

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO ECONÔMICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Adriana Ábila

**Os caminhos da questão urbana na América Latina nas décadas de 60 e 70: um debate  
entre Aníbal Quijano e Paul Singer.**

Florianópolis

2021

Adriana Ábila

**Os caminhos da questão urbana na América Latina nas décadas de 60 e 70: um debate  
entre Aníbal Quijano e Paul Singer.**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da UFSC do Centro de Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em ciências econômicas.

Orientador: Prof. Fábio Pádua dos Santos.

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Ábila, Adriana

Os caminhos da questão urbana na América Latina nas  
décadas de 60 e 70: um debate entre Aníbal Quijano e Paul  
Singer. / Adriana Ábila ; orientador, Fábio Pádua dos  
Santos, 2021.

72 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio  
Econômico, Graduação em Ciências Econômicas, Florianópolis,  
2021.

Inclui referências.

1. Ciências Econômicas. 2. Questão Urbana. 3.  
Dependência. 4. Marginalidade. I. Pádua dos Santos, Fábio.  
II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em  
Ciências Econômicas. III. Título.

Adriana Ábila

**Os caminhos da questão urbana na América Latina nas décadas de 60 e 70: um debate**  
entre Aníbal Quijano e Paul Singer.

Florianópolis, 09 de setembro de 2021.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado pela banca examinadora  
composta pelos seguintes membros:

Prof. Fábio Pádua dos Santos, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Nildo Domingos Ouriques, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

Msc. Vitor Hugo Tonin, Msc.

Certifico que esta é a **versão original e final** do Trabalho de Conclusão de Curso que foi  
julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Economia por mim e pelos demais  
membros da banca examinadora.

---

Prof.(a) Prof. Fábio Pádua dos Santos, Dr.(a)

Orientador(a)

Florianópolis, 2021

## AGRADECIMENTOS

Entrar em uma universidade pública foi o primeiro grande desafio que guiou parte dos meus passos durante a infância e a adolescência. Desafio pois, passar pela barreira seleta e classista que é o vestibular são para pouquíssimos, e assim se fez e se faz o primeiro contato da universidade com o povo: a sua maioria está fora dela.

Não teria conseguido este feito, se não fosse pela ETEC Guaracy Silveira — e em especial aos meus professores Cosme e Ziza — a quem agradeço imensamente por ensinar os alunos a pensar criticamente a realidade e a valorizar a sala de aula como espaço do saber — em detrimento dos panfletários cursinhos. Infelizmente suprimimos as debilidades do ensino ajudando uns aos outros, mas com a crítica na mão. Um forte abraço à Bea, Carla, Vini, Vir, Anderson Roque e todos os demais.

Entreí com esta mesma gana na universidade, mas a sala de aula já não era o espaço do pensamento crítico (com exceções de ótimos professores que tive o prazer de ter aula como Nildo, Miguel, Jaime, Paulo Rizzo e Marina). As ilusões caíam, mas o círculo de amigos que pensavam criticamente o ensino e a universidade estavam lá, e assim nos cruzamos na formação de três chapas para o centro acadêmico, duas gestões, e um processo de reforma curricular que evidenciou que a universidade está longe de ser a universidade necessária da qual necessitamos.

Meus sinceros agradecimentos a todos os vínculos criados a partir da Universidade. Ao Matheus. Ao Edu e Nath, meus amigos desde o primeiro dia de aula. Ao Du dallas, Kris, Giu, Tuti, Fugaus, Amadeu e todos os amigos da economia e da arquitetura. Às meninas da Casa Amarela, Paola, Pati, Andrea, Gabe, Fran, Ju e Jad. Ao CCR, que permitiu ter ciência da tese de mestrado do Vitor Tonin, presente nesta banca. À Revolução Brasileira e aos amigos que fiz nessa trajetória Jorge, João, Kike, Carol, Lucas, Emilly, Pedro, e todos os demais. E ao meu orientador, Fábio, que me ajudou imensamente na construção do singelo trabalho que se segue.

E por último, agradeço aos meus imprescindíveis pais e familiares, assim como a minha cachorra Meg.

Quién me iba a decir a mí  
Cómo me iba a imaginar  
Si yo no tengo un lugar  
Si yo no tengo un lugar...  
Si yo no tengo un lugar  
En la tierra?

Y mis manos son lo único que tengo  
Y mis manos son mi amor y mi sustento  
Y mis manos son lo único que tengo  
Son mi amor y mi sustento

No hay casa donde llegar...  
Mi paire y mi maire están  
Más lejos de este barrial  
Más lejos de este barrial...  
Más lejos de este barrial  
Que una estrella

Y mis manos son lo único que tengo  
Y mis manos son mi amor y mi sustento  
Y mis manos son lo único que tengo  
Son mi amor y mi sustento  
(VICTOR JARA, 1972)

## RESUMO

Tendo em mente os problemas diários enfrentados no meio urbano, seja a falta de moradia, a dificuldade de mobilidade, aumento do custo de vida, falta de saneamento básico, entre outros, o presente trabalho busca se aproximar da discussão sobre a questão urbana na América Latina, investigando as interpretações sobre o urbano no final da década de sessenta e início da década de setenta, amparadas por uma revisão bibliográfica de dois intelectuais da época, Aníbal Quijano e Paul Singer. Identificou-se que para uma entender o objeto, os autores não puderam se desvencilhar da análise da formação socioeconômica latinoamericana, abrindo espaço para discussões sobre a centralidade da dependência para o entendimento da questão urbana. Assim, frente a um fluxo migratório intenso, crescimento das taxas de urbanização e marginalização da força de trabalho, os autores não tiveram apenas que explicar o porquê da situação, como também encontrar as saídas para os problemas existentes. Contudo, as divergências dos autores sobre as possibilidades de desenvolvimento econômico numa economia dependente os levaram a proposições distintas quanto aos caminhos do urbano na América Latina que se refletiriam no grande impasse atual e de quais estratégias e táticas a tomar para superar os dilemas intrínsecos do modo de produção capitalista que aparecem no urbano sob o véu da “caoticidade”.

**Palavras-chave:** Questão-urbana. América-Latina. Dependência. Marginalidade

## **ABSTRACT**

Bearing in mind daily city problems such as homelessness, mobility limitations, increasing cost of living, lack of basic sanitation, among other factors, this monograph approaches the discussion regarding Latin America urban issues, focusing on what the urban interpretations were in the end of the 60's and the beginning of the 70's, based on a bibliographic review of two intellectuals of that time, Aníbal Quijano and Paul Singer. It became clear that in order to understand the object, the authors couldn't dodge the analysis of the Latin American socio economic formation, making room for discussions about the centrality of dependence for the understanding of urban issues. Thus, in face of an intense migratory flow, growth of urban rate, marginalization of the workforce, the authors didn't just have to explain the reasons for the situation, but to find the solutions for the problems posed then. However, their disagreements about the possibilities of economic development in a dependent economy led them to distinct propositions as to what were the Latin American urban paths that would later reflect in the current deadlock and which strategies and tactics to take in order to overcome the intrinsic dilemmas of the capitalist mode of production that permeate urban life under the veil of "chaoticity".

**Keywords:** Latin America urban issue. Dependency. Marginality.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
FECS	Departamento de Sociologia da Faculdade de Economia e Ciências Sociais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
OUCs	Operação Urbana Consorciada
PT	Partido dos Trabalhadores
UNALM	Universidad Nacional Agraria de La Molina (UNALM)

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
1.1	OBJETIVOS.....	13
1.1.1	<b>Objetivo Geral.....</b>	<b>13</b>
1.1.2	<b>Objetivos Específicos.....</b>	<b>13</b>
1.2	JUSTIFICATIVA.....	14
1.3	METODOLOGIA.....	16
<b>2.</b>	<b>PERSPECTIVAS SOBRE A DEPENDÊNCIA, LUTA DE CLASSES E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>18</b>
2.1	ANÍBAL QUIJANO.....	18
2.1.1	<b>Dependência e Urbanização .....</b>	<b>19</b>
2.1.2	<b>As mudanças no perfil da rede urbana e no sistema de relações de dependência.....</b>	<b>21</b>
2.1.3	<b>Adendos sobre a questão demográfica.....</b>	<b>29</b>
2.2	SINGER.....	30
2.2.1	<b>Luta de classe e urbanização.....</b>	<b>31</b>
2.2.2	<b>A divisão entre Campo e Cidade na América Latina .....</b>	<b>33</b>
2.2.3	<b>Considerações sobre o processo migratório.....</b>	<b>41</b>
<b>3</b>	<b>A URBANIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA EM DEBATE.....</b>	<b>49</b>
3.1	<b>A CRÍTICA DE SINGER À QUIJANO: A CENTRALIDADE DA DEPENDÊNCIA PARA O ENTENDIMENTO DO URBANO .....</b>	<b>49</b>
3.2	<b>O URBANO EM DEBATE NA AMÉRICA LATINA NAS DÉCADAS DE 60 E 70.....</b>	<b>54</b>
3.3	<b>OS DILEMAS DA QUESTÃO URBANA NA AMÉRICA LATINA HOJE.....</b>	<b>58</b>
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>67</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O surgimento das cidades se tornou possível pois, em algum momento da história houve a produção de um excedente. A vida do homem já não estava mais presa unicamente ao trabalho na terra e a vida no campo, o progresso técnico presenciado na história da humanidade, resultado da apropriação da natureza pelo homem mediante o trabalho, tornou possível esta realidade.

Com a contínua e crescente produção de excedente, diversos núcleos urbanos se constituíram e foram organizados para atender as necessidades de cada época. Sua estrutura interna orientada a favorecer a classe dominante se expressa por esta residir nos centros dos núcleos, obtendo tempo para se proteger e fugir caso ocorressem invasões, ao mesmo tempo que os moradores que residiam nas bordas da cidade eram as primeiras vítimas, que se colocavam no front em defesa da classe que a explorava (SPOSITO, 1988).

A forma como se constituíram os núcleos urbanos no modo de produção capitalista não foge deste escopo, entretanto, uma vez que modo de produção capitalista se baseia na apropriação privada da produção social e o ditar da acumulação do capital impõe o desenvolvimento das forças produtivas, com uma maior produção de excedente, há um maior contingente saindo do campo em direção às cidades. Acompanhada das contradições forjadas neste sistema, discutir o espaço urbano como um tudo ou, através dos distintos enfoques, entre eles, a mobilidade urbana, a habitação, o desemprego, a discussão entorno do planejamento urbano se fez necessário, seja para aqueles que acreditam na possibilidade de resolução dos problemas dentro da ordem e a favor da ordem, ou para aqueles que a partir de um estudo sistemático concluíram que esta via não é possível.

O objetivo deste trabalho é se pôr a compreensão da questão urbana analisando, contudo, a América Latina, que apesar das particularidades nacionais que a forma, foi e continua sendo alvo de diversos estudos em sua integridade devido às similaridades que a engendram. Neste trabalho, entende-se por questão urbana o estudo do processo de produção sócio espacial do urbano, concebendo que este se fez e se faz movido pelas contradições entre as classes sociais dentro de um determinado modo de produção. Contudo, sabe-se que muitas vezes o urbano é tratado apenas pela lógica do planejamento, sobretudo aqueles que pensam

em coordenar a produção do espaço, e frente a isso o trabalho procurou articular as próprias limitações desta abordagem em termos práticos e termos teóricos.

De acordo com Tonin (2015), a questão urbana, e mais precisamente o processo de urbanização na América Latina foi objeto de estudo para alguns autores como Gino Germani e Jorge Graciarena, como também pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), que entendiam que para assimilar o fenômeno, era necessário entender outras determinações como imperialismo, dependência e subdesenvolvimento, seus estudos desembocaram na coletânea *Urbanização e Subdesenvolvimento*, organizada por Luiz Pereira. Depois dessa primeira empreitada, mais duas coletâneas de ensaios foram publicadas para se somar ao debate que já não se detinha apenas à autores latino-americanos, a primeira coletânea *Imperialismo y Urbanización*, organizada por Manuel Castells e Patricio Véliz, e a segunda *Urbanización y dependencia en América Latina* organizada por Martha Schteingart. Entre os temas mais latentes estavam o processo de urbanização, os estudos sobre os fluxos migratórios, como também a questão da marginalidade.

O porquê dos enfoques acima se encontrava diante de uma realidade em transformação acelerada, com o aumento das taxas de crescimento populacional e urbano, aumento da pobreza e tantos outros problemas “entre 1950 e 1960 aumentou de 11 para 17 o número de países latino-americanos com uma população urbana igual ou superior a 30% de seus habitantes. Ao mesmo tempo, diminuíram de 9 para 3 as repúblicas com uma população rural igual ou superior a 70%” (CEPAL, 1973, p.81).

Ao mesmo tempo em que se tinha o desconhecimento sobre a duração destes fenômenos “a característica mais saliente do rápido processo de urbanização ocorrido em 1945-60 talvez seja a tendência da população a concentrar-se nas grandes cidades [...]” (CEPAL, 1973, p.83).

Diante de uma América Latina imersa num profundo embate entre as classes sociais, traduzidas na luta social pela terra no Peru, a crise pré-revolucionária no Chile descrito por Marini (2019), assim como as lutas dos camponeses operários e a classe dominante que culminaram numa ditadura de 21 anos no Brasil, entre outros. Este grande contexto demandava a construção de diagnósticos e a formulação de saídas, as quais em sua maioria chocavam-se entre si.

No que diz respeito à revolução latino-americana, da mesma forma que ao ingressar na etapa de integração imperialista o capitalismo internacional levou à formação de um campo de forças antagônicas representado pelos países socialistas, também a integração imperialista dos sistemas de produção na América Latina está forjando sua própria negação. Esta negação já se manifestou no triunfo do socialismo em Cuba, e segue se desenrolando através das lutas de classe que perpassam toda a região, com a expressão mais visível na atividade guerrilheira levada a cabo na Venezuela, na Guatemala, na Colômbia e em outros países. O avanço irrefreável das massas exploradas se orienta inevitavelmente para a substituição do atual sistema de produção por outro que permita a plena expansão das forças produtivas e que resulte numa elevação efetiva nos níveis de trabalho e de consumo, isto é, o sistema socialista (MARINI, 2017, p. 67)

Nas linhas escritas pelos autores acerca da questão urbana também estiveram impressas uma interpretação sobre os problemas que emergiram com o urbano e que se traduziram e se traduzem na inexorável luta entre capital e trabalho. Neste sentido, este trabalho procurou examinar o pensamento de dois grandes autores que escreveram durante este período e deixaram seus legados acerca da questão urbana na América Latina. Assim como, a partir disso, procurou-se brevemente identificar quais são os atuais dilemas do urbano, relacionando estes com a estratégia definida a partir do dilema colocado e expressado no embate entre Aníbal Quijano e Paul Singer.

## **1.1 OBJETIVOS**

### **1.1.1 OBJETIVO**

Tem-se por objetivo a realização de uma revisão bibliográfica buscando identificar a interpretação dos autores sobre a questão urbana na América Latina.

### **1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar se os autores possuem algum marco que delimita o início do problema urbano ou o início da discussão sobre a questão urbana na América Latina.

- Assinalar se o tema é abordado de forma abrangente ou por enfoque específico, identificando quais seriam os pontos determinantes apontados por cada autor, para entender o processo de urbanização latino americano.
- Identificar como os autores qualificam a formação sócio econômica na América Latina, verificando se os autores reconhecem a dependência e o subdesenvolvimento, como a qualificam e relacionam o tema com o objeto de estudo.
- Verificar se os autores abordam a relação da América Latina com os países centrais e como caracterizam esta relação, buscando discernir se os autores apontam algo particular na urbanização latinoamérica em comparação às economias centrais.
- Compreender quais são as categorias centrais usadas pelos autores para explicar o processo de urbanização, como também, se estas advêm de algum outro autor ou não.
- Discernir qual solução cada autor traz para a questão urbana, caso tenha sido apontada.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Diante dos últimos dados disponibilizados pela Cepal (2020),<sup>1</sup> há como estimar que a taxa média de desemprego na América Latina foi de 8,5% no terceiro trimestre de 2019, um valor alto alcançado antes de estourar a crise econômica, agravada em decorrência da pandemia do Covid-19, em março de 2020. O valor varia de país a país, entretanto, a falta de emprego especialmente no meio urbano agrava as possibilidades de subsistência dos trabalhadores, que perante à falta de terra para produzir o próprio alimento, intensifica os problemas enfrentados no meio urbano, para a juventude, a questão assume contornos ainda mais dramáticos. No Brasil, a taxa de desemprego entre os jovens de 18 a 24 anos alcança 31%, e por enquanto não mostra sinal de melhoras, além de ser acompanhada sob intensa deterioração dos direitos trabalhistas (IBGE, 2021).

Durante os anos sessenta e setenta, perante um cenário de aceleração das taxas de crescimento populacional e de urbanização na América Latina, a questão da inserção no mercado de trabalho e o estudo de como se dava esta inserção foram um dos temas que adquiriram grande enfoque entre aqueles que se puseram a estudar a questão urbana. Um dos grandes exemplos provém do cientista político, Lúcio Kowarick, que colocou a necessária

---

<sup>1</sup> CEPAL. Sobre la base de cifras oficiales de los países. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/desarrollo-economico> Acesso em 20 de ago. 2021.

análise das relações de trabalho para o estudo do urbano como um elemento central para explicar o grau de “qualidade de vida” da população nas cidades.

É óbvio que uma economia dependente implica na não internalização de parte ponderável do excedente localmente produzido, na implantação de pacotes tecnológicos com alta densidade de capital que desarticulam a economia preexistente, inclusive a agrícola, elevando em muito as migrações que se dirigem para as cidades, onde a taxa de empregos tende a aumentar em ritmo inferior ao incremento da força de trabalho potencial (KOWARICK, 1979, p. 64).

