enfrenta-se meses de privações e de extrema vulnerabilidade que, na melhor das hipóteses, se transformam em anos de insegurança da posse, enquanto as casas são construídas, em grande parte pelas mãos dos próprios moradores, que investem tempo, esforço e dinheiro, debaixo do risco de um despejo truculento. Os serviços e melhorias urbanas não estão ao alcance dos moradores, como ocorre nos bairros murados das classes altas. Possivelmente, nem o município terá boa vontade em atender aos pedidos dos ocupantes facilmente. Dessa forma, equipamentos de saúde, de educação e lazer, assim como serviços, incluído o transporte público, somente serão ofertados após longos períodos de lutas, protestos e campanhas, que devem ser fortes o suficiente para ganhar as mídias, de preferência com ampla projeção também no exterior. Enquanto isso, o estigma e o preconceito vão se formando em relação aos moradores da ocupação. Embora os bairros pobres oficiais enfrentem os mesmos problemas, o preconceito em relação às ocupações é maior e mais severo. A crença popular, de origem liberal, de que o pobre é pobre por sua própria culpa, é arraigado em toda a classe média e mesmo em grande parte dos bairros pobres, mesmo naqueles em que seus moradores pagaram por seus lotes. Assim, não se reconhecem os ocupantes como excluídos e nem como militantes, mas como oportunistas, que desejam se apropriar de uma propriedade sem pagar por isso.

A ocupação Dandara de Belo Horizonte, passou por tudo isso e muito mais. Hoje, com vários problemas ainda não solucionados, em grande medida pode ser considerada como um movimento bem-sucedido. O posto de saúde, por exemplo, foi inaugurado em dezembro de 2017, pelo então prefeito de Belo Horizonte, Alexandre Kalil. Como

---

<sup>22</sup> <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/pru-plano-de-regularizacao-urbanistica>

observa Inês Teixeira, professora da UFMG<sup>23</sup>, essa inauguração foi simbólica quanto ao reconhecimento oficial da ocupação como bairro. A partir daí, os então 5 mil moradores puderam fazer seus cadastros municipais para utilização do serviço. No entanto, ainda hoje esse fato não se multiplicou em outros equivalentes para suprir a demanda por escolas e creches públicas, que até o momento em que escrevemos, ainda não chegaram.

Figura 21. Posto de Saúde Municipal, na entrada da Ocupação



Fonte: Foto do autor

Mesmo o posto de saúde instalado na entrada da ocupação, exhibe o nome do bairro vizinho, Trevo, e não o de Dandara. Mesmo dentro de um governo considerado como progressista e tendo um prefeito tido como “sensível” por seus assessores mais próximos, a regularização urbana não foi concluída após 13 anos de ocupação. A informação que se tem é de que o processo está “avançado”, mas sem previsão de conclusão. Mesmo sem o título da propriedade, não mais parece ser um temor dos moradores qualquer chance de retrocesso. A ocupação já se tornou, na prática, um bairro consolidado. Tanto que já existe um mercado informal de compra e venda de imóveis. Segundo informações monitoradas pela Faculdade de Arquitetura da UFMG, cerca de 25% dos moradores atuais não participaram do processo de ocupação. Esse é um dado importante que vai alimentar uma outra discussão, mais à frente.

---

<sup>23</sup> Entrevista dada ao jornal municipal “Hoje em Dia, 21/12/2017

Figura 22. Padaria e Açougue na Avenida Dandara,



Já com calçamento pelo menos na Avenida Dandara e em outras poucas ruas importantes para o tráfego, o aspecto do bairro (ainda hoje não reconhecido) de Dandara, é o de uma comunidade consolidada. O comercio ao longo da Avenida Dandara está se fortalecendo, com padaria, açougue, sacolão e supermercado, como mostram as fotos, além de assistência a smartphones, roupas e várias oficinas mecânicas

Figura 23. Supermercado, defronte à Igreja Católica, na Avenida Dandara.



Fonte: Foto do autor



A presença da prefeitura ainda se resume somente ao posto de saúde. Vários moradores locais abriram também lojas de materiais para construção. Moradores das periferias são grandes consumidores de materiais de pequenas lojas, de preferência próximas de suas casas, mesmo com preços relativamente maiores, pelas facilidades de transporte e de frequentes visitas ao balcão das lojas durante as obras, normalmente em finais de semana.

Figuras 24 e 25. Depósitos de materiais de construção dentro da Dandara



Fonte: Foto do autor



Em nossa visita, não notamos lotes vazios. Pelo contrário, as taxas de ocupação e de aproveitamento dos lotes são altas, com vários casos de verticalização de até três e quatro andares. Embora a maioria das casas adotem a tipologia térrea, sobrados ou grandes terraços avarandados sobre as segundas ou terceiras lajes, que podem avançar sobre as calçadas, não são raridade. A paisagem que hoje se vê em Dandara, em muito se assemelha a qualquer outro loteamento de uma periferia metropolitana da América Latina. As ruas íngremes cercadas de habitações precárias poderiam estar em Bucaramanga<sup>24</sup>, na Colômbia; as construções irregulares e verticalizadas que não obedecem aos índices do plano diretor de Belo Horizonte, poderiam estar em qualquer outro bairro periférico dessa mesma cidade. As ruas sem calçamento, estreitas e esburacadas poderiam estar nas periferias metropolitanas do México ou de São Paulo.

Figura 26 – Rua do bairro de Maria Paz, Bucaramanga, Colômbia



Fonte: Google Street (2013)

A cor de cerâmica vermelha das alvenarias, o amontoado de casas geminadas cobertas por telhas de finas lâminas metálicas ou de fibrocimento, as janelas irregulares, as portas no alinhamento que se abrem direto para as calçadas e o avanço das lajes e cobertura sobre as estas são encontradas tanto em Dandara com em qualquer outro bairro pobre periférico de qualquer metrópole latino-americana.

Mesmo com o planejamento urbano feito pelo arquiteto Tiago Castelo Branco Lourenço, nota-se ruas estreitas e irregulares, calçadas acidentadas, ou mesmo a absoluta

---

<sup>24</sup> Cidade do norte da Colômbia, capital do departamento de Santander, com cerca de 580 mil habitantes

ausência delas, já que são construídas por cada morador ou comerciante. Assim, ao nos distanciarmos da Avenida que estrutura o plano de Lourenço, encontramos ruas estreitas e irregulares, de larguras variáveis, assim como as calçadas, nos trechos em que elas existem.

Figura 27 - Ruas fora do eixo da Avenida Dandara.



Figura 28 – Uma rua típica da área de ocupação



Fonte: Fotos do autor.

Figura 29 – Rua perpendicular à Avenida Dandara, asfaltada nas primeiras dezenas de metros apenas



Fonte: Foto do autor

As travessas da Avenida Dandara, principalmente no trecho próximo da entrada pelo bairro do Trevo, possuem um primeiro trecho asfaltado de cerca de mais ou menos 80 m. a partir daí não há calçamento na maior parte das ruas.

Figura 30. Verticalização na Avenida Dandara



Fonte: Foto do autor



Figura 31. Aspecto de bairro nos arredores da Ocupação



Fonte: Foto do autor

## 8.6 Considerações Finais

“Ô Dandara, ô Dandara ó, a nossa luta vale mais que ouro em pó”.

*Música entoada pela comunidade nos eventos públicos e nas passeatas.*

Muito já se escreveu sobre a Ocupação Dandara em Belo Horizonte. O nome Dandara, altamente representativo da luta do racismo, dos pobres excluídos e da igualdade de gêneros, também tem sido muito utilizado em outros locais e movimentos. No caso desta pesquisa, dadas as dificuldades e limitações impostas pela pandemia do Novo Corona Vírus durante a produção deste texto, optamos por utilizar como base para esta abordagem os depoimentos gravados de seus moradores, publicados em forma de vídeo ou de textos, pelas siglas que o apoiaram desde o início, como o MST, as Brigadas Populares e a Pastoral da Terra. O que, a princípio, pareceu apenas uma saída possível às limitações impostas pela contingências do momento, acabou sendo uma forma muito eficiente de dar voz aos seus vários atores, para a construção desta abordagem.

No caso latino-americano, onde se inclui o exemplo brasileiro, a questão habitacional nunca foi alvo de políticas governamentais perenes. No Brasil, as três maiores iniciativas, na segunda metade dos anos 1940 e início dos anos de 1950, seguido pelas políticas do governo militar com o BNH (1964-1986) e mais recentemente com o PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida (2009 – 2016), ou não tiveram a continuidade necessária, ou não foram criados e sustentados por políticas realmente voltadas a controlar o déficit habitacional, principalmente nas faixas de renda mais carentes. Nos dois últimos casos, a construção dos planos beneficiava claramente a indústria da construção civil e o mercado imobiliário, aos quais o governo entregou o poder de escolher os terrenos e elaborar os projetos, inclusive os projetos urbanos. Dessa forma, o governo abdica do controle e age como mero repassador de recursos (BOLAFFI, 1982). Não raro, o objetivo principal de uma política habitacional no Brasil não vai além de um aquecimento (temporário) da indústria da construção civil, com injeção de recursos de fundos públicos e incontrolláveis consequências na elevação dos preços da terra e das moradias. Com isso, a moradia digna e inserida na cidade fica ainda mais distante do poder aquisitivo das faixas mais pobres, sempre as menos favorecidas pelas políticas habitacionais.

A “cruz” do aluguel, como é chamada pelos ocupantes da Dandara, torna-se um fardo muito pesado diante dos baixos salários recebidos por boa parte da população. A escalada dos preços da terra urbana torna cada vez mais difícil a compra de um lote, mesmo em regiões distantes, onde, décadas atrás, já foi possível a autoconstrução após a compra de um lote a prestações. A espera em longas filas de cadastros vários, com finalidades sociais e habitacionais, parece não ter fim. Embora seja um direito constitucional, a população não vê o empenho do governo em suprir sua habitação. A solução para muitos é a ocupação em áreas de favelas, beiras de rios e córregos ou em arriscados movimentos organizados, que visam grandes glebas, como foi o caso da Dandara em Belo Horizonte.

Como vimos, esse não costuma ser um caminho fácil. Tanto é arriscado e doloroso, que até nos parece correto chamar esse caso de “bem-sucedido”, ainda que tenha custado 11 anos de agonizante espera por alguma garantia fundiária, 8 anos pelo fornecimento de água, 9 anos por um posto de saúde e pelo direito de ter um endereço reconhecido, além do calçamento viário incompleto e outras melhorias e benefícios

mínimos para uma urbanização. A luta do povo pobre parece ser pelo direito a ter direitos (CANETTIERI, MACHADO, 2019).

