

TRADUÇÕES

URBANIZAÇÃO PERIFÉRICA: AUTOCONSTRUÇÃO, LÓGICAS TRANSVERSAIS E POLÍTICA EM CIDADES DO SUL GLOBAL

*Teresa Pires do Rio Caldeira**

*Tradução de Giselle Mendonça Abreu**

*University of California, Berkeley, Department of City and Regional Planning, Berkeley, CA, EUA

» CALDEIRA, T. P. do R. Peripheral urbanization: autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, n. 1, p. 3-20, 2017.

Resumo

Diversas cidades ao redor do mundo foram criadas em grande parte por seus moradores, que constroem não apenas suas próprias casas, como também, frequentemente, seus bairros. Neste artigo, utilizo a noção de urbanização periférica para analisar essa forma de produzir cidades, bastante difundida no sul global. Argumento que a urbanização periférica se refere a modos de produção do espaço que (a) operam com uma temporalidade e agência específicas, (b) interagem transversalmente com lógicas oficiais, (c) geram novas práticas políticas e (d) criam cidades profundamente desiguais e heterogêneas. Argumento, ainda, que a urbanização periférica não só produz heterogeneidade dentro da cidade, à medida que se desenvolve ao longo do tempo, como também varia consideravelmente de uma cidade para outra. Construo meus argumentos por meio da justaposição de casos dissimilares de cidades do sul global. Analisar a urbanização periférica significa tanto descentralizar a teoria urbana quanto articular decisivamente uma caracterização de modos de produção do espaço que são diferentes daqueles que geraram as cidades do Atlântico norte.

Palavras-chave

Autoconstrução; Periferias; Lógicas Transversais; Urbanização no Sul Global.

» N. T - Este artigo foi publicado originalmente em 2017 sob o título “Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south” na revista *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, n. 1, p. 3-20. Foi publicado sob CC-BY-NC Creative Commons License. Meus agradecimentos à Revista e à editora Sage, que detém os direitos, pela autorização para publicar a presente tradução. O artigo é publicado aqui sem qualquer edição.

TRANSLATIONS

PERIPHERAL URBANIZATION: AUTOCONSTRUCTION, TRANSVERSAL LOGICS, AND POLITICS IN CITIES OF THE GLOBAL SOUTH

*Teresa Pires do Rio Caldeira**

*Translation of Giselle Mendonça Abreu**

*University of California, Berkeley, Department of City and Regional Planning, Berkeley, CA, USA

CALDEIRA, T. P. do R. Peripheral urbanization: autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, n. 1, p. 3-20, 2017.

Abstract

Many cities around the world have been largely constructed by their residents, who build not only their own houses, but also frequently their neighborhoods. In this article, I use the notion of peripheral urbanization to analyze this way of producing cities that is quite pervasive in the global south. I argue that peripheral urbanization refers to modes of the production of space that (a) operate with a specific temporality and agency, (b) engage transversally with official logics, (c) generate new modes of politics, and (d) create highly unequal and heterogeneous cities. I also argue that peripheral urbanization not only produces heterogeneity within the city as it unfolds over time, but also varies considerably from one city to another. I build my arguments by juxtaposing dissimilar cases from a few cities in the global south. To focus on peripheral urbanization means simultaneously to de-center urban theory and to offer a bold characterization of modes of the production of space that are different from those that generated the cities of the North Atlantic.

Keywords

Autoconstruction; Peripheries; Transversal Logics; Urbanization in the Global South.

URBANIZAÇÃO PERIFÉRICA: AUTOCONSTRUÇÃO, LÓGICAS TRANSVERSAIS E POLÍTICA EM CIDADES DO SUL GLOBAL¹

Teresa Pires do Rio Caldeira

Tradução de Giselle Mendonça Abreu

Introdução

Diversas cidades ao redor do mundo foram criadas em grande parte por seus moradores, que constroem não apenas suas próprias casas, como também, com frequência, os bairros onde vivem. Eles não fazem isso necessariamente de forma clandestina e, decerto, não de forma isolada. Durante todo o processo, há interação com o Estado e suas instituições, mas em geral de forma transversal. Embora tenham planos e preparem com cuidado cada etapa, suas ações costumam escapar ao enquadramento do planejamento oficial. Eles operam dentro de mercados capitalistas de terra, crédito e consumo, mas quase sempre em nichos especiais, relevados pela lógica dominante do mercado imobiliário formal, do sistema financeiro e da circulação de mercadorias. No processo de construção da casa/cidade, muitos se transformam em cidadãos e agentes políticos, tornam-se fluentes no discurso dos direitos e reivindicam as cidades como suas. Neste artigo, refiro-me a esse modo de fazer cidades como *urbanização periférica*.

1. Este artigo foi construído ao longo de um tempo considerável. Sua primeira encarnação foi apresentada na conferência *Peripheries: Decentering Urban Theory*, que James Holston e eu organizamos na Universidade da Califórnia, em Berkeley, em 2009, com apoio do Global Metropolitan Studies e em colaboração com o Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona. Outra versão foi apresentada na Universidade de Stanford, no *workshop* “Decentering Urban Theory: Peripheries, Urbanization and Popular Participation”, em 2013. Finalmente, uma versão posterior foi apresentada como LSE Cities Lecture em outubro de 2014. Agradeço aos participantes desses eventos por seus comentários, especialmente a James Holston, James Ferguson, Thomas Blom Hansen, Ricky Burdett e Austin Zeiderman. Agradeço também a Ayfer Bartu Candan, Asher Ghertner, Carter Koppelman, Miguel Pérez, Alex Werth, aos meus alunos que ao longo dos anos se envolveram comigo em discussões sobre periferias e aos meus colegas e colaboradores Gautam Bhan, Kelly Gillespie e AbdouMaliq Simone. Por fim, gostaria de agradecer aos três pareceristas anônimos da revista *Environment and Planning D: Society and Space* por seus comentários perspicazes, à Giselle Mendonça Abreu pela excelente tradução e à Bianca Tavolari pela intermediação.

Utilizo a noção de urbanização periférica para criar um espaço de problematização que nos permita investigar lógicas de produção do urbano que diferem daquelas do Atlântico norte. Eu a utilizo como um meio de explorar processos tanto de formação socioespacial como de teorização. Minha intenção é ir além da desconstrução das narrativas sobre processos de urbanização originárias do norte – já articulada por uma série de críticas (Robinson, 2002; Roy, 2009; McFarlane, 2008; Mbembe; Nuttall, 2004; Watson, 2009) – e, em resposta a Mbembe e Nuttall (*ibid.*, p. 352), trabalhar com novos arquivos. A intenção é oferecer uma caracterização e uma teorização alternativas de um modo de produção do espaço que é predominante nas cidades do sul global.

Diversos autores já trabalharam com as noções de periferia e urbanização periférica para analisar as cidades do sul global. Trabalho em diálogo com eles e cito muitos de seus trabalhos ao longo deste artigo. No cerne de minha contribuição estão dois argumentos. Primeiro, proponho que a urbanização periférica consiste em um *conjunto de processos inter-relacionados*. Ela se refere a modos de produção do espaço urbano que (a) operam com uma temporalidade e agência específicas, (b) interagem transversalmente com lógicas oficiais, (c) geram novos modos de política por intermédio de práticas que produzem novos tipos de cidadãos, reivindicações, circuitos e contestações, e (d) criam cidades profundamente desiguais e heterogêneas. Em segundo lugar, argumento que a urbanização periférica não só produz heterogeneidade dentro da cidade, à medida que se desenvolve ao longo do tempo, como também *varia consideravelmente de uma cidade para outra*. Assim, o modelo de urbanização periférica deve permanecer aberto e provisório para dar conta de variações e das maneiras pelas quais a produção das cidades que ele caracteriza está em constante transformação.

É importante ressaltar que a urbanização periférica não implica necessariamente o crescimento das cidades em direção às suas periferias geográficas. Em outras palavras, *ela não se refere simplesmente a uma localização espacial na cidade – suas margens –, mas sim a uma forma de produzir espaço que pode estar em qualquer lugar*.² O que torna esse processo periférico não é sua localização física, mas o papel crucial dos residentes na produção do espaço e como tal modo de urbanização se desenvolve lentamente, de forma transversal em relação às lógicas oficiais e em meio a contestações políticas.

Definitivamente, não afirmo que a urbanização periférica seja o único modo de produção do espaço urbano em operação nas cidades do sul global. Tampouco

2. O termo “periférico” também não se refere a relações macro de desenvolvimento desigual, como na teoria dos sistemas-mundo.

que exista um modelo unificado de “urbanismo do sul”. De fato, os casos que analiso a seguir, muito diferentes entre si, demonstram exatamente o oposto, ou seja, que a urbanização periférica se desenvolve de maneiras bastante variadas. O que afirmo é que a urbanização periférica é muito difundida, com ocorrência em muitas cidades do sul, independentemente de suas diferentes histórias de urbanização e especificidades políticas. Sustento também que é necessário entender a urbanização periférica como um conjunto de processos inter-relacionados para formular não apenas análises e teorias mais efetivas, mas também melhores práticas urbanas e de planejamento.

