

@metropolis

Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais
<https://revistas.ufrj.br/index.php/emetropolis>

ARTIGO

Os territórios periféricos: experiências de mapeamento

The peripheral territories: mapping experiences

Fernando Joaquim Ferreira Maia¹

RESUMO

O texto discute a crise urbana agravada pelas contradições interfinanceiras do capitalismo global. Questiona os limites e as repercussões do modelo atual de desenvolvimento na discussão da crise urbana e como enfrentar os problemas decorrentes, como a concentração fundiária, a precarização do ambiente nas cidades e a criação de territórios periféricos pelo processo de produção, circulação e acumulação de capital diante da crise ambiental. O texto destaca que a resposta do rentismo à crise urbana é a pressão por uma nova configuração econômica na cidade que exproprie os bens comuns, privatizando os bens públicos e reduzindo os direitos de propriedade em geral a direitos exclusivos de propriedade privada. Por fim, o artigo traz mapeamentos com contribuições relevantes sobre a vulnerabilidade socioambiental das regiões metropolitanas brasileiras.

Palavras-chaves: periferia; metrópole; território.

ABSTRACT

The text discusses the urban crisis worsened by the interfinancial contradictions of global capitalism. It questions the limits and repercussions of the current model of development in the discussion of the urban crisis and how to confront the resulting problems, such as land concentration, precariousness of the urban environment, and the creation of peripheral territories by the process of production, circulation, and accumulation of capital in the face of the environmental crisis. The text highlights that the response of rentism to the urban crisis is pressure for a new economic configuration in the city that expropriates common goods, privatizes public assets, and reduces property rights in general to exclusive rights of private property. Finally, the article provides mappings with relevant contributions on the socio-environmental vulnerability of Brazilian metropolitan regions.

Keywords: periphery; metropolis; territory.

¹ Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB). Email: fernandojoaquimmaia@gmail.com

Introdução

O texto aborda a crise urbana agravada pelas contradições interfinanceiras do capitalismo global e seus limites, além de repercussões no modelo atual de desenvolvimento. A expansão do perímetro urbano, o desemprego, a fome, a miséria, a elevação do custo de vida nas metrópoles brasileiras, a concentração fundiária, a precarização do ambiente nas cidades, a espoliação de bens, terras e direitos e a criação de territórios periféricos são alguns dos problemas enfrentados.

A produção imobiliária, antes localizada e dispersa, agora é afetada pela projeção da propriedade privada e da posse da terra nos diversos extratos do capital. A racionalidade do capital fictício e a lógica da financeirização impõem uma horizontalidade no setor imobiliário, gerando contradições e reações, como o direito à moradia.

A resposta do rentismo, associado aos seus Estados Nacionais, à crise urbana é a pressão por uma nova configuração econômica na cidade que exproprie os bens comuns, transformando em mercadorias os bens ambientais, a cultura e a produção do conhecimento, privatizando os bens públicos e reduzindo os direitos de propriedade em geral a direitos exclusivos de propriedade privada. Isso gera a acumulação por espoliação, desapossamento ou desposseção, que leva à constituição de territórios periféricos, bolsões de pobreza e de exclusão social, pressionados por um alto custo de vida e vulnerabilizados pela crise urbana.

A expansão do capital incorporador se dá sobre o controle de vastas extensões de terra urbana e de moradia, a partir da mercadorização da terra, e é acompanhada por processos de liberalização de capitais e desregulamentação de direitos trabalhistas e sociais, em conjunto com os próprios mercados. Há uma pressão das corporações multinacionais imobiliárias para a liberalização de capitais e para a desregulamentação do mercado de terra, de moradia e de trabalho.

Assim, a discussão da crise urbana envolve a urbanização das favelas, dos assentamentos precários, a questão fundiária e as desigualdades socioambientais. É preciso enfrentar esses problemas sem perder a centralidade da questão nacional e buscar soluções que garantam direitos básicos à população, como o direito à moradia e à subsistência, e que reduzam as desigualdades sociais e a segregação urbana.

O artigo em questão apresenta mapeamentos com contribuições importantes para entender a realidade das metrópoles brasileiras. Dividido em sete tópicos, cada um correspondendo a um produto desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles, as pesquisas buscam identificar territórios periféricos e suas condições de vida, abordando questões como vulnerabilidade socioambiental, percepções e intervenções dos habitantes das encostas dos morros, condições de infraestrutura e serviços públicos nas comunidades de interesse social, vulnerabilidade social e justiça ambiental em assentamentos precários, carências habitacionais, inadequação fundiária de núcleos urbanos informais e regularização fundiária.

As pesquisas têm como objetivo situar as dimensões de raça, gênero e idade numa perspectiva de classe, levando em conta a superexploração da força de trabalho e o alto custo de vida sobre a classe trabalhadora, além de identificar a relação entre segregação urbana e desigualdades sociais. O estudo produz diagnósticos, mapeamentos e propostas de ação para lidar com a crise fundiária e as desigualdades socioambientais nas metrópoles brasileiras. Ao abordar essas questões, as pesquisas contribuem para um melhor entendimento da realidade destes territórios e para a proposição de políticas públicas que possam melhorar as condições de vida da população. As informações obtidas pelos mapeamentos ajudam a identificar os pontos críticos em cada região, e, assim, orientar ações específicas que possam atender às necessidades da população local.

Os territórios vulneráveis das metrópoles brasileiras

A primeira questão envolve a relação entre vulnerabilidade, justiça ambiental e a vulnerabilidade social. O livro *Vulnerabilidade socioambiental das regiões metropolitanas brasileiras* (RIBEIRO, 2009) integra o projeto do Observatório das Metrópoles “Território, coesão

social e governança democrática”, processo CNPq nº 420.272/2005-4, sob coordenação do Professor Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro.