Lúcio Kowarick (1979) também reproduziu o quadro da realidade da maior cidade da América Latina, a cidade de São Paulo, ao caracterizar como se deu o processo de expansão urbana no Brasil, que foi realizado sob altas taxas de crescimento econômico. Ademais, o autor assinala que por este motivo, não há como inferir o grau de qualidade de vida da população a partir do grau de desempenho econômico, uma vez que a pauperização de grande parte da classe trabalhadora caminhou junto ao crescimento econômico.

A distribuição espacial da população no quadro deste crescimento caótico reflete a condição social dos habitantes da cidade, espelhando ao nível do espaço a segregação imperante no âmbito das relações econômicas. O agravamento dos problemas que afetam a qualidade de vida da população de São Paulo não atinge a cidade em geral. Sobretudo a partir das últimas três ou quatro décadas, surgem e se expandem os bairros periféricos que, conjuntamente com os tradicionais cortiços e favelas, alojam a população trabalhadora. É nestas áreas que se concentra a pobreza da cidade e de seus habitantes (KOWARICK, 1979, p. 30)

A tematização do trabalho para entender o urbano, este que muitas vezes aparece sob o véu da caoticidade, foi essencial para os autores do período para explicar o processo de urbanização na América Latina, e propor as saídas necessárias para resolver os problemas que se manifestaram com o processo. E não somente a tematização do trabalho, mas o porquê o mercado de trabalho assumia estes contornos, e para compreensão do todo foi necessário se aprofundar sobre quais raízes sociais se formou a América Latina, com o avançar deste diagnóstico, a discussão sobre o urbano desembocou invariavelmente no tema sobre a dependência e o subdesenvolvimento, imprescindíveis para o entendimento da realidade nacional, ao se tratar de Brasil, assim como regional, tratando-se de América Latina.

Há que se retomar os estudos sobre a questão urbana na América Latina, a partir de um estudo profundo sobre a nossa realidade, formulando a partir das suas próprias especificidades. Maricato (2014) ao analisar a história do pensamento crítico sobre a cidade periférica é precisa na crítica sobre o quanto é danoso importar teorias dos países centrais para explicar a realidade dos países periféricos. Além disso, durante sua análise, a autora trouxe profundos aportes a respeito do pensamento crítico que visou explicar a realidade do urbano nos países subdesenvolvidos. Os autores objeto de estudo deste trabalho não estão presentes

em sua análise, assim como o debate que guiaram seus estudos, e é neste sentido que este trabalho visa contribuir, avançando na compreensão da questão urbana em busca dos elos perdidos do pensamento crítico.

### 1.3 METODOLOGIA

Possuindo a intenção de avançar na compreensão sobre a questão urbana na América Latina, verificando assim, como o tema foi tratado pelos intelectuais na época, quais foram os pontos de convergência e divergência entre eles, como também, analisar se conseguiram distinguir aspectos específicos do processo de urbanização na América Latina, o presente trabalho foi amparado numa revisão bibliográfica sobre algumas formulações que contribuíram para o debate da questão urbana na América Latina durante as décadas de sessenta e setenta. A seleção dos autores foi realizada, a partir de uma primeira aproximação com o tema, visando situar o debate e o caráter da interlocução entre os autores selecionados.

O primeiro selecionado foi o peruano Aníbal Quijano que buscou formular sobre a associação entre a dependência e o processo de urbanização na América Latina, em uma grande análise histórica materializada em seu texto *“Dependência, mudança social e urbanização na América Latina”*, publicado em 1978.

O segundo foi o antigo economista Paul Singer, o qual não apenas formulou sobre a economia política da urbanização, como também criticou a associação entre dependência e urbanização feita por Quijano e Castells, sendo o último autor um outro representante do que se poderia apontar como uma corrente de estudo dentro da temática da urbanização dependente.

Para o entendimento integral de cada obra, seria indispensável um estudo sistemático dentro de cada uma das áreas dos autores mencionados e uma extensa e pormenorizada revisão bibliográfica acerca da questão urbana na América Latina, que para seu entendimento trouxe consigo debates acerca das migrações internas, da industrialização, da relação campo e cidade, da inserção no mercado daqueles que apenas possuem a força de trabalho, da marginalidade, entre outras, assim como analisar mais profundamente as implicações distintas colocadas pelos autores.



Entretanto, num contexto introdutório, o trabalho será desenvolvido, em sua primeira sessão, buscando compreender como os autores analisaram a questão urbana na América Latina, após isto, será seguido por uma sessão que visa aprofundar a distinção entre os autores, pontuando suas divergências, assim como, discernir e investigar em que medida estes responderam aos objetivos específicos, e por último, encerrar o trabalho com os aportes que foram possíveis a partir da investigação relacionando os aportes com o conteúdo do debate acerca da questão urbana na América Latina nos dias de hoje.

## **2 PERSPECTIVAS SOBRE AS RELAÇÕES DE DEPENDÊNCIA, LUTA DE CLASSES E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA**

### **2.1 ANÍBAL QUIJANO**

Aníbal Quijano (1930-2018) foi um importante teórico peruano, nascido em Yanama, nos Andes centrais peruanos. Ao longo de sua trajetória, fundou em 1962 o Departamento de Sociologia da Faculdade de Economia e Ciências Sociais (FECS), da Universidade Nacional Agrária de La Molina (UNALM), tornando-se o primeiro a estabelecer a profissão de sociólogo em seu país, lecionou também na Universidad Nacional Mayor de San e na Universidad Autónoma de México. Aníbal viveu sob um contexto de uma grande luta social pela Terra em seu país, presenciando grandes processos políticos, como guerrilhas e a promulgação da Lei de Reforma Agrária durante o governo de Juan Velasco Alvarado (ZEVALLOS, 2018).

Em 1964, Aníbal foi expulso da UNALM por uma comissão denominada pela reitoria. Logo após, de acordo com Zevallos (2018), Quijano ingressou na Universidad Nacional Mayor de San e tão breve foi nomeado para uma posição na Divisão de Assuntos Sociais da Comissão Econômica para América Latina (Cepal), no Chile, durante um período onde outros teóricos brasileiros como Fernando Henrique Cardoso e Francisco Weffort ali também trabalhavam. Quijano fez parte do grupo de estudiosos que teorizaram sobre a Dependência, e a partir de alguns trabalhos já realizados na UNALM contribuiu com o debate acerca da urbanização dependente com seus textos publicados posteriormente como *Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina* (1968) e *Polo marginal y mano de obra marginal en América Latina* (1970). E é sobre esta contribuição que este trabalho se trata. Durante a próxima sessão, será exposto os aportes de Aníbal Quijano sobre urbanização dependente a partir do seu primeiro texto.

#### **2.1.1 DEPENDÊNCIA E URBANIZAÇÃO**

De acordo com Quijano (1978), o processo de urbanização era um fenômeno multidimensional, que incluía a ordem ecológico-demográfica<sup>2</sup>, econômica, social, cultural e política. Este processo consistia na alteração dos setores urbanos existentes e sua relação com o rural, a partir de mudanças que, por afetarem a estrutura da sociedade, modificavam por sua vez cada uma das dimensões citadas.

Para Quijano (1978), a articulação débil das várias dimensões acima e a investigação do fenômeno como se o mesmo tivesse ocorrendo em sociedades isoladas e autônomas foram os dois principais entraves na investigação do processo de urbanização latino americano. Neste sentido, para Quijano não havia como compreender este processo se não o vinculando ao elemento constitutivo das sociedades latinoamericanas: a dependência.

Quanto a todo este assunto, a investigação da urbanização da sociedade na América Latina, em geral, ainda tropeça em duas dificuldades importantes. De um lado, ainda que se reconheça o caráter multidimensional do processo, não está clara a maneira como se articulam as várias dimensões possíveis entre si e com a sociedade global, e a dificuldade costuma fazer com que se privilegie a dimensão ecológico-demográfica, sem dúvida porque esta é a de presença mais positiva. De um outro lado, investiga-se o fenômeno como se este ocorresse em sociedades isoladas ou autônomas, apesar das sociedades nacionais latino-americanas serem constitutivamente dependentes e, conseqüentemente, sua legalidade histórica ser dependente. Ou, em outras palavras, a racionalidade dos seus processos históricos de mudança não pode ser estabelecida à margem da dependência (QUIJANO, 1978, p.12).

No período colonialista, que se estendeu da posse do território pelos europeus até a independência pelas colônias, o território latino americano se integrou como parte do processo de formação e desenvolvimento do sistema capitalista de dependência. Imbricadas como sociedades dependentes ao sistema de relações de interdependência, formado pelos países capitalistas, os processos de emancipação nacional significaram à América Latina uma mudança na situação de dependência. Não mais uma dependência colonialista, mas uma dependência imperialista.

A associação entre a dependência e o processo de urbanização tornou-se imprescindível uma vez que o objetivo do autor não foi apenas investigar uma das manifestações concretas da dependência, mas também, o como e o porquê ocorreu o processo e qual sua influência no processo geral de mudança da sociedade. Este foi o objetivo do texto

---

<sup>2</sup> A ordem ecológico demográfica pode ser compreendida em Ramos (1970) como o processo de investigação da alteração da relação urbano rural. Neste processo de investigação, de acordo com Gatica considera-se como se deu ocupação do território e a distribuição da população, qual o tamanho desta população e sua taxa de crescimento, a característica da estrutura regional doo assentamentos humanos, e por último, procura-se identificar qual o momento mais significativo em que ocorram as transformações do urbano-rural.

*“Dependência, mudança social e Urbanização na América Latina”* de Aníbal Quijano publicado no livro *“A questão Urbana na América Latina”*, organizado por Fernando Lopes de Almeida.

A começar pela questão da dependência, além da impossibilidade de explicar o processo de urbanização sem considerar a situação histórica descrita, segundo Quijano (1978), mesmo considerando a dependência, esta vinha sendo tratada como “fatores externos” ou “obstáculos externos”.

Neste sentido, Quijano (2014) assinalou algumas considerações frente ao debate em voga durante a década de 70. Sua precisão teórica consistiu em distinguir o uso da categoria dependência apenas como “subordinação nacional”. Segundo ele, a subordinação nacional se expressaria pela pressão que os países fortes exerciam sobre os países latinos, que frente a debilidade interna não podiam contestar as imposições colocadas. Para o autor, esta formulação escamoteava os interesses reais em jogo e não refletia a articulação das classes do interior da nação frente às nações que compunham o sistema de relações de dependência.

A dependência não coloca em confronto o conjunto de interesses sociais básicos da sociedade dominada com os da sociedade dominante. Ela pressupõe, pelo contrário, uma correspondência básica de interesses entre os grupos dominantes de ambos os níveis de relação, sem que estejam excluídas eventuais fricções pela taxa de participação nos benefícios do sistema (QUIJANO, 1978, p.14).

Para além disso, havia uma especificidade no sistema de relações de dependência para as sociedades latinas que a diferenciava de outras sociedades como as asiáticas, africanas e algumas europeias, uma vez que a dependência das sociedades latinas não se restringia à subordinação econômica aos interesses que dominavam nas sociedades metropolitanas. Era uma dependência histórica “que afeta todas as demais ordens institucionais e todo o processo histórico” (QUIJANO, 1978).

Não sendo uma relação unilateral, a dependência histórica podia ser compreendida através do lugar que ocupava dentro dos interesses metropolitanos. Como se articulava concretamente esta relação e as tendências e mudanças que nela estavam implicadas, e aliado a isso, a compreensão de como isto se dava internamente, por meio da estrutura de poder, dos interesses das classes dominantes e sua articulação entre si (QUIJANO, 1978).

Esta foi a forma adotada por Quijano (1978) para analisar as mudanças do sistema de dependência e, para averiguar a associação entre o processo histórico e a urbanização na América Latina, Quijano procurou identificar historicamente as manifestações do caráter

dependente em dois aspectos interdependentes: “as mudanças no perfil de rede urbana<sup>3</sup>”, que entendia-se como a distribuição das localidades urbanas e variações dentro do território e “as mudanças no conteúdo da sociedade urbana que habita essa rede ecológica-demográfica” (QUIJANO, 1978, p.21) .

### **2.1.2 AS MUDANÇAS NO PERFIL DA REDE URBANA E NO SISTEMA DE RELAÇÕES DE DEPENDÊNCIA**

Antes de tudo, para Quijano (1978) o marco histórico do processo de urbanização foi a incorporação do território da América Latina ao sistema ibérico que implicou na integração deste território ao sistema de produção e de mercado do capitalismo sob a expansão da forma mercantilista<sup>4</sup>.

Apesar da urbanização já ter uma vasta e rica história neste território antes da colonização, é inegável que o início do seu efetivo processo de expansão e hegemonia, que hoje se cristaliza definitivamente, se dá pela incorporação ao mundo capitalista e a imposição de padrões de urbanismo e de urbanização derivados da expansão e consolidação do sistema capitalista europeu (QUIJANO, 1978, p.21).

Foram nas áreas de prévia existência das sociedades indígenas e com presença de fontes de produção de metais que se deram os principais focos de desenvolvimento urbano durante os dois primeiros séculos de dependência colonial. Este desenvolvimento aconteceu predominantemente no vale do Pacífico sul americano e nas zonas metalíferas, em contraponto ao desenvolvimento na faixa atlântica, que era relativamente muito débil (QUIJANO, 1978).

Isto se perpetuou enquanto as metrópoles ibéricas ocupavam posições dominantes no sistema de poder europeu, em especial pela Espanha, uma vez que Portugal a partir do século XVII caiu sob a dominação deste país. Desta forma, estas nações detinham “o monopólio

---

<sup>3</sup> Para além desta breve descrição de rede urbana, acrescenta-se a este trabalho a definição dada por Roberto Lobato Corrêa, professor vinculado ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Para o autor, leva-se em consideração para definição de uma rede urbana a gênese dos centros que a compõem, seu tamanho e densidade demográfica, as funções urbanas que assume frente às relações espaciais que se travam a partir dela.

<sup>4</sup> Betina Schurmann (1999) fez um resgate histórico sobre as interpretações sobre as formações dos primeiros núcleos urbanos na América Latina, buscando investigar as diferenças e semelhanças na formação das redes urbanas pelos portugueses e espanhóis. Além de explorar detalhadamente como se deu a ocupação do território latinoamericano, para a autora, as significativas divergências entre os processos de urbanização realizados por Portugal e Espanha não estavam nos traçados urbanos, mas no dinamismo da economia colonial assumida nas colônias portuguesa e espanhola. Portugal adotou uma política colonial assentada no latifúndio, centrou-se no campo, enquanto a Espanha centrou sua política colonial na cidade.

comercial e a rota de distribuição das mercadorias que ingressavam e saíam do território colonial” (QUIJANO, 1978).

Segundo Quijano (1978), a partir do momento em que houve um deslocamento intermetropolitano de poder na Europa calcado nas modificações no sistema produtivo e na estrutura de mercado do capitalismo — do mercantilismo metropolitano ao industrialismo. O domínio do poder passou às mãos da Inglaterra, da França e dos Países Baixos.

As incursões de pirataria e mais tarde o desenvolvimento do contrabando em grande escala em favor do crescente domínio inglês sobre a navegação comercial foram determinando progressivamente a dificuldade de manter as rotas anteriores de tráfico colonial e abrindo caminho para o desenvolvimento das rotas atlânticas (QUIJANO, 1978, p.23).

Somado a outros fatores históricos, como a Paz de Utrecht em 1713, a crescente hegemonia inglesa dentro da economia política alterou o grau do vínculo entre os centros latinos e a Europa, ocasionando uma inversão na rota central de distribuição do comércio, passando de Panamá-Lima à Buenos Aires. E assim, decorreu-se um grande desenvolvimento dos centros urbanos situados na faixa atlântica sul-americana.

Quijano (1978) também elencou outros motivos que contribuíram para o rápido desenvolvimento situados na faixa atlântica sul-americana, tais quais a escassa população indígena em algumas áreas, a não constituição de um estrato senhorialista de poder ligado à propriedade de terra, como era presente na zona andina, e além disso, a presença de uma economia pecuarista comercial baseada em relações mais capitalistas. Assim, o processo de urbanização partiu de um maior nível de modernização em termos da época, colocando a região como ponto de influência para migração europeia posterior.

As relações após o processo de descolonização foram predominantes comerciais e financeiras, estas atingiram as áreas da América Latina com intensidades diferentes. O antigo Pacífico andino ficou estagnado comparado ao Atlântico, pois ao se encerrar a colonização ibérica com a emancipação das colônias, as regiões que estavam mais próximas da Inglaterra incorporaram-se ao novo sistema de dependência de forma mais imediata e intensa (QUIJANO, 1978).

Desta forma, na região sul do atlântico desenvolveu-se um capitalismo comercial-agropecuário dependente, enquanto que nos outros países, sobretudo no Peru, iniciou-se um processo ruralização, que acentua os aspectos senhoriais da região e postergou

o processo de maior articulação política e integração nacional, resultando numa estagnação do processo de urbanização (QUIJANO, 1978).

O período pós-colonial foi descrito por Quijano como um dos momentos do processo de dependência, neste período, a América Latina trocava os produtos extrativos aqui produzidos pelos produtos industrializados realizados na economia metropolitana inglesa. Por isso, para Quijano (1978), o caráter concreto da classe dominante na época era de uma burguesia fundamentalmente proprietária de terra, com o adendo dos que controlavam o comércio de produtos industriais de importação. Enquanto, o Estado assumira um caráter burguês oligárquico.

De acordo com Quijano (1978), a partir da Primeira Guerra Mundial, a hegemonia metropolitana transferiu-se às mãos dos Estados Unidos, ocorrendo uma modificação nas relações de dependência que não apenas se assentava numa dependência comercial e financeira, mas também com base nas inversões diretas e em enclave. Apesar disto, o desenvolvimento das tendências urbanas operaram sobre a matriz resultante do processo anterior, onde continuava-se o avanço do processo de urbanização na faixa sul americana, enquanto que o processo de urbanização nas áreas andinas estagnou-se, desenvolvendo-se apenas de forma precária e debilitada, nos centros urbanos da costa e nas capitais administrativas.

