

POLÍTICAS PÚBLICAS E EXCLUSÃO SOCIAL: OU COMO AS CIDADES CONSTROEM SUAS PERIFERIAS¹

PUBLIC POLICIES AND SOCIAL EXCLUSION: OR HOW CITIES BUILD THEIR PERIPHERIES

Breno Augusto SOUTO-MAIOR FONTES²

RESUMO

Recentes mudanças com impacto global geraram profundas mudanças nas relações entre diversas regiões do planeta, definindo processos e colocando novas agendas de investigação. Este artigo tem por objetivo tratar destas novas dinâmicas, em especial aquelas que remetem ao conceito de periferia. Quando tratamos de “periferia”, “periferização”, reportamo-nos a um conjunto bastante amplo de fenômenos que indicam, em boa parte dos casos, processos sociais geradores de desigualdade. Periferias urbanas, segregação espacial e articulação de cidades em redes são temáticas aqui analisadas, sugerindo novas dinâmicas, observadas tanto na perspectiva das relações interurbanas quando naquelas que se verificam no interior das cidades. Temos, portanto, em uma dinâmica de sociabilidade globalizada, conceitos como fronteira e periferia relativamente inaplicáveis. Que fronteiras podem ser estabelecidas quando, ao mesmo tempo em que há uma comunidade local, vivendo suas vicissitudes particulares e comungando suas culturas específicas, e outra global, partilhando de um modo de vida que se reproduz em outras partes do planeta? Qual periferia, quando não se pode falar propriamente em centro?

Palavras-Chave: Cidades; Território; Globalização.

ABSTRACT

Recent changes that have global impact have deeply modified the relations between several regions of the planet, defining processes and establishing new agendas for investigation. This article is aimed to address these new dynamics, especially those that refer to the concept of peripheries (urban slums). When it comes to these urban “peripheries” or “peripheralization”, we refer to a broad set of phenomena that indicate, in most cases, social processes that generate inequality. Urban slums, spatial segregation and the formation of city networks are discussed here, suggesting new dynamics, both on the inter and intra-urban scales. Therefore, in a dynamics of global sociability, concepts such as borders and periphery are somewhat inapplicable. What boundaries can be established when there is simultaneously a local community, living their own vicissitudes and partaking in their cultures, and another one, a global community, that shares a way of life that is reproduced in other parts of the planet? How can there be a periphery when there is no center?

Key Words: Cities, Territory, Globalization.

¹ Texto apresentado no III Simpósio Nacional Desigualdades, Direitos e Políticas Públicas. São Leopoldo, PPGCS Universidade do Vale do Rio dos Sinos UNISINOS, Novembro de 2012

² Professor do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco

Periferia significa fronteira, uma linha que demarca um espaço; ou, segundo Houaiss, “linha imaginária que delimita qualquer superfície ou corpo”. Pensar, portanto, em periferia, significa admitir a existência do que está “dentro” e “fora”. Neste sentido, também há que pensar que critérios devem ser considerados para a inclusão/exclusão dos elementos que compõem algum campo considerado (neste sentido estrito, um campo espacial, em outro, mais ampliado, desde o sentido físico, tangível, até o simbólico...). Assim, em analogia, e seguindo a leitura de dicionários da língua portuguesa, temos significações para esta expressão utilizada para o auxílio da descrição da realidade sócio espacial das cidades (centro e periferia) ou da distribuição geopolítica das nações (classificadas enquanto centrais ou periféricas); e também referências a significados de natureza mais simbólicos, como por exemplo, a contiguidade de um campo cognitivo: a referência àquela temática é periférica aos problemas centrais deste campo de fenômenos, diz-se quando o narrador se afasta por demais dos assuntos que está tratando. Ou mesmo, ainda admitindo fronteiras, mas desta vez classificatórias, o uso desta expressão pela botânica, em jargão acadêmico: periferia significando “extremidade marginal da lâmina foliar.”³