Seja como for, o movimento Dandara, assim como outras ocupações que ocorreram em tempos próximos e recentes em Belo Horizonte, produziram espaços urbanos e espaços de abrigo para quase 10 mil famílias, que se cansaram da inercia social e habitacional da prefeitura dessa cidade. Essas iniciativas populares desenharam seus próprios bairros e construíram suas próprias casas, num movimento marginal ao capitalismo hegemônico.

Para esse público que permanece invisível, por vontade do grande capital, parece não haver solução dentro da estrutura social e formal. Enquanto as soluções e propostas neoliberais buscam cada vez mais privatizar e elitizar os serviços e ativos públicos, fica também cada vez mais claro que a solução habitacional, no ambiente da América Latina, nunca será proposta pela iniciativa privada, guiada pela lógica do lucro, que exclui justamente esse público. Sem um Estado forte e presente, comprometido com a regulação das relações entre o capital e o trabalho e em garantir a inclusão social ampla aos benefícios da urbanização, é bem provável que as moradias “subnormais”, classificação do IBGE brasileiro, que se refere às favelas e a todos os casos de precariedade habitacional, se tornem em breve o padrão dominante em todas as metrópoles e grandes cidades da América Latina.

## **8.7 O sistema de Cooperativas em Uruguai**

### **Introdução ao sistema cooperativado**

O sistema cooperativado para compras ou para produção de bens é bem conhecido e tem sido muito utilizado em vários países ao longo da história. No caso específico da provisão habitacional, o sistema cooperativado pode se colocar como uma outra forma de acesso e posse da moradia, ao lado do sistema de propriedade privada, do aluguel privado (provisão pelo mercado) ou social (com provisão e gestão ou regulação pelo governo) embora dependa em grande parte de aportes governamentais, ao menos para seu início, o sistema cooperativado pode alcançar altos níveis de independência e autonomia em sua gestão. Isso pode produzir significativas reduções de custo em todas as fases da produção, com decorrentes benefícios a seus cooperados. Com isso, muitas famílias cuja renda não permitiria a aprovação em cadastros do sistema de financiamento privado, ou mesmo estatais, passam a ter, através de uma cooperativa, o seu direito a uma moradia respeitado e concretizado.

Conforme Castro (1999), no Brasil, as cooperativas representaram uma forma para a continuidade da produção habitacional na segunda metade dos anos 1990, época caracterizada pela falta de recursos e de um vazio de políticas habitacionais pelo governo brasileiro. Esse período, em meados da década de 1990, representou algum avanço, com o surgimento de cooperativas que gozavam de relativa independência. No entanto, vários casos em décadas anteriores na AL, foram utilizadas como uma forma de controle e manipulação pelos governos, que forçavam o funcionamento dependente das cooperativas, ainda que estas entidades se organizem como sociedades civis sem fins lucrativos. Nesse sentido, Vieira et al (2003) destaca que o sucesso desse sistema está ligado ao grau de educação, preparo e capacidade de organização das bases, sendo também fundamental a não interferência do poder estatal na gestão sobre as cooperativas. O governo tem, é claro, o necessário papel de regulador, porém sua constante interferência além desse limite tem sido apontada como a causa pelos poucos casos de êxito no continente.

Mundialmente conhecido, o caso europeu da Holanda ainda chama a atenção pela sua longevidade e capilaridade no território nacional. Com políticas habitacionais perenes desde 1901, ano em que o governo emitiu o Código de Habitação para a Holanda, a

estrutura de provisão habitacional para aquele país segue consolidada. A princípio, o sistema criado autorizava os municípios a reconhecerem associações com finalidades específicas para a produção de habitações. Nos primeiros 6 anos foram formadas 14 associações. Até 1920 mais 743 foram reconhecidas, número que sobe para 1348 até 1922 (DOLATA, 2008). Esse alto número alcançado em poucos anos se justifica ao menos por duas razões: a preocupação governamental pela condição precária da moradia em todo o território holandês ao final do século XIX e a capacidade de organização cooperativa histórica da população<sup>25</sup>. Em dados de 2010, o número de associações cooperativas registradas e ativas era de 425. Ou seja, aos 108 anos de existência, o sistema permanece ativo, com o apoio dos governos que se sucederam e a confiança da população, que conta que não só será possível ascender à uma moradia através do sistema, como também o será para a próxima geração. Vale ainda lembrar que estamos falando aqui de um sistema que não tem a propriedade privada como opção única ou majoritária. O estoque social de moradias ainda é majoritário em relação ao restante da Europa, cifra essa que chegou a mais de 60% de ocupação por inquilinos nos anos 1980. Incentivos do governo para promover a propriedade da moradia provocaram alguma redução nesses números, que caíram para 42% em meados dos anos 2010 (VANDEVYVERE, et al, 2012).

Ainda assim e ainda hoje, os estoques de moradias produzidos pelas cooperativas, com subsídios do governo, são relativamente os maiores entre os países europeus, dentro de um sistema bem regulamentado, que alcançou reputação internacional. Nem por isso pode-se supor que não seja um sistema pressionado por economistas e instituições liberais. As críticas a respeito da abordagem prioritária da moradia como valor de uso são fortes e frequentes. Os pensamentos liberal e neoliberal entendem o mercado imobiliário como um importante pilar das economias urbanas, e a produção e comercialização de moradias como o seu motor de tração. A crítica sobre o sistema holandês se baseia na hipótese de que este, ao regular a produção de moradias e as políticas de aluguel, ao distribuir benefícios e facilidades na tomada, amortização e encerramento das hipotecas, tais políticas sociais de habitação levam a distorções no mercado imobiliário, com

---

<sup>25</sup> Conforme relato de Rosemary Dolata, a situação do território holandês em relação ao nível do mar, sempre exigiu a responsabilidade solidária da população para manter a água do mar em determinados limites, de modo a evitar que o país fosse engolido pelo oceano. Essa cooperação mútua faz parte da história e da cultura holandesa, o que em muito facilitou a rápida mobilização em cooperativas para enfrentamento dos desafios habitacionais e urbanos, gritantes ao final do século XIX.



impactos negativos em toda a economia, na comparação com os outros países da região do Euro (Ibidem).

É bem verdade que a tendência do mundo ocidental corre em consonância com esse pensamento neoliberal, de converter bens e serviços públicos em mercadorias. Dessa forma, existe uma pressão para que a produção social da moradia seja repassada a empresas privadas (que visam o lucro), com a retirada da regulação governamental e das instituições sem fins lucrativos, levando para a iniciativa privada todos os outros entes dessa cadeia de produção, como financiadores e planejadores urbanos. Seja como for, a discussão continua. Em 2019, um professor de arquitetura da Universidade de Tecnologia<sup>26</sup> da Holanda, afirmou que o sistema habitacional holandês provoca desigualdades sociais. Ora, o sistema trabalhou 120 anos para justamente reduzi-las.

Todavia, nossa curta introdução sobre os sistemas cooperativados se encerra aqui, porque nossa proposta é reservar mais espaço ao caso latino-americano do Uruguai. Esta abordagem foi importante no sentido de nos mostrar alguns pilares necessários para o sucesso a longo prazo de políticas urbanas e sobretudo sociais que, invariavelmente, vão se chocar com os interesses neoliberais. Como já vimos acima, a participação do governo é fundamental, ao mesmo tempo em que pode ser ameaçadora. Ou seja, ao governo cabe o marco legal, cabe o aporte financeiro para fundos de empréstimo e fundos reguladores e a regulamentação de todo o sistema. A partir daí, as instituições sem fins lucrativos que vão executar as políticas do governo, devem ter um satisfatório grau de independência e autonomia para iniciativas e decisões, desde que sempre em respeito às regulações já fixadas pelo governo. Como vimos no caso holandês e veremos no caso uruguaio, se houver um nível mínimo de preparo na história e na cultura das comunidades que pretendem se organizar em cooperativas, este pode ser um importante fator facilitador. Nos casos citados esse fator se deu através de eventos históricos anteriores compartilhados pelos habitantes, como a luta contra o perigo da água do mar invadir grandes extensões de terra na Holanda, lutas revolucionárias ou organizações sindicalistas no Uruguai, por exemplo. Populações habituadas a lutas individuais, que colocam a competição em lugar da cooperação, conforme nossa investigação, dificilmente terão

---

<sup>26</sup> Peter Boulheouwer, professor da Faculdade de Arquitetura e Ambiente Construído, Delft University of Technology, Delft, The Netherlands. Artigo disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19491247.2019.1663056> . acessado em 10/06/2022.

experiências cooperativadas bem sucedidas ou, na melhor das hipóteses, não as terão no longo prazo.

A seguir vamos nos debruçar sobre a experiência uruguaia. Muito já se escreveu sobre esse tema, portanto decidimos abordar aspectos mais práticos e internamente mais conflituosos, preferencialmente a partir de autores locais que testemunharam os fatos e, evitando em certa medida aspectos organizacionais e muito descritivos, já muito bem colocados em outros, trabalhos<sup>27</sup>. Como já fizemos anteriormente nesta tese, começaremos por alguns aspectos históricos da formação da sociedade e da população economicamente ativa do Uruguai, com especial atenção à decisiva influência de operários imigrantes a partir da primeira metade do século XX. Acreditamos que os resultados alcançados e a resiliência dos movimentos cooperativos, mesmo ao atravessar os duros anos da ditadura militar, em muito se devem aos métodos e à cultura solidária dos cooperativados, sem as quais o movimento talvez não resistisse aos cortes de verbas, às perseguições políticas e aos impactos neoliberais. Da mesma forma, é importante colocar sua gênese em seu momento histórico peculiar, onde personagens se colocaram, tendo ao fundo o cenário do início dos anos 1960, quando o governo dos Estados Unidos, temeroso de que mais revoluções socialistas, a exemplo de Cuba (1959), viessem a ocorrer, decide incluir o Uruguai no plano “Aliança para o Progresso”.

### **8.7.1 Breve histórico do sistema cooperativo uruguaio**

O Uruguai é um pequeno país, com divisa ao extremo Sul do Brasil, com cerca de 3,5 milhões de habitantes. Como visto anteriormente neste trabalho, é, conforme dados de 2019, o país com a melhor renda per capita e o menor Índice Gini da América Latina. Na sua capital, Montevideo, vivem 40% dessa população. A capital também é sede do Mercosul. O processo de urbanização da capital e do país, se inicia, como em vários outros casos no continente, em inícios do século XX, consolidando-se rapidamente. O país também, a exemplo dos casos argentino e brasileiro, recebe grande número de imigrantes europeus durante o processo de urbanização e industrialização, como veremos ao longo desta seção.