Com a chegada da Crise de 30 resultante de um profundo choque econômico que abalou o sistema de relações de dependência, segundo Quijano (1978) os países antes integrados às metrópoles sentiriam a carência do fornecimento de determinadas mercadorias, uma vez que já possuíam uma considerável população urbana alicerçada nos padrões de consumo das regiões metropolitanas. Aliado a isto, existiam grupos de poder econômico dominante com recursos e capacidade para promover a inevitável substituição de importações e um sistema político institucional capaz de estimulá-la e canalizá-la.

Os países que se aproveitaram desta deterioração nas relações de dependência são, segundo Quijano (1978), o México, o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Chile, levando a cabo, assim, o processo de desenvolvimento industrial. Já os países andinos, frente à situação anterior, não detinham os recursos necessários, a aptidão e possibilidades institucionais para seguir no mesmo processo durante o período, ampliando o grau de dependência para estes países.

De acordo com Quijano (1978), este processo regido sobretudo pela expansão da produção industrial interna e da participação no mercado industrial internacional levou ao alargamento dos setores urbanos da economia, assim como, a modificação e a alteração das relações urbano-rurais e nas relações de dependência a nível nacional e regional, ao se considerar a América Latina.

Primeiramente, o direcionamento do capital não estava mais limitado aos setores primários da economia dependente, mas também aos setores secundários e terciários. Conduzido com baixa tecnologia e através de formas quase familiares de organização empresarial, este processo permitiu uma oferta de trabalho relativamente ampla, promovendo a possibilidade de incorporação dos migrantes à estrutura de papéis e de posições que emergiram com a industrialização (QUIJANO, 1978).

Há também uma inclusão de outras ordens institucionais dentro deste sistema, como a ordem cultural e psico-social, onde a última, apesar de sempre ter estado presente, tendeu a uma sistematização e a uma maior influência nos países latinos, como por exemplo, sobre os sistemas educacionais institucionalizados. Acrescentou-se a essa mudança, um esforço dos grupos dominantes metropolitanos e dependentes para coordenar e estruturar as relações de dependência a nível continental. Este esforço de integração desenvolveu-se junto ao aumento do controle por redes de monopólios internacionais do processo de industrialização e ampliação do mercado regional (QUIJANO, 1978).

As alterações no sistema de relações de dependência transfigurou as relações urbano-rurais. Durante o período transcorreu-se um desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação e transporte que permitiu a interiorização e ampliação dos mercados, o que facilitou, coadunando com os outros fatores, a penetração de produtos urbanos no campo. O grau de penetração em cada região diferiu de acordo principalmente com a importância da produção industrial interna.

Entretanto, neste primeiro momento, este desenvolvimento ainda foi lento e segmentado, implicando no ritmo de difusão, assim como nas alterações das relações urbano-rurais em todas as ordens estruturais da sociedade também foram de forma lenta e segmentada. Desta forma, o campo ainda apresentava uma relativa autonomia no nível da vida cotidiana e das situações imediatas e isto se refletiu na manutenção dos padrões de



fecundidade e de natalidade no campo, enquanto os avanços medicinais e sanitários permitiam a erradicação de endemias e epidemias a nível nacional (QUIJANO, 1978).

As mudanças ecológico-demográficas também estavam condicionadas a estas alterações no sistema de dependência, e se expressaram pelo aumento relativo da população urbana e o número e tamanho das localidades. Segundo Quijano (1978), havia uma correlação entre o crescimento relativo da população urbana com o grau de urbanização econômica.

Durante o processo de industrialização substitutiva de bens e consumo, o crescimento da produção industrial e o crescimento demográfico não foram muito desnivelados. Dentre outros motivos, destaca-se que os migrantes europeus difundiram na América Latina valores e normas surgidas na Europa, como por exemplo o tamanho familiar. Seguido do fato que padrão de fecundidade e natalidade presentes no campo não foram determinantes no padrão demográfico constituído na cidade na época (QUIJANO, 1978).

Os países que não conduziram o processo de substituição de importações de consumo no período de afrouxamento das relações econômicas, o fizeram sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial. Entretanto, este processo foi conduzido sob o controle direto dos grupos de poder econômico metropolitano e se dando sob distintas formas: aproveitamento da base mínima já existente, controle através do crédito, do financiamento ou da compra das ações dominantes, introdução de novos ramos da produção não existentes, pelo deslocamento dos grupos nacionais através da criação de indústrias paralelas e entre outros (QUIJANO, 1978).

Entretanto, a estrutura da organização da produção foi distinta do realizado pós crise de 30. Com caráter monopolístico, alto nível de burocratização e racionalização, introdução de instrumentos e procedimentos tecnológicos, esta organização além de implicar em mais produtividade, exigiu uma mão de obra qualificada e reduzida. De mais a mais, uma vez que os bens de capitais não eram produzidos localmente, tampouco suas patentes, segundo Quijano (1978) isto resultou numa ampliação ainda maior da dependência.

De acordo com o Quijano (1978), os empresários monopolísticos implementaram as indústrias nas cidades ou zonas onde contemplava um mercado imediato, não operando em função das necessidades da população. Este processo contribuiu para um desnivelamento ainda maior entre as regiões e cidades de cada país, em termos de desenvolvimento e modernização. Primeiramente, pois houve um estímulo à população de outras cidades ou

regiões menores, incluindo as áreas rurais, para se deslocarem para áreas onde houve este crescimento da economia urbana, ou para cidades que se conectavam de forma eficaz à última. Da mesma forma, a conexão entre as cidades resultou na diminuição do isolamento entre elas, tendendo a desaparecer. Além disso, ocorreu uma ampliação das atividades comerciais e de serviços, pari passu ao desenvolvimento dos meios de comunicação e de transporte que contribuiu com os pontos colocados acima.

Neste sentido, a relação entre a cidade e o campo alterou-se profundamente, onde o último passou a ser dependente do primeiro. Durante este período, frente uma penetração de produtos de procedência urbana com maior intensidade — o que tendia a desarticular a estrutura da economia das zonas rurais — aliado ao desenvolvimento dos meios de comunicação e de transporte desempenha o papel de intermediador entre a produção nas cidades para o restante do território resultou numa interiorização do mercado (QUIJANO, 1978).

De acordo com Quijano, este processo estabeleceu uma dupla dependência:

De um lado a expansão da dependência global do país, através da expansão da dependência econômica dos seus principais focos de crescimento econômico e demográfico urbano. Do outro lado, as novas localidades urbanas que se desenvolvem em favor da ampliação do mercado interno, uma vez que não têm produção própria, dependem da que existe e se expande nas cidades industriais (QUIJANO, 1978, p.48).

O desenvolvimento do sistema de comunicação foi fundamental para a ampliação e difusão das tendências postas, contudo, segundo Quijano (1978), isto não seria possível caso não houvesse se desenvolvido minimamente a produção industrial metropolitana. Este resultado estava atrelado ao caráter dependente da América Latina:

Da mesma forma, contudo, se os principais fatores que alimentam todo o processo não fossem resultado da acentuação e da expansão das relações de dependência, esse processo não se apresentaria com as suas características atuais de enorme desequilíbrio inter-regional, urbano-rural e interurbano, de tremenda concentração nos benefícios do processo nas regiões e cidades vinculadas mais profundamente com as metrópoles externas e, portanto, como desenvolvimento urbano em favor de uns poucos e em detrimento da grande maioria da população ou, noutros termos, como acentuação do subdesenvolvimento (QUIJANO, 1978, p.49).

A despeito do caráter atrativo que as cidades industriais impõem, de acordo com Quijano (1978), esta sociedade urbana possuía um caráter crescentemente restritivo do mercado urbano de trabalho industrial, impossibilitando a absorção da população migrante

crecente e para as novas gerações. Por isso, para o autor, a marginalização dessa população era um resultado intrínseco deste processo:

Essa industrialização dependente é, por isso, excludente; a sua própria lógica contém a inevitabilidade da marginalização de setores crescentes da população urbana. Essa marginalização em desenvolvimento não se dá somente porque os novos habitantes das áreas urbanas industriais não encontram um lugar definido na estrutura de papéis ocupacionais básicos, secundários e subsidiários do novo sistema industrial, mas também pela progressiva declinação de certos ramos da atividade produtiva frente a outros de grande tecnologia e de grande rentabilidade para os monopólios estrangeiros (QUIJANO, 1978 p.49-50).

Quijano utilizou o conceito de marginalidade<sup>5</sup>, uma vez que segundo ele (2014), os conceitos utilizados pela corrente neoclássica como desemprego, subemprego ou desemprego realizavam uma quantificação abstrata da mão de obra não empregada, não indicando o lugar concreto que estes ocupavam nas relações de produção da sociedade. Contudo, o conceito de exército industrial de reserva, categoria advinda do marxismo também não servia para explicação do que ocorreu na América Latina, pois segundo ele, esta mão de obra não constituía uma reserva para os níveis hegemônicos da produção industrial, mas sim, uma mão de obra excluída, que perdia a possibilidade de inserção no sistema produtivo conforme avançam as mudanças na composição técnica do capital.

Para Quijano (1978), a industrialização dependente, a alta taxa de crescimento populacional e a desintegração rural explicavam o crescimento relativo da população nestas áreas ultrapassar a capacidade de absorção desse contingente aos novos padrões da sociedade urbana.

Neste sentido, não haveria como explicar este processo indicando como motivo uma “industrialização incipiente”, pois para Quijano (1978) o fato do problema estar presente em países onde o desenvolvimento industrial foi relativamente avançado, como Brasil, Argentina, México e Chile explicitou que a questão não era o tamanho do crescimento industrial, mas o seu caráter dependente. Nestes países, o controle do processo passou das mãos dos grupos nacionais do empresariado às redes de monopólios internacionais em uma grande velocidade, inclusive Quijano citou o Brasil como maior exemplo deste processo.

Com relação ao segundo ponto, o fenômeno de superurbanização se explicou pela industrialização estar ocorrendo concomitantemente a altíssimas taxas de crescimento

---

<sup>5</sup> O conceito de marginalidade como categoria para analisar a força de trabalho que não conseguia se inserir na estrutura de produtiva, ou se se inserisse esta se dava sob forma instável foi alvo de crítica não apenas de Paul Singer, que será exposto mais abaixo, como também do Fernando Henrique Cardoso (1971) em seu texto intitulado “Comentário sobre os conceitos de população relativa e marginalidade”.

demográfico nacionais, em especial nas áreas rurais, resultando do decréscimo da taxa de mortalidade e a contínua alta das taxas de natalidade e fecundidade (QUIJANO, 1978).

Como visto, a expansão econômica urbana alterou as relações urbano-rurais. O desnível entre campo e cidade se expressou, segundo Quijano (1978), através do nível de tecnologia produtiva utilizado nas atividades primárias, nas formas tradicionais de posse da terra e na organização do trabalho, no quais possuíam um desenvolvimento muito mais lento comparado às cidades. A população rural marginalizada, expulsa das estruturas ocupacionais e de relações econômicas, encontrou saída na migração para as cidades, mas sem possibilidade de inserção, e foi novamente marginalizada, mas desta vez definitivamente.

A marginalização econômico-social de crescentes setores da população tanto urbana quanto rural é o resultado inevitável das características dependentes do processo de expansão da economia urbana e das suas consequências no campo, no mesmo momento em que as taxas de crescimento demográfico tendem a crescer na maior parte dos países e o processo de crise economia rural joga para fora das estruturas anteriores contingentes humanos cada vez maiores, impulsiona-os para a migração e busca de fontes de ingresso precárias, mas sem que existam nem na cidade nem no campo estruturas ocupacionais e fontes de ingresso que lhes permitam participar efetivamente do reduzido e débil desenvolvimento de uns poucos centros urbanos. E, no entanto, as pressões para o consumo são cada vez mais enérgicas, sobretudo nos principais núcleos urbanos. Desse modo, vai se constituindo todo um estrato novo dentro da sociedade, formado por todos aqueles que não encontram, nem podem encontrar, a não ser efemeramente, um lugar estável e definido dentro da nova estrutura de atividade econômica e de participação no mercado de bens e serviços da sociedade, que tende a fazer-se dominante. Enquanto que antes os marginalizados constituíam grupos dispersos e isolados, atualmente vão se desenvolvendo como todo um estrato que atravessa o corpo interior da sociedade e a cerca de cujos interesses sociais e conflitos inerentes pressentimos muito, mas não sabemos nada de fato (QUIJANO, 1978, p.56).

As mudanças decorrentes deste processo de constituição do perfil urbano nos países da América Latina não tinham como ser interpretado e explicado validamente sem estar integrado a uma sociologia da dependência, que segundo Quijano (1978) ainda necessitava de uma problemática coerentemente estabelecida.

Como um processo fruto da dependência, segundo Quijano (1978), não havia como pensar a urbanização como mecanismo de desenvolvimento e modernização da sociedade, uma vez que o processo de urbanização atual era dependente das orientações que as relações de dependência tendiam a seguir no período. Um resultado da expansão, acentuação e modificação das características específicas da situação de dependência.

### 2.1.3 ADENDOS SOBRE A QUESTÃO DEMOGRÁFICA

Sobre a questão demográfica, afirma-se que a expansão ecológico-demográfica urbana nas sociedades subdesenvolvidas antecede a industrialização ou transcorre em grande medida à margem desta, desta forma, foi um processo distinto do que aconteceu nas sociedades hoje desenvolvidas. Quijano (1978) questionou esta afirmação, a começar pelo que se entende por urbanização.

Quijano (1978) procurou entender a questão demográfica, assim como verificar em que medida a expansão ecológico-demográfica urbana nas sociedades subdesenvolvidas antecedeu a industrialização ou transcorreu em grande medida à margem desta, um processo distinto do acontecido nas sociedades hoje desenvolvidas. E para isso, o autor começou questionando o que se entendia por urbanização.

Caso seja a aparição ou crescimento das cidades seja o que se compreende por urbanização, não se poderia dizer que este processo foi resultado da industrialização nos países desenvolvidos uma vez que o processo de expansão e formação das cidades ocorreu antes deste sucedido, como resultado do renascimento do comércio e da expansão de uma economia de mercado. Desta forma, a rede urbana europeia se desenvolveu condicionada às principais rotas de tráfico mercantil e apenas após isso, desenvolveu manufatura e a indústria fabril. O aparecimento desta modificou drasticamente a economia urbana e com última, a ecologia e demografia urbana. Entretanto, não havia como outorgar à industrialização a maternidade absoluta da urbanização (QUIJANO, 1978).

O que se pode dizer, segundo Quijano (1978), é que houve um ritmo não tão desigual no passo da urbanização e industrialização nos países desenvolvidos, ao contrário do que ocorreu nas sociedades subdesenvolvidas. Nas últimas décadas, a expansão ecológico-demográfica urbana foi muito à frente do desenvolvimento da produção industrial interna, o que implicou na participação crescente dos habitantes dos grandes centros urbanos na produção industrial externa. Quijano explicou o fato pelo motivo de que as sociedades hoje desenvolvidas, nunca foram subdesenvolvidas, uma vez que a própria industrialização despontaram junto a estas nações.

Sem dúvida, o problema é sobejamente mais complexo do que o que essa consideração sugere. De um lado, as atuais sociedades subdesenvolvidas são contemporâneas das sociedades industrializadas e esta é a medida do seu subdesenvolvimento; ao contrário, as sociedades hoje desenvolvidas, porque são industrializadas, nunca foram subdesenvolvidas porque a industrialização emergiu

com elas. Além do mais, o seu atraso no desenvolvimento industrial derivada da sua condição de dependência das atuais sociedades industrializadas ao longo de todo o processo de industrialização contemporâneo e só as que conseguiram romper com essa sujeição puderam sair do subdesenvolvimento ou estão em vias de fazê-lo (QUIJANO, 1978, p.36).

Do mesmo modo, o processo de urbanização na América Latina foi condicionado pelas flutuações das tendências da economia urbana colonial, influenciada pelas modificações nas relações de dependência colonial e pós-colonial (QUIJANO, 1978).

## 2.2 SINGER

O economista Paul Singer (1932-2018) nasceu em Viena, na Áustria, mas frente a perseguição aos judeus da Alemanha Nazista veio ao Brasil em 1940. Seu interesse pela economia e política despertou-se com a experiência militante, ao trabalhar numa indústria e filiar-se ao Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, Singer liderou a greve dos 600 mil em 1953, depois fez parte do Partido Socialista Brasileiro (PSB), assim como, ajudou, posteriormente, na fundação do Partido dos Trabalhadores (PT), fazendo parte do primeiro Diretório Nacional. Assumiu em 1988 a Secretaria Municipal de Planejamento durante a gestão de Luiza Erundina, como prefeita da cidade de São Paulo, a qual tentou se reeleger, durante a campanha de reeleição, Singer compôs o comitê de programa e elaborou um plano para lidar com alto índice de desemprego na cidade através da formação de cooperativas, seu plano ficou conhecido sob o nome de economia solidária, que se tornou, posteriormente, um grande marco teórico e programático para esquerda brasileira.

Sua vinculação com a questão urbana inicia-se com a convocação do professor Florestan Fernandes, da Sociologia/USP para participar de pesquisa sobre a evolução econômica de cinco cidades brasileiras: São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife, a pesquisa desembocou em sua tese de doutorado publicada em 1969 sob o título Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana.