Esta polissemia também se verifica no campo mais restrito das ciências sociais. Quando tratamos de “periferia”, “periferização”, reportamo-nos a um conjunto bastante amplo de fenômenos que indicam, em boa parte dos casos, processos sociais geradores de desigualdade. Periferia remete a movimentos de inclusão/exclusão, resultados de dinâmicas sociais próprias de sociedades onde ideais de justiça não foram preenchidos, ou se encontram incompletos. Justiça, no sentido moral/ético, tema bastante caro aos filósofos e aos juristas, não se enquadra em uma definição precisa, completa e definitiva. Trata-se, antes de tudo, de um conjunto de uma série de pressupostos, que, quando respeitados, ou mesmo perseguidos idealmente, satisfazem os espíritos desejosos de uma convivência entre as pessoas que possa justamente ser qualificada de “humana”; e ao sentido de humanidade, também remetendo a uma expressão bastante ampla e, portanto inclassificável, invariavelmente se associam princípios como “harmonia”, perseguição do equilíbrio na relação com o outro. Estes valores ou atitudes, se conseguidas, resultam na satisfação de um dos valores mais fundamentais do ser humano: a felicidade⁴. Expressão também imprecisa, a felicidade invariavelmente se associa à boa vida: aquele que desfruta de uma boa vida sente-se bem, confortável consigo e com os outros; viver bem não é uma prática que se consegue isoladamente, há o requisito de que este bem-estar seja compartilhado. O cuidado de si se acompanha a boa administração da *pólis*, é o que ensinavam os educadores da antiguidade clássica. Desta forma, por exemplo, Platão, em *Alcebiades*, “fala do

³Grande Dicionário HOUAISS da Língua Portuguesa. Em <http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm> acesso 10/09/2012

⁴ Assim, os filósofos da antiguidade clássica defendem o “eudemonismo” (o fim de toda ação deve visar a felicidade). Cf. CAILLE, Alain; LAZZERI, Christian; SENELLART, Michel (orgs). *História argumentada da filosofia moral e Política*. São Leopoldo. Editora do Vale do Rio dos Sinos, 2004, p.48

cuidado de si e do cuidado dos outros – a arte de se tornar um sujeito” (FONTES, 2008:229). Assim, busca-se a felicidade no cuidado de si, mas este procedimento se amplifica, na medida em que exista

Vínculo de finalidade entre ocupar-se consigo e ocupar-se com os outros. Ocupo-me comigo para poder ocupar-me com os outros; praticarei em mim a arte da catártica para poder, justamente, tornar-me um sujeito político. Sujeito político entendido como aquele que sabe o que é a política e, conseqüentemente, pode governar. Primeiro vínculo: o de finalidade. Segundo, um vínculo de reciprocidade... Terceiro vínculo, o de implicação essencial. Ocupando-me consigo mesma, praticando a catártica de si, a alma descobre tanto o que ela é quanto o que ela sabe, ou melhor, o que ela sempre soube⁵ (FOUCAULT, 2004: 216-17)

Na medida em que há a associação entre o ego e o ambiente social, na expressão de Aristóteles, afirma-se que o homem é um animal político, ζῷον πολιτικόν⁶, é de sua própria natureza a indispensabilidade de viver em sociedade, e dela participar para a produção do bem público. O viver isolado, segundo Aristóteles, comporta duas possibilidades: afirmar-se enquanto besta (animal), ou enquanto Deus, incorporando a plenitude da razão (NODARE,1997). Desta forma, o discurso da esfera pública, do poder, é incorporado desde há muito tempo nas construções teóricas dos que pensam a sociedade. Discursos que por muito tempo se estruturam no campo ético, com ensinamentos sobre a boa vida, e o correspondente requisito da concórdia entre os homens, da imprescindibilidade do empreendimento coletivo para a produção do bem comum. O espaço da política enquanto instrumento de produção do controle social sobre um território, para a produção de um campo legítimo do poder, entretanto, é uma invenção moderna. O mais antigo e conhecido texto sobre as técnicas de domínio, por exemplo, o Príncipe, de Maquiavel, é do século XVI. Período quando se inicia um novo momento da história europeia, da constituição de novas geografias, configurações de espaço com técnicas de domínio bastante mais sofisticadas. É o início do que Foucault denomina de sociedade disciplinar, e das técnicas de controle exemplarmente descritas por ele: a *police* francesa e os editos para o estabelecimento da ordem, da boa conduta dos súditos, e dos arranjos disciplinares que proporcionassem o ambiente necessário ao bom desenvolvimento dos negócios do soberano. Não necessariamente o que conhecemos hoje como atribuições da polícia, mas a orientação muito mais para técnicas de administração dos negócios públicos, garantindo a ordem e o adequado funcionamento das instituições. Inaugura-se, assim, com a modernidade, a sociedade disciplinar, com *dispositivos* que se instalam nas instituições com objetivo de classificar, regular e instituir a disciplinar. São práticas reguladoras, fundamentais para a constituição do Estado moderno.

⁵ FOUCAULT, Michel. *A hermenêutica do Sujeito*. São Paulo, Martins Fontes, 2004, pp.216-217

⁶zoompolitikon

Aqui se coloca o poder de uma Instituição que exerce soberania sobre um território delimitado, que organiza, através dos dispositivos disciplinares, as pessoas que lá habitam, e que exerce sobre um conjunto de sua população práticas garantidoras da normalidade de funcionamento da sociedade. Assim, segundo Foucault (2008), institui-se uma tecnologia de poder das sociedades modernas.