Construo meus argumentos por meio da justaposição de casos dissimilares de cidades do sul global. Baseio-me sobretudo em minha própria pesquisa de longo prazo em São Paulo, relacionada a outros casos de urbanização periférica. A escolha dos casos foi guiada por algumas razões. Em primeiro lugar, eles já haviam sido cuidadosamente analisados, em sua maioria por pesquisadores baseados nessas cidades. Portanto, eles representam novos arquivos, trazendo para a discussão um conhecimento robusto produzido com base em perspectivas de fora do Atlântico norte. Normalmente, esses estudos circulam em meio ao contexto nacional em que foram produzidos, mas não são considerados por acadêmicos do norte ou pesquisadores que trabalham em outras partes do sul global. Dialogar com esses estudos, rompendo suas barreiras nacionais e seu isolamento do norte, é um passo necessário para criar teorias urbanas que possam dar conta de modos de urbanização cuja lógica é diferente daquela das cidades industriais do norte. É levar a sério a ideia de pensar com sotaque (Caldeira, 2000: Introdução). Em segundo lugar, as cidades selecionadas são muito diferentes umas das outras, suas histórias são bem conhecidas e suas singularidades podem ser claramente contextualizadas, o que me permite considerar como histórias distintas podem levar a resultados semelhantes. Terceiro, esses casos indicam transformações importantes em processos de urbanização periférica, apontando para futuros diferentes.

Concebo minha análise como uma justaposição, um tipo de comparação. Vários estudiosos têm insistido na importância da comparação em estudos urbanos, especialmente quando nos afastamos dos modelos do Atlântico norte (McFarlane, 2010; Robinson, 2011, 2016; Ward, 2010). O principal motivo para escolher a justaposição é enfatizar a lógica qualitativa que ancora minha abordagem, uma lógica padrão entre antropólogos e etnógrafos. Trabalhar com a *justaposição de casos dissimilares* significa usar a diferença e o estranhamento como modos de análise e crítica, uma perspectiva que pode remontar às práticas das vanguardas artísticas europeias do início do século XX e, mais tarde, à crítica da antropologia na década de 1980 (Clifford, 1981; Marcus; Fischer, 1986). Esse uso da justaposição opera com

uma lógica qualitativa (analítica) que não se alinha com a lógica estatística usada por muitos comparativistas (Small, 2009; Yin, 2003). Ela não busca o representativo, típico, similar ou repetitivo. Em vez disso, procede de forma indutiva, explorando as condições diferenciais e internas dos casos, em busca de ampla gama de variações e visando à saturação (Small, 2009). A justaposição de casos dissimilares, localizados e historicizados, reunidos para iluminar uns aos outros, desestabiliza visões e generalizações não questionadas e abre novas possibilidades de compreensão (Simone, 2004).³

Assim, a seguir, justaponho análises de Istambul, Santiago e São Paulo (com considerações adicionais sobre a Cidade do México e Nova Délhi), explorando suas diferentes configurações para ancorar meus argumentos sobre urbanização periférica. Primeiro, analiso cada uma das quatro dimensões inter-relacionadas da urbanização periférica e, na sequência, discuto algumas de suas transformações recentes. Ao longo da análise, construo um modelo baseado na exploração de diferenças, insistindo em que, embora possamos identificar processos de urbanização periférica em muitas cidades, cada iteração é particular e deve ser analisada como tal. O desafio da análise é, portanto, desenvolver um modelo, urbanização periférica, que articule características gerais e, ao mesmo tempo, permaneça aberto e provisório para dar conta das maneiras pelas quais os modos de operação que ele caracteriza variam e se transformam constantemente.

Agência e temporalidade

A urbanização periférica tem uma forma particular de agência. Os moradores são agentes da urbanização, e não simplesmente consumidores de espaços desenvolvidos e regulados por outros. Eles constroem suas casas e cidades passo a passo, de acordo com os recursos que conseguem reunir a cada momento, em um processo geralmente denominado *autoconstrução* na literatura brasileira e na latino-americana. Cada etapa envolve considerável dose de improvisação e bricolagem; estratégias e cálculos complexos, além de imaginação constante de como seria uma boa casa (Holston, 1991). Às vezes, os residentes dependem do próprio trabalho; com frequência, também contratam a mão de obra de outras pessoas. Seus espaços estão sempre em construção. Assim, a urbanização periférica tem também uma temporalidade particular: as casas e bairros crescem pouco a pouco, em processos de longo prazo de incompletude e de melhoria contínua comandados pelos próprios moradores. A urbanização periférica não envolve espaços já prontos, que

3. A análise de AbdouMaliq Simone no livro *For the city yet to come* (2004) é um exemplo brilhante dessa prática de pensar com casos dissimilares.

podem ser consumidos como produtos acabados antes mesmo de serem habitados. Em vez disso, ela gera espaços que nunca estão completamente concluídos, que são constantemente alterados, expandidos e aprimorados.

Evidentemente, as cidades estão sempre se transformando. Porém, as periferias mudam de acordo com uma lógica própria: lenta, progressiva e não uniforme⁴. Por longos períodos, as pessoas habitam espaços claramente precários e inacabados, mas com a expectativa, muitas vezes concretizada, de que eles melhorarão e um dia se parecerão com partes mais ricas da cidade. As paisagens periféricas são marcadas por construções e reformas, resultando em um conjunto de casas e infraestrutura com níveis variados de finalização e aprimoramento. As áreas mais antigas estão em melhor situação; as áreas mais novas são mais precárias em termos de infraestrutura, serviços e características das casas. Como resultado desse padrão, a urbanização periférica produz paisagens bastante heterogêneas.

As transformações são expressas simultaneamente nas condições do espaço urbano e das casas. À medida que o bairro cresce e a população aumenta, as ruas são pavimentadas; chegam água, eletricidade e esgoto; e o comércio local se expande. Com o tempo, as fachadas são aprimoradas, as casas são ampliadas e, sobretudo, os espaços são constantemente redecorados, como indicado na Figura 1. Apesar da indiscutível precariedade e da persistência da pobreza, os processos de transformação das áreas periféricas oferecem um modelo de mobilidade social, pois se tornam a expressão material de noções de progresso (Bonduki; Rolnik, 1979; Caldeira, 1994; Holston, 1991; Holston; Caldeira, 2008).

No entanto, à medida que as periferias melhoram, elas podem se tornar inacessíveis para os moradores mais pobres. Assim, a urbanização periférica é um processo que está sempre sendo deslocado, reproduzido em outro lugar onde a terra é mais barata, porque é mais precária ou de difícil acesso. Isso impõe desafios metodológicos para o estudo da urbanização periférica. Para captar sua temporalidade, ela precisa ser estudada ao longo do tempo. Para captar sua reprodução contínua, ela precisa ser estudada através do espaço, em diferentes locais. Isso fica especialmente evidente nas análises de Ahonsi (2002) sobre Lagos, na de Duhau (2014) sobre a Cidade do México e na de Holston (2008) e minha (Caldeira, 2000) sobre São Paulo. Os estudos que analisam um único local deixam de captar a reprodução lateral das periferias, obtendo apenas a imagem da melhoria (se o foco for uma área mais antiga) ou da precariedade (se o foco for uma área mais nova). As periferias precisam ser estudadas ao longo do tempo e através do espaço, em

4. Às vezes, uso o termo “periferias” para me referir aos espaços produzidos pela urbanização periférica.

diferentes locais. Somente assim é possível captar os processos simultâneos de melhoria e reprodução da desigualdade e da precariedade.



1980



1989



Late 1990s



2015

Figura 1. A autoconstrução no Jardim das Camélias, São Paulo

Fotos tiradas da mesma varanda ao longo de um período de 35 anos. Fotos da autora.

Lógicas transversais

As periferias são espaços que não raro desestabilizam lógicas oficiais – por exemplo, as da propriedade legal, do trabalho formal e da regulamentação estatal. Entretanto, não contestam essas lógicas diretamente, mas operam com elas de maneira transversal. Isto é, ao se envolverem com diversas questões de legalização, regulamentação, ocupação, planejamento e especulação, as periferias redefinem tais lógicas e, ao fazê-lo, geram formas heterogêneas de urbanização, com consequências políticas notáveis. As cidades que passaram por uma urbanização periférica costumam ser marcadas por significativa desigualdade espacial e social. Contudo, em decorrência desses engajamentos transversais, as desigualdades nem sempre podem ser mapeadas por meio de simples oposições dualistas, como regulamentado *versus* não regulamentado, residências legais *versus* favelas, formal *versus* informal etc. Em vez disso, essas cidades exibem múltiplas formações de desigualdade, em que categorias como “formal” e “regulamentado” são instáveis e

mudam constantemente. Portanto, temos de deixar de lado a noção de informalidade (e o raciocínio dualista que ela implica) e pensar em termos de lógicas transversais para compreender essas formações urbanas complexas que são inerentemente instáveis e contingentes.