Singer também se ateu à relação entre o crescimento populacional e desenvolvimento, elaborando um livro com o título Dinâmica Populacional e Desenvolvimento, publicado pela editora Brasiliense em 1970. Seus estudos acerca do tema continuaram dentro do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise Planejamento), onde publica o texto “Migrações Internas: Considerações Teóricas Sobre o Seu Estudo” que integra o livro

Economia Política da Urbanização, São Paulo, Brasiliense, 1973, objeto de estudo do presente trabalho. O Cebrap surgiu com o objetivo de continuar as pesquisas em ciências humanas, frente o endurecimento da Ditadura Militar que implicou na no afastamento de diversos professores da Universidade de São Paulo, onde lecionava até então.

### **2.2.1 LUTA DE CLASSE E URBANIZAÇÃO**

Iniciando com uma análise histórica sobre a divisão entre cidade e campo, Singer (1973) fez algumas ponderações importantes para se pensar o tema. A primeira delas foi a clareza com a qual a divisão entre cidade e campo aparece ao se pensar o urbano. Entretanto, dentro desta divisão, se estabelecem relações que não aparecem com tanta clareza assim, relações estas que também estão alicerçadas em outra divisão: a divisão entre as classes sociais.

Para Singer (1973), a importância deste ponto, foi justamente o fato de ser esta última divisão, através da luta que há entre as classes sociais que moldaram, e continuam a moldar, a evolução da sociedade. E, em geral, a despeito da percepção do antagonismo entre campo e cidade ser muito menos decisivo, segundo ele, as análises acerca da divisão entre campo e cidade muitas vezes se fizeram desconsiderando-se as relações entre as classes sociais.

A história das relações campo x cidade é quase sempre escrita abstraindo-se as relações de classes ou então na suposição de que há dois sistemas de classes, um urbano e o outro rural, que se contrapõem. A história, assim formulada, torna-se inteligível na mesma medida em que as relações de dominação entre cidade e campo apenas deixam de entrever, sem revelar em sua inteireza, as relações de dominação de classe que, estas sim, explicam as diferentes formas assumidas pelas primeiras (SINGER, 1973, p. 12).

Para Singer (1973), a cidade é a sede do poder, lugar onde habita a classe dominante, a qual só pode ali residir a partir do momento em que o desenvolvimento das forças produtivas no campo, que pode ser auto suficiente, permitir que o produtor primário produza mais que o estritamente necessário à sua subsistência. Contudo, apesar da produção do excedente alimentar ser a condição necessária para o surgimento da cidade, ela não é por si só suficiente pois, para que se assegure a transferência deste mais produto do campo à cidade, e que além disso, esta transferência não seja esporádica, mas um fluxo permanente, é necessário a criação de instituições sociais. E que, portanto, haja uma participação

diferenciada dos homens no processo de produção e de distribuição, ou seja, uma sociedade de classes.

A cidade se desenvolveu, pouco a pouco, como resultado de um processo de constituição de classe que, por ser dominante, estava livre das obrigações da produção direta. Desta maneira, a origem da cidade se confundiu com a origem da sociedade de classes, mas a última a precede historicamente (SINGER,1973). Aliás, Singer discordou que a cidade surgiu ao redor do mercado, pois a cidade comercial pressupõe a existência de segurança, desta forma, a última foi fruto de uma cidade-estado.

Estas considerações foram se desenredando ao longo do texto, pois Singer (1973) expôs as mudanças de conteúdo na relação entre campo e cidade a partir das mudanças e conflitos oriundos da própria relação entre as classes sociais, a começar explicando o desenvolvimento da sociedade de classes no interior da sociedade rural. Assim, Singer percorreu as nuances da relação entre o campo e a cidade, analisando os modos de produção e as classes sociais na Era dos Impérios, na Idade Média, na transição desta para o capitalismo, e por último, na análise desta relação propriamente no capitalismo.

De acordo com Singer (1973), o resultado deste processo de desenvolvimento foi necessariamente um fenômeno urbano:

O resultado deste processo - a moderna unidade de produção, a fábrica - é necessariamente um fenômeno urbano. Ela exige, em sua proximidade, a presença de um grande número de trabalhadores. O seu grande volume de produção requer serviços de infraestrutura (transportes, armazenamento, energia etc.), que constituem o cerne da moderna economia urbana. Quando a fábrica não surge na cidade, é a cidade que se forma em volta dela. Mas é, em ambos os casos, uma cidade diferente. Em contraste com a antiga cidade comercial, que impunha ao campo o seu domínio político, para explorá-lo mediante uma intrincada rede de monopólios a cidade industrial se impõe graças à sua superioridade produtiva. A burguesia industrial toma o poder na cidade em nome do liberalismo e varre para fora do cenário a competição das formas arcaicas de exploração. O capital comercial perde seus privilégios monopolísticos e acaba se subordinando ao capital industrial, reduzido ao papel de mero intermediário (SINGER, 1973, p.24)

E uma vez que a forma “normal” de desenvolvimento tornou-se a industrialização, que já datava mais de 200 anos, de acordo com Singer (1973), os países que não puderam contar com acesso privilegiado ao mercado mundial, acabaram não se industrializando, ou seja, permanecendo “subdesenvolvidos”.

E, para além disso, a dualidade já posta entre campo e cidade transfere-se aos países que se configuraram como o campo das cidades industriais do mundo. Desta maneira,



segundo Singer (1973), para que a industrialização se generalizasse, haveria de ter uma demanda por produtos industriais muito maior, e que esta fosse repartida de forma menos concentrada.

Singer (1973) realizou estas pequenas considerações acerca do processo histórico e global da divisão entre cidade e campo e, após isto, analisou com este mesmo enfoque, a América Latina.

### **2.2.2 A DIVISÃO ENTRE CAMPO E CIDADE NA AMÉRICA LATINA**

Segundo Singer (1973), para se ter uma ideia adequada do papel que o campo e a cidade desempenharam no contexto histórico na América Latina havia que se abandonar a distinção ecológico-demográfica formal entre campo e cidade. Este critério formal deveria adquirir uma noção mais ampla e multiforme, que Singer o fez, adicionando as noções do âmbito e natureza do poder e o âmbito econômico à análise.

A partir da primeira noção, de acordo com Singer (1973), uma vez que o poder político requer o uso das forças armadas e a presença de um aparelho administrativo, a sede do poder nacional e regional é de base urbana, pois esta tem a capacidade de unir estas condicionantes no mesmo lugar. Isto difere-se no campo, onde o poder, atrelado à posse da propriedade da terra, é necessariamente descentralizado, e no caso mais limitado.

Quanto à segunda noção, no âmbito econômico, se diferencia na divisão do trabalho, entretanto, esta caracterização, segundo Singer (1973), era muito mais abstrata. Enquanto na cidade, pela impossibilidade de utilização extensiva do espaço, há ausência das atividades primárias, no campo isto se faz presente, podendo ou não ser autossuficiente. Neste sentido, “cidade e campo constituem, dessa maneira, dois modos distintos de organização da vida social” (SINGER, 1973, p.94).

Ao analisar o contexto histórico na América Latina, seu objetivo não foi generalizar as transformações, mas dar ênfase aos mecanismos que as condicionaram, e para isto, Singer contou com um certo grau de abstração.

Inicialmente, Singer tratou de percorrer o período no qual foi constituída uma cidade de conquista e como esta se direcionou à uma cidade comercial. Segundo Singer (1973), o sistema econômico implantado pelos europeus na América Latina tinha por objetivo a

obtenção de um excedente comercializável, que conferia sentido à colonização. Para atingir este objetivo era imprescindível reordenar as relações de produção ou introduzir novas, que assegura-se a produção de um valor maior que o necessário à subsistência dos produtores diretos, e que os bens produzidos na América Latina fossem demandados na Europa. Ou seja, a marca da Economia Colonial seria um Setor de Mercado Externo e, para que isto fosse alcançado, considerou-se o grau de desenvolvimento das forças produtivas atingidas pelas sociedades indígenas em cada região.

De acordo com Singer (1973), no México e no Peru, onde estas forças eram elevadas, desenvolveu-se uma relação de produção na qual os colonizadores extraíam o excedente sob forma de mita ou sobre a forma de encomenda. Onde o desenvolvimento ainda era insuficiente, como no Brasil e em outras regiões, parte do solo foi diretamente expropriada e se estabeleceu a produção de açúcar realizada por escravos. Neste sentido, havia uma produção maior que o necessário à subsistência dos produtores diretos.

Entretanto, os colonizadores enfrentaram alguns problemas para produzir bens na América latina, para uma vez que era necessário que a produção aqui fosse demandada pelos europeus. O primeiro deles foi com relação ao incipiente mercado consumidor europeu, pois a maioria da população vivia em áreas rurais, basicamente autossuficientes e o que era ali produzido de excedente se direcionava à uma pequena parcela da população urbana. Já o segundo motivo se centrava no fato da aristocracia consumir significativamente bens de luxo produzidos de forma artesanal pelas mãos majoritariamente dos europeus ou asiáticos, além de ser uma produção com regulamentos corporativos e mercantilistas. Ademais, os bens produzidos pelos asiáticos, fruto do intercâmbio comercial e pelas tradições culturais diferentes, exprimiam valores de uso diferentes.

Neste sentido, uma das poucas opções que restaram foi a obtenção do excedente por meio da prata e do ouro, que por já ser utilizado usualmente como material monetário, possuía enorme liquidez. Uma outra vantagem advinda da comercialização do ouro e da prata era o fato de possuírem alta densidade de valor, no qual seu valor de troca se fixava em grandes quantidades comparativamente muito reduzidas em termos de volume e peso, reduzindo assim, os custos de transporte, além do que tinha uma durabilidade bem maior do que bens perecíveis. Na América Latina, os primeiros lugares em que a busca pelos colonizadores foram bem sucedidos se deu no México e no Peru. Nas palavras do autor, "durante os dois

primeiros séculos de colonização o Setor de Mercado Externo se manteve altamente especializado. Todo excedente quase tomava a forma de ouro, prata ou açúcar” (SINGER, 1973, p. 98).

Posteriormente, apesar de ter acontecido uma diversificação do que era comercializado, incorporando o cacau, o algodão, o tabaco e o couro aos produtos comercializados, de acordo com Singer (1973), todas se detinham a atividades extrativas e agrícolas que se davam no ambiente rural. Desta forma, o papel da cidade foi essencialmente político no sentido de assegurar a produção do excedente através da força de persuasão — levado a cabo pela igreja — e de coerção — realizada por meio das tropas e da burocracia civil.

O papel econômico das cidades era essencialmente estéril. Não se havia estabelecido uma verdadeira divisão do trabalho entre campo e cidade. Esta absorvia uma parte do excedente extraído do campo, mas nada lhe fornecia em troca que tivesse valor econômico. Nem por isso deixava a cidade colonial de desempenhar um papel essencial na constituição e, depois, na preservação do sistema colonial. Seu papel consistia essencialmente em concentrar e assim, potenciar a força de persuasão e a força de coerção da metrópole no corpo da sociedade colonial. O instrumento básico da força de persuasão era a Igreja, o da força de coerção os corpos de tropa e burocracia civil (SINGER, 1973, p. 98).

Tanto no México quanto no Peru já havia uma estrutura pretérita que assegurava esta transferência, bastando para os espanhóis utilizá-la de forma conveniente frente aos seus próprios objetivos. No Brasil, pela ausência desta organização urbana pretérita, de acordo com Singer (1973), não houve uma urgência por parte dos portugueses para constituir esta base urbana. Isto se deu enquanto era factível manter os escravos subjugados sem a necessidade de uma força repressora centralizada nas cidades, a partir do momento que este quadro muda, a cidade passa a assumir seu papel já descrito por Singer.

A contínua luta contra os quilombos, condição “sine qua non” para a preservação da ordem escravocrata, demandava tropas, que só podiam ser recrutadas, municionadas e provisionadas com recursos concentrados nas cidades. A concentração do excedente na cidade era a única maneira de se reunir recursos que podiam ser usados para a mobilização de forças capazes de defender o sistema de exploração colonial de ameaças de fora e de dentro (SINGER, 1973, p. 99)

Outra função assumida pela cidade da conquista era a de repartir o excedente, ou seja, uma cidade moldada a garantir o sistema de exploração colonial. A repartição do excedente, segundo Singer (1973), era realizada por um sistema fiscal, onde parte era coletada

para a Coroa, enquanto o restante era repartido entre os mercadores e a Igreja. Entretanto, esta repartição não era pacífica, visto que vários quinhões eram ameaçados pela ação dos contrabandistas e corsários.

A cidade da conquista é implementada como ponto fortificado, a partir do qual se irradia o poder colonizador, submetendo as populações indígenas à autoridade política do rei e ideológica da Igreja, expropriado e redistribuindo terras, aniquilando quilombos, reprimindo o contrabando e as incursões de corsários e de forças colonialistas rivais (SINGER, 1973, p.100).

Com o desenvolvimento das forças produtivas, houve uma gradual ampliação e diversificação das funções desta rede urbana constituída. O ponto de partida para isto foi a expansão dos setores de mercado externo, com o aumento do número de trabalhadores, uma competição nas Antilhas, e o desenvolvimento das forças produtivas na Europa que fez demandar mais insumos do mercado cada vez mais amplo (SINGER, 1973).

Entretanto, a expansão do último afeta no Setor de Subsistência, então Singer (1973), analisou o potencial de desenvolvimento das forças produtivas. Com a chegada dos europeus, há um quase extermínio das populações indígenas, neste sentido, para Singer, as forças produtivas voltariam a crescer pois agora partiam de um patamar mais baixo, frente a regressão anterior das forças produtivas.

Numa comparação entre o potencial da produção de excedente entre os dois setores, não há dúvida que na fazenda é maior. Para Singer (1973), isto ocorre pois a última atua em maior escala e reduz o consumo do trabalhador, em contraponto a comunidade, que só produz na medida em que os tributos o requerem. Mas, a própria fazenda reorganiza as forças produtivas no Setor de Subsistência Latino-Americano.

O Setor de Subsistência passou a comercializar o excedente alimentar, que somado aos gastos da classe senhorial com os bens de luxo, incorpora a cidade funções comerciais mais acentuadas que fez surgir no seio desta uma nova classe de comerciantes, financistas e transportadores (SINGER, 1973).

O intercâmbio das mercadorias fez com que a cidade colonial deixasse de ser apenas uma intermediação entre colônia e metrópole, mas passasse a ser um centro de redistribuição entre diferentes regiões. Com uma maior liberdade de comércio, somado às pressões inglesas,

a influência da Espanha e Portugal sobre os rumos futuros da colônia decaíram enquanto o peso da classe comerciante na sociedade colonial crescia (SINGER, 1973).

Com uma incipiente e efervescente vida urbana emergindo, os proprietários fundiários foram atraídos a nela residir, de modo que, nas palavras de autor “A cidade se torna, enfim, o fulcro da vida política colonial e o berço dos movimentos que deflagram a luta pela independência, no primeiro quartel do século XIX” (SINGER, 1973, p.103).

Os sucessivos processos de independência que ocorreram na América Latina resultaram na fragmentação do continente, que se organizaram ao redor de significativos núcleos urbanos e que levaram ao fracasso tentativas de unificação da região andina, como a tentativa de Bolívar. Entretanto, Singer (1973) salienta que a configuração territorial poderia ser ainda mais subdividida se não fosse a atuação do último.

Já no Brasil, por conta da centralização econômica herdada da colônia que auxiliou o governo central a impor sua autoridade, há um fracasso dos movimentos secessionistas que ocorreu no nordeste em 1824 e no sul em 1835, e em outras regiões do Brasil, só que em menor intensidade. Entre os fatores que auxiliaram neste processo, Singer considera as rendas auferidas das crescentes exportações do café. Contudo, Singer busca não afirmar a posição frente a insuficiência de dados.

Não temos dados que permitam validar ou invalidar a generalização do processo brasileiro ao resto da América Latina. Mas num plano bem geral, é verdade que (após conquistada a independência) em todas as partes as forças centralistas, de base urbana, acabaram triunfando sobre as forças autonomistas ou federalistas, de base rural. Este triunfo era, afinal, uma condição necessária ao estabelecimento da soberania nacional sobre vastas áreas esparsamente provocadas e muito integradas economicamente (SINGER, 1973, p.105).

De toda forma, neste momento o que se presenciava era a preeminência comercial de determinadas cidades-chaves sobre amplas áreas rurais que segundo Singer (1973), que incorporou ainda mais as funções de dominação e exploração do campo e de todo o sistema frente a desvinculação com o sistema de dominação externo. Assim sendo, havia uma latente contradição entre a cidade da conquista e o caráter comercial que esta vinha adquirindo e que eclodiu com o triunfo da cidade comercial.

Esta contradição era inevitável e estava fadada a eclodir mais cedo ou mais tarde: à cidade da conquista cabia exportar sem contrapartida o máximo possível do excedente colonial, ao passo que à cidade comercial convinha vendê-lo pelo melhor preço, maximizando o retorno. Desta maneira, a cidade comercial se fez porta-voz de todos os interesses que almejavam transformar o excedente comercializável em

excedente comercial e, em aliança com eles, enfrentou e venceu a cidade da conquista (SINGER, 1973, p.105).

Uma vez que parte tributada do excedente agrícola e extrativo, que por lá transitavam, permanecia dentro das novas fronteiras nacionais, surge uma nova burocracia estatal, isto pois, a cidade configurava-se como sustentáculo da ordem e canal de intermediação comercial e financeira (SINGER, 1973).

Segundo Singer (1973), a independência acentuou o caráter parasitário da cidade, como também acabou por desorganizar em certa medida o Setor do Mercado Externo, ocasionando certa contração das exportações até XIX e estimulando a produção nacional. Isto por conta de um ambiente de incerteza política. Mas já na segunda metade deste século, o mesmo setor passa a crescer a ritmos inéditos.

De acordo com Singer (1973), a Revolução Industrial, criaram-se as condições para uma ofensiva comercial e financeira que eclodiu na diversificação do Setor do Mercado Externo, onde na Argentina foi baseado na exportação de carne e cereais, e no Brasil na expansão das culturas de café, de cacau e de extração de borracha. Isto possibilitou também uma ampliação na capacidade de importar, que acabou por resultar numa substituição de importações às avessas.