---

<sup>27</sup> Sobre isso ver a tese de doutorado de Flavio Henrique Ghilardi, aqui também citada.

A formação do sistema de cooperativas habitacionais no Uruguai se deve a uma feliz conjunção de fatores sociais, históricos e políticos. A guerra fria preocupava os países capitalistas, principalmente os Estados Unidos. O temor de que mais países da América Latina, além de Cuba (1959), Bolívia (1952) e Costa Rica (1948), viessem a promover revoluções que levassem a um alinhamento com os países do bloco socialista, força os Estados Unidos a desenvolver planos e políticas para a região. Essas estratégias visaram, num primeiro momento, promover, ou ao menos dar essa impressão, a elaboração de planos de desenvolvimento e, como objetivo não declarado, afastar a possibilidade de ascensão de governos de esquerda em todo o continente. No caso do Uruguai, em inícios dos anos de 1960, na esteira dessa “Aliança”, foi formada a Comissão para Inversões e Desenvolvimento Econômico (CIDE). A comissão recebeu verbas para amplos diagnósticos do país. Vinte equipes trabalharam na elaboração do que ficou conhecido como “Plano CIDE”, lançado a público em meados da mesma década. O grupo responsável pelas propostas de habitação ficou sob a liderança do arquiteto Juan Pablo Terra, professor de Sociologia da faculdade de arquitetura da “Universidad de La República”. Cerca de um ano depois, Terra é eleito como deputado do Parlamento Uruguaio, sendo então encarregado da redação do que ficou conhecido como “Lei da Moradia”. Vencidos todos os trâmites, a lei foi aprovada pelo Senado no final de 1968. Em todo esse percurso, é importante perceber como um ator progressista como Terra, trabalhando num ambiente totalmente conservador, em plena guerra fria, consegue reunir interesses para a aprovação de uma lei nacional de moradia. Terra se valeu habilmente do evento do Plano CIDE, produzindo um projeto de lei que se transformaria num trunfo para o governo conservador ao oferecer soluções para a crise imobiliária que assolava o país, através da produção de habitações. Ao mesmo tempo, essa proposta também se colocava como uma resposta à crise produzida pelo esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, que perdurou desde os anos de 1930 até a década de 1950. Num cenário de crise econômica, com desemprego e inflação, uma proposta de investimentos em urbanização e no fortalecimento do setor imobiliário reuniu as forças necessárias para a aprovação do texto, mesmo este contendo a previsão de um sistema cooperativado para a sua execução. Assim, como observa Ghilardi (2017), a proposta reunia estímulos à indústria da construção, perspectivas de ganhos políticos junto a importantes setores da sociedade, geração de emprego e solução habitacional, sobretudo aos grupos de baixa renda.

Ao mesmo tempo em que o arquiteto e deputado Terra trabalhava na Lei da Moradia, uma Organização Não Governamental, o Centro Cooperativista Uruguaio – CCU, conduzia três experiências pilotos de produção de moradias no interior do Uruguai: Salto, Fray Bentos e Veinticinco de Mayo, respectivamente distantes 550 km, 300 km e 100km da capital.

Concluídas em 1970, as primeiras moradias produzidas pelo sistema cooperativado são inauguradas em 24 de maio do mesmo ano. Nesse mesmo dia é criada a *FUCVAM - Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua*. O agrupamento das cooperativas em organizações superiores, como uma federação, já desde o início previsto na lei da moradia, em muito fortaleceu suas atividades, seja em representação ou em questões práticas e administrativas, como compra conjunta de materiais, contratações e compra de terras.

Após o início dos três projetos piloto, várias outras iniciativas já se organizavam, e apenas esperavam pela aprovação da Lei de Moradias para seu prosseguimento. O sistema previsto reunia a participação do Estado quanto ao financiamento, supervisão e controle do processo, com a gestão a cargo das cooperativas enquanto organizações sem fins lucrativos. Os cooperados contribuem em duas formas de associação: por ajuda mútua ou por poupança prévia. Na primeira os cooperados participam com um aporte de mão de obra como parte da composição social do empreendimento, na intenção de baixar o valor do empréstimo governamental e por consequência da dívida dos cooperados. Essa participação não exclui a contratação pela cooperativa de serviços especializados de construção civil. Já no sistema de poupança prévia, os cooperativados contribuem para a formação de um fundo prévio ao início das obras, sendo esta contratada em sua totalidade por agentes externos ao grupo. A modalidade por ajuda mútua foi, de longe, a mais utilizada nos quase cinquenta anos dessa experiência no Uruguai.

Conforme relata Nahoum, em 43 anos de atividades (1970 a 2013), o sistema produziu 12 mil unidades habitacionais, e contava naquele momento com cerca de 8 mil unidades contratadas ou aguardando liberação de empréstimos. Levando-se em conta o déficit habitacional de 80 mil moradias, colocado pelo próprio autor (*ibidem*), significa que uma política social de habitação, que sobreviveu às pressões da ditadura, dos impactos neoliberais, ao desemprego e à precarização dos empregos, foi capaz de suprir ao menos 25% do déficit nacional, trabalhando principalmente com as camadas de mais

baixa renda. Para se ter uma ideia comparativa, a porcentagem de 25% do déficit habitacional nacional, corresponde à produção social da moradia no Brasil, do Programa Minha Casa Minha Vida dentro da Faixa 1, em sua curta vida (2009 a 2014). As datas, períodos e contextos são muito diferentes, mas essa seria uma ordem de grandeza relativa. Nahoun ainda insiste numa maior capacidade do sistema, ao questionar-se a si mesmo e ao leitor:

“Estos números podrían sin duda ser mucho mayores (¿tres, cuatro veces?) si el sistema cooperativo no hubiera estado prácticamente interdicto durante casi quince años. Aun así, adquieren dimensión cuando se considera que el déficit habitacional absoluto en el Uruguay se calcula en unas ochenta mil viviendas.” (Nahoum, 2010, p.18)

Um outro pilar da Lei de Moradias previsto por Terra, sem dúvida, foi a criação dos Institutos de Assistência Técnica – IAT. Trata-se de órgãos criados pelo governo e mantidos pelas cooperativas, destinados a municiar estas últimas de embasamento técnico para as tomadas de decisões. Lembrando que toda a gestão dos recursos e decisões de compras e contratações cabe às cooperativas, que são administradas por cooperados, em sua maior parte sem preparo nem histórico na construção civil, os IAT's foram importantes para manter essa necessária autonomia às Cooperativas. Isso não significa que não ocorreram eventos de invasão de competências entre uma e outra instituição, porém, sem relatos de maiores conflitos. Aparentemente, o atendimento ao cooperado e a busca por resultados econômicos foram os objetivos maiores.

### **8.7.2 O sindicalismo forte dos trabalhadores do Uruguai**

A partir de 1875 e até início dos anos 1900, o Uruguai foi o destino de cerca de 6% das ondas de imigração europeia aos países da América Latina. Mesmo sendo uma pequena porcentagem em relação aos países vizinhos, como a Argentina, que recebeu 50%, e o Brasil, que foi o destino de mais de 36% desse movimento migratório (PELLEGRINI, apud Ghilardi, 2017), dada a pequena população do Uruguai, tal fenômeno foi muito representativo. Para uma melhor leitura do quadro, só na capital Montevideo, os imigrantes chegaram a representar 46% da população em 1889 (ibidem). Muito embora esse não tenha sido um fator isolado na América Latina, o perfil dos homens imigrantes recebidos no Uruguai foi em grande medida diverso dos outros países. Ou seja, entre estes havia muitos operários com larga experiência sindical e politizados. A influência desses operários foi decisiva nas estratégias e no peso político dos sindicatos,

que deu então seus primeiros passos em Uruguai no início do século XX, incluindo a imprensa militante. Por outro lado, o pensamento socialista e até anarquista por força desses imigrantes, também influenciou os rumos das lutas políticas do país, que passou a acalentar ideias e horizontes futuros utópicos, embasados em práticas culturais e educativas e em lutas de resistência. Essas ações, de fato resultaram em medidas redistributivas e maior justiça social, mesmo no cenário de uma incipiente industrialização nos anos de 1910 até a crise de 1929 (PORRINI, 2002 apud GHILLARDI, 2017), fato este que golpeou fortemente a economia Uruguiaia.

Contudo, na mesma linha de países como Brasil e Argentina, o Uruguai reagiu à crise com a implantação de uma política de substituição de importações a partir de 1930, fortalecendo a indústria leve e aumentando a força de trabalho em quase 100 mil operários, até por volta de meados dos anos 1940, o que permitiu a formação mais robusta e madura de organizações sindicais. Nos anos seguintes, com a subida ao poder de governos de corte progressista, aliado a um período de prosperidade econômica, os sindicatos consolidam importantes vitórias para as forças trabalhistas. Entre outras conquistas desse longo período, temos a cobertura em acidentes de trabalho, jornada de 8 horas, descanso semanal, salário-mínimo rural, direito de greve e a criação do Conselho dos Salários<sup>28</sup> (Ibidem).

A partir de meados da década de 1950, os sindicatos se esforçam para um entendimento de unificação das instituições sindicais, como forma de centralizar forças e evitar retrocessos em meio às crises que o país atravessava. Um processo prolongado de entendimentos entre as várias agremiações apenas teve sua conclusão em 1966, com a criação da CNT – Central Nacional dos Trabalhadores. O novo órgão representativo consolida-se como uma voz relevante e um fórum de debates de temas como a reforma agrária, a reforma industrial e o comércio internacional.