Periferias são improvisadas. Mas o fato de haver considerável dose de improvisação não significa que elas sejam totalmente não planejadas e caóticas ou ilegais e não regulamentadas. A urbanização periférica não pressupõe ausência de Estado ou de planejamento, mas sim um processo no qual cidadãos e governos interagem de formas complexas. Embora os moradores sejam os principais agentes da produção do espaço, o Estado está presente de várias maneiras: ele regula, legisla, elabora planos, fornece infraestrutura, faz políticas e aprimora os espaços. Porém, sua ação com frequência se dá a posteriori, modificando espaços já construídos e habitados.

Muitos espaços periféricos e autoconstruídos envolvem grande esforço de planejamento. Nezahualcóyotl (ou Ciudad Neza), na Região Metropolitana da Cidade do México, por exemplo, foi construída seguindo um sistema de ruas ortogonais (*grid*), assim como muitas outras áreas periféricas em toda a América Latina. Ciudad Neza foi planejada por uma incorporadora na década de 1960, com 150 mil lotes habitacionais uniformes, ainda que parcelados irregularmente, que foram então construídos pelos moradores (Duhau, 1998; 2014). De fato, inúmeros bairros em periferias foram construídos e vendidos por loteadores com base em planos claros e padrões legais. Contudo, sua criação, desenvolvimento e comercialização em geral envolvem várias camadas de irregularidade – às vezes bastante difíceis de desvendar – e diversas rodadas de negociação entre os agentes envolvidos no processo, inclusive o Estado (Azuela de la Cueva, 1987; Castillo, 2001; Duhau, 1998; 2014; Gilbert; De Jong, 2015; Jones; Ward, 1998). No caso da Região Metropolitana da Cidade do México, uma origem comum de irregularidades é a criação de loteamentos em terras de *ejido*, que foram distribuídas a camponeses sem terra para serem mantidas em posse comum após a Revolução Mexicana e cuja venda, arrendamento ou aluguel é ilegal.

Há amplo consenso na literatura sobre habitação no sul global de que tanto a irregularidade como a ilegalidade são os meios mais comuns pelos quais pessoas de baixa renda se estabelecem nas cidades e as urbanizam. Frequentemente, essas são as únicas opções disponíveis para que os pobres se tornem habitantes das cidades, uma vez que o mercado de habitação formal não é acessível e a produção de habitação social pública não é suficiente. As condições de irregularidade com relação à posse da terra e à construção variam muito (Bhan, 2016; Holston, 2008; Payne; Durand-Lasserve, 2012; Varley, 2002): vão desde a grilagem de propriedade

privada até a falta de licenças oficiais; desde a corrupção na alocação de terras de propriedade coletiva até o não cumprimento dos regulamentos municipais; desde disputas sobre o parcelamento de terras indígenas até a apropriação de áreas de proteção ambiental para construções privadas. Além das irregularidades relacionadas à terra, há outras associadas à construção. Autoconstrutores e loteadores buscam seguir as leis e regulamentos municipais, mas com frequência fazem isso de forma inconsistente. Embora haja irregularidades em relação à posse da terra, ao uso da terra e à construção em áreas periféricas, elas não são necessariamente ilegais nem invadidas⁵. Ainda que existam muitos assentamentos informais em áreas periféricas que são construídos em terras invadidas, uma proporção significativa dos autoconstrutores de fato paga e tem direito a seus lotes. Em São Paulo, por exemplo, 80% dos moradores da periferia têm reivindicações legítimas de propriedade (Holston, 2008).

No entanto, a legalidade é uma questão complexa. Holston (2008) mostra que, no Brasil, a ilegalidade é uma condição comum dos padrões de urbanização dos grupos de baixa renda porque é um método dominante de regramento, válido para ricos e pobres, não porque os pobres tendam à marginalidade e à precariedade. Além disso, quando há ilegalidade, geralmente não é porque os moradores tomaram terras que não são suas, mas sim porque foram enganados por grileiros ou porque mudanças legislativas tornaram ilegal o que antes era aceitável. Kuyucu (2014) mostra que, em Istambul, o uso da ambiguidade jurídica e da arbitrariedade administrativa por atores públicos e privados foi fundamental para a constituição de um regime de propriedade privada que ancora um mercado capitalista de terras e a remoção de assentamentos informais conhecidos como *gecekondu*.

Seja qual for o caso, o que esses e outros estudos demonstram é que a situação legal dos bairros construídos pela urbanização periférica está frequentemente sujeita a transformações. Os moradores apostam na possibilidade de legalização e regularização e, na maioria das vezes, conseguem ver isso concretizar-se ou convivem com as consequências de uma irregularidade persistente. Portanto, há também uma temporalidade relacionada à legalização. No início da década de 1970, Nezhualcóyotl tornou-se objeto do primeiro projeto de regularização fundiária em larga escala dos governos federal e estadual do México (Duhau, 2014). Hoje, a maioria dos países latino-americanos tem grandes programas de regularização de terras urbanas e a questão da política fundiária é fundamental para as agendas de

5. Embora a terminologia não seja muito precisa, as residências construídas em terras invadidas às quais os moradores não têm direito de propriedade costumam ser designadas por palavras especiais, como “favelas”, “invasões”, “acampamentos” etc.

pesquisa de várias instituições (Smolka; Mullahy, 2010). Entretanto, estudos mostram igualmente que o próprio Estado é responsável por gerar e recriar a irregularidade e a ilegalidade, pois aprova leis e planos diretores que alteram o status de terras e construções, transformando o irregular em regular e vice-versa (para Délhi, consultar Bhan, 2016). Uma única lei de zoneamento pode tornar toda uma área irregular ou legalizá-la da noite para o dia. É óbvio que essas mudanças geram intensas lutas políticas, uma vez que têm repercussões imediatas em termos de lucratividade dos imóveis e deslocamento dos moradores.

Os processos de regularização ajudam a iluminar tanto a troca constante entre os autoconstrutores e o Estado como a lógica de planejamento que lhe é implícita. O caso de São Paulo ilustra esse ponto. Durante o período de maior expansão da cidade, entre 1950 e 1970, loteadores privados construíram empreendimentos em áreas distantes, deixando vastas extensões de terra vazias entre os novos empreendimentos (Caldeira, 2000; Camargo et al., 1976). Eles criaram estradas de terra e linhas de ônibus para conectar à cidade os novos loteamentos, geralmente irregulares, vendidos a trabalhadores que tentavam evitar aluguéis exorbitantes. A expectativa dos moradores e dos loteadores – quase sempre concretizada – era de que o Estado acompanhasse e implementasse a infraestrutura necessária. Quando isso acontecia, os loteadores começavam a vender os terrenos que a princípio haviam deixado de lado, beneficiando-se da valorização proporcionada pela melhoria das condições de infraestrutura e da urbanização anterior. O mesmo aconteceu como resultado de programas governamentais de regularização/legalização de terras. Essas práticas deram início a ciclos de loteamento/regularização/valorização de terras que envolveram o Estado, investidores e cidadãos. No processo, os planejadores e as agências estatais agiram rotineiramente a posteriori, de uma forma que beneficiou os loteadores privados, melhorou os bairros e consolidou os direitos dos moradores. Podemos reconhecer a mesma lógica nos programas de regularização fundiária e urbanização de favelas.

Por fim, as lógicas transversais da urbanização periférica aparecem em relação a consumo e crédito. A autoconstrução envolve um consumo substancial relacionado à aquisição de materiais de construção e eletrodomésticos, móveis e itens de decoração. Os autoconstrutores, contudo, de modo geral não têm acesso ao crédito de instituições formais, como bancos e o Estado, para financiar a aquisição de terrenos ou a construção de casas. Há crédito, mas ele vem de loteadores, comerciantes e lojas de departamento populares, quase sempre com taxas de juros muito altas. Tudo acontece em uma espécie de mercado alternativo especializado nas necessidades da população urbana de baixa renda e que escapa de algumas lógicas oficiais dominantes. Mantidos nesse mercado, o terreno urbano e a moradia permanecem relativamente baratos e acessíveis.