Bens industriais importados substituem nos mercados locais os produtos de artesanato, que tendem a se arruinar. A cidade comercial revela então seu caráter fundamentalmente colonial. Ela utiliza sua hegemonia política sobre o campo para impor a liberdade de trocas, que favorece seus ganhos de intermediação às custas da manufatura nativa (SINGER, 1973, p.107).

O que serviu de base para estruturar a implementação urbana na América Latina se ampliou. Com base na expansão do latifúndio ou às custas das comunidades indígenas, a tônica da contínua extração de excedente alimentar do campo se manteve, sustentando esta nova cidade comercial em crescimento. Entretanto, segundo Singer (1973), este crescimento é contraditório, pois por um lado há aqueles que são atraídos para nela gastar sua renda, enquanto por outro, há uma atração de uma massa de migrantes do campo em busca de emprego.

Esta primeira leva de migrantes foi o que Singer denominou como de “campo europeu”, área onde se dissolve as antigas relações de produção frente a inserção mais rápida do capitalismo, mas este fluxo migratório à cidade se acentuou com o tempo e um dos motivos pontuados pelo autor foi a difusão de normas sanitárias modernas que reduziram a

mortalidade nas áreas rurais. A massa de migrantes habitando as cidades fez surgir um proletariado precariamente ocupado em serviços, mas que futuramente se tornou a mão de obra necessária para constituição de um mercado interno com base em produtos industriais (SINGER, 1973).

O florescimento da economia colonial da América Latina independente é meio paradoxal do que parece. Compreende-se isso quando se considera que o movimento de emancipação política não trouxe consigo qualquer mudança na relação de força entre as classes. As promessas de libertação dos escravos e divisão dos latifúndios não foram cumpridas e nem poderiam sê-lo, pois as classes que delas ter-se-iam beneficiado não tinham capacidade de organizar um poder nacional [...]. Deste modo, não houve (ainda) uma Revolução Latino-americana, e os tipos de estrutura de dominação que se consolidaram após a independência só poderiam promover o crescimento da economia em moldes coloniais (SINGER, 1973, p.108).

A capacidade de importar das economias latino-americanas eram ditadas pelo ritmo internacional, deste modo, as pequenas crises periódicas reduziam a capacidade importar dos países latinos, como ocasionava consequências diversas no campo e na cidade. Segundo Singer (1973), é durante a crise geral de 1914, que este processo ganhará mais impulso frente a crise da economia colonial que se instaura, e além de ocasionar mudanças nas relações entre o campo e a cidade, ocasionou também uma ruptura no consenso político urbano entre a nascente burguesia industrial e a oligarquia comercial-latifundiária, entretanto esta ruptura não representou uma mudança na estrutura da dominação.

Entre as consequências, no campo a redução da capacidade de importar fez com que ressurgisse o artesanato, ainda que rudimentar, enquanto na cidade, segundo Singer (1973), ocorreu o aparecimento de iniciativas que substituíram os produtos importados, dando início ao incipiente processo de industrialização brasileira que se beneficiou da proximidade do mercado e do baixo custo de mão de obra. O desenvolvimento urbano, propiciado através destas mudanças, viabilizou economias externas.

O que veio após a ruptura entre as frações da classe burguesa foi diferente entre os países latino. Onde nos quais a burguesia industrial se sobrepôs, o processo de industrialização será bem mais forte, já quando a burguesia industrial não conseguem obter o domínio, os aspectos descritos sobre economia colonial permaneceram em sua grande maioria. Assim como Singer (1973) não deixou de mencionar, o caso cubano, onde ambos os caminhos saíram derrotados, uma vez que ruptura com o processo colocado não foi entre as frações de classe burguesa, mas entre burguesia e o proletariado.

A cidade neste período ainda se configurava como um bastião à oligarquia, o que reforçou a posição dos países latinos como agroexportadores na divisão internacional do trabalho ao mesmo tempo que não conseguiu evitar o processo de substituição de importação, resultado do crescimento do mercado interno, que alterou o padrão de consumo não mais se satisfazendo com os produtos artesanais e a depender do tamanho justificou a instalação de fábricas. Para que a industrialização prosperasse, o grau de desenvolvimento urbano alcançado anteriormente deveria ser o suficiente, assim sendo, o que a tornou possível, Singer (1973) assinalou, foi o próprio passado colonial.

Ademais, segundo Singer (1973) foi a partir da industrialização que a cidade deixou de ser improdutivo. Por ser uma atividade intrinsecamente urbana, os produtos oriundos da industrialização se configuraram como mecanismo de troca para os produtos agrícolas e minerais oriundos do campo, e foi esta possibilidade de troca que estabelece, pela primeira vez, a divisão do trabalho entre campo e cidade, que com o desenvolvimento produtivo passou a ser cada vez mais favorável à cidade em detrimento do campo.

Contudo, Singer pontua (1973) que o processo de industrialização se deu à margem do campo, neste sentido, sem contar com o mercado rural.

O fundamental é que a pobreza do homem do campo não foi tocada, apesar da industrialização, em nenhum país da América Latina, com notável exceção de Cuba, o único país onde as relações entre campo e cidade sofreram mudanças fundamentais (SINGER, 1973, p. 112).

Isto assinala a manutenção dos mecanismos de exploração da força de trabalho no campo, que por conta do caráter fechado da fazenda de substância, retardou o desprendimento das atividades manufatureiras do campo, retendo consigo um possível fluxo migratório ainda maior. Isto fica mais claro quando Singer dedica-se a analisar detalhadamente o processo migratório na América Latina que será aqui exposto.

De toda forma, apesar da ruptura entre as frações de classes, esta não alterou as formas de dominação. Ao contrário disto, exigiu uma aliança entre a oligarquia e as classes proprietárias, que segundo Singer (1973), reforçada por laços econômicos, eram mais sólidas que uma possível aliança entre os trabalhadores do campo e da cidade.

É isto o que mostra a análise histórica. A transformação da cidade da conquista em cidade comercial se faz mediante uma superação dialética, em que característica



básica da primeira - exploração do campo mediante seu domínio político - ficou preservada na segunda. Da mesma forma, quando a cidade comercial se transforma em cidade industrial, a mesma superação da preservação tem lugar (SINGER, 1973, p. 112).

### 2.2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO MIGRATÓRIO

Antes de iniciar propriamente os resultados e considerações levantadas por Singer acerca do processo migratório, vale pontuar algumas críticas realizadas pelo autor sobre a forma a qual estava sendo guiado o estudo sobre este processo na época.

De acordo com Singer (1973), os estudos da época colocavam as migrações como essencialmente intrínsecas ao processo de modernização, sem contudo caracterizar historicamente o fenômeno, muito menos seus condicionantes de classe. Para o autor, a metodologia de estudo utilizada tinha um caráter “psicologizante”, o qual criticou radicalmente.

O mais provável é que a migração seja um processo social, cuja unidade atuante não é o indivíduo mas o grupo. Quando se deseja investigar processos sociais, as informações colhidas numa base individual conduzem, na maioria das vezes, a análises psicologizantes, em que as principais condicionantes macro-sociais são desfiguradas, quando não omitidas (SINGER, 1973, p.51).

Para Singer (1973) há que se diferenciar as razões individuais que motivam a migração das suas causas estruturais e, além disso, estudar o fenômeno analisando as classes sociais, que frente uma dada circunstância pode se pôr a movimento ou não. Ao se pôr em movimento, o fluxo gerado engloba diversos pontos de origem e destino, assim como, possui durações diferentes, neste sentido, é necessário considerar o fluxo migratório como um todo.

Ademais, quando se analisa de forma genérica a absorção do migrante pela economia do lugar de destino, como não se considera a situação de classe do migrante, perde-se de vista, segundo Singer (1973) a função do processo migratório na constituição da sociedade de classes, produzida pelo desenvolvimento.

Para ilustrar a importância destas considerações, Singer cita a diferença das causas que levam migrantes oriundos da pequena burguesia a migrar e os trabalhadores. Os primeiros contam com a possibilidade de se inserirem com muito mais facilidade na economia urbana,

caso migrem à cidade. A mesma situação não se aplica à trabalhadores sem terra, que provavelmente migram para as cidades mais próximas, que por também estarem estagnadas, podem levar trabalhadores que lá residem a migrar para outras cidades em busca de emprego, frente a depreciação dos salários ocorrida com o aumento da oferta (SINGER, 1973).

Neste sentido, o desenvolvimento transformou não apenas a estrutura econômica, mas também as classes sociais, pois faz com que algumas possam surgir, enquanto outras se atrofiam ou até desaparecem, entre os exemplos mais significativos foi a proletarização dos ex-escravos no Brasil (SINGER, 1973).

Portanto, para Singer (1973), as migrações internas são sempre historicamente condicionadas. Neste sentido, ao realizar seu estudo, o autor considerou a hipótese de Ravenstein de que há tipos historicamente definidos de migrações a partir do modo como se deu o processo de industrialização. Elencando três modalidades de industrialização — a decorrida da Revolução Industrial; a ocorrida nos países de economia centralmente planejada; e por último, a industrialização recente das ex-colônias européias — Singer destrincha como ocorreu este processo, seus requisitos e seus resultados.

Por ser um fenômeno tipicamente urbano, a industrialização em geral se faz presente onde há uma infraestrutura prévia, ou seja, normalmente em antigas cidades comerciais, além disso, este processo também atrai populações próximas, quando não, inicia por se transferir atividades do campo à cidade (SINGER, 1973).

A industrialização guiada pelo modo de produção capitalista está longe de ser um processo espontâneo. Neste sentido, para que ela ocorra, é necessário um arranjo institucional que ofereça as condições para aceleração da acumulação do capital, assim como o direcionamento deste capital às empresas, por tanto, muito longe de ser promovido pelas mãos únicas de empreendedores (SINGER, 1973).

A intervenção institucional no jogo econômico é imprescindível à industrialização capitalista tornando-se mais ampla, multiforma e direta na medida em que o avanço tecnológico e a concentração do capital tornam mais inoperantes os mecanismos clássicos de mercado como reguladores de alocação de recursos e repartição da renda (SINGER, 1973, p. 34).

Sendo o progresso técnico e a concentração de capital tendências que se alimentam mutuamente, é a oferta de capital que torna vantajosa a substituição de trabalho por capital,

Quanto a concentração espacial, esta tende a ser muito maior que a concentração de capital dada no local, isto pois as empresas usufruem das economias de aglomeração, enquanto as deseconomias geradas não são arcadas unicamente pelas empresas, mas por toda a sociedade, e em especial, as classes mais baixas. Este processo se dá por meio de isenções fiscais e repasses de impostos ao consumidor final por parte das empresas e a própria carência de serviços urbanos que as classes baixas enfrentam (SINGER, 1973).

Por último, dado todo este processo, a industrialização, acompanhada da concentração de capital e espacial, acaba em geral por favorecer determinadas áreas do país em detrimento das outras. E foram as diferenças decorrentes deste processo que foi encarado por Singer (1973) como a principal razão para que ocorram as migrações internas “ A população das áreas desfavorecidas sofre, em consequência, um empobrecimento relativo: arranjo institucional faz com que participem do processo de acumulação sem que possam beneficiar-se dos seus frutos” (SINGER, 1973, p. 37).

Em seu estudo acerca das migrações, Singer (1973) caracterizou quais são os fatores de expulsão, ou seja, que levam uma população local a se dirigir a outro lugar, assim como quais são os fatores de atração, que determinam o destino dos migrantes.

A começar pelos fatores de expulsão, de acordo com Singer (1973) são dois os fatores que levam à expulsão. O primeiro, decorrido de fatores de mudança, ocorre quando há introdução de relações de produção capitalista em determinadas áreas que, frente ao aumento da produtividade do trabalho e a redução do nível de emprego, acarretam a expulsão da população local, seja ela camponeses, agregados, parceiros, entre outros. Já o segundo, devido aos fatores de estagnação, ocorre quando as áreas cultiváveis se tornam limitadas pela crescente pressão populacional, seja pela insuficiência de terra aproveitável, como pelo processo de monopolização da propriedade por grandes proprietários e/ou aqueles que a possuem não conseguirem aumentar a produtividade da terra.

Neste sentido, a expulsão pelos fatores de estagnação levam em partes, ou na totalidade, a um acréscimo da população migrante, como resulta ou na estagnação ou na deterioração das condições de vida frente ao aumento da mão de obra disponível a ser explorada pelos grandes proprietários. Já os fatores de mudança, uma vez que são frutos do aumento da produtividade, pode haver uma melhora das condições de vida da população

local, esta será determinada pelas forças sociais e políticas que repartem esta renda (SINGER, 1973).

Quanto aos fatores de atração, a demanda por força de trabalho é o fator mais importante, independente que seja oriunda das indústrias ou da expansão dos serviços. Assim sendo, são as oportunidades econômicas que podem proporcionar uma remuneração mais elevada que atraem os migrantes às cidades (SINGER, 1973).

Entretanto, apesar dos motivos que levam os migrantes a deixarem sua terra natal serem as oportunidades econômicas, no cerne da questão, isto não significa a concretização deste anseio. Neste sentido, Singer debruçou sobre a questão da absorção da força de trabalho migrante no mercado de trabalho.

Entre a primeira hipótese, colocada por Singer (1973), os obstáculos encontrados pelos migrantes, em geral, se detém a falta de qualificação e bagagem cultural, como também a falta de recursos financeiros, esta que normalmente acarreta o endividamento do migrante e a necessidade de quitar essa dívida assim que chegam à cidade de destino. Caso esta hipótese seja verdadeira, a não absorção da força de trabalho pode ser considerada transitório, “ela pode ser superada, na medida em que o migrante passa por um período de aprendizado e aculturação do meio urbano” (SINGER, 1973, p. 41).

Já a segunda hipótese refere-se ao fato de que os fluxos migratórios invariavelmente produzirão uma oferta de força de trabalho superior à demanda nas áreas urbanas. Neste caso, se ela se verificar, segundo Singer (1973), a “marginalização” do migrante é um resultado necessário do processo. Isto pois, segundo ele, a economia capitalista não possui mecanismos que assegurem o número de postos criados frente a todos aqueles que estão dispostos a trabalhar. Desta maneira, o equilíbrio bradado pela teoria convencional, na qual o mercado de trabalho criaria os mecanismos de equilibrar oferta e demanda de trabalho não se verificam, e para ele o motivo disto é na participação decrescente dos assalariados no produto.

O que parece acontecer, mais frequentemente, no decorrer da industrialização capitalista, é que o nível de salário real se mantém constante ou cresce vagarosamente, porém menos que a produtividade. A taxa de salários, isto é, a participação dos assalariados no produto, decresce. Em outros termos, a maior parte do acréscimo de renda que resulta do aumento da produtividade do trabalho é apropriado pelos detentores do capital. É isto o que torna a economia capitalista dinâmica, do ponto de vista tecnológico, pois as empresas são estimuladas a aplicar mudanças tecnológicas sempre que o custo do capital (geralmente subsidiado, como foi visto) o permite. Desta maneira, a demanda por força de trabalho cresce menos

que o produto, sendo a diferença o resultado da mudança técnica e, em certas circunstâncias, da mudança da composição do produto (SINGER, 1973, p. 43).

Para Singer (1973), a expulsão por fatores de mudança ao menos aprofunda a divisão de trabalho entre campo e cidade e cria as possibilidades para que o volume de empregos eliminados no campo sejam compensados, ao menos em partes, pela criação de empregos na cidade. Isso, uma vez que, a partir do momento em que a agricultura demande mercadorias produzidas nas cidades, levaria a um aumento da demanda pelo produto, que por consequência resultaria num aumento da procura por força de trabalho para produção dessas mercadorias.

Contudo, os fatores de mudança são mais predominantes nos países desenvolvidos, pois as migrações que ocorrem nos países subdesenvolvidos são majoritariamente advindas de fatores de estagnação, a qual entre as consequências está um grande fluxo migratório.

A população, em geral, se dirige de zonas rurais antigas às mais novas. Entretanto, quando a disponibilidade de terra já está esgotada, este fluxo se dirige exclusivamente às cidades. Quando o fluxo de migrantes à cidade advém de áreas de subsistência, de acordo com Singer (1973), não há qualquer elevação na demanda de produto da economia urbana, mas sim diminuição. O que significa que frente a falta de demanda de produto, também não há aumento da oferta de trabalho para estes migrantes.

Isso ocorre, segundo Singer (1973) pois, os migrantes remetem parte da renda adquirida na cidade para os parentes da área natal, e quando não se inserem na economia, os traços da economia de subsistência acabam por ser reproduzidos na cidade sob a forma de atividades autônomas, geralmente serviços, que em geral, substitui equipamentos que fazem parte daquela atividade, por isto, não há aumento da demanda de produto. Entre os exemplos desta atividade, Singer traz a empregada doméstica, a qual dispensa o uso de máquinas de lavar, e o chofer particular, o qual dispensa a família da necessidade de adquirir um segundo carro.

A questão do tamanho da predominância de setores de subsistência varia dos países desenvolvidos para os países não desenvolvidos e, de acordo com Singer (1973), onde o grau de predominância é maior, tende a se acentuar a problemática da marginalização do migrante. É pontuando isto, que Singer pincelou um quadro acerca da situação da América Latina:

A grande maioria dos países não desenvolvidos se encontra entre os dois extremos. Em alguns, no entanto, o Setor de Subsistência é proporcionalmente grande, sendo a

maior parte do fluxo migratório à área urbana produzido por fatores de estagnação. Nestes, é de esperar que os problemas de marginalização do migrante sejam particularmente graves. Possivelmente é a situação do Peru, da Colômbia, e do Nordeste do Brasil. Há países não desenvolvidos, no entanto, em que o Setor de Subsistência já está reduzido ou está sendo rapidamente penetrado por relações de produção capitalista. Nestes países o fluxo migratório resulta sobretudo de fatores de mudança e os problemas de marginalização do migrante na cidade apresentam caráter mais transitório. É possível que a Argentina e o centro-sul do Brasil se encontrem neste caso (SINGER, 1973, p.48).