Em meio às alternâncias de cenários, mais ou menos promissores e períodos de desenvolvimento, como também nas alternâncias ideológicas de governos conservadores e progressistas que se seguiram, é importante afirmar que o percurso sindical no Uruguai é fundamentalmente diverso em relação a muitos outros casos na região. Enquanto em

---

<sup>28</sup> Medida aprovada em 1943 institui esse mecanismo de mediação entre capital e trabalho, de formação tripartite, com representantes dos trabalhadores, empresários e do governo.

países como Brasil e Argentina, para citar apenas dois vizinhos, a forte intervenção estatal do governo sobre os sindicatos foi (e ainda é) quase rotineira, não foi esse o caso no Uruguai. Ou seja, o movimento sindical, em meio a vários cenários, sempre manteve sua característica autônoma em relação ao Estado. E é a partir dessa resistência e independência que se formam as iniciativas e as lideranças que organizam e sustentam as primeiras organizações cooperativistas habitacionais no Uruguai

Em outras palavras, essa mesma experiência coletiva, confiante na legitimidade das lutas pelos direitos sociais e nas perspectivas utópicas, entre eles o direito à moradia e outras formas de proteção social como serviços de educação, saúde, e de políticas de redistribuição, foi levada para dentro das cooperativas. Mais que isso, foi essa experiência de agremiação e de divisão de tarefas, trazidas da experiência europeia e exercitada nacionalmente por seis décadas acumuladas, que deu luz às primeiras cooperativas, como também deram ao movimento a capacidade de um amadurecimento em tão poucos anos, ainda a tempo de enfrentar os anos da ditadura militar, como veremos adiante.

### **8.7.3 O Coletivo como forma de trabalho e de apropriação da moradia e da cidade**

Como a maioria dos países da região, o Uruguai apoiava seu conhecimento de propriedade na dicotomia público/privado, que na verdade são dois lados de uma mesma coisa, qual seja, ambos se referem à propriedade privada. Sem qualquer referência própria de uma tradição diferente, a não ser talvez nas raízes indígenas, buscou-se em experiências europeias, formas modernas de relativização em diferentes regimes de posse ou propriedade. Assim desde o início da vigência da Lei de Moradias, os cooperados poderiam optar por duas formas de associação, uma pela forma tradicional da propriedade privada e outra pela forma de propriedade coletiva, ou seja, o associado teria o direito de uso e gozo da moradia, direito esse que poderia ser passado a outro cooperado ou como direito de herança para familiares. Dessa forma, as moradias produzidas pelo sistema cooperativado permaneceriam fora do ciclo do mercado por tempo indeterminado. Não sem causar alguma surpresa, esse sistema se tornou o preferido pelos cooperados até os dias atuais, e motivo de orgulho de todos os fundadores e dirigentes de FUCVAM. A princípio, houve algum ceticismo em se propor algo tão arrojado dentro de uma sociedade tradicional, onde boa parte de sua liderança é avessa ao coletivismo. No entanto em poucos anos essa passou a ser a principal modalidade oferecida e escolhida por FUCVAM. Mesmo com a opção de alterar o sistema de posse ao final dos pagamentos,

conforme relato de Gonzalez, as cooperativas “*ni piensan en cambiar de sistema cuando ya no tendrían ningún obstáculo para hacerlo*”. Segundo relatos de vários fundadores e diretores que fizeram a história das cooperativas do Uruguai, as formas coletivas de associação para produção da moradia, em suas várias fases, incluindo as assembleias, lutas pela liberação dos recursos, participação nas obras e finalmente a opção pela propriedade coletiva, são formas eficientes de construir as relações sociais e manter a unidade dos conjuntos, que, na sua descrição, depois de habitados, muito se diferem de seus bairros vizinhos. Gonzalez afirma que ser facilmente perceptível uma mudança de ambiente ao adentrar um bairro produzido por uma cooperativa, ao se perceber que o individualismo é substituído por laços coletivos construídos através do companheirismo das lutas comuns. Foi dessa característica de união que outras conquistas surgiram, como a provisão de equipamentos comunitários de saúde, educação e lazer, nos grandes conjuntos distantes da cidade, o que incorporou ao currículo das cooperativas não só a autogestão da provisão de moradias, mas também da urbanidade.

Figura 32. Conjuntos entregues com comercio e serviços no pavimento térreo, revelando a preocupação não apenas habitacional, mas também urbana, de inserção na cidade.



Fonte: Bavareli

#### **8.7.4 O posicionamento político e a credibilidade do sistema**

A organização em cooperativas para várias finalidades não era uma novidade para os trabalhadores uruguaios, nem para suas famílias. Conforme Nahoum(2010), esse sistema já era, desde antes da Lei da Moradia, “una modalidad con amplia tradición en la sociedad uruguaya”, utilizada para compras coletivas, e outras finalidades. Esses fatores podem ter contribuído para a rápida adesão de milhares de famílias, que em menos de 10



anos já somavam números impressionantes, chegando a 14 mil sócios em mais de 300 cooperativas em atividade. Conforme dados reunidos por Machado (2016, apud Ghilardi, 2017) a partir de registros censitários do *INE – Instituto Nacional de Estadística*, havia cerca de 100 obras iniciadas por cooperativas no ano de 1973. Considerando que o sistema operava há apenas 3 anos, é um número considerável. Ademais, o caminho para o início das obras é longo e cheio de obstáculos. É preciso formar o grupo de associados, encontrar o terreno, elaborar os projetos, liberar todos os trâmites do financiamento, contratar o IAT, dentre várias outras ações. A marca de 100 obras iniciadas em 3 anos deixa claro que, de todos os 14 capítulos e 212 artigos da Lei da Moradia, o capítulo das cooperativas e, dentre estas, as de ajuda mútua, se tornaram os pilares da política habitacional uruguaia. Contudo, numa manobra política já anunciada e esperada, o comando do exército uruguaio, com o apoio do presidente Juan Bordaberry, dá o golpe de estado militar em junho de 1973. Embora manifestações públicas anteriores tivessem deixado clara a aversão popular ao golpe militar, este consolidou-se com medidas duras, como em outros países da região na mesma época. A câmara legislativa foi dissolvida, foi instituído um conselho de estado, a Universidade sofreu intervenção, as agremiações de esquerda foram reprimidas, com perseguição e violência contra seus representantes, além da dissolução do poder judiciário.

As cooperativas já vinham sofrendo cortes e longas esperas nas liberações dos recursos desde o governo anterior, sendo então de se esperar que, com o governo militar as torneiras de recursos viessem a se fechar ainda mais, o que de fato ocorreu a partir de 1975, de forma prolongada. Todavia, o maior problema era representado pelas dezenas de obras já iniciadas, que não poderiam ser paralisadas (GONZALEZ, 2013, apud GHILARDI, 2017). Felizmente, por razões não totalmente esclarecidas, a princípio as cooperativas não foram alvo de ações negativas do governo militar, com exceção dos cortes que paralisaram o andamento de pedidos ainda não concluídos à época. Fosse por não as considerar como uma “ameaça de esquerda”, fosse para manter o desenvolvimento da construção civil e o nível de empregos, as obras em andamento que já contavam com as inversões efetuadas não sofreram paralizações, e nem as sedes e nem os líderes de cooperativas sofreram qualquer perseguição.

Além de dar continuidade às obras iniciadas, as cooperativas ainda avançaram em alguns aspectos operacionais, mesmo em plena ditadura, como convênios internacionais

para a construção de equipamentos comunitários em conjuntos mais retirados da cidade e uma fábrica de pré-moldados de concreto. Porém, de forma inequívoca, o maior e mais significativo embate com a ditadura se deu na questão da forma de propriedade das unidades produzidas pelas cooperativas afiliadas à FUCVAM. O embate tem início no ano de 1983, quando, em resposta aos cortes de financiamentos e alta dos juros dos empréstimos já concedidos, a FUCVAM paralisa os pagamentos devidos ao governo, depositando-os em contas oficiais paralelas, reivindicando a volta à situação anterior de juros e investimentos. A resposta do governo ditador foi um projeto de lei que, na prática, transformava a propriedade privada da moradia o regime único de todas as cooperativas, alegando que o sistema de propriedade coletiva representava uma “ameaça ao país”. Os dirigentes de FUCVAM, lançam mão de um dispositivo constitucional de iniciativa popular para a proposição de um “referendum”. Assim, num trabalho de fôlego e bem-sucedido, foram colhidas mais de 300 mil assinaturas contra essa medida, durante um único dia, chegando pouco depois a 600 mil assinaturas, o que representava mais de um terço da população do país. Com isso, não apenas o governo recuou com seu projeto de lei, como FUCVAM ganhou o status de uma organização de frente em nível nacional, não apenas na representação de moradias, mas como uma força de presença nacional na resistência contra a ditadura, que finalmente cai no ano seguinte, em 1984.

Contudo, a queda da ditadura e a redemocratização não significaram a retomada das rotinas dos cooperados e das cooperativas. O cenário mundial havia mudado, vivia-se a década perdida na América Latina, os impactos e os sacrifícios neoliberais eram aceitos pela maioria dos governos da região. Com isso, o perfil dos cooperados e das cooperativas se alteraram de forma definitiva, forçando estas ao difícil exercício de reinventar o sistema, adequando-o a uma situação muito diferente e muito menos favorável.

### **8.7.5 As mudanças ao longo de cinco décadas**

A produção e a apropriação da moradia é uma atividade muito peculiar. Sua produção consome terra, artigo que não pode ser reutilizado, consome um largo ciclo de tempo para sua conclusão. Seu preço, na somatória de base fundiária e da construção, resulta alto o suficiente para que se mantenha fora do alcance de largas parcelas da população que a ela aspiram como valor de uso. Dessa forma, alonga-se mais ainda esse ciclo de produção e apropriação ao se adotar formas de financiamento para a sua

produção, que pode passar de vinte e cinco anos para quem adquire o direito de uso da moradia, seja qual for o título de posse adotado. Feita a abordagem por esse lado não parece fazer sentido que uma iniciativa de política habitacional, que envolva todos esses fatores da cadeia de produção e distribuição sejam pensados para um horizonte estreito. Os programas da Holanda, com 120 anos, e de Cingapura, com 60 anos, são exemplos da importância de se manter políticas, registros e recursos estáveis e previsíveis para a segurança de todos os envolvidos na provisão de moradias, que, na verdade, se confunde com a produção das próprias cidades. Como exemplos menos exitosos, podemos citar os casos de países que lançam programas que não passam de 5 ou 6 anos, deixando entre eles um longo intervalo de abandono, insegurança e vazios de políticas habitacionais. Ocorre que, aos que mantêm políticas perenes e ao longo das décadas, estes devem sempre estar prontos para enfrentar mudanças. No caso das cooperativas do Uruguai, nem o operário associado, nem o perfil de família, nem a renda e nem ao menos a média da idade se mantiveram os mesmos após a entrada nos anos 1990, apenas pouco mais de 20 anos após iniciados os primeiros empreendimentos.