Experimentos em política e democracia

As condições em permanente transformação nas periferias, assim como as configurações tanto de melhoria quanto de reprodução da desigualdade que as acompanham, envolvem os agentes que produzem o espaço urbano em relações políticas complexas. A urbanização periférica acarreta novas práticas políticas que produzem novos tipos de cidadãos, reivindicações e contestações. Tais práticas políticas estão enraizadas na própria produção do espaço urbano – principalmente o espaço urbano residencial – e suas qualidades, deficiências e práticas (Caldeira, 2015). As condições instáveis de posse, a presença enviesada do Estado, a precariedade das infraestruturas, a exploração por loteadores e comerciantes, o abuso constante dos moradores pelas instituições da ordem, como a polícia, e vários processos de estigmatização e discriminação contra os moradores fazem das periferias espaços de invenção de novas práticas democráticas. Às vezes, as relações políticas que se desenvolvem nesses espaços são bastante clientelistas. Em muitos outros casos, entretanto, elas se tornam o que James Holston (2008) chama de “espaços de cidadania insurgente”. Em diversos lugares do mundo, movimentos sociais e organizações de base de periferias têm criado novos discursos de direitos e articulado demandas que estão na origem do surgimento de novas cidadanias, da formulação de novas constituições, da experimentação com novas formas de administração local e da invenção de novas abordagens de política social, planejamento, legislação e participação cidadã (Holston, 2009). Eles também se transformaram ao longo do tempo e foram presença importante nos protestos que encheram as ruas de várias cidades nos últimos anos, como Istambul (El-Kazaz, 2013; Tugal, 2013), São Paulo (Caldeira, 2013; 2015) e Cairo (Ismail, 2014).

Esses movimentos sociais decerto geraram mudanças na vida cotidiana e nas qualidades do espaço urbano, pois forçaram sua melhoria. Mas também têm produzido transformações políticas profundas. Eles utilizam a materialidade dos espaços de moradia para ancorar movimentos que geram novas subjetividades políticas e expõem as desigualdades que sustentam a reprodução da urbanização periférica e os limites dos arranjos políticos dominantes. No processo, têm aberto novos espaços de experimentação que transformaram substancialmente o caráter da esfera pública em suas sociedades.

Heterogeneidade

Assim, a urbanização periférica é um processo por meio do qual os moradores se envolvem em modos de produção do espaço que os constituem simultaneamente como novos tipos de moradores, consumidores, sujeitos e cidadãos urbanos. As áreas produzidas pela urbanização periférica são dinâmicas, criativas e

transformadoras, como AbdouMaliq Simone (2004; 2010; 2014) tem demonstrado insistentemente. Esse envolvimento, por mais transformador que seja, obviamente não é capaz de apagar a distância que separa as periferias e seus moradores de outros espaços e grupos sociais – uma distância que tem sido constantemente recriada e com frequência ampliada, tanto em termos da disparidade de qualidade dos espaços urbanos como da renda e dos recursos dos grupos sociais. As periferias são, sem dúvida, estruturadas pela desigualdade. Elas são pobres, precárias, discriminadas e não raro violentas. No entanto, não são pobres e precárias de forma homogênea; e, de maneira geral, estão muito melhores do que eram no passado. Seu dinamismo inerente e seu padrão de transformação complicam narrativas de desigualdade socioespacial.

Com o tempo, a urbanização periférica gera espaços urbanos heterogêneos. Isso é especialmente evidente na América Latina, onde esse modo de produzir a cidade tem prevalecido por mais de cinquenta anos. Diversos estudos demonstram que, à medida que crescem e melhoram, a heterogeneidade social e espacial dos bairros periféricos aumenta de forma gradual e persistente. Porém, como cada área tem uma dinâmica própria – e como os serviços e a infraestrutura chegam a elas em momentos diferentes e dependendo de várias condições, incluindo o nível e a persistência da organização política de seus moradores –, o resultado é que as áreas que eram relativamente homogêneas cinco décadas atrás agora são bastante heterogêneas. São Paulo é um bom exemplo, conforme demonstrado pelo contraste entre uma análise produzida em 1977 pela Seplan, a então Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, e duas análises recentes usando dados do Censo de 2010, realizadas por Nery no NEV-USP (2014) e Marques (2015). Enquanto o estudo da Seplan revelou uma periferia homogênea e vasta, os estudos mais recentes mostraram uma cidade que é uma espécie de colcha de retalhos.

Desde meados do século XX, a urbanização periférica tem oferecido aos moradores pobres das metrópoles do sul global oportunidades de habitar essas cidades, ao manter mercados e espaços alternativos nos quais a moradia e a vida urbana são precárias, mas acessíveis. Embora esse modo de urbanização ainda prevaleça em várias cidades, em outras ele está começando a revelar seus limites. Ao mesmo tempo, algumas intervenções governamentais no mercado imobiliário destinadas a expandir a habitação de baixa renda aumentaram a disponibilidade de moradia para os mais pobres e afetaram a dinâmica da autoconstrução. Na parte restante deste artigo, discuto alguns casos que apontam para transformações nos processos de urbanização periférica. A análise é orientada pela seguinte questão: Que condições permitem a melhoria contínua dos espaços urbanos periféricos e, concomitantemente, preservam a capacidade dos pobres de habitar esses espaços

e as metrópoles que eles constroem? Ao que parece, há duas condições fundamentais: a forte organização dos moradores e o engajamento de Estados determinados a se comprometer com princípios de justiça social.

Criação de novos mercados de terras

Vou começar por Istambul. Embora seja um caso exemplar de urbanização periférica, essa cidade também ilustra com clareza a tendência atual de apagamento dos tipos de espaço e moradia construídos por meio da autoconstrução na última metade de século. Minha discussão sobre Istambul baseia-se especialmente nos trabalhos de Balaban (2011), Bartu Candan e Kolluoğlu (2008), El-Kazaz (2013), Keyder (2005), Kuyucu (2014), Kuyucu e Ünsal (2010) e Tugal (2013). À medida que a população da cidade aumentou exponencialmente a partir da década de 1950, os novos migrantes foram incorporados por meio de um mecanismo duplo – emprego e moradia – que implicava sua integração nas redes de sociabilidade locais e nas políticas locais. Os migrantes que chegaram à cidade se estabeleceram no que ficou conhecido como *gecekondu*. Esses assentamentos foram erguidos em terras que antes eram distantes, mas que hoje estão localizadas em áreas totalmente urbanizadas da cidade. Tais construções eram ilegais, resultantes de invasões do que costumava ser terra pública. Conforme se estabeleciam nessas áreas e edificavam suas casas passo a passo, os novos habitantes se envolviam em redes que, ao mesmo tempo, aumentavam suas chances de conseguir um emprego, forneciam uma base de apoio local e, por fim, garantiam a legalização de suas terras. Isso aconteceu principalmente a partir da década de 1970, quando regimes populistas organizaram esses bairros, trocando votos pelo fornecimento de infraestrutura e títulos de propriedade. Como consequência, Keyder explica,

o ciclo de vida de um bairro de autoconstrutores era tal que, após algumas eleições, ele poderia se tornar uma área de prédios de apartamentos de vários andares... A política urbana era a arena natural na qual os imigrantes se engajavam; eles elegiam e apoiavam políticos que podiam prometer retornos locais com credibilidade. Os imigrantes se tornaram cidadãos por meio de sua fidelidade ao espaço de residência (2005, p. 126-127, tradução livre).

Entretanto, essa história de sucesso também teve efeitos contraditórios. Como aqueles que ocuparam terras públicas obtiveram títulos de propriedade ou concessão de uso (títulos “*tapu tahsis*”; cf. Kuyucu, 2014, p. 10), uma considerável porção de terra que havia sido mantida fora do mercado capitalista foi incorporada a ele. As primeiras consequências dessa mudança foram sentidas pelas novas gerações de migrantes para a cidade. Incapazes de encontrar terrenos fáceis para reproduzir o

mesmo processo de urbanização periférica, eles se tornaram locatários de construções de dois e três andares pertencentes à geração anterior de migrantes. Isso gerou um antagonismo significativo entre os dois grupos, transformando a dinâmica social nos *gecekondu* (Balaban, 2011; Keyder, 2005).

Mas essa foi apenas a primeira onda de mercantilização da terra em Istambul. A segunda e mais agressiva, que surgiu mais recentemente, ainda está se desenrolando. À medida que Istambul se juntou às cidades com ambição de se tornarem “cidades globais”, e com o aumento da pressão das incorporadoras imobiliárias pelo acesso à terra, o Estado abandonou sua tolerância anterior com a ocupação de terras públicas e sua prática de privatizá-las em negociações eleitoreiras. Em vez disso, contribuiu ativamente para a destruição dessas áreas e para sua transferência para incorporadoras privadas. Há vários processos envolvidos. Por um lado, a terra é vendida atualmente com lucro para grandes incorporadoras em um processo de cercamento do espaço urbano (Balaban, 2011), transferência de propriedade (Kuyucu e Ünsal, 2010) e remoção da população. Além disso, à medida que empreendimentos de torres de alto padrão mudam radicalmente a paisagem da cidade, as incorporadoras chegam às antigas áreas de *gecekondu* para comprar as casas dos moradores e expulsá-los desses bairros que hoje se encontram numa localização desejável.