Mas voltemos à temática central, sobre o problema da periferização e das políticas públicas. Com a instituição do Estado moderno, inicia-se toda uma série de procedimentos de normatização da sociedade; construção de mecanismos que garantisse o estabelecimento de práticas de legitimação estruturadas a partir do pressuposto da existência de um estatuto de cidadania, quer dizer, da crença na igualdade entre os que habitam uma comunidade nacional. Cidadãos são aqueles que habitam um Estado nacional, que, por decorrência do pertencimento a um destino comum, são portadores de direitos, são iguais e conseqüentemente livres para decidirem seu destino. Mas as sociedades ocidentais modernas, construídas a partir de práticas econômicas excludentes, o capitalismo, são também produtoras de desigualdade, de exclusão social. Sociedades que produzem pobreza, e que negam o acesso de parte significativa da população as benesses e conquistas da civilização moderna.

Sociedades europeias que vivenciam, segundo Foucault, a soberania e que constroem mecanismos disciplinares, mais recentemente experimentam a *governamentalidade*, entendida enquanto “o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança.” (FOUCAULT, Idem, p.143) Da constituição do controle sobre os indivíduos, a partir dos dispositivos disciplinares, tem-se agora como alvo a população, o governo de um território, de seus habitantes, e das formas adequadas para prover àquele conjunto, Estado-nação, as condições ótimas de reprodutibilidade. Não se consideram, neste momento, questões relativas a partes deste todo, admite-se uma população ancorada em padrões de construção identitária homogêneos: inexistem formações multiétnicas; lembrar que a construção dos estados nacionais europeus se faz a partir da homogeneização étnica de seus povos. Veja por exemplo o esforço napoleônico da construção Estado Nacional Francês, não somente instituindo mecanismos de governo centralizados, mas também dirimindo eventuais diferenças entre as regiões e suas particularidades étnicas – bretãs, alsacianas, bascas, corsas, entre outras – com a imposição da língua e padrões civilizatórios desde Paris.

A reivindicação das diferenças vem muito depois. Antes disso, porém, cabe destacar um momento importante de deslocamento da ideia de governo, mostrada por Foucault, que inaugura o Estado moderno, a partir do século XVIII, mas que não resiste às reivindicações

colocadas pela cada vez mais visível camadas populares urbanas: o fato de que o projeto liberal de sociedade não consegue cumprir de forma adequada a concepção da cidadania, com seu conteúdo igualitário. As sociedades do então nascente capitalismo se revelam produtoras de exclusão. O século XX busca então, a partir das políticas do Estado do Bem Estar Social, a construção de um estatuto de cidadania plena, tão bem descrita por MARSHALL (1967).

Novamente, são construídos discursos que enfatizam a necessidade de um projeto político, resultante do consenso dos cidadãos sobre que modelo de sociedade seja adequado para a produção da *boa vida*, quer dizer, do bem estar de todos⁷. Projeto que tem um momento de gestação –resultante de conjuntura favorável à constituição de um campo de poder legítimo adequado a sua execução – mas que não dá conta, já no final do século XX, da complexidade do arranjo social resultante de processos históricos que culminaram no fenômeno hoje conhecido por globalização. São projetos que marcam as sociedades europeias do século XX, que buscam, a partir dos limites do Estado nacional – fronteiras claramente definidas pelo voluntarismo racional do planejamento Estatal – produzir o domínio e garantir àqueles que lá habitam as condições adequadas de reprodutibilidade. Desigualdades, por certo, existem, e são produzidas outras: os migrantes, *gästarbeiter*, de fora, não participantes da comunidade nacional, por exemplo; ou a herança colonial africana, com a saída do domínio dos europeus, mas ainda por eles controlada. Há, entretanto, neste momento, a ideia de, a partir do Estado e seu aparato regulador, que seja possível construir mecanismos produtores do bem estar e mitigadores da desigualdade.

Esta interessante experiência, entretanto, tem vida curta: esgota-se a partir da década de 1970. O que significa que vive um apogeu de menos de vinte anos, do fim da segunda guerra mundial até os anos setenta da década passada. Os arranjos políticos que a tornaram possível foram atropelados pelas profundas mudanças vivenciadas pelo capitalismo, que agora aprofunda como nunca o processo de mundialização iniciado no século XVI, com as grandes descobertas.