O projeto teve como objetivo criar tipologias para áreas intraurbanas nas Regiões Metropolitanas brasileiras, e identificar os espaços onde grupos populacionais socialmente vulneráveis estão expostos a situações de risco ambiental. Investigou se a degradação ambiental afeta os diferentes grupos sociais de forma homogênea ou se é social e demograficamente seletiva, além de verificar os elementos que mais contribuem para a determinação da vulnerabilidade social.

Foram estudadas diversas regiões metropolitanas, incluindo Maringá, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Campinas, Manaus, Vitória, Goiânia, Belém, Florianópolis, Natal e a Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) de Brasília. Foi desenvolvida uma tipologia capaz de diferenciar a situação de vulnerabilidade social das áreas de expansão da amostra (AEDs) dentro de cada região metropolitana. A análise multivariada foi aplicada separadamente para cada uma das RMs estudadas, levando em conta o componente contextual da vulnerabilidade social, que é determinado comparativamente no território.

Foram utilizados dados do IBGE, Censo Demográfico de 2000, para identificar as variáveis que indicam o grau de vulnerabilidade social, risco ambiental e vulnerabilidade socioambiental. O estudo mostrou que existem diferentes combinações de vulnerabilidade socioambiental nas áreas da região metropolitana, incluindo áreas com baixa vulnerabilidade social e baixo risco ambiental, áreas com baixa vulnerabilidade social e alto risco ambiental, áreas com alta vulnerabilidade social e baixo risco ambiental, e áreas com alta vulnerabilidade social e alto risco ambiental.

O projeto se insere dentro do movimento por justiça ambiental. Esse movimento tenta assegurar que grupos étnicos, raciais e de classe não suportem desproporcionalmente impactos ambientais prejudiciais decorrentes de decisões econômicas, políticas e de políticas públicas (ou ausências dessas). Busca o acesso justo e equilibrado aos bens ambientais urbanos e tenta assegurar amplo acesso às informações relevantes sobre o uso desses recursos, além de mapeamento da localização e dos riscos ambientais. Tudo isto estimula processos democráticos e participativos na definição de políticas públicas que favoreçam o protagonismo e a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares na construção do desenvolvimento e da sustentabilidade no uso dos recursos ambientais (PORTO, 2004, p. 122).

A busca é pela proteção ambiental desigual, pois os riscos ambientais são decorrentes da execução (ou da ausência) de políticas ambientais e atingem os socialmente vulneráveis, com acesso desigual aos recursos na extração direta e no poder de aquisição. Como tipos do movimento por justiça ambiental, podem ser citados os movimentos das periferias urbanas, em função da melhoria dos serviços públicos na área de saneamento ambiental, e o movimento sindical de trabalhadores, em função das condições insalubres de trabalho.

Nos territórios vulneráveis, existe uma injustiça ambiental, traço do processo de acumulação de capital em nível internacional, pois

os meios de produção transformam constantemente matérias-primas e produtos agrícolas em mercadorias, para serem convertidas em mais-valia, justamente a partir dos diferentes ecossistemas e formações culturais, para usar termo expresso por Leff (2009, p. 104), o que leva a impactos e danos ambientais e à absorção da propriedade das comunidades camponesas, suas práticas e tradições (Sousa; Maia, 2021, p. 266).

A situação descrita na pesquisa impõe um tratamento equilibrado na divisão de poderes e riscos, ônus e benefícios ambientais nas decisões sobre políticas ambientais. Isto é visível diante de populações socialmente mais vulneráveis e discriminadas da sociedade, a exemplo de negros, pessoas com dificuldade de acessibilidade e habitantes de moradias precárias, pois essas populações é que arcam com a carga desproporcional dos danos ambientais.

Ocupação urbana das encostas

A segunda questão envolve os morros urbanos. Tomou-se como estudo de caso a cidade de Recife no trabalho Diagnóstico Ambiental, Urbanístico e Social dos Morros. Programa Viva o Morro (M. M. ALHEIROS et al., 2003). O trabalho integrou o projeto financiado pela Fundação de Desenvolvimento Municipal – FIDEM, Recife, através do Convênio N° 082/1999, firmado entre o Governo do Estado de Pernambuco e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, em 30 de dezembro de 1999.

Apresentou a inovação no tratamento da questão da ocupação de encostas a partir do conhecimento de experiências exitosas desenvolvidas por alguns municípios da RMR, bem como de outras cidades brasileiras e países em desenvolvimento, com problemas similares de ocupação desordenada em áreas de relevo movimentado. Discutiu a visão dos moradores de morros cujas críticas e sugestões foram apropriadas no Diagnóstico e trazidas para a construção das soluções apontadas no Manual de Orientação Técnica, editado em separado, para maior facilidade de manuseio das equipes técnicas municipais. O projeto incorporou as proposições apresentadas nas consultas técnicas e populares realizadas com a presença de gestores públicos, especialistas e lideranças comunitárias.

Todo o diagnóstico foi feito a partir de: (1) estudos sobre o estado d'arte da ocupação de morros da Região Metropolitana de Recife; (2) consultoria da Associação Tecnológica de Pernambuco e; (3) estudo no âmbito da Câmara Metropolitana de Meio Ambiente e Saneamento.

As variáveis utilizadas foram: ocupação nos morros, construção nos morros, administração nos morros e vida nos morros. Na ocupação nos morros, o trabalho se centrou na relação entre ocupação e os parâmetros técnicos de segurança quanto à estabilidade dos cortes e aterros, e à execução de redes de infraestrutura. Na construção nos morros, centrou-se na relação entre parcelamento e estruturação urbana e na relação entre autoconstrução e construção pública de habitações. Na administração nos morros, centrou-se na inadequação dos instrumentos normativos para a realidade existente nos morros urbanos. E, na vida nos morros, o problema foi desvelar o caráter impreciso dos limites da extensão territorial versus responsabilidades pública e privada.