Porém, ainda há outros modos mais agressivos de conversão de áreas de *gecekondu*. Um dos mais importantes, apoiado por uma nova legislação, consiste em grandes projetos liderados pelo Estado que identificam essas áreas como “zonas de transformação urbana” a serem desocupadas para serem então convertidas em outros usos de alto padrão e lucratividade. Essa designação permite aos órgãos estatais remover as famílias de *gecekondu*s, que são realocadas em moradias situadas em áreas mais remotas. Analisando o andamento dessas zonas de transformação, Kuyucu (2014) mostra como modos flexíveis e ambíguos de ocupação da terra são convertidos em propriedade legal a ser usufruída pelo desenvolvimento imobiliário por meio de processos que operam explorando a ambiguidade legal e a arbitrariedade do Estado incorporadas na nova legislação. Embora a conversão, nesse caso, claramente legalize o ilegal, como é comum nos processos de urbanização periférica, a conversão legal não beneficia mais os autoconstrutores, que são forçados a deixar as áreas que ocupavam.⁶

6. Podemos nos sentir tentados a usar o rótulo “gentrificação” para descrever os processos de requalificação de terras em andamento em Istambul. Os pesquisadores turcos que têm analisado tais processos tendem a não usar esse termo. Em vez disso, eles falam sobre cercamento (*enclosure*) do espaço urbano (Balaban, 2011), transferência de propriedade (Kuyucu e Ünsal, 2010), institucionalização de regimes de propriedade privada (Kuyucu, 2014) e exclusão social (Keyder, 2005). Assim, embora não

Assim, a urbanização periférica em Istambul garantiu a mobilidade e a integração social de uma geração de migrantes. Se, por um momento, essa incorporação foi garantida por uma configuração que manteve as terras urbanas fora do mercado capitalista formal e o Estado ao lado de novos habitantes pobres da cidade, a transformação desse arranjo – o desinteresse do Estado em buscar alternativas de moradia popular, o apoio a projetos que removem os *gecekondu* disponíveis e a pressão mais forte para a incorporação de terras a um mercado imobiliário de alto padrão – está não apenas modificando e destruindo antigas periferias, como também constituindo um novo regime de propriedade privada (Kuyucu, 2014) e tornando a terra urbana inacessível aos novos migrantes, que passam a ser locatários ou a ocupar áreas mais remotas, reproduzindo a periferia em outros lugares. Os protestos de 2013 expressaram de forma significativa o ponto culminante da insatisfação dos cidadãos com tais “transformações urbanas” e o projeto de cidade que elas representam (El-Kazaz, 2013; Tugal, 2013).

Embora eu não tenha espaço para analisar outros casos de constituição de mercados de terras, quero mencionar que Nova Délhi apresenta tendências surpreendentemente semelhantes às de Istambul (Bhan, 2016; Ghertner, 2015). Em Délhi, como acontece também em outras metrópoles do sul global, processos como despejos de assentamentos previamente aceitos, fechamento ou privatização de terras públicas ou comuns, agregação de terras urbanas em periferias periurbanas, às vezes por meios violentos, e sua incorporação em mercados formais de propriedade, assim como o uso da força do Estado para liberar terras para o desenvolvimento privado, minam as possibilidades de continuidade da urbanização periférica. Tais processos provocam remoções impulsionadas pelo mercado e impedem a formação de mercados e espaços alternativos para a moradia dos pobres (Ghertner, 2014; Balaban, 2011; Kuyucu e Ünsal, 2010; Keyder, 2005).

Expansão da habitação social

O caso de Santiago, no Chile, outra metrópole moldada pela urbanização periférica, também revela mudanças profundas nesse modo de produção do espaço. Em particular, ele foi transformado por meio da repressão e da adoção de políticas neoliberais que tornaram o país um caso de “*best practice*” para a provisão

abordem a discussão diretamente, parece que estariam de acordo com o argumento de Ghertner (2014) de que a teoria da gentrificação não deve ser estendida ao sul global. De fato, as premissas dessa teoria são baseadas nos casos euro-americanos de sociedades pós-industriais com regimes de propriedade privada bem estabelecidos. Quando transferida para contextos diferentes, nos quais a dinâmica principal pode ser exatamente a constituição de tais regimes, a noção de gentrificação pode “reduzir a clareza analítica” dos estudos (Ghertner, 2014, p. 1556).

de moradia social. Assim, apesar de fortes intervenções estatais estarem na base de tais mudanças nas práticas de urbanização periférica, elas são bem diferentes daquelas de Istambul. Em Santiago, a urbanização periférica não foi interrompida por intervenções nos mercados de propriedade privada ou por ambições de status de “cidade global”, mas sim por um tipo de política estatal, iniciada pelo regime militar, que transformou a moradia para os pobres em uma mercadoria acessível (ainda que de qualidade muito baixa), a ser adquirida legalmente em áreas providas de serviços e infraestrutura.

Minha discussão sobre o caso chileno baseia-se especialmente em Ducci (1997), Gilbert (2002, 2004a, 2004b), Murphy (2014), Rodríguez e Sugranyes (2005), Rodríguez e Rodríguez (2009), Salcedo (2010) e Zarricueta (2011). Apesar de Santiago ter crescido imensamente na segunda metade do século XX, como Istambul e São Paulo, sua taxa de crescimento populacional diminuiu para menos de 1% ao ano. Não é mais uma cidade precária, pois a distribuição da infraestrutura urbana, como água, esgoto e eletricidade, tornou-se basicamente universal. Na década de 1960, a ocupação de terras públicas em áreas distantes era o modo predominante de acesso à moradia para os pobres, e o governo não demorou muito para promover melhorias nessas áreas. O governo de Eduardo Frei (1964-1970) iniciou programas grandiosos de regularização de terras e construção de moradias, intensificados pelo presidente socialista Salvador Allende (1970-1973). As invasões organizadas de terras públicas se multiplicaram e ambos os governos “aumentaram seu apoio aos pobres organizados para operações de ocupação” (Salcedo, 2010, p. 94), ao mesmo tempo que tentavam acelerar a produção de moradias. Assim, durante esse período, o Estado simpatizou com a urbanização periférica e agiu em favor da legalização do ilegal, da melhoria da infraestrutura e do apoio à organização dos novos habitantes urbanos, que se tornaram importantes forças políticas de sustentação do regime.

Como era de esperar, o cenário mudou radicalmente com o estabelecimento da ditadura militar em 1973. Os movimentos sociais foram reprimidos com severidade e as ocupações de terras foram interrompidas. O regime militar decidiu acabar com a ocupação ilegal de terras e tratar a habitação como uma questão privada, a ser resolvida pelo mercado. Contudo, incapaz de ignorar o déficit habitacional, adotou um modelo em meados da década de 1970 baseado em subsídios de capital e na produção de moradias de baixa renda pelo mercado privado. O governo começou a conceder subsídios de capital a famílias que comprovassem ser pobres, mas capazes de economizar, e a direcioná-las para unidades habitacionais construídas em massa por incorporadoras imobiliárias privadas. Também se iniciou a produção de casas para serem construídas “progressivamente” pelos proprietários.

Isso significava construir banheiros e cozinhas rudimentares e pedir aos proprietários que fizessem o resto, em uma espécie de autoconstrução organizada de forma oficial. O objetivo desse programa era erradicar as ocupações ilegais fornecendo moradias legais e com serviços. Anos mais tarde, tal programa se tornaria o modelo apoiado pelo Banco Mundial e outras agências internacionais (Gilbert, 2002).

Porém, ironicamente, os melhores resultados desse programa neoliberal foram obtidos após a democratização em 1990, quando o modelo foi aperfeiçoado para atingir os setores mais pobres da sociedade, que originalmente haviam sido ignorados. Nessa nova versão, as casas eram totalmente subsidiadas e as famílias recebiam o título de propriedade de maneira gratuita, sem empréstimos bancários para pagar (Salcedo, 2010). O Estado também intensificou a produção de moradias para os setores mais pobres. O programa se tornou um enorme sucesso e é apontado como um dos principais fatores que ajudaram na queda de 33% para 10% na proporção de pessoas pobres na Região Metropolitana de Santiago entre 1990 e 2006 (Rodríguez; Rodríguez, 2009). Em 1990, o déficit habitacional na capital chilena era significativo: cerca de 20% da população vivia em favelas. Entretanto, com as novas políticas habitacionais, mais de 1 milhão de chilenos se mudaram desses espaços para novas unidades habitacionais, onde se tornaram proprietários (Salcedo, 2010). Até mesmo os críticos da política concordam que a maioria dos pobres (pelo menos 80%) atualmente é proprietária legal de imóveis e apenas cerca de 1,5% da população continua a viver em favelas (*ibid.*). De acordo com um estudo, a propriedade de uma casa hoje é “a condição decente mínima” (*ibid.*, p. 111).