A mudança mais significativa, e provavelmente responsável por outras mudanças, foram as relações de trabalho. Os esmagadores ataques do capital fizeram retroceder ou simplesmente arrasaram muitas das conquistas obtidas a duras penas pelas lutas dos trabalhadores em seus sindicatos. Entre elas a estabilidade no emprego, a jornada de 8 horas e seguridade social. Ou seja, o mesmo Estado que até há pouco era capaz de regular as relações entre capital e trabalho, hoje, refém desse mesmo capital hegemônico, desintegra as bases do bem-estar social, legisla em favor do capital e promove a precarização do trabalho e a redução dos salários, permitindo ainda cortes profundos na seguridade social. Dessa forma, altera-se profundamente o perfil do associado de meados da década de 1960, empregado e sindicalizado que, mal ou bem, podia comprometer uma parcela de seu salário com a prestação da moradia.

A não sindicalização é um fator que traz, em sua maioria, um novo público antes minoritário, de trabalhadores que não viveram a experiência coletiva de luta. Entre as mulheres, que nos primeiros empreendimentos eram trabalhadoras de indústrias têxtil, hoje são diaristas, sem registro e sem seguridade social (GONZALEZ, 2001).

Figura 33. Complejo Bulevar. Montevideo, 1972-74

Fonte: Archdaily



Os ataques do capital sobre os direitos dos trabalhadores também promoveram sua desideologização, incluindo-se aqui os jovens, que já não são os da universidade, o que prejudica em muito sua participação nos debates, ou mesmo sua compreensão da importância do que está sendo colocado e debatido. Na visão de Gustavo Gonzalez:

...la necesidad de vivienda, al ser cada vez más grave, lleva a que importantes masas de excluidos hoy vean en el cooperativismo una salida al problema habitacional. (ibidem).

Altera-se, da mesma forma, o perfil da família, antes quase 100% representada por homens chefes de família, para outros arranjos, tendo a mulher como

protagonista e chefe de família, não raro num regime monoparental. Contudo, a participação feminina, além de simples associadas, também chegou às lideranças das cooperativas, agora liderando muitos homens. Na outra ponta, em muitos serviços das obras onde antes os homens dominavam, hoje as mulheres apresentam excelentes resultados, principalmente em serviços de acabamentos, que exigem dedicação e paciência.

Os impactos neoliberais que vieram após a queda da ditadura trouxeram uma realidade social de maiores necessidades e menores investimentos. As cooperativas chegaram a exigir uma renda mínima mensal para o ingresso no sistema, enquanto mudanças foram feitas na Lei de Moradia, permitindo a redução dos padrões mínimos do que se poderia aceitar como uma moradia adequada. Essa medida abriu caminho para o projeto NBE -Núcleos Básicos Evolutivos. Semelhante ao Projeto Embrião brasileiro, aplicado em várias cidades e regiões, consta de um modulo de pequena área, de ambiente

único, que poderia receber complementações a cargo de seu morador. Outras medidas administrativas alteraram a segurança dos mutuários, como mudanças nos fundos de segurança e a aplicação de índices e complicados cálculos para limitar o padrão máximo de qualidade habitacional a ser disponibilizado para cada grupo. A realidade de salários mais baixos e aumento da pobreza e da miséria preocupava as cooperativas, que buscavam meios de se reinventar.

Figura 34 – Conjunto em Montevideo, 2016



Fonte: Archdaily

Duas medidas merecem aqui ser citadas nessa luta pela continuidade do modelo. Uma delas foi o reconhecimento de que a terra representava uma estratégia nevrálgica (GHILARDI, 2017). Numa ação completamente politizada, várias cooperativas com grupos fechados, mas sem terras para edificar, se lançaram em movimentos de ocupação de glebas. Em seguida, a subida do de um governo progressista ao poder possibilitou a estruturação de uma carteira de terras para as cooperativas. Uma outra iniciativa importante foi a decisão de atuação das cooperativas nas áreas centrais de Montevideo. Essa iniciativa, em conjunto com o novo governo, foi responsável pela recuperação de áreas degradadas do centro antigo. As cooperativas trabalharam então, em lugar de novas unidades, na reabilitação de moradias em áreas já dotadas de abundante infraestrutura, próxima aos empregos e aos equipamentos comunitários de saúde, lazer e educação. O

sucesso de quatro iniciativas nesse sentido em 1990 ,abriu caminho para várias outras nas áreas centrais (íbidem).

Mais recentemente, após vários ciclos, a partir de 2004, de governos cientes da importância fundamental de redução da pobreza e das desigualdades, várias medidas foram tomadas no sentido de recuperação dos investimentos na produção habitacional das cooperativas. A começar pela recuperação e fortalecimento das instituições, que definiram e fortaleceram os poderes e atribuições do *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*, do *Banco Hipotecario del Uruguay*, criando a ainda a ANV – *Agencia Nacional de Vivienda*.

Em relação aos investimentos e segurança financeira do sistema, várias medidas foram retomadas ou implementadas. Por exemplo, o rendimento mínimo para ingresso no sistema foi eliminado, criou-se um mecanismo de subsídios diferenciados, adoção de novas formas construtivas e o abandono dos NBE's.

Ou seja, os anos de 2004 até 2015 visaram a recuperar e fortalecer o sistema de cooperativas do Uruguai, com uma melhor regulamentação e a disponibilização de recursos orçamentários, com conseqüente diminuição da espera pelos financiamentos resultando numa maior e mais rápida produção de moradias e outros benefícios urbanísticos.

#### **8.7.6 Considerações Finais**

O sistema de cooperativas é largamente utilizado em muitas sociedades, como cooperativas de consumo, de vendas, como também de produção de moradias. A Holanda é sempre lembrada como referência e como um caso exitoso de cooperativas habitacionais, com tradição centenária. O caso uruguaio tornou-se uma referência regional na América Latina. Surgido a partir de práticas de agremiação dos sindicatos, encontrou boa aceitação por parte da população, que já era familiarizada com outros tipos de práticas cooperativistas. Fortemente politizado desde o princípio, o sistema de cooperativas habitacionais do Uruguai atravessou momentos desafiadores e diversos, como o período repressivo da ditadura militar, crises políticas e econômicas, cortes de verbas e enfraquecimento institucional. Contudo, as lideranças das cooperativas e das federações de cooperados, com indiscutível destaque para a FUCVAM, souberam reagir e como reinventar o movimento, o que lhes permitiu atravessar crises e ganhar a confiança

popular, como instituições fortes e consolidadas. Em períodos mais recentes, com o apoio de governos progressistas, o sistema obteve uma reforma institucional que o fortaleceu e trouxe ainda mais credibilidade, como também resgatou o fluxo de recursos para novos e numerosos empreendimentos.

Por fim, nos relatos dos tantos livros, teses e artigos largamente produzidos sobre o caso uruguaio, o que sobressai é a resiliência, sustentada pelo coletivismo que, numa visão quase utópica, historicamente encontrou formas de se adaptar e se reinventar, perseguindo sua missão contra hegemônica, provedora e representativa, diante das investidas neoliberais.

## 9 Conclusão

Nossa pesquisa partiu dos textos de Jose Luís Romero e Richard Morse, que nos trazem as características de nossas primeiras cidades, desde o século XVI. Trata-se de relatos de exploração do continente pelas metrópoles europeias, resgatados por um historiador argentino e um brasilianista norte-americano, em diferentes datas e a partir de diferentes abordagens. Essas cidades pioneiras tinham a função de apoio dos trabalhos de produção no campo e de administração de assuntos ligados à subjugação e exploração da AL, como registros de concessão de terras e de embarques de encomendas para as metrópoles. Os verdadeiros moradores “urbanos” se limitavam aos militares e aos religiosos. A estratégia de um modelo colonizador baseado na fundação de cidades sem habitantes era tal, que em muitos casos, como vimos neste trabalho, as cidades foram abandonadas ou refundadas em outras localidades. Seja como for, o objetivo principal, ou seja, a exploração de produtos agrícolas e de minérios, foi alcançado em grande medida.

A falta de comunicação entre as cidades, segundo esses relatos, foi aparentemente proposital. O comércio entre cidades e países era proibido pelos conquistadores, e as estradas levavam aos portos, e não necessariamente a outras cidades. Um exemplo extremo se refere às cidades de Medellín, Cali e Bogotá, que formam um triângulo de pouco mais de 200 km de lado, e que permaneceram isoladas por mais de 300 anos, conforme relatos de Morse. Grosso modo, foi a exploração baseada na atividade rural, tendo a terra como instrumento produtivo das riquezas, que foram apropriadas por poucos atores, além das metrópoles de além-mar. A grande pobreza do continente nunca foi, nesses primeiros séculos, vista como uma questão a ser avaliada e resolvida. Esse tratamento para com as situações pobreza, construiu uma sociedade que não previu, a princípio, possibilidades de mobilidade social, a não ser para proprietários de terras e escravos, ou para os amigos da corte.

Os movimentos de independência, em sua maior parte no século XIX, foram tardios. Com o protagonismo inglês e europeu sobre a industrialização, a economia e o comércio internacional, já não seria mais possível para a AL, uma inserção nesse sistema, a não ser como um participante periférico, com ações limitadas e manipuladas pelos grandes interesses internacionais, ou seja, uma posição subjugada e dependente. Dessa forma, o desenvolvimento capitalista reforça o interesse internacional por alimentos e



matérias primas, abundantes por toda a imensidão de terras do continente. O continente, agora livre das amarras de Portugal e Espanha, passa a sofrer uma outra forma de dependência através do poderio econômico e tecnológico dos países europeus e, mais tarde dos Estados Unidos. A moeda forte da AL continua a ser sua produção rural, seja do que está acima da terra ou debaixo dela. Com isso, as riquezas continuam a ser produzidas a partir da propriedade rural, que avança num processo de apropriação por poucas famílias na maioria dos países. Essa centralização da propriedade rural em poucas mãos não foi um processo pacífico. As condições do campo foram se tornando insuportáveis para os pequenos proprietários, causando, num movimento mais ou menos orquestrado em todo o continente, um êxodo para as cidades pequenas, e depois dessas para as capitais, décadas antes do início do processo de industrialização. Por esta razão afirmamos que o êxodo rural se deu por faltas de políticas públicas que regulassem a distribuição de terras e outros fatores, no sentido de fixar as populações rurais no campo, e não pela atratividade das grandes cidades. Ou seja, mesmo sem políticas de industrialização, as cidades passaram a receber várias ondas de migrantes, em sua maioria pobres e sem qualificação. É por essa razão que também afirmamos, que esse movimento significou a transferência da condição de pobreza dos campos para as cidades, principalmente as capitais.

