

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS SOBRE AS CIDADES DO TERCEIRO MUNDO  
(II)

O artigo de TERENCE MCGEE, "Conservation and Dissolution in the Third World City", subtulado "The 'Shanty Town' as an Element of Conservation", põe em relevo, mais uma vez, a notável experiência do autor sobre as cidades do Terceiro Mundo. Foi publicado em 1984, com numerosas notas de rodapé e bibliografia, nas p. 107-126 de *Urbanism and Urbanization. Views, Aspects, and Dimensions*, livro coordenado por NOEL IVERSON e editado por E. J. BRILL de Leiden.

Segundo o autor, o termo *shanty town* pode abarcar realidades diferentes, quando serve para designar desde os aglomerados pobres das periferias urbanas, que acabam por ser engolfados pela expansão das cidades, até às habitações miseráveis dispersas no terreno, num e noutro caso com referência à ilegalidade da ocupação do solo urbano. Em alguns países engloba ainda os agrupamentos de pessoas que dormem, normalmente, sobre os passeios ou encostados às portas de casas que ladeiam as ruas de várias cidades. Todavia, neste artigo, T. MCGEE restringe a utilização do termo às situações de "housing which generally can be described under the rubric of 'squatter settlement'", sem esquecer que tais habitações constituem, afinal, em muitas situações, a única forma de resposta à escassez e deficiência de alojamentos baratos e de arrendamentos baixos nas cidades do Terceiro Mundo.

Muitas imagens estereotipadas têm explorado os contrastes, que se pretendem realistas, entre os pobres das barracas dos bairros miseráveis e os ricos que vivem em áreas e mansões opulentas, entre aqueles como áreas de crime e vício e estes caracterizados pela beleza e pureza. Constituem assim a representação de dois mundos diferentes, que só entram em contacto quando o primeiro desafia o sistema. Posto o problema deste modo, T. MCGEE procura evidenciar um aspecto muito mais subtil: o reconhecimento de que esses dois mundos estão integrados num sistema — na economia da cidade os habitantes das *shanty towns* são uma parte que é explorada e necessária às classes média e alta que também vivem no agregado urbano.

De uma maneira geral, a tendência entre os investigadores e planeadores ocidentais e entre os seus homólogos do Terceiro Mundo foi a de considerar que os moradores dos bairros de miséria — *squatters, shanty towners, hawkers*, etc., de alguns autores de língua inglesa — constituem problemas de marginalidade urbana, que põem questões políticas, económicas e sociais dificultando o desenvolvimento económico e social harmonioso. Não admira que muitos governos definissem, entre as suas medidas mais urgentes, a eliminação desses "bloqueadores" do progresso.

Actualmente a atitude é outra. Reconhece-se, cada vez mais, que as barracas e os "bairros da lata" — que utilizo como equivalente de *shanty towns* — têm de ser vistos como iniciativas das populações de fracos recursos perante a insuficiência ou inexistência de habitações de baixos custos. Esta interpretação transformou-se em parte de uma teoria de desenvolvimento, com estratégias mais amplas para o aumento do emprego e criação de meios de acomodação à rapidez do crescimento

urbano. Mas nem por isso as opiniões são unânimes. Para alguns, os problemas da habitação urbana nas cidades do Terceiro Mundo continuam a ser dramatizados em termos de um défice crónico e alarmante. Para outros, não se poderá falar de escassez de condições de habitação porquanto a maioria das pessoas encontra qualquer forma de abrigo; salvo se a avaliação for feita com base nos padrões mundiais do que é aceitável em termos de habitação. Também há quem assinale que a existência do défice se deve a factores como o rápido crescimento urbano e a persistência da distribuição desigual dos rendimentos, o que significa que uma larga parte da população será sempre “demasiado” pobre para suportar os custos de uma habitação “convencional”. Um outro factor igualmente importante é o da escassez de terra ou, mais correctamente, de terrenos baratos no interior dos perímetros urbanos. E, não raras vezes, de diversos modos, há quem sublinhe a falta de envolvimento dos governos em projectos decisivos de habitação barata. Mas tais argumentos são essencialmente descritivos e muitas vezes dão pouca atenção aos contextos em que se inserem os problemas habitacionais das camadas menos favorecidas. Por isso mesmo, a partir destes dados e outros, T. McGEE propõe um modelo das estruturas sócio-económicas das cidades do Terceiro Mundo, no âmbito do que se tem chamado de capitalismo periférico (S. AMIN, *Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment*, Nova Iorque, 1974).