O Brasil, como a América Latina, participam deste planeta mundializado desde o início, com o saque impiedoso dos espanhóis e portugueses, depois aprofundado, já na condição de “país livre”, pela relação assimétrica com as potências hegemônicas de então, Inglaterra, primeiro, e Estados Unidos posteriormente. Fato que foi copiosamente explorado pela literatura, com os nomes os mais diversos: imperialismo, dependência, subdesenvolvimento. O fato é que, nunca houve o processo de *periferização*, a América Latina desde a conquista se encontra em

⁷ Há uma literatura abundante sobre o *welfarestate*, seus condicionantes históricos, e sua trajetória, que não nos cabe aqui discorrer. Sobre o assunto, consultar, entre outros, OFFE, Klaus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984., Habermas, J. *Problèmes de Legitimation dans Le capitalisme avancé*. Paris, Payot, 1978

posição periférica, de fora. Os diversos momentos por que passou constituem em fases particulares de um grande movimento que se inicia com a conquista europeia.

Mas alguma coisa de diferente parece acontecer contemporaneamente, que sugere que tenhamos que abandonar os modelos analíticos anteriores: parece haver um deslocamento da ideia centro/periferia. Não existe, propriamente, um centro, que irradia seu domínio para além de seus limites; nem tampouco um Estado voluntarista, que propõe e aplica políticas normatizadas em sua jurisdição. A expressão francesa *aménagement du territoire* perde sentido, pois não há o que organizar, visto que mesmo a ideia de território se desloca. Territórios, no sentido tradicional, não existem mais. O movimento de *desterritorialização* implica na possibilidade de existência de espaços policêntricos, ou mesmo espaços descentrados. Território, enquanto lugar de organização simbólica, de constituição de uma cultura, de uma trajetória de um povo que lá se assenta, também parece carecer de sentido.

Este movimento, não vivenciado por Foucault, sugere uma guinada bastante importante nas formas de pensar a relação centro/periferia, e o lugar do Estado enquanto ator que organiza um espaço de domínio, o Território de uma Nação. Um exemplo talvez nos possa mostrar mais claramente este exemplo: a urbanização da humanidade.

Cidades, como sabemos, existem há muito tempo, e se constituem, no início, enquanto arranjos espaciais possibilitados pela produção de um excedente alimentar que permitia que um grupo de pessoas sobrevivesse sem se ocupar diretamente da produção agrícola, tendo por atividade a indústria, o comércio e serviços. Com algumas raras exceções⁸ este aglomerado de pessoas, constitui-se em um *oikos* especial: alimenta-se de trocas comerciais com um entorno de sua influência, atraindo pessoas para o consumo de seus produtos e serviços. Também, em um sentido mais estreitamente sociocultural, o fato de pessoas viverem relativamente em espaços exíguos provoca processos de sociabilidade especiais, únicos em ambientes urbanos. Para o caso das grandes metrópoles modernas, há uma discussão bastante intensa sobre os efeitos da aglomeração urbana sobre as mentalidades das pessoas, como nos mostrou Simmel(1977).

O fenômeno urbano, como dissemos, é um fato bastante antigo; mas o urbano enquanto modo de vida dominante é genuinamente fruto da modernidade. O processo de urbanização começa de forma intensa a partir da revolução industrial europeia, quando França e Inglaterra, os dois que deram início a este processo civilizatório, centralizaram suas atividades fabris em grandes cidades, que atraíram milhares de pessoas do campo. Cidades como Londres e Paris cresceram vertiginosamente a partir do século XVIII. Temos a primeira fase deste processo, cujo ápice se verifica entre o último quartil do século XIX e o primeiro do século XX: a consolidação dos espaços industriais fordistas, nos países do norte do hemisfério, primeiro e mais tarde, nos

⁸ Max Weber (1977, p.939), em economia e sociedade, apresenta o caso das aldeias industriais da Ásia e da Rússia, onde membros de um clã se ocupam de alguma atividade industrial