O problema diagnosticado nos morros do Recife aponta para a prevenção a partir da capacidade proativa do Estado, o reconhecimento das desigualdades socioespaciais e o estabelecimento de medidas específicas de prevenção na ocupação, na construção, na administração e na vida, além de condição e dinâmica concreta nos territórios. Nesse sentido, políticas públicas precisariam ser ampliadas e planos emergenciais adequados a cada um desses contextos mapeados e estabelecidos, com um amplo programa de comunicação, sensibilização e monitoramento, superando a análise apenas na visão técnica e de orçamento público. Significa ainda escolher a proteção à vida dos moradores destes territórios periféricos, em detrimento da austeridade fiscal e orçamentária. Nessa via, uma questão fundamental é enfrentar a precariedade da moradia nos morros pelo enfrentamento à privação da renda, como uma violação ao direito à redução da vulnerabilidade e da pobreza, sobretudo considerando as condições de vida dessa população em territórios precários.

As infraestruturas dos serviços públicos

A terceira questão envolveu o problema das infraestruturas públicas em comunidades de interesse social. Novamente, o paradigma foi a cidade de Recife, sendo elaborado o Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife (PREFEITURA DO RECIFE, 2014).

O atlas mapeou as áreas críticas da cidade de Recife e levantou as condições de infraestrutura e dos serviços públicos urbanos, dando ênfase às condições de saneamento básico dessas localidades. Foram 545 comunidades, áreas de interesse social, distribuídas em 2.573 Unidades de Coleta, totalizando, aproximadamente, 4.460 hectares do território municipal.

No processo de elaboração do atlas, foram desvendadas as condições de infraestrutura e serviços públicos de 2.573 Unidades de Coleta do Recife. Traçaram-se prioridades para mitigar a precariedade na cidade, em sua forma mais visível, através da oferta de infraestrutura e serviços urbanos.

O estudo resultou em um censo completo das famílias residentes nas áreas de interesse social e apontou as condições de moradia, saneamento, coleta de lixo, iluminação, abastecimento de água, drenagem, além da presença ou não de equipamentos públicos municipais (área de lazer, posto de saúde, escola, creche e outros). Além do mais, mapeou as áreas críticas da cidade de Recife e levantou as condições de infraestrutura e dos serviços públicos urbanos, dando ênfase às condições de saneamento básico dessas localidades. Foram mapeadas as áreas de baixa renda, sendo realizado um cadastro censitário das áreas críticas de interesse social, produzidos estudos de concepção urbanística das áreas críticas e elaborado um projeto de saneamento integrado.

Os dados coletados foram retirados do Sistema de Informações Geográficas dos Assentamentos Populares da Região Metropolitana do Recife – SIGAP-RMR, 1998 (atualizado em 2011) e do Plano Municipal de Redução do Risco (PMRR-Recife, de 2007). As variáveis utilizadas foram comunidades de interesse social no território do Recife, infraestrutura e os serviços públicos urbanos nas comunidades de interesse social da cidade. Em relação às comunidades de interesse social no território do Recife, importante destacar: (1) as unidades de paisagem em Recife; (2) as centralidades econômicas e (3) o sistema viário. Em relação à infraestrutura e os serviços públicos urbanos nas comunidades de interesse social do Recife, importante destacar: (1) a Área e a População das Comunidades; (2) saneamento (água, esgoto, drenagem, coleta de lixo e pavimentação das vias); (3) infraestrutura urbanística (acesso ao transporte público, proporção de espaços edificadas/não-edificadas, acesso a equipamentos de educação e acesso a equipamentos de saúde) e (4) territórios em ZEIS.

Vulnerabilidade social e justiça ambiental em assentamentos precários nas regiões metropolitanas

A quarta questão tratou da identificação, caracterização e dimensionamento de assentamentos precários. Foi produzido um estudo sobre o Desenvolvimento e aplicação de metodologia para identificação, caracterização e dimensionamento de assentamentos precários (FEITOSA, 2018). O trabalho referiu-se ao Produto 5 do projeto “Desenvolvimento e aplicação de metodologia para identificação, caracterização e dimensionamento de assentamentos precários”, contratado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e executado pela Universidade Federal do ABC (UFABC), com gestão financeira e administrativa da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep) (Contrato nº 9.00.00.00/3.00.00.00/0119/17).

Foram apresentados os resultados do projeto, que foi conduzido entre os meses de novembro de 2017 e novembro de 2018, cujo objetivo principal foi desenvolver a Metodologia para Identificação e Caracterização de Assentamentos Precários em Regiões Metropolitanas Paulistas – MAPPa. O estudo subsidiou o desenvolvimento da MAPPa em suas distintas frentes de contribuições, forneceu amostras para a caracterização de tecidos de assentamentos precários, bem como para a calibração de modelos e validação de procedimentos propostos. Também definiu e caracterizou distintas tipologias de tecido de assentamentos precários (TECs), investigando-se, nessas regiões, a vulnerabilidade e justiça ambiental e a vulnerabilidade social. Além do mais, o projeto construiu modelos para a identificação de assentamentos precários e sua classificação em diferentes tipologias de tecido, construindo modelos calibrados, aplicados e inicialmente avaliados a partir de dados da RMBS. Foram desenvolvidas também versões generalizáveis dos modelos, passíveis de serem aplicadas em outros locais com diferentes realidades do Estado de São Paulo, que foram avaliadas sobre dados da Região do Grande ABC (RGABC).

Os resultados apresentaram uma boa aderência com a realidade de ambas as regiões e explicitaram as potencialidades de uso da metodologia para a identificação e classificação de assentamentos precários ainda não reconhecidos pelo Poder Público. O projeto desenvolveu procedimentos para o dimensionamento da quantidade de domicílios nessas ocupações, a partir

da interpretação visual de imagens de alta resolução espacial, e realizou procedimentos para estimativas do déficit e inadequação habitacionais que explicitam e caracterizam múltiplas dimensões das necessidades habitacionais dentro e fora dos assentamentos precários.