Mas antes da apresentação da proposta de T. McGEE passarei em revista um artigo incluído em *Hérodote*, XXXI, Paris, 1983, de RAUL PAJONI, “Buenos Aires, 1976-1982. La ségrégation compulsive” (p. 38-60). Em 1980 a cidade propriamente dita tinha 2.922.829 habitantes, contra 6.843.201 na faixa suburbana, dando assim um total de 9.766.030 habitantes, o que correspondia a cerca de 38 por cento da população do país. A evolução dos números globais fora a seguinte: cerca de 1,7 milhões em 1947, de 3,8 em 1960 e de 8,4 em 1970. Mas, se para a cidade propriamente dita os números correspondentes foram de 2,98 milhões, 2,96, 2,97 e 2,92, traduzindo até um decréscimo no decénio de 1971 a 1980, para a faixa suburbana eles subiram em flecha, desde 1,7 milhões em 1947, a 3,8 milhões em 1960, 5,4 em 1970 e 6,8 em 1980. Calculadas as superfícies em 199,5 km<sup>2</sup>, e 3.680 km<sup>2</sup> respectivamente, as densidades populacionais nas duas grandes áreas da concentração urbana eram de 146 hab/km<sup>2</sup> e de 18 hab/km<sup>2</sup>, sendo o valor médio de 25 hab/km<sup>2</sup>. As vagas sucessivas de urbanização expulsaram para locais cada vez mais longe as populações de fracos rendimentos. O contraste da ocupação do solo ressalta ainda mais quando comparados certos valores extremos de densidade: 330 hab/km<sup>2</sup> nos bairros superconcentrados da parte central da cidade e 5 hab/km<sup>2</sup> nos subúrbios mais afastados.

Os primeiros “bairros da lata” começaram a ganhar incremento nos anos de 1940, estimando-se que em meados da década seguinte já haveria 111.850 moradores nesses bairros, e que em 1976 somariam cerca de 554.900 no total, havendo uma diminuição relativa em 1981, com 516.000 habitantes; destes, 16.000 viviam na cidade e perto de 500.000 nas faixas suburbanas. Aquele total correspondia a 5 por cento da população atribuída à concentração urbana de Buenos Aires. Uma família

em cada três estava alojada em condições inferiores às mais baixas normas consideradas aceitáveis. Para responder somente às necessidades devidas ao crescimento natural seria preciso construir qualquer coisa como 140.000 alojamentos por ano; para substituir os alojamentos tornados inabitáveis haveria que juntar mais 112.000. Mesmo assim, tomados estes números com bastante optimismo, o défice aumentaria a um ritmo de 84.000 alojamentos por ano.