Estados Unidos. A mundialização se acentua, agora, diferentemente do mercantilismo, a atividade industrial sendo a dominante⁹. Complexos intercâmbios se produzem entre os países do norte e outras regiões do planeta, aprofundando como nunca a potência produtiva do capitalismo. As cidades, enquanto *lócus* da produção fordista, demandando mão de obra, têm seu crescimento populacional intensificado, principalmente naquelas onde se verifica a expansão da atividade industrial. Há também lugar para formação de uma rede urbana mundial, processo que se intensifica mais adiante. Mas neste período o padrão dominante de divisão do trabalho é o da troca de matérias primas – produzidas largamente nos países do sul do hemisfério – por manufaturados, produzidos nos grandes centros industriais do norte. Relativamente à constituição de uma rede urbana, ainda se observa arranjos espaciais circunscritos aos territórios dos Estados-nação: uma hierarquia urbana que se constitui nos espaços nacionais. Há, é certo prenúncio do que depois se torna importante, a existência de grandes centros urbanos de influência global, como é o caso das metrópoles europeias e norte-americanas: Londres, Paris, Nova Iorque. Mas ainda o que se verifica é a centralidade do Estado-Nação. A polarização entre cidades e seus *hinterland* é o que se observa predominantemente: uma rede urbana, densamente articulada nos limites do Estado nacional. Existem, é certo, cidades que ultrapassam as fronteiras do Estado nação, que têm influência mundial; mas nada comparável ao que se verificará no final do século XX. O século vinte consolida a tendência de urbanização da humanidade. Neste novo milênio, o século XXI, o fenômeno urbano se torna irremediavelmente global. Mas desta vez, com importantes características, não verificadas na primeira vaga urbana do início do século XX. Com efeito,

[...] de acordo com o Fundo de População das Nações Unidas, a população mundial saltará de 6,61 milhões em 2007 para 9,07 bilhões em 2050. Dados das Nações Unidas sobre os rumos da urbanização global demonstram que em 2008, pela primeira vez na história, mais de 50% da população do planeta viverá em áreas urbanas, a maioria em países em desenvolvimento. De acordo com as projeções, as áreas urbanas das regiões menos desenvolvidas responderão por 93% do crescimento habitacional do globo nos próximos 30 anos, 80% dele na Ásia e África (GASPAR, 2011, p.239)

A realidade do que hoje conhecemos por globalização constrói um universo bastante diverso daquele observado quando do capitalismo em sua etapa fordista. Há hoje um arranjo muito mais complexo, com articulações entre diversas regiões do planeta se dando por fora dos mecanismos tradicionais de formação da vontade política dos Estados Nacionais, que, embora ainda importantes, perdem a centralidade. Nesta nova ordem global, problemas de governança se colocam como urgentes, na ausência de Instituições que concertem interesses diversos do

⁹ Naturalmente este breve esboço sobre um processo bastante complexo não tem a pretensão de esgotar o assunto, apenas de pontuar algumas questões que serão mais adiante trabalhadas na temática específica de periferização e políticas públicas, o ponto central do nosso texto.

planeta, em profunda interdependência. O lugar das potências mundiais é agora redefinido: os Estados Unidos, detendo ainda o poderio militar sem concorrentes, perde sua importância político-econômica; o universo dos negócios é agora descentrado, com os polos europeu e asiático - ao lado da potência norte-americana - dividindo o controle dos mercados. Realidade bastante complexa, com circuitos globais complexamente articulados na esfera da produção industrial - as conexões em redes, flexíveis e, portanto com uma dinâmica bem menos rígida que a dos antigos modelos produtivos fordistas - e principalmente no circuito financeiro e de serviços especializados. Neste caso, a dinâmica da economia global revela surpreendentes interfaces: circuitos financeiros que conectam as principais praças mundiais a partir das redes de internet, cidades que centralizam negócios e consultoria, em suporte a atividades econômicas que se espalham pelo planeta, são os exemplos mais emblemáticos.

As questões colocadas acima nos remetem novamente a nossa questão central: qual periferia? Como pensar nesta cartografia dinâmica onde aparentemente as fronteiras se diluem a partir da fragmentação e flexibilidade das complexas redes globais? Penso ser indispensável redesenhar estes modelos explicativos partindo do princípio da construção de estruturas societárias articuladas, mas descentradas, desmontando as velhas formulações dicotômicas: global/local, desenvolvimento/subdesenvolvimento, urbano/rural. Expressões novas, indicando estas tendências foram criadas: *glocalização*, *rurbanização*, países emergentes, entre outras, indicam novas e complexas realidades ainda a serem adequadamente trabalhadas.

Ensaaiemos nas linhas seguintes algumas reflexões sobre a ideia de periferização, tomando como exemplo o fenômeno urbano. Temos por hipótese principal a de que não se pode explicar contemporaneamente o fenômeno urbano a partir de um conjunto único de fatores, como por exemplo, para o caso da urbanização europeia do século XIX, a revolução industrial. Acessoriamente, cidades não se ligam exclusivamente a um *hinterland* inscrito em um espaço nacional, nem tampouco são exclusivamente globais. Há um misto de local e global, processos de desterritorialização e perda significativa do papel dos Estados Nacionais na influência formativa do Espaço econômico. Consequentemente, os arranjos sociosespaciais são muito mais complexos - indo desde as tradicionais estruturas de hierarquia de cidades inscritas em um limite espacial mais ou menos definido, até fronteiras frouxamente estabelecidas e com flexibilidade suficiente para que não as consideremos de forma definitiva.