Os dados utilizados foram construídos a partir das seguintes bases: Plano Estadual de Habitação de São Paulo 2011-2013 (PEH-SP), Plataforma Geocolaborativa SIM/Emplasa, Diagnóstico Urbano Socioambiental Regional do Litoral Sustentável (Litoral Sustentável), Base Unificada de Assentamentos Precários da Região Metropolitana da Baixada Santista, Modelo Digital de Elevação (MDE) do Estado de São Paulo.

As variáveis utilizadas foram: tipologias, identificação, dimensionamento e estimativa de assentamentos urbanos precários. Definiram-se tipologias de tecido de assentamentos precários, identificaram-se assentamentos precários classificados por tipologia de tecido, dimensionou-se o total de domicílios em assentamentos precários. Além do mais, foi feita uma estimativa multidimensional do déficit e da inadequação habitacionais dentro e fora dos assentamentos precários.

Carências habitacionais nas regiões metropolitanas

A quinta questão abordou a identificação e caracterização de assentamentos precários em regiões metropolitanas paulistas (MAPPA). Foi produzido um estudo específico sobre a questão (FEITOSA et al., 2022). O estudo apresentou uma metodologia para identificação e caracterização de assentamentos precários em regiões metropolitanas paulistas (MAPPA), resultado da pesquisa “Desenvolvimento e aplicação de metodologia para identificação, caracterização e dimensionamento de assentamentos precários”, contratada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e executada pela Universidade Federal do ABC (UFABC), com gestão financeira e administrativa da Fundação de Desenvolvimento de Pesquisa (Fundep).

Objetivou avanços metodológicos que subsidiassem a identificação, dimensionamento e caracterização dos assentamentos precários de forma mais precisa e passível de atualizações frequentes. Foi realizada uma leitura explicitamente territorial das carências habitacionais, com foco nas regiões metropolitanas paulistas, áreas que apresentam elevado percentual de assentamentos precários e concentram as necessidades habitacionais do Estado de São Paulo. A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) foi utilizada como piloto do projeto.

O projeto visou contribuir para a produção de informações sobre as necessidades habitacionais que complementassem aquelas obtidas exclusivamente por meio de pesquisas domiciliares oficiais, que, embora relevantes e tradicionalmente adotadas como referência na gestão pública, apresentam reconhecidas limitações sob uma perspectiva territorial.

O projeto estabeleceu uma plataforma de mapeamento colaborativo – desenvolvida com apoio tecnológico da Empresa Metropolitana de Planejamento (Emplasa) no âmbito do Sistema de Informações Metropolitanas (SIM) – sobre a qual os municípios da RMBS atuaram ativamente no registro de informações sobre assentamentos precários.

Também definiu tipologias de tecido de assentamentos precários, construiu modelos para a identificação de assentamentos precários classificados por tipologia de tecido, desenvolveu procedimentos para o dimensionamento do total de domicílios em assentamentos precários e realizou uma metodologia de estimativa multidimensional das necessidades habitacionais dentro e fora de assentamentos precários.

Os resultados do mapeamento realizado na RMBS, com apoio da UFABC, subsidiaram o desenvolvimento da metodologia MAPPA, fornecendo amostras para a caracterização de tecidos de assentamentos precários, bem como para a calibração de modelos e validação de procedimentos propostos.

O Plano Estadual de Habitação de São Paulo 2011-2023 (PEH-SP) foi a fonte de dados básica. As variáveis utilizadas envolveram comparação entre as estimativas domiciliares e estimativas de déficit habitacional, além de estimativas de déficit e inadequação habitacional dentro e fora dos assentamentos precários.

Inadequação fundiária de núcleos urbanos informais no Brasil

A sexta questão envolveu a inadequação fundiária nos núcleos urbanos informais no Brasil a partir do estudo intitulado Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil: uma abordagem territorial da inadequação fundiária (KRAUSE, 2021).

O trabalho foi realizado no “Seminário Internacional Pesquisa Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: avanços e desafios”. Tratou dos municípios brasileiros que têm loteamentos irregulares e/ou clandestinos. Realizou sobre esses municípios uma análise da inadequação fundiária e pobreza, da insegurança da posse, aplicou modelos de superfícies de probabilidade para identificação e classificação de NUI. Realizou também pesquisas de campo e estudo de caso jurídico e fundiário em seleção de NUI.

A pesquisa abrangeu o entorno das seguintes regiões geográficas: Marabá, Juazeiro do Norte, Recife, Brasília, Belo Horizonte e Porto Alegre. Utilizou como bases de dados o IBGE, a ANEEL, o IPEA e a NASA.

A construção e a integração de variáveis envolveram: (1) aglomerados Subnormais 2019 (dados do IBGE); (2) modelos digitais de terreno da Shuttle Radar Topography Mission (SRTM): informações de declividade e curvatura do terreno (dados da NASA, 2010); (3) logradouros extraídos da plataforma OpenStreetMap: variáveis relacionadas à regularidade da forma de quadras, bolsões de ocupação e distância de vias carroçáveis (dados do OpenStreetMap); (4) dados de hidrografia da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável: proximidade de cursos d'água; (5) unidades de conservação de proteção integral (dados do Ministério do Meio Ambiente); (6) faixas de servidão de linhas de alta tensão (dados da Agência Nacional de Energia Elétrica); e (7) faixas de servidão de dutos (dados da Agência Nacional do Petróleo).

Regularização fundiária de núcleos urbanos informais

Por última, a sétima questão tratou dos núcleos urbanos informais, sendo realizada uma pesquisa de campo específica (IPEA, 2021). Buscou levantar material de apoio à pesquisa de campo (dados já sistematizados sobre irregularidade e precariedade); identificar representantes municipais (prefeituras e instituições locais); mapear os NUI junto aos representantes municipais; caracterizar os NUI; estimar o número de domicílios; revisar e sistematizar as informações em banco de dados. O projeto identificou aproximadamente 5 mil NUI, com quase 1,5 milhão de domicílios, o que corresponde a 27% dos domicílios dos 150 municípios da pesquisa (dado de domicílios total IBGE). Realizou uma análise exploratória do universo de NUI propícios à Regularização Fundiária.