Ainda segundo o autor do mesmo artigo, o governo militar saído do golpe de estado de Março de 1976 acabou por cortar os contactos com a sociedade civil, formando um superpoder que agia arbitrariamente e despoticamente. Na cidade de Buenos Aires, capital do país, fachada do “poder”, a presença de “pobres” era ressentida como uma afronta; eles eram tidos como testemunhos de uma situação, que não se pretendia aceitar, de subdesenvolvimento. As autoridades, incapazes de resolverem os problemas, preferiam negá-los. Algumas afirmações são bem ilustrativas: “Não importa quem pode viver em Buenos Aires... Concretamente, viver em Buenos Aires não é para toda a gente, mas para quem o merece... Devemos ter uma cidade melhor para as melhores gentes”. Reconhecia-se, como não podia deixar de ser, perante a realidade que todos viam, que os “bairros da lata” aumentavam, estagnando a cidade propriamente dita. Mas a “campanha de informação” lançada pelo governo desde 1976 centrava-se essencialmente em dois aspectos: a) O problema dos “bairros da lata” não era apenas uma questão de alojamentos, mas dizia ainda respeito aos aspectos estéticos (arranjo urbano) e morais (necessidades espirituais da vida humana) afectando a vida urbana; b) os habitantes dos “bairros da lata” gostavam de viver nesses locais, mesmo quando tivessem a capacidade económica de acesso a outras formas de alojamentos. E a isto se acrescentava que, existindo os “bairros da lata” à margem da lei, neles se organizavam as *mafias*, os comércios clandestinos, se desenvolviam a delinquência juvenil, a prostituição, etc. Muitos dos seus habitantes não seriam tão pobres, mas sim “marginais voluntários”, indolentes e desonestos; os “esforços sociais” para os integrar mostrar-se-iam inúteis, porque reproduziriam os mesmos vícios para onde fossem deslocados. E o discurso oficial sublinhava a única solução para o problema, a “solução individual”, no caminho de “uma nova vida urbana” para os “bons”, e a “eliminação dos pobres”, tidos como inestéticos e inimigos do progresso!

Neste sentido foi gizado um plano para decorrer em três etapas. A primeira era a do “congelamento” da situação, pela intimidação: recenseamentos pormenorizados de cada bairro da lata, recebendo as famílias um documento do levantamento feito dos seus alojamentos, de apresentação obrigatória quando fossem procuradas pelas autoridades. A segunda era a do “desencorajamento” de ficar nos “bairros da lata”: fiscalização rigorosa do comércio, interdição de mudança de alojamento, demolição de alojamentos não ocupados ou em infracção com as normas, etc. A terceira constituía a operação de “desenraizamento”, para libertar os terrenos do interior da cidade ocupados por “bairros da lata”. As famílias que aí viviam, convocadas aos escritórios da Comissão que se ocupava em aplicar o plano, eram postas perante as seguintes alternativas: mudança para terreno próprio, caso o possuíssem; regresso aos lugares

de origem, para os imigrantes recentes; saída voluntária e pelos próprios meios; aquisição de um empréstimo para realojamento. É claro que a maioria não tinha a possibilidade de escolher entre tais medidas coercivas e muitos foram os que assistiram à destruição dos seus alojamentos. O mesmo foi feito em relação a todos os organismos que pudessem congregar a população dos bairros condenados: escolas, creches, dispensários, etc.; igualmente foi suspensa toda a actividade política e sindical. A operação “expulsão”, em que não faltaram espancamentos, raptos, aprisionamentos, etc., pôde ser considerada como um êxito pelas autoridades municipais, que estimavam que a população dos “bairros da lata” submetidos ao plano descera de 235 mil habitantes em Março de 1976 para cerca de 16 mil em 1981. No entanto, omitiam que a chegada dos “expulsos” às comunidades da periferia da grande Buenos Aires fazia recriar aí os problemas que se pretendiam resolvidos na capital.

Também foram expulsos os locatários de fracos rendimentos que habitavam um sector urbano dito de “alugueres protegidos” em 1976. Eram cerca de 186 mil nesse ano; mais de 1/4 tinha idades acima dos 65 anos (na altura a média nacional era de 15%), cerca de 24% era de isolados, isto é, de pessoas que viviam sós (16,5% era a média nacional), com rendimentos mais baixos do que os valores médios. A liberalização total do mercado dos arrendamentos teve como resultado, a muito curto prazo, que “os trabalhadores menos pagos do Mundo se vissem postos na rua, sem poderem fazer face aos alugueres mais caros do Mundo”. Foram anunciadas algumas medidas creditícias para a aquisição de alojamentos; contudo, a maioria dos locatários não podia chegar a elas. No entanto, o facto de apenas cerca de 50% ter preenchido os formulários de pedido de empréstimo foi interpretado pela “ideologia oficial” como a prova de que, afinal, esses locatários tinham a capacidade de se realojarem pelos seus próprios meios. A verdade é que, feita a operação, se pôde verificar que muitos foram aqueles que tiveram de socorrer-se de familiares, ficando em péssimas condições de alojamento; também muitos tiveram de mandar as famílias para o interior, alojando-se em camaratas de pensões; e não poucos acabaram por ir engrossar os contingentes dos “bairros da lata” das periferias longínquas.