Outra diferença entre os países desenvolvidos e não desenvolvidos é com relação ao progresso técnico. Nos primeiros, este progresso é intrínseco ao processo de industrialização. Enquanto, nos países não desenvolvidos isto se dá por meio de choques, onde muitas das inovações adentram no processo produtivo de forma abrupta, não advindo do próprio desenvolvimento tecnológico interno (SINGER, 1973).

Dentre outras preocupações colocados por outros teóricos se deve ao fato de muitos países não desenvolvidos serem impulsionados pelo comércio exterior. Para Singer (1973), isto não seria um problema, pois este deixou de representar o papel dinâmico que ora tinha desempenhado na industrialização dos países desenvolvidos. Segundo o autor, a mola principal deste crescimento é a expansão e aprofundamento da divisão social do trabalho, portanto, não há que se diminuir o ritmo de crescimento, mas antes disso, acelerá-lo, a despeito da possível acentuação dos fluxos migratórios.

Neste sentido, as migrações que ocorrem nos últimos e suas manifestações concretas são condicionadas historicamente pela forma a qual se deu o processo de industrialização. Entretanto, independente destas manifestações concretas, de acordo com Singer (1973), é este desenvolvimento que cria as condições para que a mão de obra migrante seja absorvida.

O que importa considerar, porém, é que só o desenvolvimento cria as condições que permitem uma expansão vigorosa da economia urbana da qual pode resultar a absorção produtiva, embora com retardo, da mão de obra trazida à cidade pelas migrações (SINGER, 1973, p.49).

Singer (1973) fez esta consideração, pois segundo ele, muitas das correntes acabavam por concluir que devia-se diminuir o ritmo de desenvolvimento e do progresso técnico visando reduzir a intensidade das transformações demográficas, a qual no momento

fazia surgir uma população marginal que não conseguia ser absorvida pela urbana. Ademais, para o autor, esta questão foi novamente colocada com critérios individuais que escamoteiam a situação de classe dos assim chamados marginais.

E para Singer (1973), uma vez que o capitalismo industrial requer reservas de capacidade produtiva e de força de trabalho, seria válido examinar a marginalização sob este ângulo, ao invés de concluir que a oferta de força de trabalho não aproveitada é constituída sobretudo por migrantes.

Segundo Singer (1973), nos países capitalistas desenvolvidos, parte do excedente gerado pelo sistema é destinado aos trabalhadores em reserva sob a forma de um auxílio aos desempregados ou subvenções de beneficência pública. Já nos não desenvolvidos, a transferência é feita individualmente, através da compra de serviços produzidos por trabalhadores autônomos. Então de acordo com o autor, nos países não desenvolvidos, o exército industrial de reserva aparece mais sob a forma de serviços domésticos, trabalhadores de ocasião (biscateiros), ambulantes de todo tipo (vendedores, engraxates, reparadores), do que propriamente sob a forma de desempregados.

Ademais, as migrações internas contribuem para trazer ao mercado de trabalho capitalista pessoas que estavam anteriormente integradas à economia de subsistência. Esta transferência é um estágio necessário nas condições capitalistas, e que frente a não possibilidade de ajuste de oferta e demanda da força de trabalho, garante a sobrevivência, em condições miseráveis, da força de trabalho não aproveitada. A última, a qual em geral satisfaz as próprias necessidades a partir da autoprodução.

É neste sentido que Singer (1973) propôs que as investigações sobre o destino dos migrantes no meio urbano e sua eventual marginalização da economia capitalista encarassem o fenômeno também do ângulo da formação do exército industrial de reserva, avaliando de que forma se dá a relação entre a sociedade marginal e a inclusiva, e em como a última incorporava os trabalhadores marginais nos momentos de expansão da economia capitalista. Como também, valia se aprofundar nos motivos que atraem os migrantes ao meio urbano (SINGER, 1973).

Os aportes de Singer, ao analisar o processo de urbanização através da análise das classes sociais, contribuíram para ampliar o debate que acontecia na época, ao adentrar nos temas da divisão entre campo cidade, das diferenças entre os países subdesenvolvidos e

desenvolvidos, do possível processo de marginalização, assim como formular sobre o que intitulou como economia política da urbanização.

As contribuições do autor foram além do exposto acima, durante a próxima sessão, explorou-se mais algumas de suas contribuições a partir da crítica que o autor fez ao Quijano, juntamente a isto, buscou-se analisar os aportes dos autores a partir de suas convergências e divergências, assim como, as contribuições principais de ambos para o entendimento da questão urbana na América Latina, para depois, fazer uma breve análise da questão urbana hoje.



### 3 A URBANIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA EM DEBATE

#### 3.1 A CRÍTICA DE SINGER À QUIJANO: A CENTRALIDADE DA DEPENDÊNCIA PARA O ENTENDIMENTO DO URBANO

Paul Singer (1973) dedicou um capítulo de seu livro “Economia Política da Urbanização” à analisar criticamente as premissas de Manuel Castells e Aníbal Quijano acerca da urbanização dependente. Singer discorreu sobre as posições e possíveis incongruências dos autores quanto à grau determinação da dependência frente a urbanização, a caracterização da própria, e por último a questão da marginalidade.

Segundo Singer, as críticas ou as caracterizações que os autores realizaram do processo de urbanização, apesar da atribuição destas à situação de dependência, provinham dos estudiosos que temiam uma “explosão urbana” na América Latina, e que por este motivo Castells e Quijano aceitariam conseqüentemente os postulados da crítica anti urbana.

Há quase um consenso de que a urbanização do continente é excessiva, que ela foge da “normalidade” indicada pelos padrões dos países já desenvolvidos etc. Castells e Quijano aceitam “in totum” os postulados da crítica anti-urbana. Sua contribuição própria consiste unicamente no esforço de atribuir estas “distorções” da urbanização à situação de dependência em que se encontram os países da América Latina. Acontece, no entanto, que antes de condenar o processo de urbanização convém analisá-lo globalmente, à luz das condições de desenvolvimento capitalista, para se determinar o real significado das suas características (SINGER, 1973, p. 70).

Desta maneira, será exposto nos próximos parágrafos unicamente as críticas do autor ao Quijano a este processo.

O primeiro ponto abordado por Singer (1973) foi a crítica à dependência como categoria para explicar o processo de urbanização. Para o autor, apenas a urbanização do período colonial poderia ser entendida através da política e necessidades das potências, tornando-se mais difícil reduzir à dependência os fatores condicionantes da urbanização durante a dominação capitalista comercial e os períodos subsequentes.

O autor levou em consideração o fato de que durante o período colonial, Quijano ter considerado a prévia existência das sociedades urbanas como um dos condicionantes para o desenvolvimento dos núcleos urbanos para além da dependência, apesar da existência de outros fatores.

Poder-se-ia acrescentar que a urbanização, mesmo no período colonial, foi condicionada pela localização e natureza dos recursos naturais, pela topografia das várias regiões que condicionou também a rede de comunicações etc. Apesar de tudo isso, o predomínio colonial poderia ser aceito, neste período, como principal fonte de determinação da urbanização do continente (SINGER, 1973, p.64).

Para Singer (1973), uma vez que a dependência se explicitava na relação com mercado capitalista em vários países do continente, havia que se pesar as condições internas de cada região, que frente às lutas de classes, foram decisivas em diversos momentos “É claro que sempre é possível encontrar alguma relação entre a dependência e qualquer evento histórico que tenha ocorrido num país “dependente”, desde que se opere num nível de abstração suficientemente elevado” (SINGER, 1973, p.65).

É neste sentido que o Singer trouxe alguns elementos para explicar as particularidades dos processos históricos nos países da América Latina. Entre os processos estavam a configuração do mapa político, o nível de integração dos países latinos e a Grã-Bretanha e suas consequências no processo de urbanização, e por último, ainda dentro do escopo da dependência, a crítica ao processo de industrialização descrito por Quijano.

Quanto ao primeiro processo, apesar do autor estar se referindo a tipologia de dependência estruturada por Castells, a crítica pode ser atribuída à Quijano, pois segundo Singer (1973), em contraponto a interferência da Grã-Bretanha nos processos de independência nacionais, foram as influências das longas lutas travadas em cada região do continente, que frente a um longo processo de luta de classes, que ora contou com o auxílio do imperialismo e ora não, que resultaram na relativa balcanização da antiga América Espanhola e da preservação da unidade da América Portuguesa

Com relação ao segundo ponto, a despeito do Quijano atrelar o desenvolvimento urbano à maior ou menor integração dos países latinos aos países centrais, de acordo com Singer (1973), Quijano errou ao colocar o México, o Brasil, a Argentina, o Chile e o Uruguai no mesmo patamar quanto ao grau de alteração do perfil urbano, isto pois o nível de urbanização dos países diferiam. Neste sentido, o nível de integração dos países latinos às economias centrais não poderiam ser os únicos fatores explicativos, pois haveria que se considerar, conjuntamente, a estrutura econômica de cada um dos países, assim como o tamanho e natureza do Setor de Subsistência.

E o último ponto é quanto ao processo de industrialização e as conseqüentes relações com o processo de urbanização. Segundo Singer (1973), Quijano caracterizou o processo de

industrialização em duas etapas. A primeira conduzida com relativa autonomia pelo capital nacional durante a crise nas relações de dependência, que resultou num processo de urbanização mais equilibrado, onde os migrantes conseguiam se inserir no mercado de trabalho. E a segunda conduzida pelo capital estrangeiro após a Segunda Guerra Mundial, que levada a cabo pelo imperialismo, tornou o grau de urbanização excessivo demais, onde os quais os migrantes já não podiam se inserir no mercado de trabalho, tornando-se marginalizados. Como também, além disso, o processo de urbanização estaria produzindo um enorme desequilíbrio interregional, urbano-rural e interurbano.

E é dentro desta descrição de Quijano que Singer (1973) se deteve a analisar mais profundamente, uma vez que, segundo o autor, a dualidade posta entre as caracterizações do capital nacional e do capital estrangeiro, assim como a dependência, pouco poderiam explicar a acelerada urbanização presenciada na América Latina.

Inclusive, durante esta passagem, Singer fez questão de reproduzir um trecho no qual Quijano diz “os grupos empresariais monopólicos não operam em função das necessidades econômicas-sociais da população” isto pois, mesmo sabendo que nenhuma empresa capitalista operasse nestas condições, e sabendo que Quijano também pouco presumia isto, Singer acreditou que o autor acabou por atribuir apenas às empresas guiadas pelo capital estrangeiro a adoção de tal prática, desconsiderando as empresas nacionais.

Acerca da urbanização acelerada, de acordo com Singer (1973), o grau de urbanização estava correlacionado ao desenvolvimento das forças produtivas, além da influência da questão demográfica. E no caso da América Latina, o autor atribuiu à queda da mortalidade nas cidades, os fluxos migratórios às cidades, devido aos fatores de estagnação, e à expansão das redes de transporte como os fatores explicativos para a urbanização presenciada na América Latina, sendo necessário também investigar se a migração em cada um dos países se devem a fatores de estagnação ou de mudança.

Ademais, Singer criticou a caracterização que Quijano fez das mudanças entre campo e cidade, que frente a desigual velocidade e intensidade de penetração no campo de mercadorias de procedência urbana, desarticulou a estrutura da economia das zonas rurais que não estavam atreladas a produção exportadora, ou seja, em áreas de subsistência. Para Singer (1973), não havia motivos para “derrubar lágrimas” acerca desta desintegração. Além de necessária, a velocidade desta desintegração se configurava como um problema pois, a

despeito da penetração das mercadorias, a mesma não havia provocado a revolução agrícola que se esperava, uma vez que ainda havia uma grande oferta de força de trabalho no campo, que pela falta de organização e conseqüentemente baixo poder de “barganha”, tornava desvantajoso a troca desta por técnicas que utilizavam mais capital na produção.

E por último, Singer (1973), criticou a caracterização realizada por Quijano da existência de um pólo marginal e um pólo hegemônico na economia dos países latino americanos. Singer iniciou sua crítica com o fato de que o “dualismo” existente nas sociedades que sofreram uma penetração parcial do capitalismo já havia sido superado. Este era presente durante o período colonial, onde se contrapunha o setor de Subsistência com o Setor de Mercado Externo, entretanto com a industrialização, houve uma ampliação do Setor do Mercado Interno, que trouxe consigo a possibilidade de superação da bipolaridade antes existente.

A caracterização sobre o pólo marginal foi externada no texto “*Polo marginal*” y “*mano de obra marginal*”, publicado em fevereiro de 1970, onde Quijano (2014) aprofundou e reafirmou alguns pontos acerca de seu diagnóstico da América Latina. Neste texto, Aníbal analisou as mudanças na estrutura econômica da América Latina, que podiam ser observadas pelo exame das estruturas econômicas e a relação entre estas, resultando numa caracterização das mudanças do modo de acumulação capitalista, e as implicações destas no destino ou na alocação da mão de obra.

Neste sentido, para Quijano (2014) a formação econômico-social da América Latina se caracterizava pela articulação de níveis distintos de desenvolvimento e pela combinação de elementos que correspondem a distintas instâncias históricas.

Assim, combinando relações de produção capitalistas e pré-capitalistas<sup>6</sup>, onde a primeira, hegemônica, reconfigura as relações de produção, modificando-as de forma abrupta em uma direção capitalista que acaba por gerar formas híbridas. Outros setores aparecem diante as etapas históricas do próprio modo de produção capitalista, e se combinam com os setores já existentes, contudo, este processo não advém de um desenvolvimento orgânico interno da própria América Latina uma vez que são realizados por inserções diretas provindas do sistema global. Este processo se concretiza pela ação dos agentes econômicos dominantes

---

<sup>6</sup> Como por exemplo, as relações escravistas, que basicamente já se extinguiu, ou a correspondência entre as relações de produção do modo andino (específico das relações de produção pré-hispânicas no território do Império Inca) o colonato, entre outros.

nas formações dominantes do sistema, e operam diretamente ou através de agentes econômicos internos, que estão associados a estes interesses.

*El injerto de los nuevos elementos en la matriz previa, se hace por la acción de agentes económicos cuyos intereses sociales predominan en las formaciones dominantes del sistema y en servicio de sus intereses dentro de esas formaciones o en el sistema total, sea operando directamente desde dentro de la matriz latinoamericana o desde fuera por intermedio de agentes económicos nativos pero asociados a aquellos intereses (QUIJANO, 2014, p.128).*

A explicação de como se operam as inserções ou injertos na América Latina, assemelha-se à explicação realizada no último texto do autor acerca do sistema de relações de dependência. Um dos exemplos dado por Quijano para demonstrar o processo abrupto de mudança é quanto a generalização da produção industrial na América Latina ocorrida durante o período em que escrevia. Segundo o autor (2014), há um enxerto<sup>7</sup> na matriz produtiva latino americana sob a modalidade monopolista de organização e com alto nível tecnológico, que não proveio das modalidades competitivas de organização industrial já existentes na América Latina. A inserção destas mudanças não implicava no desaparecimento das modalidades competitivas, ao combinar-se com os enxertos, podiam acarretar inclusive em uma expansão da produção artesanal das manufaturas, que edificam um nível dentro da produção das manufaturas, o mesmo aconteceu com o setor de subsistência e a produção agropecuária em grande escala.

*En consecuencia, el proceso de cambio en las formaciones económico-sociales de América Latina, consiste simultáneamente en: a) el injerto abrupto y en condición hegemónica de nuevos sectores y/o de modalidades nuevas de organización productiva; b) la redefinición y la depresión de la posición relativa de los previos sectores y modalidades, que pasan ser los niveles más bajos de cada sector productivo; c) la redefinición de la función y las características concretas de cada uno de los niveles y modalidades productivas; y d) la alteración en los modos de articulación de todos estos elementos y niveles, en los términos requeridos por las nuevas modalidades hegemónicas injertadas a la previa matriz. No se trata, pues, simplemente de que permanecen los elementos y modalidades previas, es decir, las relaciones previas de producción, sino que cada uno de ellos asume funciones y características nuevas dentro del conjunto, y en tal sentido son todos ellos un producto del injerto de las nuevas modalidades hegemónicas y de los nuevos medios de producción que las sirven (QUIJANO, 2014, p.130).*

Como, além disso, havia, e ainda há, uma revolução tecnológica em curso, as inserções externas de produtos tecnológicos e conhecimentos tendiam as ser mais frequentes, o que deixa como legado uma estrutura global de relação de produção e poder social e político

---

<sup>7</sup> O que se insere na matriz produtiva diz respeito a produtos de uma tecnologia ou a um conjunto de atividades e conhecimentos que são engendrados dentro do processo de desenvolvimento externo.

na América Latina que se configura de forma precária e inconsistente. Desta forma, Quijano (2014) apontou a impossibilidade de obter uma relativa autonomia necessária sobre as questões principais da estrutura econômica e social, impossibilitando os países latinos governarem seu próprio destino segundo a lógica histórica homogênea “Esta es incapaz de autonomía, como tal estructura global, (QUIJANO, 2014, p.132)” a falta de autonomia, apenas evidencia a formação histórica latinoamericana essencialmente dependente.

Os setores que se expandiam na economia e que eram produto das novas condições em que se processou a articulação da estrutura econômica latinoamericana com os enxertos, para Quijano (2014), se davam em nível deprimido. Estes setores possuíam também características próprias de relações de trabalho.