Mostrou que os loteamentos irregulares e clandestinos predominam nas cidades médias e pequenas, além de identificar um grupo de NUI que reúne condições favoráveis à sua regularização fundiária, associando algumas das variáveis levantadas. Concluiu que não se pode afirmar que os NUI excluídos do grupo “favorável à regularização fundiária” não possam ser regularizados.

Os dados utilizados para a análise foram coletados do IBGE e dos Núcleos Urbanos Informais (NUI) em seis regiões do Brasil: (1) POLO BELO HORIZONTE (29 municípios); (2) POLO BRASÍLIA (14 municípios); (3) POLO JUAZEIRO DO NORTE (22 municípios); (4) POLO MARABÁ (17 municípios); (5) POLO PORTO ALEGRE (45 municípios) e (6) POLO RECIFE (30 municípios). As variáveis de análise foram as seguintes: (1) número de domicílios; (2) porte; (3) tipo; (4) tempo de estabelecimento; (5) dinâmica imobiliária; (6) localização em relação à malha urbana; (7) inserção em ZEIS; (8) inserção em áreas protegidas; (9) existência de APP hídrica; (10) indício de situação de risco; (11) incidência de áreas de suscetibilidade a movimentos gravitacionais de massa e inundações; (12) traçado (vias e acesso aos lotes); (13) ocupação e definição dos lotes; (14) condição das construções; (15) infraestrutura urbana básica.

A identificação e a quantificação das experiências descritas na conceituação de território periférico e o urbanismo tático

No Brasil, historicamente, o termo “periferia” começa a ser cunhado nos anos 50 e 60, justamente o período de início mais massivo do êxodo rural para as cidades, que vai ganhar contornos de crise urbana na década de 70. Os debates sobre esse termo vão estar associados à teoria da dependência e indicar que a periferia representava áreas da cidade caracterizadas pela pobreza, precariedade e distância em relação ao centro urbano. O termo só vai ganhar força no início dos anos 90 e a partir de movimentos culturais nas áreas pobres, precárias e distantes da cidade.

Esses movimentos culturais, a exemplo do hip-hop e do rap, vão utilizar o termo periferia para além das questões ligadas à pobreza, à precariedade e à distância e, principalmente, vão dissociá-lo dos conflitos capital versus trabalho para incluir as contradições secundárias do capitalismo, a exemplo das questões eminentemente raciais, feministas, de grupos vulneráveis urbanos e outros grupos territorialistas. Essas questões eram levadas por esses grupos em oposição às contradições sociais vigentes, com críticas ao capitalismo, mas sem a pretensão de romper com os processos de produção, circulação e acumulação de capital. Eram movimentos reformistas, não revolucionários.

Tentavam estabelecer uma narrativa própria, sem a necessidade de mediadores e a partir de sua sensibilidade, da comunidade e de como esta interagira e projetava aspirações entre a população periférica. Denunciavam as condições sociais nas áreas de pobreza e identificavam a população negra como a mais discriminada socialmente. Tudo se dava em oposição às parcelas mais abastadas da população, dos bairros mais estruturados e menos precarizados da classe média alta e alta. Forma-se uma consciência periférica em torno do binômio pobreza e violência (D’ANDREA, 2020, p. 21, 22, 23, 24).

As experiências descritas neste artigo mostram que o conceito de território, como local de realização da acumulação capitalista, vai sendo mutabilizado, mas continua como o espaço da resistência e do enfrentamento às contradições geradas por essa acumulação. A financeirização do território e a implementação de projetos de reordenação urbana acirram as contradições sociais e ampliam os processos de gentrificação, criminalidade, controle dos territórios periféricos pelo capital e aumento das desigualdades sociais.

A partir dessas contradições nos territórios, os movimentos sociais de resistências que tentam articular o enfrentamento às contradições secundárias geradas pelo capitalismo, tais como a luta contra as discriminações de gênero, de etnia e de origem regional, começam a associar a periferia à cultura e à potência. Tratam-se, como dito anteriormente, de identidades singulares, secundárias, que não se baseiam necessariamente nas contradições sobre capital versus trabalho, na luta contra a apropriação da força de trabalho pelo capital, mas tentam colocar a cultura e o território como lugares de contrapontos de movimentos feministas, antirracistas, lgbtqiapn+ e outros territorialistas, e usam a comunicação, a cultura e o espaço como tripés de articulação coletiva entre as parcelas da população historicamente excluídas do mercado.

A tese é que, em determinado momento histórico, os próprios moradores da periferia passam a sistematizar os significados do território (D’ANDREA, 2020, p. 20). Levam em conta, portanto, experiências individuais e coletivas internas, às vezes díspares, às vezes comuns, e que nivelam no mesmo plano as contradições entre raça, gênero e classe. Forma-se um lugar em que gênero, raça e classe estão entrelaçados em igualdade e com códigos de linguagem que atuam num território e criam uma situação de pertencimento.

Nesta perspectiva, segundo Fabiana Silva e Dennis de Oliveira (2017, p. 45), pode-se definir o território como:

um dos espaços de conflito e também como local de construção de significados a partir das contradições entre as perspectivas dos movimentos sociais ali inseridos e os interesses dos segmentos hegemônicos, sendo que a comunicação é vista aqui como um processo não apenas de disseminação e difusão de conteúdos, mas como mecanismo

de articulação organizativa e de configuração dos sentidos (inclusive dos constitutivos das significações de territórios).