Paralelamente a estas operações de segregação foram postas em prática algumas medidas destinadas a reservar a cidade para a população dispendo de um certo nível de rendimentos. O exemplo descrito com abundante ilustração por R. PAJONI representa uma forma negativa e extremista de tomar em consideração o problema dos “bairros da lata”. Mas, até por isso mesmo, não deixa de ser importante tomá-lo em conta quando se analisa a matéria, como fenómeno urbano das cidades do Terceiro Mundo, e não só!

Retomo o artigo de T. MCGEE e a sua proposta. Começa por recordar a perspectiva evolucionista que retratava os processos de urbanização no Terceiro Mundo como largamente repetitivos das experiências ocidentais e, por conseguinte, a similitude de estruturas das cidades nessas duas partes do Mundo. Alude à adopção de modelos dualistas da economia do Terceiro Mundo para explicação da persistência de pobreza (W. A. LEWIS, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, *The Economics of Underdevelopment*, coord. H.N. AGARWALA e S.P.

SINGH, Bombaim, 1958, p. 400-409) e dos paradigmas da estrutura económica das cidades do Terceiro Mundo, surgidos nos anos de 1960, evidenciando o contraste do *bazar*, ou sector de baixo rendimento, de baixa produtividade, no qual se empregava uma larga parte da população urbana, e o pequeno sector caracterizado por operações económicas típicas do moderno mundo capitalista (C. GEERTZ, *Peddlers and Princes: Social Change and Economic Modernization in two Indonesian towns*, Chicago, 1963). Não poderiam ficar esquecidas as propostas que conduziram à definição dos sectores informal e formal da economia urbana, desenvolvidas por diversos autores, entre os quais apenas relembro W.R. ARMSTRONG e T. MCGEE, "Revolutionary Change and the Third World City: A Theory of Urban Involution", *Civilisations*, XVIII (3), 1968, p. 353-378, e K. HART, "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", *The Journal of Modern African Studies*, 11, 1973, p. 61-89. Uma proposta semelhante, mas de certo modo mais sofisticada, no sentido em que dava maior ênfase às relações entre aqueles dois sectores, apresentou-a MILTON SANTOS em *L'Espace partagé*, Paris, 1976, de que existe também edição inglesa, além da brasileira com data de 1979, *O Espaço Dividido. Os dois circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos*.

Porém, enquanto tais propostas foram úteis por delinear o que se passava nas cidades do Terceiro Mundo e, em particular, por destacarem os aspectos do sector largamente ignorado de actividades económicas de baixos rendimentos, também tiveram o seu lado menos valioso para o esclarecimento de certas questões como a da persistência de massas volumosas de população pobre no interior das cidades. Outras fraquezas têm sido apontadas, tais como as de serem demasiado descritivas; e de, sublinhando as partes, tenderem a esquecer que as cidades participam de sistemas urbanos e, sobretudo, de sistemas internacionais (J. BREMAN, "A Dualistic Labour System? A Critique of the 'Informal sector' Concept", *Economic and Political Weekly*, XI (48), 1976, p. 1870-1875; (49), p. 1905-1908; (50), p. 1939-1944).