Todavia, a narrativa dessa história de sucesso na literatura recente vem acompanhada de uma enumeração de problemas. Um dos mais óbvios é a intensificação da segregação espacial, uma vez que os novos conjuntos habitacionais para os pobres foram construídos desproporcionalmente em localidades distantes e longe dos empregos. Além disso, os apartamentos são muito pequenos (menos de 40 m²), mal construídos e isolados, o que faz com que os moradores reclamem amargamente. A literatura que analisa as novas moradias toma emprestado o imaginário de um conhecido repertório distópico para descrever espaços de anomia, deterioração, doença mental, falta de sociabilidade, dependência de drogas, alcoolismo e violência (Ducci, 1997). Uma descoberta interessante desses estudos, porém, é que os residentes que se mudaram para casas e conseguiram transformá-las são relativamente felizes. Muitos conseguiram transformar até mesmo unidades de apartamentos, ampliando as áreas comuns ou acrescentando varandas improvisadas. Por outro lado, existe um descontentamento real entre aqueles que não podem transformar suas unidades e se sentem presos em residências para as quais não há um mercado imobiliário claro. O que se perde é a possibilidade de autoconstrução.

O caso chileno mostra clara intervenção do Estado na tentativa de resolver o déficit habitacional e mudar o caráter da urbanização periférica. Essa intervenção é híbrida. Embora tenha começado como uma política neoliberal para criar proprietários de imóveis que comprassem residências produzidas por incorporadoras privadas para o mercado, seu sucesso decisivo veio de modificações promovidas por um Estado com forte compromisso de erradicar a pobreza e alcançar os mais pobres, que, de outra forma, permaneceriam marginalizados. O Chile não é o único país que tomou medidas decisivas para ampliar a capacidade social do Estado e reinventar seu sistema de bem-estar social. Muitos outros, como a Costa Rica e a Colômbia até a África do Sul, o México e o Brasil, se inspiraram diretamente no modelo habitacional chileno (Gilbert, 2004a). Todos esses casos introduzem novas dimensões à urbanização periférica, afetando tanto suas lógicas transversais como os tipos de espaços produzidos. No contexto desses programas, a produção de espaços residenciais inclui não apenas infraestrutura e serviços, mas também moradias legais e regularizadas. Além disso, com subsídios e empréstimos oficiais, a moradia para os pobres sai dos circuitos alternativos de financiamento e produção para se juntar ao universo dos bancos, das incorporadoras imobiliárias e dos mecanismos oficiais de financiamento. Nos países que adotam esses procedimentos, o mercado habitacional para os pobres muda substancialmente, pois os programas introduzem um nível de formalidade e capitalização até então desconhecido. Como consequência, eles transformam a casa em outro tipo de mercadoria: não mais um espaço a ser autoconstruído e melhorado ao longo do tempo, mas em um espaço, muitas vezes limitado e de baixa qualidade, a ser consumido como um produto acabado. O que não é transformado, entretanto, é a segregação espacial, pois os novos complexos habitacionais são invariavelmente construídos em áreas distantes, consolidando a separação de classes e a desigualdade espacial.

Manutenção de um mercado de terras popular

São Paulo, assim como Santiago, explodiu na década de 1950 durante um período de rápida industrialização, mas na atualidade tem crescido muito pouco, menos de 1% ao ano⁷. A grande maioria dos trabalhadores migrantes que vieram para a cidade construiu suas casas nas periferias, geralmente em locais muito distantes

7. Minha análise de São Paulo baseia-se sobretudo em minha própria pesquisa nos últimos trinta anos, bem como em meu trabalho em colaboração com James Holston e também na pesquisa realizada por ele. É um trabalho construído em constante diálogo com colegas brasileiros, em especial Nabil Bonduki, Eduardo Marques, Marcelo Nery, Regina Proserpi Meyer e Raquel Rolnik. Nos últimos quarenta anos, os cientistas sociais e urbanistas brasileiros geraram uma produção fenomenal, elucidando os processos de urbanização periférica em todo o Brasil. Lamento profundamente ter podido citar aqui apenas uma fração mínima dessa produção.

do centro. Invasões e ocupação de terras públicas não eram muito comuns; no início da década de 1970, apenas 1% da população vivia em favelas, em comparação com 20% em Santiago. A maioria das pessoas que se mudaram para as periferias comprou um pedaço de terra e, como resultado, aproximadamente 80% dos moradores das periferias hoje têm direito à propriedade de seus lotes e casas. Assim, a despeito de existir um mercado de terras em São Paulo desde pelo menos a década de 1950, era um tipo de mercado segregado. A parte que era acessível aos pobres envolvia não somente longas distâncias do centro e falta de infraestrutura, mas também várias camadas de ilegalidade e irregularidade – desde a grilagem direta de terras, passando pela falta de escrituras e alvarás registrados, até a ausência da infraestrutura exigida por lei. O risco de comprar uma propriedade com título precário era parte do que a tornava acessível aos pobres.

Como em diversas cidades, as condições de irregularidade e a precariedade da infraestrutura urbana estiveram na base da organização dos moradores das periferias em movimentos sociais. Estes pressionaram o Estado para melhorar a infraestrutura e os serviços nas periferias e, ao mesmo tempo, ampliaram as reivindicações por democracia. No contexto da transição democrática, o Estado se envolveu diretamente com esses movimentos e investiu pesadamente em melhorias de infraestrutura. No início dos anos 2000, água, eletricidade e asfalto eram quase universalmente distribuídos por toda a cidade, como em Santiago. Contudo, o que torna o caso de São Paulo especialmente interessante é a maneira como os movimentos organizados e diversos governos nos níveis local, estadual e federal se engajaram em um processo de experimentação com políticas urbanas focado ao mesmo tempo na regularização de terras nas periferias, na prevenção da remoção de seus habitantes, na reprodução de espaços melhores para moradias de baixa renda e, mais recentemente, na provisão de moradias sociais por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), inspirado no modelo chileno. Essas políticas aos poucos incorporaram os espaços das periferias à cidade regularizada e provida de infraestrutura e ampliaram o acesso à casa própria para os pobres.

Como é sabido, uma das principais conquistas dos movimentos sociais brasileiros foi influenciar a Constituição Federal (Brasil, 1988) e uma legislação urbana radicalmente inovadora, o Estatuto da Cidade (*id.*, 2001) (Caldeira e Holston, 2007). Em 2002, a cidade de São Paulo aprovou um novo plano diretor de acordo com essa legislação federal. O plano tem muitos aspectos notáveis, mas uma de suas dimensões mais interessantes é uma tentativa nítida de abordar a questão da ilegalidade e da irregularidade nas periferias da cidade. Muitos dos autores do Plano Diretor Estratégico (PDE) (São Paulo, 2002) tinham um longo histórico de defesa das periferias e de pressão por uma legislação urbana progressista e por novos modos

de administração municipal que incluíssem a participação popular. Com profundo conhecimento das condições das periferias, e, às vezes, sendo eles próprios organizadores de movimentos sociais e ONGs, muitos planejadores deixaram claro que queriam legislar para o que chamavam de “a cidade real”. Isso significava legislar sobre uma cidade com padrões complexos de urbanização, que combinavam diversas gradações de espaços, de forma a colocar sob um parâmetro de legalidade e regularidade toda a cidade heterogênea e desigual, melhorando as periferias sem torná-las inacessíveis para os pobres ou removendo seus moradores.

Na versão final do plano, resultante de disputas significativas, tratou-se a cidade como se formada por um processo de urbanização discordante e desigual que exigia diferentes tipos de instrumentos de planejamento. Para lidar com as periferias, o PDE de 2002 utilizou o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Dentro dessas vastas zonas, a maioria delas periféricas, os legisladores concederam isenções nas normas de uso do solo com o interesse de promover moradias de baixa renda, aceitando como normais parâmetros abaixo do padrão que seriam inaceitáveis nas partes mais abastadas da cidade (Caldeira; Holston, 2015). Os planejadores tinham plena consciência de que, se não criassem normas específicas para os bairros periféricos, seria difícil controlar a especulação fundiária e a consequente expulsão dos moradores pobres. Assim, as periferias tinham de ser legalizadas e melhoradas. Mas, de certa forma, elas precisavam permanecer periféricas, como um mercado específico de terras que fosse inviável para grandes empreendimentos imobiliários. Uma maneira de fazer isso era limitar o tamanho e proibir a combinação de lotes dentro das ZEIS. Em outras palavras, visando continuar a aprimorar e legalizar as periferias sem remover seus moradores, os reformadores urbanos oficialmente legalizaram a desigualdade na produção do espaço.