Esse conceito de território permite entender que, no espaço urbano, existem e podem coexistir territórios periféricos, com potencial político de resistência, e territórios do capital, com potencial para projetar hegemonia de grandes projetos urbanos de acumulação por despossessão. Os territórios periféricos envolveriam espaços submetidos aos efeitos do lugar na forma de racismos territoriais e vinculados aos mecanismos de reprodução das desigualdades, mas que engendram potencial de organização e luta dos movimentos sociais e outras formas de ações coletivas existentes nesses territórios. Os territórios do capital são os espaços apropriados ou em vias de apropriação pelas forças e interesses do mercado e sob os quais há coalizões ultraliberais expressas em instituições legais e normativas específicas quanto às regras de uso e de ocupação do solo urbano, em modelos de financiamento de projetos e serviços urbanos e também em narrativas.

Os territórios do capital geram e constituem permanentemente territórios periféricos ao tornarem imprescindíveis ações de acumulação por despossessão no espaço, de criminalização e de controle dos territórios pelas frações do capital. Acirram as contradições sociais inerentes ao capitalismo, como a fome, a miséria, os preconceitos e discriminações sociais, os contrastes sociais urbanos e as desigualdades, e acabam por fomentar territórios desassistidos socialmente e resistências políticas a partir desses territórios. A pobreza, a cultura e a comunicação constituem traços comuns das resistências nos territórios periféricos frente aos territórios do capital.

A cultura é o lugar comum dessas manifestações populares nos territórios periféricos, mas todas elas coexistem com uma exclusão, na produção e no consumo, desigual de bens econômicos e culturais, com uma necessidade de se satisfazer desses bens, a partir de suas condições de vida, e com um conflito de interesses com as classes mais abastadas da sociedade sobre a apropriação desses bens.

Esse embate se dá no território e opõe dois tipos de forças. O capital atua verticalmente, como força externa, ao tentar controlar o território periférico, criminalizar as forças de resistência, privatizar bens comuns e impor seus direitos e restringir os direitos dos grupos vulneráveis. Por outro lado, as classes sociais historicamente excluídas do mercado, articuladas em movimentos urbanos feministas, antirracistas, lgtqiapn+ e demais grupos vulneráveis, atuam de forma horizontal, como força interna do território periférico, a partir de suas experiências no espaço e com uma racionalidade própria.

Essa racionalidade envolve percepções políticas, sociais e culturais urbanas próprias, construídas em redes que ajudam na troca de experiências e no vínculo de solidariedade, identidade e cooperação e que ajudam a estabelecer vínculos comunitários de vivência na cidade periférica, mas não respondem às contradições principais da sociedade calcadas na extração de mais-valor da força de trabalho pelo capitalista.

Entretanto, são práticas e processos comunicativos que, ao se limitarem no território, não conseguem ultrapassar os meros vínculos sobre bandeiras objetivas do cotidiano para questionar as bases que sustentam o modo de produção capitalista: a propriedade privada dos meios de produção e a livre iniciativa e propriedade privada, a exploração do homem pelo homem, o livre comércio, a acumulação privada da riqueza e as leis econômicas do lucro máximo, da livre concorrência e anarquia na produção e da mais-valia.

Ao contrário do que sustentam Fabiana Silva e Dennis Oliveira (2017, p. 54), o discurso destes grupos expressos em publicações, vídeos e formas culturais não consegue contemplar necessariamente as aspirações das classes subalternas, da classe social que é diretamente expropriada pelo capital e desenvolve papel central na produção, a classe operária e o campesinato. É, antes de tudo, a expressão do desejo de se incorporar na sociedade capitalista, com todas as suas contradições, e da insatisfação da sua não inclusão.

Nivelar raça, gênero e classe a partir de um território é refratário à diferença, à outridade e tende sempre à hegemonia e ao universalismo. É excludente por natureza e sempre leva ao maniqueísmo e à intolerância baseados em binaridades tipo bom/mal, belo/feio, civilizado/não civilizado etc., idealismos que negam o materialismo histórico e dialético. Acaba-se dando mais

valor às questões locais, territoriais, e relegando a inserção do local no global para um segundo plano. O que significa cair na despolitização e no reformismo e colocar em segundo plano as bandeiras gerais, tais como reforma agrária, reforma urbana, luta contra a fome e a miséria e tantas outras.

Entretanto, há de se reconhecer que é nestas condições que atualmente se dão as novas formas de apropriação do espaço público por meio de autogestão alternativa ao Estado e desenvolvida por coletivos urbanos. Esses coletivos atuam de forma descentralizada, horizontal e anárquica, defendendo bandeiras em prol de uma cidade com menos pobreza, mais igualitária, com menos contrastes sociais.

A atuação dos coletivos urbanos no Brasil aparece no final dos anos 90 e início dos anos 2000, em que o espaço urbano se torna o foco das suas intervenções. Os coletivos envolvem uma rede, construída colaborativamente por inúmeras pessoas, desde a produção artística, a arquitetônica, a estudantil até a de moradores de bairros e a urbana etc., e sem lideranças aparentemente claras, com o abandono da perspectiva do poder, mas atuando no território que os circundam. Não têm vínculos assumidamente partidários e institucionais e se proclamam como autônomos e horizontais na atuação no território e no espaço urbano. Produzem trabalhos circunstanciais e fluidos, inclusive nas ideias, sem projetos a longo ou médio prazos, e utilizam linguagens multidisciplinares e participativas. Os coletivos se definem mais por suas ações do que pelos seus membros. São ações fixas e móveis, sendo que muitos coletivos agregam outros coletivos a partir de projetos em execução, produzem conexões justapostas que incidem sobre direitos urbanos, direitos ambientais e direitos humanos.