Para pensar em processos de periferização devemos distinguir aqueles que acontecem no nível intra-urbano daqueles ocorridos na dimensão interurbana. Para o primeiro caso, a dinâmica espacial de cidades ou mesmo de aglomerações urbanas (conjunto de cidades inscritas em uma única mancha urbana); para o segundo a forma como se estruturam as relações entre as cidades, desde as já clássicas hierarquias urbanas, inscritas em uma dimensão espacial contígua,

até as denominadas “redes urbanas”, com descontinuidade espacial e apresentando estruturas mais flexíveis.

Considerando o nível intra-urbano, o fenômeno mais recorrente são as aglomerações milionárias que se espalham pelo planeta: áreas urbanas milionárias, muitas delas ultrapassando os dez milhões de habitantes, são agora acontecimento mais comum em continentes como a África, Ásia e América Latina que América do Norte ou Europa. As chamadas megacidades, como Lagos, Cidade do México, Lima, São Paulo, Mumbai, têm em comum com Londres, Tóquio ou Nova York, o gigantismo, mas pertencem a dinâmicas diversas. Que dizer, por exemplo, de Londres, Tóquio e Nova Iorque, que como veremos adiante, se posicionam na rede complexa da economia global, comparando-as, por exemplo, com Lagos, na Nigéria, onde o gigantismo sugere, mais que dinamismo de sua economia – indiscutivelmente ocupando uma posição importante no continente africano: Lagos é a capital econômica da Nigéria, com 75% de seu parque industrial e centro de atração regional – desequilíbrios profundos na disposição de facilidades de infraestrutura para seus habitantes? Ou das cidades indianas, com surpreendente crescimento demográfico explicado muito mais por pressões migratórias do campo que propriamente a dinâmica atrativa de sua economia?

Estas cidades¹⁰ apresentam um quadro desolador de milhões de pessoas vivendo em condições miseráveis, desprovidas de serviços básicos de habitação, água, esgoto ou energia. É comum presenciarmos quadros de segregação impressionantes, com alguns bairros para as populações da elite do lugar serem separadas por muros e seguranças. Fenômeno é certo que se verificam em cidades como São Paulo, com seus condomínios de luxo, mas que em cidades como, por exemplo, Luanda, Angola, se mostram muito mais chocantes. Porque é uma minoria de pessoas, abocanhando parte importante da riqueza nacional, que se entrincheira em suas casas. A grande maioria, sem qualquer acesso às facilidades urbanas, se espreme em habitações miseráveis. Neste caso, não há propriamente que falar em periferias, visto que o que existe são pequenos enclaves de áreas de classe média rodeados por favelas gigantescas.

¹⁰Consultar sobre o assunto Taubenböck H et al (s/d), Spatiotemporal analysis of Indian Mega Cities. *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*. Vol. XXXVII. Part B2. Beijing 2008. Extraído de http://www.isprs.org/proceedings/XXXVII/congress/2_pdf/1_WG-II-1/13.pdf (acesso em 19/09/2012). Barredo, José; Demicheli, Luca. (2003) Urban sustainability in developing countries' megacities: modeling and predicting future urban growth in Lagos. *Cities*, vol. 20, n.05, pp. 297-310. Olanrewaju DO (2001); Urban Infrastructure: a critique of urban renewal process in LjoraBadia, Lagos. *HABITAT INTERNATIONAL* Volume: 25 Issue: 3 Pages: 373-384. Sagar S. Gandhi (s/d) Large-Scale Urban Development in India - Past and Present Working Paper #35 *Collaboratory for Research on Global Projects* <http://crgp.stanford.edu>. Cohen, Barney (2004) Urban Growth in Developing Countries: A Review of Current Trends and a Caution Regarding Existing Forecasts. *World Development* Vol. 32, No. 1, pp. 23-51, 2004