A emergência do amplo corpo da teoria da dependência, devido, em larga medida, a estudiosos latino-americanos dos anos de 1960, trouxe outras explicações: as estruturas das sociedades do Terceiro Mundo e das suas cidades resultaram da maneira como foram integradas num sistema capitalista internacional desde o século XVI (capitalismo periférico), com padrões de produção diferentes dos que tinham lugar nos países desenvolvidos. Ganham certo significado as ideias sobre modos capitalista e não-capitalista de produção, abrangendo os primeiros desde as empresas transnacionais até às nacionais, e os segundos as actividades artesanais e congêneres de menor significado em investimentos e produção. Com o recurso aos mecanismos de "conservação e dissolução" se procura explicar como as formas de produção não-capitalista, antes de desaparecerem, podem ser reestruturadas, ou parcialmente dissolvidas, e assim *subordinadas* às relações capitalistas predominantes, sendo deste modo *conservadas*. Claro que, apresentado deste modo, o processo parece mais simples do que na realidade o é; podendo ser fácil compreender o mecanismo da *dissolução* dos modos não-capitalistas de produção sob os efeitos da expansão do sistema capitalista, a maior dificuldade reside em explicar o funcionamento do mecanismo

da *conservação*. Tais mecanismos não estão forçosamente separados nem no tempo, nem no espaço. Em países como o Brasil, a Argentina ou o Chile foram estudados processos de dissolução de empresas nacionais de larga escala sob os efeitos da penetração de formas de capitalismo transnacional e, ao mesmo tempo, fenómenos de conservação de modos de produção não-capitalista. Desta maneira se poderá dizer que, estando a decorrer a dissolução de um sector de actividades económicas, ao mesmo tempo pode ser dominante a conservação de outros, variando conforme o país e o tipo de relações internacionais.

T. McGEE utiliza diversos exemplos e autores para o desenvolvimento desse tema, chamando a atenção para o perigo da generalização dos conceitos e relações. Por exemplo, dificilmente se poderá duvidar que Hong Kong e Singapura tenham sido caracterizados pela rápida dissolução dos modos não-capitalistas. Mas, por outro lado, em muitos países do Terceiro Mundo os processos de dissolução ainda estão numa fase muito incipiente e predominam os de conservação. E prossegue o autor com argumentos pertinentes, tentando esclarecer as questões que se levantam.

“Shanty towns clearly are a shelter strategy which enables low income people to preserve shelter and cope with poverty” (p. 115) porque: em primeiro lugar, a natureza ilegal da casa significa que não há lugar para o pagamento de taxas ou de arrendamento, se habitada pelo seu construtor; que os custos de reparação e conservação são pequenos, porquanto não faltam os desperdícios e o trabalho grátis de ajuda, e igualmente são diminutos os custos de infra-estruturas mesmo quando existam; em segundo lugar, o carácter ilegal do povoamento significa que todos os tipos de actividades aí decorrentes escaparão às restrições legais impostas ao sector formal. Certamente que nem todas as actividades serão de todo em todo ilegais. Conhecem-se muitos exemplos de industriais que aproveitam as condições das *shanty towns* para aí explorarem certos ramos. Em terceiro lugar, a falta de um plano regular do povoamento oferece, entre outras coisas, condições excelentes de refúgio.

Ora bem, o conhecimento das *shanty towns* pode mostrar como os processos de *conservação* muitas vezes dominam as relações do sector capitalista predominante com os modos não-capitalistas do sector da construção em muitas cidades do Terceiro Mundo. Esta argumentação é fundamental na segunda parte do artigo de T. McGEE, intitulada justamente “A indústria da construção em países do Terceiro Mundo”, para concluir que “the lack of legal low cost housing in many Third World cities is a direct result of the form of peripheral capitalism operating in these societies. ‘Shanty towns’ are a necessary reflection of this system” (p. 120). Na conclusão final do artigo mais uma vez faz sobressair o risco que há de se manterem estáticas as relações que levaram à criação dos “bairros da lata”, a não ser que sejam tomadas medidas adequadas para minorar os problemas, voltando a citar os exemplos de medidas adoptadas em Hong Kong e Singapura.