*Este nivel deprimido de la economía contiene un conjunto de ocupaciones características, de mecanismos de organización de ellas, es decir de las relaciones de trabajo, que no son las propias de las modalidades dominantes en cada sector, que emplean recursos residuales de producción que se estructuran de modo inestable y precario que generan ingresos a la vez extremadamente reducidos, inestables y de configuración incompleta en comparación con sus equivalentes en los otros niveles, y que sirven a un mercado conformado por la propia población incorporada a este nivel de actividad, incapaz por lo tanto de permitir la acumulación creciente de capital (QUIJANO, 2014, p.139).*

Para caracterizar estas atividades econômicas na América Latina, Quijano (2014) propôs o conceito de "pólo marginal". Este se caracterizava pela falta de acesso estável aos recursos básicos de produção que serviam aos níveis dominantes e eram controlados por eles, o que implicava na operação com recursos e atividades residuais em sua maior parte pelos que integravam o pólo marginal. Todavia, este pólo marginal não estava apartado do resto da estrutura, mas sim engendrado e subordinado sobretudo às relações dos níveis dominantes, neste sentido não poderia se tratar de um dualismo na estrutura latino americana (QUIJANO, 2014).

### **3.2 O URBANO EM DEBATE NA AMÉRICA LATINA NAS DÉCADAS DE 60 E 70**

A revisão bibliográfica realizada acima buscou ilustrar a interpretação dos autores acerca do urbano na América Latina, estes, para explicar o processo de urbanização que ocorria, elaboraram uma interpretação sobre processo de formação econômico-social na

América Latina. Abaixo será analisado cada um dos atores a partir dos objetivos específicos que conduziram este trabalho.

A começar por Quijano (1978), o autor tinha muito claro que não havia como compreender o urbano caso não se considerasse a dependência como elemento central de análise. Esta dependência, entendida como a relação entre as classes dominantes dos países subdesenvolvidos e desenvolvidos, constituiu um sistema de relações de dependência. E que por este motivo, a dependência, a qual Quijano refere-se, não se configurava apenas como uma mera oposição entre as nações onde não se considerava as classes sociais. Apurando as alterações que se deram dentro deste sistema, Quijano investigou concomitantemente, às mudanças do perfil da rede urbana e as mudanças no conteúdo da sociedade urbana que habitavam essa rede ecológica-demográfica.

Já Singer (1973), pontuando na partida, que não havia como analisar o urbano sem ter em conta as classes sociais, investigou a relação campo e cidade e a divisão do trabalho entre eles, entretanto, o fez abandonando a distinção ecológico-demográfica formal entre campo e cidade, e adicionando as noções do âmbito e natureza do poder e do âmbito econômico à análise. Contudo, o autor rejeitou a dependência como elemento determinante para compreensão do urbano, Singer apenas a colocaria como fator dominante para o entendimento do período colonial.

Esta divergência implicou numa profunda distinção entre as duas análises. Singer ao não assumir a dependência como elemento determinante, amparou-se, para explicar o urbano, na relação entre o Setor do Mercado Externo, o Setor de Subsistência e o Setor do Mercado Interno durante cada período histórico. Neste sentido, é durante o período colonial que fica mais nítido a influência externa sobre a América Latina, de modo que, após a independência das colônias e durante a crise de 1914, os destinos das nações se explicassem por eles mesmas, ou através da análise das classes sociais internas de cada país e as relações entre os setores acima.

Apesar destas primeiras divergências, há diversas semelhanças no campo argumentativo quanto ao desenrolar do processo de urbanização na América Latina. A começar com o marco histórico que delimita o início da análise do urbano na América Latina, para ambos os autores, esta se dá com o processo de colonização por partes das nações ibéricas. Entretanto, para Singer (1973) isto se explicitou com a cidade da conquista,

necessária para assegurar o sistema de exploração colonial e garantir a transferência do excedente comercializável à Europa, neste sentido, o que era produzido no território americano, seja o ouro e prata, ou mesmo o açúcar, era destinado ao Setor do Mercado Externo. Quanto para Quijano (1978), o estudo do urbano se deu com a incorporação da América Latina ao sistema de relações de dependência através da integração do território ao mundo capitalista.

A segunda semelhança refere-se a intensidade do fluxo migratório ter sido explicado, em partes, pelo avanço tecnológico e científico. Este permitiu uma queda da taxa de mortalidade ao mesmo tempo em que se manteve alta a taxa de natalidade, ademais, a não mudança das relações no campo implicou numa alta concentração fundiária.

Além disso, a questão dos fluxos migratórios e o processo de industrialização adquiriram demasiada importância em ambas as análises, pois auxiliaram no entendimento de um problema latente surgido no processo de urbanização na América Latina: o porquê da não absorção de parte da força de trabalho pela estrutura produtiva.

Para Quijano (1978), a sociedade urbana que se desenvolvia, amparada sob a industrialização dependente, possuía um caráter crescentemente restritivo do mercado urbano de trabalho industrial, impossibilitando a absorção da população migrante crescente e das novas gerações, o autor denominou este processo como marginalidade. Segundo Tonin (2015), com a formulação do Quijano, o conceito de marginalidade foi então retirado da formulação funcionalista original, e adquiriu um conteúdo mais estrutural pela capacidade explicativa do fenômeno que ocorria.

Apesar de não caracterizar no seu trabalho como se operava as relações de dependência, dimensão que aprofunda em seu segundo texto, para Quijano (1978) era indubitável que a única saída para este processo de marginalização era a mudança ou a anulação da situação de dependência.

Noutros termos, o processo de urbanização na América Latina não pode servir de canal para um processo de desenvolvimento efetivo das nossas sociedades a não ser com a condição de que os principais fatores derivados da dependência, que o alimentam hoje em dia, sejam modificados profundamente e de que não se considere o desenvolvimento urbano desligado de suas relações de interdependência com os setores rurais. Em suma, só na exata medida em que a situação de dependência das nossas sociedades for anulada ou, pelo menos, seriamente reduzida e controlada (QUIJANO, 1978, p.59).



Neste sentido, em sua proposta resolutiva, Quijano não se posicionou contra ou a favor ao estancamento do processo de urbanização que estava ocorrendo na época, seu posicionamento detinha-se em não se criar ilusões frente aos processos de urbanização e industrialização, e que estes poderiam superar a situação histórica de dependência dos países latino-americanos.

Quanto à solução apresentada por Singer (1973), o autor ainda apostava na continuidade do desenvolvimento econômico, que segundo ele, era a única saída que poderia solucionar o problema da não absorção da força de trabalho pela estrutura produtiva. Este desenvolvimento estaria aliado com o desenvolvimento do próprio setor de mercado interno, eminentemente urbano — por isso sua defesa da urbanização —, frente ao setor de mercado externo. Por isso, um dos pontos-chaves para o progresso deste processo, era o avançar das forças produtivas no campo, que se ocorresse, demandaria mais produto da cidade, possibilitando conseqüentemente um aumento da oferta de força de trabalho — dentre os motivos da não sucessão deste último processo, se deve ao possível fluxo migratório insuficiente às cidades.

Além disso, Singer não admitiu corroborar com a tese da marginalidade, entretanto não a refutou. Dentre suas ponderações estava o próprio conceito, que segundo ele, a força de trabalho não absorvida pelo processo produtivo denominava-se como exército industrial de reserva dentro da teoria marxista, todavia, como a marginalidade envolve a impossibilidade de absorção perene no mercado urbano de trabalho industrial, independente dos momentos do ciclo econômico, e está implicada como um dos resultados da situação de dependência, Singer apontou a necessidade de mais estudo, de modo que se investigassem outros fatores, que não só a dependência, para justificar a presença da “marginalidade” na América Latina.

Uma vez feita sua aposta no desenvolvimento econômico, ou seja, no desenvolvimento do desenvolvimento, e não do subdesenvolvimento, Singer (1973), em seu último capítulo, ofereceu diretrizes de como executar um planejamento metropolitano.

Segundo o autor (1973), cada área metropolitana difere de outra, frente o conjunto de bens e serviços que podem ofertar, neste sentido, através de um estudo de quais são as tendências de cada região, há como procurar onde existe potencial de progresso tecnológico, explorando as potencialidades existentes em cada região, como também é necessário executar um prognóstico de como as mudanças propostas se relacionam e progridem com a economia

regional. Quanto ao acesso interno à produção metropolitana, o autor sugeriu a regulamentação do uso do solo, de modo que facilite o acesso aos bens e serviços ofertados, quanto ao acesso da produção externa, o autor pontuou que há possibilidades de construir uma relação com exterior, visando a construção de uma saída que apresente vantagens à ambos. E por último, com relação a questão do mercado de trabalho, Singer propõe um planejamento que facilite a absorção da força de trabalho, seja ela migrante ou decorrente do incremento vegetativo da população, e para isto, deve-se estimar as necessidades provenientes do desenvolvimento das forças produtivas, de modo que se promova a qualificação necessária para o mercado do trabalho, assim como promover melhoras na comunicação entre a oferta e a demanda pela força de trabalho.

Neste sentido, há como implicar também que as diferenças existentes e apontadas pelo autor entre os países desenvolvidos e não desenvolvidos podiam ser superadas dentro dos marcos do próprio sistema capitalista. Não por acaso, o uso do termo “não desenvolvido”, ao contrário de outros termos utilizados pela literatura para demarcar a relação e distinção entre os países centrais e periféricos ou desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Já as interpretações realizadas por Singer de Quijano advém de uma tentativa de construção e legitimação de uma dualidade inexistente em Quijano. Primeiramente ao tentar distorcer o conceito de dependência definido por Quijano, como se o mesmo não considerasse as classes em sua formulação, assim como na tentativa de atribuir à Quijano a crítica anti urbana.

Quijano (1978) explicitou que a superação da dependência, perpassava pela superação do sistema de relações de dependência, este formado pela interação entre a classe dominante interna e externa. Contudo, a despeito da compreensão das relações de classe e da necessidade de uma consciência de classe dos dominados<sup>8</sup>, ao não indicar os caminhos para superação ou anulação da dependência, ou o que significava a superação ou anulação da dependência, como por exemplo a supressão do modo de produção capitalista, o autor não vedou a porta totalmente para que as críticas realizadas por Singer de uma suposta valorização da burguesia nacional ou de uma possível dualidade entrasse pelas frestas de seus escritos sobre a questão urbana na América Latina. As críticas que tinham por fim, deslegitimar a

---

<sup>8</sup> “La clase de respuesta que los grupos dominantes puedan dar al problema, depende del nivel que en ese momento haya podido alcanzar la movilización y la organización de los dominados, y de las contradicciones que existan en el propio seno de los grupos dominantes” (QUIJANO, 2014, p.169).

teoria da dependência e a impossibilidade de superar a dependência com uma aposta no desenvolvimento econômico, a última preconizada por Singer.

### **3.3 OS DILEMAS DA QUESTÃO URBANA NA AMÉRICA LATINA HOJE**

Disseminado na América Latina por agências multilaterais, consultores internacionais e pelos catalães que utilizam do exemplo prático Barcelona<sup>9</sup>, o planejamento estratégico disputa a hegemonia entre os modelos de planejamento urbano (VAINER, 2013).

Entre os catalães, destacam-se Jordi Borja e Manuel de Forn, assim como, mas mais recentemente, Manuel Castells, o mesmo que outrora produziu acerca da urbanização dependente. De toda forma, é através da transposição de técnicas do planejamento empresarial às cidades que se edifica o planejamento estratégico, este guiado pelos próprios governos locais, uma vez que o alicerce desta teoria está calcado sob a existência de uma competição entre as cidades.

A competição entre as cidades está atrelada, nada mais nada menos, do que a disputa pelo direcionamento de capital. Mas como se opera esta competição no planejamento estratégico foi o objeto de estudo de Vainer (2013). Segundo o autor, a cidade, orientada sob este modelo, é uma mercadoria, uma empresa e uma pátria.

A cidade-mercadoria entende-se por aquela que está à venda. Já o que se vende são insumos valorizados pelo capital transnacional, como espaços para convenções, torres de comunicação, comércio, entre outros, por isso, o tão necessário marketing urbano como um dos braços dos “gestores” das cidades. Contudo, quem a compra são os visitantes e usuários solváveis, bom, no caso o capital internacional (VAINER, 2013).

De acordo com Vainer (2013), a cidade também é uma empresa, ou seja, assume a forma ativa de sujeito ao atuar como agente econômico, subordinada à lógica do mercado, suas decisões estão orientadas através das expectativas do mercado. Neste sentido, uma das maneiras de assegurar que os interesses de mercado guiem o urbano, é através das parcerias público privadas, mas, como bem pontuado pelo autor, na prática os interesses privados não se referem a todos os cidadãos que, como indivíduos, possuem interesses privados, mas a um

---

<sup>9</sup> Arantes (2013) descreve como se deu o processo de implementação do planejamento estratégico na cidade de Barcelona, que passou a ser identificada como um novo paradigma para nova geração de urbanistas.

pequeno grupo detentor de capital. Em último fim, a forma acabada do público privado assegura a transferência de recursos públicos para grupos privados seletos.

Por último, a cidade enquanto pátria — que para Vainer (2013) é uma negação radical da cidade enquanto espaço político — se faz necessária para justificar sua venda. Assim, é indispensável que haja um consenso para legitimar esta prática e para isso, seus ideólogos precisam explicar uma consciência de crise, que se manifesta nos problemas cotidianos da cidade e no seu gerenciamento, se utilizando e potencializando um sentimento de patriotismo pela cidade.

Entende-se que o planejamento estratégico, orientado pelo “mercado”, propõem-se a legitimar que a responsabilidade pelo ordenamento das cidades seja assumido pelos que detêm o capital, não a toa, Vainer (2013) expõe que para vender esta mercadoria, o marketing adquire funções importantes em maquiagem as contradições inerentes produzidas pelo modo de acumulação capitalista, expressas na pobreza, nas favelas, no desemprego etc. As mazelas enfrentadas pela maioria da população aparecem sob o véu de “entorno social”, ou seja, aquilo que não é próprio da cidade, pois a rodeia. Dessa maneira, o planejamento estratégico arquiteta uma profunda mudança no debate acerca da questão urbana:

Se durante longo período o debate acerca da questão urbana remetia, em outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria, agora, como nexos centrais a problemática da competitividade urbana (VAINER, 2013, p.76).

Os urbanistas que buscam atuar na contramão da orientação do mercado em busca de melhorar as condições de reprodução da força de trabalho, encontram distintas dificuldades práticas para materializar esta melhora. A exemplo do Brasil, e como dito por Maricato “nunca é demais repetir, não é por falta de planos e leis que as cidades no Brasil estão como estão<sup>10</sup>” (MARICATO, 2014, p.53).

A exemplo da afirmação acima, encontram-se as aplicações do instrumento previsto no Estatuto da Cidade: as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). Estas são o conjunto de intervenções no urbano que visam melhorias sociais e a valorização ambiental e que são, por sua vez, realizadas através da coordenação do Poder Público, contando com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados.

---

<sup>10</sup> Maricato (2014) trouxe um quadro de qual era a situação das cidades brasileiras, com dados a respeito do aumento do preço dos imóveis, do aumento do número de imóveis, do tempo médio das viagens em São Paulo, entre outros.

Segundo Ferreira e Maricato (2002), que analisaram a aplicação do instrumento na cidade de São Paulo, o carácter nocivo — contrário ao interesse social — ou não de seu uso não está a nível técnico, mas na forma como o instrumento é implementado a nível municipal, que por sua vez é afetado pelo nível de mobilização da sociedade civil.

O financiamento das OUCs se dá prioritariamente pela emissão de títulos imobiliários intitulados com Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), na prática, os títulos são equivalentes à contrapartida paga pelos beneficiários da OUC para construir além do estipulado pelo Plano Diretor. Passíveis de negociação e podendo ser utilizados diretamente no pagamento das obras da operação, ou alienados em leilão público, a validade da emissão das CEPACs está atrelada à lei que aprova uma OUC, sendo a emissão do título regulamentada e fiscalizada pela Comissão de Valores Imobiliários (CVM). Dessa maneira, de acordo com Ferreira e Maricato (2002), as forças do mercado utilizam-se das CEPACs como mecanismo de geração de renda diferencial, ou seja, é na possibilidade de valorização imobiliária da área que as CEPACs são alimentadas.

A partir da investigação realizada por Ferreira e Maricato (2002), e utilizando a Operação Urbana Faria Lima e a Operação Urbana Água Espraiada como exemplo, evidencia-se que o uso do instrumento em São Paulo, ao invés de ser direcionado às áreas que necessitam de mais transformações urbanísticas, foi utilizado para atender às demandas específicas do setor imobiliário. Na Faria Lima, os recursos que tinham sido previstos para provisão de habitações de interesse social e passados 6 anos ainda não tinham sido executados, ademais, “dos 150 milhões de dólares previstos no custo inicial da operação, 120 milhões se destinavam exclusivamente ao pagamento das desapropriações necessárias à abertura da avenida!” (FERREIRA; MARICATO, 2002, p. 10)

De toda forma, houveram algumas OUCs que obtiveram resultados positivos em São Paulo, entretanto, para tal, Ferreira e Maricato (2002) deixam claro que é determinante a participação e a presença de agentes progressistas no Estado para que pressionem para que o instrumento seja de fato inclusivo. Outros exemplos poderiam ser dados para evidenciar que, a despeito das leis e planos, as condições de vida nas cidades apresentaram piora para grande parte da população, assim como exemplificar que as ações do Estado, sob o véu de beneficiar o conjunto da população, beneficiam majoritariamente a classe dominante.

Diante disto, valeria inclusive uma discussão sobre o próprio caráter do Estado na sociedade capitalista, contudo, perante a limitação do trabalho, e uma vez que os interesses da classe dominante estão muito bem representados na teoria — pelo planejamento estratégico — e, em sua maioria, na prática pela ação estatal, vale explorar qual foi a estratégia e a atuação realizada por aqueles que se contrapõem as ações conduzidas a satisfazer os interesses da classe dominante.