Os números apresentados no capítulo 4 sugerem que a pobreza na América Latina não é um desafio intransponível. Os números que medem essa situação, na verdade, embora preocupantes, são menores em relação a outros continentes. A vastidão de suas terras, as indústrias que permaneceram, a construção civil e outros setores que compõem nossas economias subdesenvolvidas e dependentes, com toda a sua possível precariedade, produzem riqueza suficiente para suprir as necessidades básicas, ao menos para garantir uma sobrevivência digna de nossa população. Contudo, entre avanços e retrocessos, a situação de pobreza vai se reproduzindo, no campo e na cidade. Vários autores aqui citados sugerem que as elites nacionais se alinham a interesses externos, numa luta de classes covarde e desigual, onde se garante a continuidade das relações de dominação e exploração interna sobre as classes menos favorecidas.

O cenário e o lócus que espelha e explica essas relações está na periferia pobre das cidades. Uma leitura da paisagem urbana desses locais precários, onde se oculta a precariedade e a segregação, revela que “a urbanização era um dos fatores do

subdesenvolvimento e a explicação de sua perpetuação”, como nos relata Gorelik. As lutas desiguais que se travaram no campo, continuadas depois nas cidades, demonstram que é urgente uma nova distribuição das riquezas.

Passados cinco séculos, a terra continua a ser o principal meio de produção de riquezas da AL, como também um instrumento de poder e dominação, inclusive política. Esse domínio não se dá só no campo, mas agora também no meio urbano, como matéria prima para o mercado imobiliário e como um efetivo meio de especulação. Ou seja, as rendas e a mais valia da exploração mineral e da agropecuária, migraram para as cidades. A luta pela terra foi urbanizada, e segue fazendo vítimas. Se a cidade é um grande negócio, a pergunta é: para quem? Se, como afirmam vários autores, os excedentes da exploração da terra são os mesmos recursos, metamorfoseados, que construíram o sistema bancário, possibilitaram a industrialização por substituição e o surgimento de poderosos grupos da construção civil, então possivelmente a resposta para a pergunta acima seria que: os mesmos donos da terra rural, de um modo ou de outro, fizeram da cidade um grande mercado privado.

Em abril de 1960, data da inauguração e entrega da cidade de Brasília como nova capital do Brasil, o otimismo em todo o continente era visível. O crescimento do parque industrial, o fortalecimento da classe média e os níveis de consumo indicavam anos de prosperidade no horizonte. Aparentemente, essa foi uma leitura equivocada do momento histórico, como também uma avaliação ingênua do peso de nossa situação de subdesenvolvimento, e das poderosas forças que nos prendiam a ela. Em meados da mesma década, que se iniciou com a uma inegável demonstração de dinamismo urbano e econômico representado por Brasília, o otimismo já dava lugar para as discussões sobre a teoria da dependência, ao mesmo tempo em que vozes vindas de vários países alertavam para a debilidade dos números da industrialização e ao seu pouco alcance para mudar a sociedade e as estruturas da AL. Como afirmou Cano (2000), “a AL carrega uma pesada herança socioeconômica de miséria e atraso”. Nessa direção, Gorelik (2005) reconhece que: “a urbanização era um dos fatores do subdesenvolvimento e a explicação de sua perpetuação”. Completando esse pensamento, citamos Schwarz:

Tratava-se de entender a funcionalidade e a crise das formas atrasadas de trabalho, das relações arcaicas de clientelismo, das condutas irracionais da classe dominante, bem como da inserção global e subordinada de nossa economia, tudo em nossos dias. (Schwarz, 1999, apud Maricato, 2000b).

Em outras palavras, o peso e os propósitos ocultos do subdesenvolvimento não poderiam ser vencidos por um punhado de países com suas sociedades divididas. Os processos clássicos, em que a chegada do capitalismo desmonta as formas atrasadas e as relações arcaicas, citadas por Schwarz, contaram com a decisiva ingerência dos Governos nacionais, que providenciaram as leis, as políticas de Estado e as estruturas necessárias. Ou seja, as sociedades capitalistas centrais trabalharam num único sentido para a implantação e desenvolvimento de um modelo de produção hegemônico. Embora não tenhamos aqui os instrumentos para medir o peso desse alinhamento, essa é uma diferença importante em relação ao caso latino-americano. Em que pese os baixos níveis de acumulação, dentre outros fatores, nossa pesquisa sugere que os interesses divergentes e o alinhamento com interesses externos por parte de alguns setores dominantes da AL, que provavelmente se utilizam da pobreza de forma utilitária, possa ter sido o maior obstáculo na luta contra o subdesenvolvimento. Por outro lado, pesa também a falta de mais políticas e iniciativas continentais, no sentido de reunir os países num bloco para avançar no sentido de diminuir nosso grau de dependência externa, e dessa forma quebrar a hegemonia que se impõe, quase sempre em desfavor aos interesses latino-americanos.

Ao cabo de cinco séculos de urbanização, a divisão das grandes e médias cidades latino-americanas em parcelas formais e parcelas marginais, segregadas e antagônicas, é o sinal de um estrondoso fracasso do processo de urbanização e de todos os outros processos que o geriram ou sustentaram. Tais processos não foram necessariamente deficientes em questão de recursos alocados, nem necessariamente mal geridos. Ainda que de maneira isolada ou pouco coordenada, altos investimentos governamentais ocorreram para a construção de cidades planejadas, ambiciosas políticas habitacionais e de mobilidade urbana, ou para a recuperação de áreas urbanas, como os portos do Rio de Janeiro e de Buenos Aires, dentre tantos outros casos. Assim, não se critica a falta de recursos dedicados à urbanização, mas sim à ordem de prioridade desses investimentos. Quando a gestão da política habitacional é entregue ao mercado imobiliário, sustentada por recursos públicos, fica óbvio que a prioridade não é a provisão de moradias. Da mesma forma, quando uma intervenção urbana visa a atração de grandes empresas e muitos visitantes “solváveis”, da mesma forma, fica claro que o objetivo é a projeção global de um enclave e a valorização imobiliária, ao custo de estratégias de gentrificação e renovação forçada da população local.

Sob esse ponto de vista mais crítico e menos ingênuo, há que se reconhecer que os ocultos e verdadeiros objetivos foram, na maioria das vezes, alcançados. Ou seja, na ação hegemônica das classes dominantes, a serviço do capitalismo, mesmo de seus setores mais conservadores e atrasados, a cidade é, como já dito, um grande negócio, tanto mais lucrativo quanto maior for o poder de fogo dos capitais imobiliários. Ao contrário do que prega o neoliberalismo, essas práticas especulativas urbanas contam sim e em grande parte, com o alinhamento do Estado em ações que, possivelmente, podem dedicar recursos mais volumosos nas mãos de agentes especulativos privados do que para os verdadeiros executores de políticas governamentais, na forma disfarçada de caríssimas infraestruturas viárias, por exemplo.

Essa é a composição do poder hegemônico, como o entendemos, ou seja, a união entre os representantes privados de um regime econômico, que age dentro de sua própria lógica e ética, sob a proteção e legitimação do Estado.

Ocorre que a lógica e a ética do mercado não trabalham pela inclusão social e nem pela distribuição de renda, e nem se espera que estas o façam, pois se trata de uma tarefa do Estado. Por outro lado, como vimos nesta tese, nem sempre o Estado é capaz de impor um conjunto de regulações para garantir regras menos injustas dentro deste jogo. Nesse caso, temos um conjunto de relações sociais que envolvem uma intrínseca assimetria de poder, visando, de forma covarde, relações de dominação e exploração (TONUCCI; MAGALHAES, 2017). Essa é a descrição de um processo histórico de exclusão que, como vimos, se inicia no campo, nos conflitos entre grandes e pequenos proprietários, e é transferido para as cidades, através do êxodo rural provocado pelas situações insuportáveis criadas nesses conflitos. Essa parcela da população, excluída pelo neoliberalismo e esquecida pela maior parte dos governos, precisou encontrar caminhos alternativos contra essa lógica perversa, para conquistar o direito a ter direitos (CANETTIERI, MACHADO, 2019).

A escolha dos casos de estudo deste trabalho teve o objetivo de demonstrar, por um lado, como a correlação de forças lideradas pelas elites pode tornar inútil a espera por políticas de Estado para a solução de questões urbanas e sociais. Por outro lado, também foi nosso objetivo ressaltar a importância da organização de movimentos populares, como instrumento de pressão para a criação e a aplicação de políticas públicas em favor das classes mais vulneráveis.

As análises dos movimentos por moradia em Belo Horizonte e no Uruguai, diferentes na forma, mas unidos nos objetivos, vêm lançar alguma luz, no sentido de que é possível, baseado em movimentos organizados e com diferentes formas de apoio governamental, a conquista desses direitos, como da moradia, nos dois casos específicos. No caso do Uruguai, o movimento foi transformado em política de Estado, dando origem a toda uma estrutura institucional que se fortaleceu, graças ao forte envolvimento das famílias, a ponto de se manter ativo por mais de cinco décadas. O movimento resistiu aos variados governos, enfrentou cortes de financiamentos e não se intimidou sequer diante de uma ditadura militar. Aliás, foi forte o suficiente para representar a vontade política popular e desestabilizar a própria ditadura.

No caso da Ocupação Dandara, provavelmente o ponto forte tenha sido a cuidadosa organização e o planejamento das ações do movimento, tanto quanto o planejamento da divisão do território que ocuparam. Diferentemente de uma cooperativa, um movimento de ocupação não se inicia a partir de uma política pública, mas da falta delas. Sem recursos e sem definições de políticas habitacionais nas três esferas de governo, o grupo de ocupantes entrou numa disputa pelo território corpo a corpo, literalmente. A união do grupo, a cooperação de profissionais e de universidades, além das estratégias de internacionalizar o conflito através das mídias sociais, foram medidas decisivas no longo embate contra uma grande construtora e incorporadora. Em ambos os casos, o direito está a favor dos indivíduos envolvidos. Contudo, no caso da ocupação, legitimada pelo Estatuto da Cidade<sup>29</sup>, uma importante lei federal brasileira, mesmo depois de treze anos e da formação de um bairro consolidado, os títulos de posse ainda não foram emitidos, nenhuma linha de ônibus corta o bairro, e o pavimento viário se reduz à via principal. Ademais, o único serviço comunitário municipal dentro do bairro continua sendo o centro de saúde, que ostenta o nome do bairro vizinho.