Esse plano foi substituído por outro, de 2014 (São Paulo, 2014), que reforça alguns dos mesmos princípios. Apesar de os dois planos terem sido objeto de várias críticas e muitos de seus aspectos nunca terem sido aplicados (Caldeira; Holston, 2015), é evidente que não houve em São Paulo o mesmo nível de remoções impulsionadas pelo mercado ou de desqualificação dos direitos dos pobres verificado em Istambul ou em Nova Délhi, por exemplo. Desde a década de 1970 até os anos 2010, o despejo de favelas em São Paulo foi raro e a urbanização desses espaços tornou-se comum. Embora a desigualdade ainda seja a marca inconfundível das cidades brasileiras, a qualidade do ambiente urbano melhorou significativamente e os moradores das periferias conseguiram permanecer nos bairros que construíram, em grande parte em virtude de sua constante organização.

Apesar de a autoconstrução ter sido o modo dominante de urbanização e acesso à moradia para as populações de baixa renda nas cidades brasileiras, em

2009 o governo federal introduziu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (Brasil, 2009), um projeto habitacional em massa, semelhante aos do Chile e do México, que fornece subsídios para que famílias pobres adquiram moradias produzidas por incorporadoras privadas. Em seus primeiros cinco anos, o PMCMV apoiou 557 empreendimentos na Região Metropolitana de São Paulo, resultando na produção de cerca de 110 mil unidades, 34% das quais destinadas a pessoas muito pobres (Marques, 2015). Como em Santiago, o programa oferece moradia legal em áreas com infraestrutura. Vale destacar, porém, que a maioria dos empreendimentos para o grupo de renda mais baixa está nas periferias – não apenas da cidade, mas da região metropolitana mais ampla. Assim, embora a ilegalidade e a irregularidade não estejam sendo reproduzidas, a separação está, pois os empreendimentos estão em geral localizados em lugares remotos, reforçando um padrão de segregação espacial e social (LabCidade, 2014).

Em suma, São Paulo é um caso em que a urbanização periférica sempre envolveu um mercado de terras, mas que foi segregado e no qual a acessibilidade foi associada à distância, à precariedade e à ilegalidade/irregularidade. É também um caso em que os cidadãos e o Estado se envolveram profundamente em experimentos simultâneos de regularização fundiária e democratização que moldaram não apenas a cidade, como também o país.

Temporalidade e política na produção de cidades e teorias

A urbanização periférica consiste em um conjunto de processos inter-relacionados que envolvem cidadãos e Estados na produção de cidades de grande heterogeneidade e dinamismo. No centro do modo como essas cidades mudam constantemente estão os esforços cotidianos dos moradores para autoconstruir suas moradias e melhorar seus bairros. Mas, também é central para esse processo o que chamei de lógicas transversais e as formas de engajamento político que elas promovem. Argumentei que a urbanização periférica se articula transversalmente com lógicas de propriedade legal, trabalho formal, regulamentação estatal e capitalismo de mercado. Os atores desse modo de fazer cidades – moradores, funcionários do governo em vários níveis, incorporadores, especuladores, ativistas – envolvem-se uns com os outros não necessariamente fora das lógicas dominantes, mas tomando-as de maneira transversal, como objeto de negociação e transformação. A suposição tácita de todos os envolvidos é que a precariedade, a irregularidade e a ilegalidade podem constituir a condição atual sob a qual eles urbanizam vastas áreas da cidade, mas não são condições permanentes. Em vez disso, trata-se de uma questão de luta, negociação e, principalmente, de transformação – em suma, de política.

As discussões apresentadas acima mostram que as instituições do Estado são cruciais na criação de condições para a urbanização, a regularização, a legalização e a incorporação dos pobres na cidade. Mas está igualmente claro que o Estado não age em favor dos autoconstrutores por vontade própria. Ele o faz quando os cidadãos organizados conseguem pressioná-lo a seu favor, mantendo sua presença disruptiva nos espaços públicos e exigindo mudanças nas instituições, na legislação e nas formas pelas quais o Estado opera e formula políticas. Quando essa organização popular é impossibilitada ou enfraquecida, as políticas podem se voltar para a direção oposta, resultando eventualmente em desapropriações e na remoção dos autoconstrutores. As tentativas de entender a dinâmica dos processos de urbanização periférica devem, então, necessariamente examinar com atenção as lógicas transversais em jogo em cada situação e os tensos engajamentos políticos que elas promovem.

No cerne da urbanização periférica existe também uma certa temporalidade: há uma transformação constante. É claro que as cidades estão sempre se transformando. Contudo, quando as pessoas envolvidas em sua produção entendem que as condições atuais – da casa, do bairro ou de seu status legal – são provisórias e estão constantemente empenhadas em mudá-las, a atenção aos processos de transformação torna-se fundamental. De fato, os casos que analisei indicam não apenas que as condições nas áreas periféricas sempre mudam, mas também que, em várias cidades, esse modo de produzir a cidade pode ter mudado recentemente de maneiras que testam os limites da noção de urbanização periférica. Isso acontece quando o Estado fica ao lado da formação de mercados capitalistas de terra ao custo da remoção dos autoconstrutores em vez de incorporá-los, ou quando projetos de grande porte de habitação social generalizam a possibilidade de acesso à moradia legal e acabada pelos pobres, eclipsando, assim, a autoconstrução.

A urbanização periférica é um processo difundido em todo o sul global, mas que molda as cidades de formas variadas. Embora processos semelhantes de urbanização possam ser identificados em Istambul, em Santiago e em São Paulo, as histórias são bastante diferentes, assim como as configurações atuais e as tendências de transformação. São casos dissimilares. A justaposição desses casos e a exploração das tensões e variações que existem entre eles permitem iluminar uns aos outros e abrem novas possibilidades de compreensão.

Os três pontos que acabo de destacar – o papel desempenhado pelas lógicas transversais e seus resultados imprevisíveis; os processos constantes de transformação; e a dissimilaridade entre os casos – impõem exigências específicas às análises da urbanização periférica. A pesquisa desses processos deve captar a instabilidade das formações de legalidade e regulamentação e a quantidade considerável

de improvisação, experimentação e contestação que moldam as relações entre todos os envolvidos, desde os moradores até os agentes do Estado. Também deve identificar condições emergentes, configurações em formação e transformações constantes. Por fim, deve explorar a dissimilaridade significativa entre os casos. A análise que apresentei neste artigo segue esses caminhos usando tanto a lógica qualitativa quanto a investigação histórica. Ela aborda o conjunto de processos que constituem a urbanização periférica em suas transformações históricas internas e, ao mesmo tempo, através de suas formações dissimilares. Se o modelo de urbanização periférica apresentado aqui é potente, é porque tenta trazer à tona a dupla instabilidade desse modo de produzir cidades no sul global: ele é estruturado pela ambiguidade e pela contestação e está sempre sendo transformado.

Referências

- AHONSI, B. Popular shaping of metropolitan forms and processes in Nigeria: Glimpses and interpretations from an informed Lagosian. In: ENWEZOR, O. et al. (ed.). *Under siege: Four African cities; Freetown, Johannesburg, Kinshasa, Lagos*. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz, 2002. p. 129-152.
- AZUELA DE LA CUEVA, A. Low income settlements and the law in Mexico City. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 11, n. 4, p. 522-542, dez. 1987.
- BALABAN, U. The Enclosure of Urban Space and Consolidation of the Capitalist Land Regime in Turkish Cities. *Urban Studies*, v. 48, n. 10, p. 2162-2179, ago. 2011.
- BARTU CANDAN, A.; KOLLUOĞLU, B. Emerging Spaces of Neoliberalism: A Gated Town and a Public Housing Project in İstanbul. *New Perspectives on Turkey*, v. 39, p. 5-46, 2008.
- BHAN, G. *In the public's interest: evictions, citizenship, and inequality in contemporary Delhi*. Athens: University of Georgia Press, 2016.
- BONDUKI, N. G.; ROLNIK, R. *Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho*. São Paulo: FAUUSP, 1979.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- _____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jul. 2001.
- _____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 8 jul. 2009.