Os coletivos performam um urbanismo tático (MAZIVIERO; ALMEIDA, 2017, p. 9) como forma de insurgência urbana, que luta pelo direito à cidade a partir dos seus problemas cotidianos contemporâneos, tendo por base a ação dos coletivos urbanos. Os coletivos se apropriam do espaço urbano para construir outras experiências e quebrar o consenso dos grandes projetos urbanos mercadológicos. Atuam no micro espaço da cidade, nos bairros, e tentam adaptar respostas flexíveis e reversíveis ou ajustáveis à capacidade das mudanças dos lugares. No urbanismo tático, o elemento fundamental é a funcionalidade, bem como o potencial de organização para lutar, discutir e reivindicar políticas públicas para as comunidades da periferia (MAZIVIERO; ALMEIDA, 2017, p. 12). O urbanismo tático denuncia a tentativa de apropriação dos espaços públicos e dos territórios pelo mercado, lutando contra a transformação dos territórios periféricos em territórios do capital. A cultura funciona como o elemento de articulação política do urbanismo tático nas experiências produzidas pelos coletivos urbanos.

Entretanto, a ausência de uma perspectiva de classe mais diretamente ligada à necessidade de aliar a luta contra a fome, a miséria, os preconceitos e as discriminações sociais, a criminalidade, o desemprego à luta pela ruptura do capitalismo afasta o termo coletivo de uma estratégia urbana insurgente, o que contamina o urbanismo tático. O termo coletivo passa a ser banalizado, institucionalizado e diluído, muitas vezes até mesmo desligado da resistência à mercantilização abusiva da cidade e da luta contra os territórios do capital (CARON; COSTA, 2023).

Conclusão

Todas as questões empíricas levantadas neste artigo foram resultado de colaborações em pesquisas no âmbito do Observatório das Metrôpoles, preocupadas fundamentalmente com a relação do direito à cidade e o desenvolvimento de políticas ambientais marcadas num contexto de urbanização das favelas, de assentamentos precários e pressionadas pela estrutura fundiária concentrada e rentista e pelas desigualdades socioambientais.

A contradição visível do processo de produção, de circulação e de acumulação do capital no espaço urbano aparece nos territórios do capital e de grandes projetos urbanos. Os espaços apropriados ou em vias de apropriação pelas forças e interesses do mercado e sob os quais há coalizões ultraliberais expressas em instituições legais e normativas específicas quanto às regras de uso e de ocupação do solo urbano, com modelos de financiamento de projetos, de serviços

urbanos e de narrativas, constituem forças de exclusão social nas cidades e geram, como contrapartida, territórios de exclusão, com contradições sociais acirradas.

As pesquisas de mapeamento territorial apresentadas desvelam e mostram o potencial político dos territórios periféricos (nas suas condições de vida e nos seus aspectos materiais), pelo qual a exclusão ambiental é multidimensional e apenas uma das dimensões da “exclusão”, que é um todo. Entretanto, também revelam suas contradições.

Os territórios periféricos são espaços submetidos aos efeitos do lugar na forma de racismos territoriais e ambientais e submetidos aos mecanismos de reprodução das desigualdades geradas pela superexploração da força de trabalho e do alto custo de vida nas metrópoles brasileiras, contradição principal do processo de produção, de circulação e de acumulação do capitalismo na sua fase rentista. Engendram capacidade de resistência e de força de politização para movimentos sociais urbanos. Articulam as problemáticas principais do trabalho, da renda e do acesso às oportunidades, questões das desigualdades sociais, mas a tese da territorialidade periférica ainda peca por nivelar essas problemáticas com as problemáticas secundárias do capitalismo, como as questões de raça, de gênero e de idade (juventude) e ainda mais na identificação da relação entre segregação urbana e desigualdades sociais. Entretanto, a questão de classe tem que ser conduzida como imperativo na crítica ao capitalismo sobre pautas de gênero, de raça e de classe nos territórios e subordinando os territórios periféricos à centralidade da questão nacional (e a partir desta) e dos interesses geopolíticos do nosso Estado nacional e à ruptura do capitalismo. Caso contrário, vamos cair numa visão reformista, neoconservadora, afastar os interesses da aliança operária-camponesa, fragmentar o país e erodir nossa própria identidade nacional. E isto não interessa a ninguém, muito menos às parcelas vulneráveis da sociedade que atuam nos territórios periféricos.

Por exemplo, o território da cidadania é uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e de garantia de direitos sociais voltados às regiões mais carentes do Brasil, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania. Envolve uma articulação entre todos os entes da federação (União, Estados e Municípios) em cada território, com a participação da sociedade, na construção e aplicação de um plano de desenvolvimento e de uma agenda pactuada de ações. Entretanto, a perspectiva estratégica clara da superação do Estado burguês e do modo de produção capitalista é condição para a realização do ser humano e da superação da própria condição de cidadania, essa como conceito burguês associado à liberdade de comércio, à propriedade e ao indivíduo empreendedor (MARX, 2010). Cita-se Karl Marx (2010, p. 54):

Mas a emancipação humana só estará plenamente realizada quando o homem individual real tiver recuperado para si o cidadão abstrato e se tornado ente genérico na qualidade de homem individual na sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais, quando o homem tiver reconhecido e organizado suas forças próprias [forças próprias como forças sociais e, em consequência e, em consequência, não mais separar de si mesmo a força social na forma da força política.

A legitimidade das lutas dos movimentos sociais nos territórios periféricos deriva da ruptura com a opressão e a expropriação dos vínculos territoriais e comunitários, do fortalecimento de seus processos comunicacionais. Uma relação dialógica é produzida e revela a potência política dos territórios periféricos, mas que só conseguirá adquirir consequência se for subordinada diretamente à luta contra a extração de mais-valor da força de trabalho e na direção da conquista do poder político para a ruptura do capitalismo e da construção de uma sociedade econômica e civil alternativa ao capitalismo, o que as experiências do século XX e a China, a Coreia, o Vietnã, o Laos e a Cuba atuais muito bem mostram. Sobre a potência política dos territórios periféricos, algumas ideias podem ser retiradas de Fabiana Félix do Amaral e Silva e Dennis de Oliveira (2017).