A segregação espacial que se verifica nestes casos, da Índia e África, se manifesta diversamente em cidades do norte do hemisfério. Neste caso, o mercado imobiliário, lá inexistente para maioria da população¹¹, se manifesta em sua plenitude. Vale a pena, para o caso destas cidades, destacar dois grandes processos relativos à periferização, o da *gentrificação*, e o da segregação urbana decorrente da ação da renda fundiária sobre a localização da habitação. *Gentrificação* diz respeito à requalificação de áreas degradadas, com valorização de seus imóveis e investimentos em infraestrutura. Populações de baixa renda invariavelmente são expulsas de algumas áreas que se valorizam, dando lugar a grupos de maior renda. Estes novos moradores frequentemente se identificam como um grupo exclusivo, com gosto diferenciado, e cultuando hábitos sofisticados. Em alguns casos, produz a ideia de um novo estilo de vida, a associação entre o lugar e a sofisticação de seus habitantes. Casos como, por exemplo, Hafencity¹², de Hamburgo, um bairro totalmente novo, construído em uma área degradada do porto daquela cidade, que é vendido como um lugar onde pessoas de bom gosto devem morar, são bastante comuns. Estes grandes projetos de renovação urbana, que têm sido comum nestas grandes metrópoles, geram curiosas situações de periferização: os de mais baixa renda, quando lá habitam, são expulsos para dar lugar a um grupo social de mais status que buscam marca da diferença a partir da revalorização do conjunto arquitetônico¹³, ou para a reinvenção de maneiras diversas de habitar, como é o caso dos *lofts*¹⁴ em Londres ou Nova Iorque, agora convertidos em habitações “descoladas”¹⁵.

Outro caso também bastante frequente nas grandes metrópoles são as intervenções do Estado para a solução do problema habitacional. O acesso a habitação nos países do sul do hemisfério são, como vimos, predominantemente resolvidos a partir do mercado imobiliário informal, com soluções não sempre adequadas: favelas, mocambos, villas miséria, barriadas, entre outras denominações, indicam a presença dominante de grandes conjuntos de habitações

¹¹ Existe, é certo, o mercado imobiliário informal, onde o acesso a terra e a construção das habitações se dão de forma diversa daquele onde os mecanismos do mercado imobiliário se inscrevem em circuitos econômicos “normais”.

¹² Consultar sobre o assunto Krüger, Thomas.(2009) Hafencity Hamburg – einModellfürmoderneStadtentwicklungRaumplanung, 146.

¹³ O caso para renovação de sítios históricos anteriormente degradados

¹⁴ Loft é uma expressão da língua inglesa que significa espaços construídos com pé direito alto, usados originalmente para depósito. Segundo Houais (em <http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=loft> acesso em 16/09/2012), esta expressão - utilizada pela língua portuguesa - significa “ piso alto de uma construção (p.ex., um sótão) adaptado ou convertido para diversos usos, ger. área para moradia e/ou estúdio”. Já está, portanto, incorporada ao jargão da arquitetura.

¹⁵ Ver sobre o assunto Skaburskis, Andrejs. Gentrification and Toronto's Changing Household Characteristics and Income Distribution *Journal of Planning Education and Research* June 1, 2012 32: 191-203; De Verteuil, Geoffrey. Evidence of Gentrification-induced Displacement among Social Services in London and Los Angeles *Urban Studies* June 1, 2011 48: 1563-1580; Lees, Loretta. The geography of gentrification: Thinking through comparative urbanism. *Progress in Human Geography* April 1, 2012 36: 155-171; Zukin, Sharon. Loft living as 'historic compromise' in the urban core: the New York experience. *International Journal of Urban and Regional Research*. Volume 06, issue 02 pages 256-267, June 1982

desprovidas da infraestrutura adequada – saneamento, água potável, energia elétrica, coleta de lixo – e mesmo de condições de habitabilidade mínima (muitas casas construídas com materiais inadequados como papelão, lata, taipa). Para o caso dos países do norte do hemisfério, a solução é a construção de grandes conjuntos habitacionais, destinados a populações de mais baixa renda. O Estado provê recursos financeiros subsidiados e infraestrutura para estes novos espaços de habitação. O problema é que invariavelmente estas habitações se localizam na periferia, gerando espaços segregados e com forte valorização simbólica negativa. E outros problemas adicionais se verificam, como por exemplo, a distância do local de trabalho, o acesso reduzido a equipamentos públicos urbanos, como museus, parques, centros culturais, que visivelmente empobrece o cotidiano destas pessoas. Criam-se, assim, pessoas marcadas pela sorte de viverem em subúrbios, *banlieues*, pessoas que vivem a cidade de duas formas: durante o dia, nos espaços centrais, enquanto empregados de firmas e às vezes se ocupando do chamado setor terciário precarizado - que requer qualificação mínima para os que se ocupam nos serviços de limpeza, conversação e restauração -, e a noite e finais de semana, vivendo em subúrbios, com disposição bastante limitada das amenidades urbanas¹⁶.