No caso uruguaio, cujo direito dos cooperativados é garantido por um conjunto de leis federais, ainda houve casos de franco desrespeito por parte de governos, tanto da ditadura quanto de ideologias de corte liberal, nas tentativas de alta de juros, redução e

---

<sup>29</sup> O Estatuto da Cidade é uma conquista histórica do Movimento pela Reforma Urbana e um marco na gestão das cidades no Brasil. Contudo, dada a amplitude do trabalho, decidimos não deter nossa análise nessa lei específica, pela razão de que seria privilegiar um único país, enquanto este trabalho visa o conjunto de um continente.

cortes dos recursos destinados para os empréstimos habitacionais, incluindo a compra de terras.

O sistema de cooperativas não visa o lucro, pelo contrário, é administrado na direção de otimizar os recursos dos empréstimos tomados pelos seus membros. Dessa forma, os membros podem participar da escolha do terreno, da elaboração dos projetos, inclusive urbanos, no caso de conjuntos maiores, e ainda abater parte do custo com uma contrapartida, que pode ser em trabalho ou em valores. Nos casos em que alguns trabalhos são terceirizados, os recursos gastos se referem tão somente aos custos contratados. Na maioria dos casos, até mesmo a compra dos materiais é feita de forma centralizada, para diminuir o custo final. Dessa forma, os cooperativados podem adquirir suas moradias por um valor abaixo do praticado pelo mercado, e idealmente com maior qualidade e mais metros quadrados.

Sobre a luta, esta existe nos dois sistemas. Não nos esqueçamos de que ambos desafiam o poderoso e hegemônico mercado imobiliário. Essa luta exige união, cooperação, resiliência, paciência e muitas horas de dedicação nas reuniões e assembleias de organização e gestão. Essa luta, porém, não pode visar somente a moradia. Seja depois do quinhão de terra, ou depois da moradia, a luta por direitos e da dignidade deve prosseguir. No caso das ocupações, e Dandara não é uma exceção, a despeito de seu nível de organização, toda a união e cooperação construída durante meses ou anos, parece desvanecer depois da conquista de um terreno e da construção dos primeiros cômodos da casa. Da mesma forma nas cooperativas. A casa, embora seja uma grande conquista num continente que não reconhece a moradia como direito do cidadão e dever do Estado, é o primeiro passo rumo à conquista do direito à cidade. Isso significa que a luta deve continuar até a conquista do transporte coletivo de qualidade, creches e equipamentos educacionais de qualidade, equipamentos culturais e de lazer, no objetivo de tornar digna a vida de cidadãos comuns, que participam da produção da cidade e devem ser alcançados pelos bônus da sua urbanização. Note-se que estamos falando dos direitos, sem pedir pelos privilégios que extrapolam os direitos, como muitos poderosos provavelmente o fazem.

## Referências Bibliográficas

- ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 9, n. 2, p. 25-25, 2007.
- ALMANDOZ, A. "Despegues sin madurez: Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX." **EURE** (Santiago) 34, no. 102: 61-76. 2008.
- ALONSO, Carlos. **O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado**. São Paulo: Editora da UNESP, Campinas: Editora da UNiCAMP, 2005.
- ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2002.
- ARAÚJO, J. A. "Sobre a cidade e o urbano em Henri Léfèbvre." **GEOUSP: Espaço e Tempo (Online)**, v. 16, n. 2, p. 133-142, 2012.31: 133-142. 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74258> Acesso em 18/04/2021.
- ARREDONDO, I. A. De periferia a ciudad consolidada estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales. **Revista Bitácora Urbano Territorial**, v. 9, n. 1, p. 98-111, 2005. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/748/74800909.pdf>. Acessado em 05/10/2020.
- ARRIAGADA LUCO, Camilo. Pobreza en América Latina: **Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano**. CEPAL, 2000.
- AZEVEDO, Leon Martins Carriconde. O rural e o urbano na teoria de Henri Lefebvre. **Proceedings of XIII Jornada do Trabalho Proceedings of XIII Jornada do Trabalho**, 2012.
- BANCO MUNDIAL. Poverty and shared prosperity 2018: piecing together the poverty puzzle. Washington: Informes del Banco Mundial, 2018.
- BENG-HUAT, Chua. Private ownership of public housing in Singapore. **Canberra: National Library of Australia**, 1996.
- BERTELLI, G. B.; FELTRAN, G. **Vozes à margem: periferias, estética e política**. São Carlos. EdUFSCar, 2017.
- BERTELLI, G. B. Errâncias racionais: a periferia, o RAP e a política. **Sociologias**, v. 14, n. 31, 2012.
- BOLAFFI, Gabriel. O problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Editora Alfa-Omega. São Paulo, 1982.
- BONDUKI, N. Política Habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq. urb**, n. 1, p. 70-104, 2008.
- BROUDEHOUX, Anne-Marie; DOS SANTOS MONTEIRO, João Carlos Carvalhaes. Reinventing Rio de Janeiro's old port: territorial stigmatization, symbolic re-signification, and planned repopulation in Porto Maravilha. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 19, n. 3, p. 493-512, 2017.

BRULON, V.; PECCI, A. Disputas do Estado em favelas: o campo burocrático e o capital espacial. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 4, p. 524-544, 2017.

CANETTIERI, Thiago; MACHADO, Beatriz Ribeiro. Dominação da forma-mercadoria nos territórios populares? Uma análise a partir da ocupação urbana Dandara. **Indisciplinar**, v. 5, n. 1, p. 178-201, 2019.

CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Editora UNESP, 2000. – (Biblioteca básica).

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2018.

CARRIÓN, Fernando. La investigación urbana en América Latina. Una aproximación. **Nueva Sociedad**, v. 114, p. 113-123, 1991.

CASTELLS, M.; VELEZ, P. (Eds.). **Imperialismo y Urbanización em América Latina**. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

CASTRO, Luís Felipe Perdigão de. **Conflitos por terra no Brasil e na Colômbia: mecanismos de apropriação privada e os camponeses como sujeitos coletivos de direito**. Tese de Doutorado, UNB. Brasília, 2019.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90**. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. A explosão do autofinanciamento na produção de moradia em São Paulo nos anos 90 e as cooperativas habitacionais. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 9, 2013.

CEPAL, N. U. **La ineficiencia de la desigualdad**. 2018.

CEPAL, N. U. **Panorama Social de América Latina 2017**. Cepal, 2018.

COBOS, E.P. (comp.) Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina. **Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad de Xochimilco, Dpto de Teoría y Análisis, Carrera de Asentamientos Humanos, México DF, México, 1982**.

COBOS, E. P. Capital, estado y vivienda en América Latina. **México: D.F.: Distribuciones Fontamara, 1987**.

COBOS, E. P. La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. **Cadernos metrópole**, 16(31), 37-60. 2014.

CORTÉS, Alexis. Aníbal Quijano: marginalidad y urbanización dependiente en América Latina. **Polis (Santiago)**, v. 16, n. 46, p. 221-238, 2017.

COSTA, S. M. G. Agronegócio, Produção de Alimentos e Segurança Alimentar Na América Latina. **Revista de Políticas Públicas**, p. 149-156, 2016.

DAVIS, M. **Planeta favela**. Boitempo Editorial, 2011.



DOLATA, Rosemary. Social housing in the Netherlands. **Topics in Urbanism: Innovative Housing & Urbanism in the Netherlands**, 2008.

ENGELS, Friedrich. **Para a questão da habitação**. Lisboa, Edições Avante, 1984. Disponível em: [http://ciml.250x.com/archive/marx\\_engels/portuguese/portuguese\\_engels\\_para\\_a\\_questao\\_da\\_habitacao\\_1873.pdf](http://ciml.250x.com/archive/marx_engels/portuguese/portuguese_engels_para_a_questao_da_habitacao_1873.pdf). Acessado em 21/08/2020

ETULAIN, Juan Carlos. ¿ Gestión promocional o privatización de la gestión urbanística?. PROYECTO URBANO PUERTO MADERO, BUENOS AIRES- ARGENTINA. **Revista Bitácora Urbano Territorial**, v. 12, n. 1, p. 171-184, 2008. Disponível em : <https://www.redalyc.org/pdf/748/74811916011.pdf>. Acessado em 06/07/2021.

EVANS, B.M. et al. Habitat III Regional Report on Housing and Urban Development for the UNECE Region: Towards a City-Focused, People-Centred and Integrated Approach to the New Urban Agenda. 2016.

FALLETO, E.; CARDOSO, F. H. "**Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**". Rio de Janeiro, ed. 7. Ed. Record, 2004.

FAVELUKES, G., NOVICK, A.. "**Los bordes de la región de Buenos Aires.**" URBANA: **Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade** 11.1 2019. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8653479>. Acessado em 17/01/2020.

FERNANDES, E. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FERREIRA, Alvaro. O projeto "Porto Maravilha" no Rio de Janeiro: inspiração em Barcelona e produção a serviço do capital? **Biblio 3w: revista bibliográfica de geografia y ciencias sociales**, 2010.

FERREIRA, J. S. W. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 10-20, 2000. Disponível em <https://www.scielo.br/j/spp/a/HxwY7GS4Yzg5Y679f794Q5b/abstract/?langpt> . Acessado em: 11/08/2020.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martin O. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: bravura ou bravata. **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Polis, p. 39-51, 2004.

GERMANI, Gino. **Desenvolvimento, Econômico, Urbanização e Estratificação Social**. Coleção Textos Básicos de Ciências Sociais., 1969.

GIANNELLA, Letícia de Carvalho. A produção histórica do espaço portuário da cidade do Rio de Janeiro e o projeto Porto Maravilha. Correspondência entre os grandes ciclos de acumulação capitalista e as morfologias urbanas. **Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica**, n. 3, 2013.

GHILARDI, Flavio. **Cooperativismo de moradia em Montevideu e autogestão habitacional no Rio de Janeiro: as bases sociais, políticas e econômicas da produção social do habitat na América Latina**. 2017. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado, IPPU/UFRJ.

GONZÁLEZ, Gustavo. **Transformación Social y cooperativismo a fin de siglo**. Nahoum, Benjamín (2013) Algunas Claves. Reflexiones sobre aspectos esenciales de la vivienda cooperativa por ayuda mutua. Uruguay: Trilce, p. 145-147, 2001.

GORELIK, Adrián. A produção da "cidade latino-americana". **Tempo social**, v. 17, p. 111-133, 2005.

GUNDER FRANK, Andre. Desenvolvimento do subdesenvolvimento latino-americano. Urbanização e subdesenvolvimento (ed: Pereira, L.). Zahar editores, São Paulo. Capítulo 1, p. 25-38, 1976.