O conceito de território da cidadania, dentro destas limitações, serve apenas para pensar uma política para os territórios periféricos. A política habitacional de Santo André é a descrição

exata de um exemplo desta política de território da cidadania para a cidade (DENALDI, 2004, p. 11). Esta política institucionalizou e ampliou a participação popular, promoveu maior integração institucional dos setores de governo com o desenvolvimento de projetos integrados. O resultado foi o aumento da eficácia das intervenções urbanísticas junto à população menos abastada da cidade.

Por exemplo, segundo Demóstenes Morais e Lívia Miranda (2022, p. 217), “os assentamentos precários e informais no Brasil constituíram as principais soluções habitacionais e de inserção urbana para a população excluída socialmente, em situação de pobreza e de subcidadania”. Esses assentamentos são prioridade de políticas habitacionais inclusivas de gênero e raça aliadas ao combate à pobreza e às desigualdades sociais.

Além da identificação e mapeamento dos territórios periféricos, as pesquisas realizadas mostram, na medida do possível, de forma sintética e quantitativa, como pode ser observado no anexo, o potencial de organização e de luta dos movimentos sociais e de outras formas de ações coletivas existentes nestes territórios. O que e como fazer em termos de estratégias, de políticas e de projetos para quebrar estes racismos e que se ajude a construir uma cultura de direito à cidade.

Apesar das limitações assinaladas, os territórios periféricos, como são espaços onde ocorrem formas de exploração e de expropriação capitalista rentista, são também incubadores de experimentos civilizatórios. Criam uma dinâmica política própria para os movimentos sociais e de todos aqueles que estão participando ativamente na organização do espaço e fazendo oposição ao atual processo de reconfiguração global e rentista do capitalismo.

Referências

Caron, D., & Costa, A. E. (2020). Urbanismo insurgente e coletivos urbanos. In VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Anais do VI Enanpur. Recuperado de <http://enanparq2020.s3.amazonaws.com/SL/21764.pdf>

Feitosa, F. d. F., Denaldi, R., Brandão, A. L., Pinho, C. M. D. de, Vasconcelos, V. V., Lisboa, F., Marques, G., Gonçalves, G., Morais, G., Frizzi, G., Petrarolli, J. G., Danna, L., Cavendish, L., Almeida, M. V. de, & Jacovine, T. (2018). Desenvolvimento e aplicação de metodologia para identificação, caracterização e dimensionamento de assentamentos precários. Governo do Estado de São Paulo.

Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, & Universidade Federal do ABC. (2018). Desenvolvimento e aplicação de metodologia para identificação, caracterização e dimensionamento de assentamentos precários. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.

D’Andrea, T. (2020). Contribuições para a definição dos conceitos periferia e sujeitas e sujeitos periféricos. *Novos Estudos*, 39(1), 19-36.

Denaldi, R. (2004). Santo André: urbanização de favelas e inclusão social. *Ambiente Construído*, 4(4), 7-20.

Feitosa, F. da F., Souza, M. C. P. de, Rudge, M. de S., & Rossi, M. T. B. (Orgs.). (2019). Metodologia para identificação e caracterização de assentamentos precários em regiões metropolitanas paulistas (MAPPa). São Bernardo do Campo, SP: Universidade Federal do ABC. Recuperado de <https://edc77e.a2cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2022/06/Sumario-Executivo-MAPPa-2019.pdf>

Harvey, D. (2003). *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola.

IPEA. (2021). *Núcleos urbanos informais – pesquisa de campo*. São Paulo: IPEA.

Krause, C. (2021). Pesquisa de núcleos urbanos informais no Brasil: uma abordagem territorial da inadequação fundiária. In Seminário Internacional Pesquisa Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: avanços e desafios. São Paulo: IPEA.

Marx, K. (2013). O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo.

Marx, K. (2010). Sobre a questão judaica. São Paulo: Boitempo.

Alheiros, M. M., Souza, M. A. A., Bitoun, J., Gonçalves, E. M., & Medeiros, S. M. G. M. (Coords.). (2003). Diagnóstico Ambiental, Urbanístico e Social dos Morros. Programa Viva o Morro. Recife: Fundação de Desenvolvimento Municipal – FIDEM.

Maziviero, M. C., & Almeida, E. (2017). Urbanismo Insurgente: ações recentes de coletivos urbanos ressignificando o espaço público na cidade de São Paulo. In XVII ENANPUR, Anais do XVII Enanpur (pp. 1-18). São Paulo: ENANPUR.

Morais, D., & Miranda, L. (2022). Democratizar as decisões para transformar estruturalmente as cidades brasileiras. In L. C. de Queiroz Ribeiro (Org.), Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos (pp. 210-227). Rio de Janeiro: Letra Capital.

Porto, M. F. de S. (2004). Saúde pública e (in) justiça ambiental no Brasil. In H. Acselrad, S. Herculano, & J. A. Pádua (Orgs.), Justiça ambiental e cidadania (pp. 119-140). Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Prefeitura do Recife. (2014). Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife. Recife: Prefeitura do Recife.

Ribeiro, L. C. de Q. (Coord.). (2009). Vulnerabilidade socioambiental das regiões metropolitanas brasileiras. Rio de Janeiro: Letra Capital.

Silva, F. F. do A., & Oliveira, D. (2017). A potência política dos territórios periféricos na metrópole de São Paulo. Polisemia, (24), 41-56.

Sousa, M. S. de, & Maia, F. J. F. Maia. (2021). A justiça ambiental na efetivação da agricultura familiar. In C. Roulhac, J. B. M. Pinto, & M. C. de A. Borges (Orgs.), Direitos sociais, culturais e ambientais: diálogos transfronteiriços em tempos de transição (pp. 259-274). Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Artigo Científico – e-metropolis, Rev. Eletrônica de Est. Urb. e Regionais | v. 15 | Ano 2024

Recebido em 5 de abril de 2023

Publicado em 18 de abril de 2024