- CALDEIRA, T. P. do R. *A Política dos Outros: o cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- _____. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- _____. São Paulo: The city and its protest. *OpenDemocracy*, 11 jul. 2013. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/en/opensecurity/sao-paulo-city-and-its-protest/>. Acesso em: 25 mar. 2024.
- _____. Social Movements, Cultural Production, and Protests: São Paulo's Shifting Political Landscape. *Current Anthropology*, v. 56, n. S11, p. S126-S136, out. 2015.
- CALDEIRA, T. P. do R.; HOLSTON, J. State and urban space in Brazil: from modernist planning to democratic interventions. In: ONG, A.; COLLIER, S. J. (ed.). *Global assemblages: technology, politics, and ethics as anthropological problems*. Oxford: Blackwell Publishing, 2007. p. 393-416.
- _____. Participatory urban planning in Brazil. *Urban Studies*, v. 52, n. 11, p. 2001-2017, ago. 2015.
- CAMARGO, C. P. F. de et al. São Paulo 1975: crescimento e pobreza. São Paulo: Loyola, 1976.
- CASTILLO, J. Urbanisms of the Informal: Transformations in the Urban Fringe of Mexico City. *Praxis: Journal of Writing and Building*, n. 2, p. 102-111, 2001.
- CLIFFORD, J. On Ethnographic Surrealism. In: CLIFFORD, J. *The Predicament of Culture: Twentieth-Century Ethnography, Literature, and Art*. Cambridge: Harvard University Press, 1981. p. 117-151.
- DUCCI, M. E. Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *Revista EURE*, v. 23, n. 69, p. 99-115, 1997.
- DUHAU, E. *Hábitat popular y política urbana*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1998.
- _____. The Informal City: An Enduring Slum or a Progressive Habitat? In: FISCHER, B. M.; McCANN, B.; AUYERO, J. (ed.). *Cities from scratch: poverty and informality in urban Latin America*. Durham: Duke University Press, 2014. p. 150-169.
- EL-KAZAZ, S. It is About the Park: A Struggle for Turkey's Cities. *Jadaliyya*, 16 jun. 2013. Disponível em: <https://bitlybr.com/BuOGH>. Acesso em: 25 mar. 2024.
- GHERTNER, D. A. India's Urban Revolution: Geographies of Displacement beyond Gentrification. *Environment and Planning A: Economy and Space*, v. 46, n. 7, p. 1554-1571, jul. 2014.
- _____. *A. Rule by Aesthetics: World-Class City Making in Delhi*. New York: Oxford University Press, 2015.
- GILBERT, A. Power, Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy. *Housing Studies*, v. 17, n. 2, p. 305-324, mar. 2002.
- _____. Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa. *Habitat International*, v. 28, n. 1, p. 13-40, mar. 2004a.
- _____. Learning from others: the spread of capital housing subsidies. *International Planning Studies*, v. 9, n. 2-3, p. 197-216, maio 2004b.

- GILBERT, L.; DE JONG, F. Entanglements of Periphery and Informality in Mexico City. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 39, n. 3, p. 518-532, maio 2015.
- HOLSTON, J. Autoconstruction in Working-Class Brazil. *Cultural Anthropology*, v. 6, n. 4, p. 447-465, nov. 1991.
- _____. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- _____. Insurgent Citizenship in an Era of Global Urban Peripheries. *City & Society*, v. 21, n. 2, p. 245-267, dez. 2009.
- HOLSTON, J.; CALDEIRA, T. Urban Peripheries and the Invention of Citizenship. *Harvard Design Magazine*, n. 28, p. 18-23, Spring/Summer 2008.
- ISMAIL, S. The politics of the urban everyday in Cairo: Infrastructures of oppositional action. In: PARNELL, S.; OLDFIELD, S. (ed.). *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*. London; New York: Routledge, 2014. p. 269-280.
- JONES, G. A.; WARD, P. M. Privatizing the commons: reforming the ejido and urban development in Mexico. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 22, n. 1, p. 76-93, mar. 1998.
- KEYDER, C. Globalization and Social Exclusion in Istanbul. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 29, n. 1, p. 124-134, mar. 2005.
- KUYUCU, T. Law, Property and Ambiguity: The Uses and Abuses of Legal Ambiguity in Remaking Istanbul's Informal Settlements. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 2, p. 609-627, mar. 2014.
- KUYUCU, T.; ÜNSAL, Ö. "Urban Transformation" as State-led Property Transfer: An Analysis of Two Cases of Urban Renewal in Istanbul. *Urban Studies*, v. 47, n. 7, p. 1479-1499, jun. 2010.
- LABCIDADE. *Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV*. São Paulo: Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, nov. 2014. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014_Pesquisa_MCMV_Relatorio_Final.pdf. Acesso em: 25 mar. 2024.
- MARCUS, G. E.; FISCHER, M. M. J. *Anthropology as Cultural Critique: An Experimental Moment in the Human Sciences*. Chicago: Chicago University Press, 1986.
- MARQUES, E. C. (ed.). *A metrópole de São Paulo no século XXI: espaços, heterogeneidades e desigualdades*. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole; Editora Unesp, 2015.
- MBEMBE, J.-A.; NUTTALL, S. Writing the World from an African Metropolis. *Public Culture*, v. 16, n. 3, p. 347-372, out. 2004.
- McFARLANE, C. Urban Shadows: Materiality, the 'Southern City' and Urban Theory. *Geography Compass*, v. 2, n. 2, p. 340-358, mar. 2008.
- _____. The Comparative City: Knowledge, Learning, Urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 34, n. 4, p. 725-742, dez. 2010.

- MURPHY, E. In and Out of the Margins: Urban Land Seizures and Homeownership in Santiago, Chile. In: FISCHER, B.; McCANN, B.; AUYERO, J. (ed.). *Cities From Scratch: Poverty and Informality in Urban Latin America*. Durham: Duke University Press, 2014. p. 68-10.
- NEV-USP. Núcleo de Estudos da Violência-Universidade de São Paulo. *A delimitação de áreas chave para estudos longitudinais em São Paulo (SP), Brasil*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2014.
- PAYNE, G.; DURAND-LASSERVE, A. *Holding On: Security of Tenure – Types, Policies, Practices and Challenges*. [S.l.]: UN Human Rights, 2012.
- ROBINSON, J. Global and world cities: a view from off the map. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 26, n. 3, p. 531-554, set. 2002.
- _____. Cities in a world of cities: the comparative gesture. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 1, p. 1-23, jan. 2011.
- _____. Thinking cities through elsewhere: Comparative tactics for a more global urban studies. *Progress in Human Geography*, v. 40, n. 1, p. 3-29, fev. 2016.
- RODRÍGUEZ, A.; RODRÍGUEZ, P. (ed.). *Santiago, una ciudad neoliberal*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Histórico, 2009.
- RODRÍGUEZ, A.; SUGRANYES, A. (ed.). *Los con techo: Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR, 2005.
- ROY, A. The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory. *Regional Studies*, v. 43, n. 6, p. 819-830, jul. 2009.
- SALCEDO, R. The Last Slum: Moving from Illegal Settlements to Subsidized Home Ownership in Chile. *Urban Affairs Review*, v. 46, n. 1, p. 90-118, set. 2010.
- SÃO PAULO (cidade). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, SP, 14 set. 2002.
- _____. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, SP, 1 ago. 2014.
- SIMONE, A. *For the city yet to come: changing African life in four cities*. Durham: Duke University Press, 2004.
- _____. *City life from Jakarta to Dakar: movements at the crossroads*. New York: Routledge, 2010.
- _____. *Jakarta: drawing the city near*. Minneapolis; London: University of Minnesota Press, 2014.
- SMALL, M. L. “How many cases do I need?": On science and the logic of case selection in field-based research. *Ethnography*, v. 10, n. 1, p. 5-38, mar. 2009.
- SMOLKA, M. O.; MULLAHY, L. (ed.). *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- TUGAL, C. Occupy Gezi: The Limits of Turkey's Neoliberal Success. *Jadaliyya*, 4 jun. 2013. Disponível em: <https://bitlybr.com/GcjcO>. Acesso em: 25 mar. 2024.

- VARLEY, A. Private or public: debating the meaning of tenure legalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 26, n. 3, p. 449-461, set. 2002.
- WARD, K. Towards a relational comparative approach to the study of cities. *Progress in Human Geography*, v. 34, n. 4, p. 471-487, ago. 2010.
- WATSON, V. Seeing from the South: refocusing urban planning on the globe's central urban issues. *Urban Studies*, v. 46, n. 11, p. 2259-2275, out. 2009.
- YIN, R. K. *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks; London; New Delhi: Sage Publications, 2003.
- ZARRICUETA, R. T. Vivienda social en Santiago de Chile: Análisis de su comportamiento locacional, período 1980- 2002. *Revista INVI*, v. 26, n. 73, p. 105-131, 2011.

Teresa Pires do Rio Caldeira

Antropóloga e professora titular do Department of City and Regional Planning na University of California, Berkeley. É autora de *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo* (Editora 34, 2000), além de outros livros e inúmeros artigos publicados internacionalmente. Em 2012, foi designada como Guggenheim Fellow.

Email: tcaldeira@berkeley.edu

ORCID: 0000-0002-7737-7522

Giselle Mendonça Abreu

Doutoranda (PhD Candidate) no Department of City and Regional Planning na University of California, Berkeley. Foi bolsista da Fundação do International Journal of Urban and Regional Research (IJURR Foundation) em 2021/2022. É graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Planejamento Urbano e Regional pela mesma instituição, onde teve bolsa de pesquisa da CAPES/CNPq.

Email: giselle@berkeley.edu

ORCID: 0000-0001-8414-0921

Como citar: CALDEIRA, T. P. do R. Urbanização periférica: autoconstrução, lógicas transversais e política em cidades do sul global. Tradução de Giselle Mendonça Abreu. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. V. 26, E202436, 2024. <http://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202436>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY)

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>