GUTIERREZ, R. Princípio Do Urbanismo Na Argentina, O. *Arquitextos*, São Paulo, ano 8, n. 087.01. Vitruvius. ago. 2007. Disponível em <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.087/216> Acessado em 03/07/2021.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo, Anablume. 2005.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes; do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo, Martins Fontes. 2014.

HIDALGO-GUERRERO, A. El papel de la vivienda en la configuración urbana de las periferias: caso de Tunja-Colombia 1907-2007. **Cuadernos de vivienda y urbanismo**, v. 1, n. 1, 2008.

HIERNAUX, D. "Proyectos que dividen, ciudades que segregan." In: M. Di Virgilio y M. Perelman (Coords.), **Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia**. Buenos Aires: CLACSO. 2014.

HUGUENIN, João Paulo Oliveira. O cooperativismo habitacional latino-americano: uma ideia que circula. Quid 16: **Revista del Área de Estudios Urbanos**, p. 85-99, 2021.

ILO - INTERNATIONAL LABOUR ASSOCIATION. 2016 **Labour Overview, Latin América and the Caribbean**. Lima, Peru. 2016.

IVO, Anete Brito Leal. Regimes de Bem-estar e pobreza na América Latina. **Caderno CRH**, v. 20, n. 50, p. 189-196, 2007.

IZQUIERDO, Alejandro et al. Melhores gastos para melhores vidas: Como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos. Inter-American Development Bank, 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. reimp. São Paulo: Atlas, v. 310, 2007.

LAURELL, Asa Cristina. **Para um novo estado de bem-estar na América Latina**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 45, p. 187-204, 1998.

- LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. Ed. Centauro, São Paulo. 2001.
- LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Lamparina, 2021.
- LOMELÍ L. **Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI**. Siglo XXI; 2008.
- MAC DONALD, J. **Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe**. CEPAL, 2004.
- MACHADO, Beatriz Ribeiro. **Sobre o rururbano: a ocupação Dandara e os desafios da luta por moradia para além do rural e do urbano**. Dissertação (Mestrado)2017.
- MAMIGONIAN, Armen. A America Latina e a Economia Mundial: Notas Sobre os Casos Chileno, Mexicano e Brasileiro. **Geosul**, v. 14, n. 28, p. 139-151, 1999.
- MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Editora Alfa-Omega, 1982.
- MARICATO, E. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo em perspectiva, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000a.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000b.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MARTINS, J. S. "**O cativo da terra**." Ed. Contexto, São Paulo,2004.
- MARIUTTI, E.B. **A transição do feudalismo ao capitalismo: um balanço do debate**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, Unicamp, 2000.
- MESSENTIER, Leonardo Marques; DA COSTA MOREIRA, Clarissa. Produção da paisagem e grandes projetos de intervenção urbana: o caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro Olímpico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 35-35, 2014.
- MEYER, R. M. P. Atributos da metrópole moderna. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 3-9, 2000.
- MIOTO, B.T. **As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)**. Tese de Doutorado. Unicamp, Campinas, 2015
- MONCLÚS, F. Javier, Francisco. El " modelo Barcelona"¿ una fórmula original? De la " reconstrucción" a los proyectos urbanos estratégicos (1979-2004). **Perspectivas Urbanas/Urban Perspectives**, n. 3, p. 27-41, 2003.
- MONTERO, L.; GARCÍA, J.; FRANCESA, Cooperación Regional. Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe. 2017.
- MORSE, R. M. Algumas Características da História Urbana da América Latina. In: **Cidades e Cultura Política nas Américas**. Organização: Beatriz Helena Domingues. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2017.

- NAHOUM, Bejamín. Cuatro décadas de cooperativas de vivienda en Uruguay: Cambios y permanencias. **Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas**, n. 3, 2010.
- NAHOUM, Benjamin. **Algunas claves: reflexiones sobre aspectos esenciales de la vivienda cooperativa por ayuda mutua**. Ediciones Trilce, 2013.
- OLIVEIRA, F. De. **Crítica à Razão Dualista/O ornitorrinco**. Boitempo editorial, São Paulo, 2015 [1989].
- OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, p. 219-232, 2010.
- OSORIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergei Suarez Dillon; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil. 2011.
- PÁEZ, Pablo Nicolás; LUSTOZA, Regina Esteves. Puerto Madero, el Puerto Cosmopolita: Desplazamientos, Segregación y Conflicto. Congresso III ENANPARQ, São Paulo, 2014.
- PEREIRA, A. B. Rolezinho no shopping: aproximação etnográfica e política. **Pensata: Revista dos Alunos do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNIFESP**, v. 3, n. 2, p. x-x, 2014.
- PEREIRA, F. B. et al. As Periferias nos centros: um estudo das estruturas metropolitanas brasileiras. **XII seminário sobre a Economia Mineira Economia, História, Demografia e Políticas Públicas**, 2006.
- PEREIRA, Luiz. **Urbanização e subdesenvolvimento**. Zahar Editores, 1976.
- PERISSINOTTO, Renato et al. Elites estatais e industrialização: ensaio de comparação entre Brasil, Argentina e México (1920-1970). **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 34, p. 503-519, 2014.
- PINTUS, A. H. G.. Hacia una tipología de las urbanizaciones de fin de semana, 1910-1950. **Estudios del Hábitat**, 2014.
- PINTUS, A. H. G. Formación y Transformación de Áreas Residenciales de Baja Densidad: Tejidos Identitarios del Gran Buenos Aires. 1900-1970. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, v. 11, n. 1, 2019.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. En: **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 69-136, 2000.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA, Marie-France. Buenos Aires, métropolisation et nouvel ordre politique. **Hérodote**, n. 2, p. 122-152, 2001.
- QUIJANO, A. Colonialidad del poder y clasificación social. **Contextualizaciones Latinoamericanas**, n. 5, 2015.
- ROCHA, L. de M.; CARVALHO, M.B. de. Da “cidade integrada” à “favela como

oportunidade”: empreendedorismo, política e “pacificação”. Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**, v. 20, n. 43, p. 905-924, 2018.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a coloniza o da terra e da moradia na era das finanças**. Boitempo Editorial, 2015.

ROLNIK, R. **O que   a cidade**. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1988.

ROMERO, José Luis. **As cidades e as ideias**. Tradu o de Bella Josef. Rio de Janeiro: Ed. UFMG, 2002. SEVCENKO, Nicolau. Literatura como missão.

SANTOS JUNIOR, Orlando; WERNECK, Mariana; RAMOS NOVAES, Patrícia. Contradi es do experimento neoliberal do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. **Revista de urbanismo**, n. 42, p. 1-16, 2020.

SILVA, Ligia Maria Osorio; SECRETO, Maria Ver nica. Terras públicas, ocupa o privada: elementos para a história comparada da apropria o territorial na Argentina e no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 1, p. 109-141, 1999.

SCHAPIRA, Marie-France Pr v t. Segregación, fragmentación, secesi n. Hacia una nueva geografía social en la aglomeraci n de Buenos Aires. **Economía Sociedad y Territorio**, 2001.

SINGER, Paul. **Economia política da urbaniza o**. Editora Contexto, 1998.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta. Desenvolvimento local e projetos urbanos. *Arquitextos*, São Paulo, ano 5, n. 059.01. Vitruvius. abr. 2005. Disponível em, <https://vitruvius.:com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/470> .Acessado em 03/07/2022.

TAVARES, Maria da Concei o. Auge e declínio do processo de substitui o de importa es no Brasil. En: **Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 217-237, 2000.

TONUCCI, João Bosco Moura; MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. A metrópole entre o neoliberalismo e o comum: disputas e alternativas na produ o contemporânea do espaço. **Cadernos Metrópole**, v. 19, p. 433-454, 2017.

HABITAT, U. N. Status of Human Settlements Statistics. **UN Habitat Publication**, 2020.

UN – Habitat III – Regional Report Latin America And The Caribbean. **United Nations**, 2017.

UN, D. E. S. A. World Population Prospects: The 2012 Revision. **United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division New Yor, YN, USA**, 2013.

UN, D. E. S. A. World urbanization prospects 2018. **United Nations Department for Economic and Social Affairs**, 2018.

UNICEF and WHO - Progress on Sanitation and Drinking Water – 2015 update and MDG assessment. **World Health Organization**, 2015.

VAINER, Carlos et al. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

VANDEVYVERE, Windy et al. **The housing market in the Netherlands**. Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission, 2012.

VIEIRA, Naldeir dos Santos et al. Análise da importância das cooperativas habitacionais na construção de moradias para população de baixa renda do Brasil. 2003.

WERNECK, M.; NOVAES, P. R.; SANTOS JR, O. A. S. A estagnação da dinâmica imobiliária e a crise da operação urbana do Porto Maravilha Mariana da Gama e Silva Werneck (Informe crítico). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, **Observatório das Metrópoles**, 2018.

### Sítios da Internet consultados

ONU - Organização das Nações Unidas. Disponível em:  
<https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>, acesso em: 25/maio/2020

FIOCRUZ – Editorial de Saúde e Meio Ambiente, 2016. Disponível em:  
[https://saudeamanha.fiocruz.br/america-latina-tem-agua-em-abundancia-mas-falta-saneamento/#.X0BFFTVv\\_IU](https://saudeamanha.fiocruz.br/america-latina-tem-agua-em-abundancia-mas-falta-saneamento/#.X0BFFTVv_IU), Acesso em 21/ago/2020

Blog da Raquel Rolnik. Disponível em:  
<https://raquelrolnik.wordpress.com/tag/puerto-madero/> . Acesso em 27/08/2020

Base de dados do Banco Mundial. Disponível em:  
<https://data.worldbank.org/country> . Acesso em 29/ago/2020

Gini Index – World Bank Estimate. Disponível em:  
<https://www.indexmundi.com/facts/indicadores/SI.POV.GINI/compare?country=pa#country=ar:bo:br:cl:do:pa:uy> Acesso em 29/ago/2020

Pesquisa de vídeos produzidos sobre a Ocupação Dandara

“Ocupações de terras em Belo Horizonte. Jornal Bandeirantes”, 2010.

<https://www.youtube.com/watch?v=EwHP-Xg3up8>, O

“Brasil, colônia de exploração”. Frei Gilvander, 2021.

<https://www.youtuBrbe.com/watch?v=rPcByK6j5tI>

“Dandara, 7 anos de lutas e conquistas”. Frei Gilvander, 2016.

<https://www.youtube.com/watch?v=TA5A4dTODB4c>

“Enquanto morar for um privilégio, ocupar é um direito”. Documentário produzido pelas Brigadas Populares, 2014.

<https://www.youtube.com/watch?v=5fjza-hZ4B0>