Assim, em face de uma conjuntura em que o epicentro para tomada das ruas em junho de 2013 foi a mobilidade urbana, manifestada no aumento de dez centavos da passagem de ônibus na cidade de São Paulo, que Maricato (2014) indica e reafirma quais eram, e continuam sendo, os impasses da política urbana no Brasil a partir de uma revisão de qual foi a estratégia que norteou os urbanistas progressistas na luta contra e após a ditadura.

O impasse era claro, apesar do investimento estatal em políticas urbanas, as condições de vida na cidade se deterioraram, “vivemos um paradoxo. Quando finalmente o Estado brasileiro retomou o investimento em habitação, saneamento e, em menor escala, transporte urbano, depois de 29 anos de orientação do figurino neoliberal, a condição de vida urbana piora radicalmente” (MARICATO, 2014, p.22).

Segundo Maricato (2014), a emergência da ditadura marcou o fim de um ciclo de luta pela reforma urbana no Brasil e o esmagamento de um projeto revolucionário. Na luta contra o regime militar, os sindicatos e os movimentos sociais se afloraram, assim como, a partir disso, um novo partido político surgiu, o Partido dos Trabalhadores (PT). A necessidade para aqueles que se juntaram ao Partido era cristalina, reconstruir o Estado democrático era não só possível, mas imprescindível, assim como elaborar políticas públicas para mitigação dos problemas cotidianos enfrentados pela população. Mitigação pois, segundo a autora, muitos dos que se aglutinavam na emergência desse movimento político, sabiam dos limites da ação no interior do Estado.

Transformar o orçamento e os procedimentos em realmente públicos era a prioridade, e a partir de algumas experiências práticas em algumas prefeituras, as dificuldades inerentes advindas da própria administração do Estado já se evidenciavam com a ampliação dos laços políticos por parte do Partido dos Trabalhadores para garantir a governabilidade. Assim, de acordo com Maricato (2014), as experiências práticas serviram para calibrar as utopias, mas ao mesmo tempo, solidificar as certezas de que era possível fazer mudanças sociais e urbanas

sob o capitalismo periférico. Todavia, Maricato assinala uma importantíssima condição para conservação desta estratégia, “a continuidade do avanço dos movimentos sociais (e sua independência em relação ao Estado) e a continuidade da orientação dos partidos políticos de esquerda” (MARICATO, 2014, p.34).

As ilusões adquiriram novo patamar com a criação do extinto Ministério das Cidades, que segundo Maricato (2014), sua idealizadora, tinha por missão resgatar, por vias institucionais, a questão urbana e construir uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, este desenvolvimento entendido como a aplicação da função social da propriedade e o direito à cidades e a justiça social. Contudo, apesar do trabalho árduo do corpo técnico que compunha o Ministério das Cidades, de acordo com a autora, a questão urbana não apresentou avanços durante o governo Lula, a despeito da ampliação da participação social, e isto marcou o encerramento de um outro ciclo de luta pela reforma urbana.

Após 8 anos de criado o MCidades entretanto, o destino das cidades brasileiras está longe de mudar de rumo. Podemos dizer que os movimentos ligados à Reforma Urbana “bateram no teto”, isto é, estão fragmentados e muito desmobilizados e têm poucas possibilidades de avanço real na linha preconizada pelas agendas tão debatidas em um sem número de encontros, reuniões, congressos, seminários etc. As originais experiências de gestões municipais democráticas e populares que marcaram os anos de 1980 e 1990 parecem ter se esgotado. A evidência insofismável é de que as cidades continuam piorando, e a questão fundiária, que ocupa centralidade das propostas de Reforma Urbana e do Direito à Cidade há mais de meio século, não avançou de forma significativa (MARICATO, 2014, p.38).

Maricato (2014) desenvolveu os argumentos para justificar esta posição ao longo de seu texto, de toda forma, vale afirmar que a autora, independentemente da crítica realizada ao não avanço da questão urbana no Governo do Lula e as pontuações no tocante aos avanços e não avanços em outras áreas, entende a necessidade de construção do que chama de um novo paradigma sobre as cidades, mas reforçando que não no campo “revolucionário”.

Mas o que seria crucial para superar o impasse da política urbana<sup>11</sup> no Brasil e construir esta nova estratégia? Um dos passos, Aníbal Quijano e Paul Singer indicaram: o estudo profundo sobre a formação sócio-econômica da América Latina.

Diversos autores se debruçaram a estudar a formação sócio-econômica da América Latina, não é tarefa fácil, mas torna-se indispensável para verificar se 1) é possível fazer política urbana no Brasil e na América Latina; 2) é possível destinar a aplicação do fundo

---

<sup>11</sup> Política urbana entendida como aquela que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (FERREIRA; MARICATO, 2002, p.07)

público à reprodução da força de trabalho ao invés da reprodução do capital dentro de uma estratégia em que a luta está direcionada a construir um Estado democrático e 3) é possível solucionar o problema urbano, se o último for realizável.

Problema urbano entendido aqui pela baixa qualidade de vida da maioria da população nas cidade que lidam com “déficit” habitacional e habitação precária, com insegurança alimentar — relacionado ao alto nível de carestia nas cidades —, com a falta de mobilidade urbana — relacionado ao tempo de deslocamento da casa-trabalho ou mesmo pelos tamanhos congestionamentos fruto da imensa frota de carros que visam unicamente favorecer as grandes multinacionais de automóveis —, com a falta de saúde física e psíquica, com a violência, no cerne, pessoas que lidam com jornadas de trabalho exaustivas a baixo salários.

A exemplo, a elaboração das propostas que orientaram o último ciclo no Brasil de luta pela reforma urbana, se deu não no interior da universidade, mas dentro do próprio Partido dos Trabalhadores, que segundo Maricato (2014) possibilitou a integração entre as diversas áreas de conhecimento, algo limitado, não à toa, dentro das universidades brasileiras.

Mayumi W. Souza Lima, arquiteta exonerada, juntamente com Darcy Ribeiro, da Universidade de Brasília, em 1964, dirigia uma plenária de especialistas no Conselho de Políticas Públicas do PT. Lá, ouvindo especialistas em saneamento, meio ambiente, energia, agricultura, segurança alimentar, segurança pública, transportes coletivos, saúde, meio ambiente, entre outros, aprendi o quanto a integração entre diversas áreas, que são mantidas como feudos nas instituições, é transformadora. Todos estávamos ali entusiasmados, como voluntários, como militantes construindo uma proposta integrada com nossos conhecimentos parcelados (MARICATO, 2014, p.28).

Paul Singer foi um dos que integraram este movimento, sua interpretação acerca da formação sócio-econômica da América Latina no período juntou-se com a de outros teóricos da época, e foi a partir dela que Singer propôs os caminhos a serem percorridos na época. Sua aposta no desenvolvimento — e com isso na urbanização — como forma de superar os problemas que crepitavam na América Latina e mitigar as contradições entre capital e trabalho foi de conjunto à estratégia democrático-popular<sup>12</sup> que ganhou força no interior do Partido dos Trabalhadores, que se explicitou na prática pela disputa do Estado para condução deste processo.

---

<sup>12</sup> Ver Mauro Iasi (2016). Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/03/10/a-crise-do-pt-o-ponto-de-chegada-da-metamorfose/>.



Em contraponto a esta proposta estavam aqueles que preconizavam que não era possível superar os “problemas”, no caso a dependência, dos países latinos com o desenvolvimento, e que ao invés de uma superação, o “desenvolvimento” na América Latina não conduzia se não ao aprofundamento do subdesenvolvimento<sup>13</sup>. Esta tese está implícita na análise de Aníbal Quijano, por isso, o mesmo identifica que não há como pensar a urbanização ou um processo de industrialização como mecanismos de desenvolvimento e modernização das sociedades latino americana, pois estes estão marcados pela dependência, elemento constitutivo das sociedades latino-americanas a partir da integração deste território a economia mundial realizadas pela colonização de Portugal e Espanha.

Frente a proporção do debate acerca da dependência e do subdesenvolvimento e entre as diversas interpretações sobre a formação socioeconômica latinoamericana, estava a Teoria Marxista da Dependência, que aprofunda o debate de como a América Latina se insere no sistema de acumulação mundial regido pelo modo de produção capitalista. Um de seus expoentes, Ruy Mauro Marini, avançando na formulação sobre a dependência e o subdesenvolvimento, diverge justamente do fato da dependência ser um traço que acompanha a América Latina enquanto esta era colônia, segundo o autor (2011), é a partir da conquista da independência política, que se dá nos processo de independência dos diversos países da América Latina no início do século XIX, que se configura a dependência. Entretanto, os intelectuais que compuseram esta vertente não produziram especificamente sobre o urbano tal qual fizeram Quijano e Singer.

De toda forma, diante de uma realidade a qual a questão migratória interna já não é mais central para muitos países da América Latina — que perante o desenvolvimento das forças produtivas no campo acentuou o processo migratório nas décadas subsequentes, tornando a vida no urbano predominante — a questão da marginalidade ou das dificuldades atuais enfrentadas por aqueles que possuem unicamente a força de trabalho para vender, e se vendem a que preço, permanecem inteiramente vigentes.

Neste sentido, retomar e atualizar a questão urbana a partir de uma análise das classes sociais e dos desencadeamentos recentes do processo de formação sócio econômico da América Latina se faz necessário para contrapor-se primeiramente ao planejamento

---

<sup>13</sup> Andre Gunder Frank cunhou o termo “desenvolvimento do subdesenvolvimento” síntese da crítica à razão dualista até então hegemônica na teoria da dependência.

estratégico que se faz presente na América Latina, e sobretudo para solucionar os problemas urbanos que permaneceram e se acentuaram durante os últimos 40 anos no Brasil, superando, assim, os dilemas colocados pela realidade e que não foram solucionados pelas proposições dominantes edificadas no último ciclo.

#### 4 CONCLUSÃO

Com base nas interpretações de Aníbal Quijano e Paul Singer acerca da questão urbana na América Latina ao final da década de sessenta e início da década de setenta foi possível identificar quais eram os grandes dilemas da época.

Frente ao intenso fluxo migratório do campo à cidade, a aceleração das taxas de urbanização na América Latina, assim como o problema da inserção da força de trabalho na economia urbana, os autores para entender o presente recorreram ao passado, e através disto elaboraram suas próprias interpretações sobre a questão urbana e o processo de formação sócio-econômica latinoamericana.

Através da investigação, pode-se perceber que o marco que delimita o início da análise da questão urbana foi a integração do território latinoamericano à economia mundial, através do processo de colonização por Portugal e Espanha. Ambos os autores discorreram sobre o processo histórico e as diversas mudanças do urbano ao longo deste período, relacionando-as paralelamente às alterações das relações entre campo e cidade, neste sentido, dentro da questão urbana, nenhum tema específico do urbano como mobilidade, habitação, etc, ganhou um enfoque específico. No campo descritivo pode-se dizer que ambos trouxeram argumentos semelhantes para caracterização dos processos históricos, inclusive, pode-se dizer que a análise de Singer trouxe mais elementos históricos à análise, frente à densa análise de Quijano que em poucas páginas explicou o processo de urbanização na América Latina. Contudo, os elementos que ambos os autores utilizaram para articular a análise foram totalmente distintos, levando os autores não somente à interpretações e saídas diversas à questão urbana, mas quais deveriam ser os rumos da América Latina como todo.

Para Quijano, a dependência é uma marca constitutiva das sociedades latino-americanas. Desta forma, o autor se contrapôs àqueles que não procuravam analisar o processo de urbanização a partir da totalidade, tal qual este fenômeno estivesse ocorrendo em sociedades autônomas e isoladas. Uma vez condicionada pela dependência, Quijano conduziu sua investigação através das mudanças que ocorreram dentro do que denominou sistema de relações de dependência, articulando a relação entre as classes dominantes externas e internas.

Os processos frutos destas relações — a urbanização e a industrialização — também foram marcados pela dependência, neste sentido, Quijano não concebia a urbanização ou um

processo de uma industrialização como mecanismos de desenvolvimento e modernização das sociedades latino americana, ao contrário de conduzirem para uma possível modernização ou desenvolvimento. Uma das consequências da industrialização e urbanização dependente identificada por Quijano se deu devido ao processo de marginalização econômico-social de crescentes setores da população urbana e rural, que se caracterizava pela inserção instável da população à estrutura produtiva. Deste modo, para que houvesse uma mudança na realidade na América Latina era necessário anular ou controlar drasticamente a situação dependente das sociedades latinoamericana.

Em contraponto ao Quijano estava Paul Singer, que ao não reconhecer a dependência como elemento central para o entendimento da questão urbana na América Latina, analisou o processo histórico identificando as articulações e alterações entre o Setor de Mercado Externo, Setor de Subsistência e, posteriormente, o Setor do Mercado Interno aliado a uma análise das classes sociais. Com a emergência do Setor do Mercado Interno, o autor fez uma aposta no desenvolvimento como uma possibilidade de lidar com os problemas da época, tais quais a inserção da força de trabalho na estrutura produtiva. O autor aprofundou e detalhou sua proposta resolutiva no último texto que compõe o livro a Economia política da urbanização, oferecendo diretrizes e propostas de atuação para o planejamento metropolitano.

Entretanto, uma vez que as interpretações e saídas de ambos os autores para a questão urbana na América Latina eram distintas, Singer não apenas contribuiu com uma outra interpretação sobre o urbano, como criticou a interpretação do Aníbal Quijano na tentativa de sepultar as análises que tinham por centralidade a dependência para o entendimento do urbano, e por consequência, sepultar a observação feita pelo autor da impossibilidade de superar a situação de dependência com o desenvolvimento econômico, uma vez que este não levava se não ao aprofundamento do subdesenvolvimento.

No Brasil, as proposições de Singer foram de encontro a estratégia democrático popular que ganhou força no interior do nascente Partido dos Trabalhadores, e assim a crença de que era possível a superação da dependência e do subdesenvolvimento estando imbricados no processo acumulação mundial capitalista se fez hegemônica. Entretanto, esta estratégia evidenciou as suas limitações inerentes diante da atual situação das cidades brasileiras, que após os governos petistas não contribuíram para melhora da situação das cidades brasileiras, mas deixaram como legado cidades piores, como explicita Ermínia Maricato.

Com uma América Latina majoritariamente urbana, a intensidade do fluxo migratório do campo à cidade e a falta de produtividade no campo com que se depararam Singer e Quijano já estão superadas, mas permanece inteiramente vigente o problema da absorção da força de trabalho na estrutura produtiva, assim como a situação de dependência dos países latinoamericanos, sendo não apenas necessário retomar os elos perdidos do pensamento crítico sobre o urbano na América Latina, como atualiza-lo à luz dos problemas atuais, como preencher as lacunas deixadas na época.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

**BIOGRAFIA intelectual**. Disponível em: <http://paulsinger.com.br/biografia/>. Acesso em: 15 ago. 2021

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001** que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1 ed.

CARDOSO, Fernando Henrique (1971), “**Comentário sobre os conceitos de superpopulação relativa e marginalidade**”, em F. H. Cardoso, J. A. Giannotti, H. M. Lacey, F. C. Weffort (coords.), Estudos 1: teoria e método em sociologia, CEBRAP/Editora Brasileira de Ciências, São Paulo, Brasil, pp. 99-130.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Rede Urbana e Formação Espacial** - Reflexões Considerando o Brasil. Revista Território N 8, Rio de Janeiro, v. 1, p. 123-129, 2000. Disponível em: <https://www.ufjf.br/nugea/files/2014/09/Rede-urbana-Lobato.pdf>. Acesso em: 15 de ago. 2021.

FERREIRA, J. S. W; MARICATO, Ermínia. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: A diversificação urbana participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In: "Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras", Leticia Marques Osório (Org.), Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre/São Paulo, 2002.

FRANK, Andre Gunder. **Desenvolvimento do subdesenvolvimento latino-americano**. 1969 (1966)

GATICA, F. "**La urbanización en América Latina: 1950-1970; patrones y áreas críticas**" Series Históricas 28-6, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1978. Disponível em:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8532/S7800518\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8532/S7800518_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 15 de ago. 2021.

IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979.

JARA, Victor. **Lo único que tengo**. Chile, 1972.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1979.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

MARINI, Ruy Mauro. **O reformismo e a contrarrevolução estudos sobre o Chile**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e Revolução**. 6. ed. Florianópolis: Insular, 2017.

QUIJANO, Aníbal. **Dependência, mudança social e urbanização na América Latina**. In: ALMEIDA, Fernando Lopes (org). A questão Urbana na América Latina. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

QUIJANO, Aníbal. **"Polo marginal" y "mano de obra marginal"**. In: Cuestiones y horizontes : de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Buenos Aires, CLACSO, 2014. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506023535/eje1-2.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

Sergio Ramos G. “El Proceso De Urbanización Ecológico-Demográfico En México. 1900-1960.” **Revista Mexicana De Sociología**, vol. 32, no. 5, 1970, pp. 1251–1270. JSTOR, [www.jstor.org/stable/3539547](http://www.jstor.org/stable/3539547). Acesso em: 21 Aug. 2021.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1973.

SCHÜRMAN, Betina. **Urbanização colonial na América Latina: cidade planejada versus desleixo e caos**. Textos de História, Brasília, v. 7, n. 1-2, jan. 1999.

SPOSITO, Maria Encarnação. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo. Ed. Contexto, 1988.

TONIN, Vitor Hugo. **Muita gente sem casa, muita casa gente: Entre superlucros e superexploração: a dialética da habitação em país dependente**. 2015. 266 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

ZEVALLLOS, E. A. **Aníbal Quijano (1930-2018)**, Instituto de Estudos Avançados e o contexto peruano. Estudos Avançados. 2018, v. 32, n. 94. pp.411-427. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142018.3294.0026>. Acesso em: 15 ago. 2021.