Já existe copiosa literatura sobre a intervenção do Estado em áreas urbanas, bastante acreditada nas décadas de 60 e 70 do século passado. O urbanismo, enquanto utopia ou enquanto manifestação de vontades de intervenção sobre o espaço no sentido de conferir à cidade ingredientes humanísticos e de harmonia entre os diversos usos do espaço urbano, foi bastante frequente desde o surgimento da cidade industrial, do crescimento espetacular das metrópoles europeias e, com ele, o agravamento de seus problemas¹⁷. Com efeito, a partir de meados do século XVIII, tem-se o registro de escritos que propõem novas formas de viver na cidade, pautadas na organização do espaço, na disposição ordenada dos diversos usos. Mas somente a partir da segunda metade do século XX o planejamento urbano se torna uma prática popular. Não aqueles modelos de organização dos usos e costumes urbanos - o ordenamento jurídico para os que habitam a cidade, presente há séculos - mas a intervenção deliberada do Estado que, em seu voluntarismo racional, acredita que pode corrigir os desvios de um processo que, se deixado à própria sorte, gera efeitos bastante prejudiciais para todos.

¹⁶ É extensa a literatura sobre o assunto. Consultar a respeito, para a realidade francesa, o interessante livro de Bourdieu, Pierre, (1999) *a Miséria do Mundo*. Petrópolis, Vozes, que retrata a vida cotidiana dos “grandes ensembles” parisienses, e os conflitos entre os franceses de “souche” e os migrantes, em sua maioria oriundos do Magreb. Sobre o Brasil, o clássico de Valladares, Lícia do Prado (1979). *Passa-se uma casa*. Análise do programa de remoção de favelas. Rio de Janeiro, Zahar Editores, denuncia a precariedade dos conjuntos habitacionais – construídos a partir da década de 1970 – parte integrante da política habitacional para as populações de baixa renda.

¹⁷ Veja, por exemplo, o caso de Londres, que passa de “864.845 habitantes em 1801 a 1.873.676 em 1841 e 4.232.118 em 1891”. Choay, Françoise (1979). *O Urbanismo*. São Paulo, Editora Perspectiva, p.03 Ainda sobre urbanismo e teorias sobre o urbano, consultar Choay, Françoise, *a Regra e o Modelo* (1985). São Paulo, Editora Perspectiva; Spirn, Anne Whiston, (1995). *O jardim de Granito*. São Paulo, EDUSP,

O problema é que a intervenção Estatal quase sempre não se orienta para os interesses universais, é frequente a existência de contaminação de grandes grupos econômicos nas decisões públicas¹⁸. O problema urbano, como mais tarde se constata, não é decorrente da insuficiência da razão técnica enquanto dispositivo produtor de práticas de intervenção, mas, antes, de procedimentos que garantam a vontade da maioria nas intervenções públicas. O grande momento da ideologia planificadora, com efeito, aconteceu entre as décadas de 1950 a 1970, se esgota, no último quartil do século XX. Toda uma série de importantes mudanças que mais tarde será conhecida por globalização, tem início. Para o caso das cidades, apresenta-se uma guinada na forma como se pensa a intervenção urbana: o descrédito na quase absoluta eficácia do voluntarismo racional dos planos, movimentos de descentralização¹⁹, com a volta ao local enquanto lugar por excelência para as decisões públicas, que agora devem também conter um forte conteúdo participativo, mais além das tradicionais práticas de representação política. Este movimento, o da descentralização e consequente instalação de práticas de gestão urbana participativa, se espalha pela América Latina a partir da década de 1980, com importantes experiências. Este é o resultado de um processo social mais intenso, que desta forma pode ser descrito:

Uma das mais importantes facetas desta nova ordem social reside na relativa flexibilização dos mecanismos operativos das instituições, agora mais descentralizadas, flexíveis e atentas à diversidade identitária. Contrariamente a uma ordem econômica fordista, por exemplo, calcada na produção em massa e orientada para o consumo padronizado, surge a flexibilização produtiva e a fragmentação do consumo; na mesma direção, as políticas de gestão pública se reorientam para o local, com importantes apelos à participação popular, e de afirmação identitária, colocando de certa forma o padrão então dominante do Estado nacional, centralizado e estruturado burocraticamente em xeque (FONTES, 2012:144)

A crise do planejamento não significa o abandono do projeto de condução racional da sociedade, característico da modernidade, e assinalado por Foucault, com ideia de *governamentalidade*, já presente no século XVII. O que parece nos indicar é a urgência de construção de novos mecanismos institucionais que deem conta de fenômenos que ultrapassam as fronteiras dos Estados nacionais e que, portanto não são mais passíveis de serem controlados por ele. Um exemplo bastante ilustrativo a respeito é o da crise europeia. Diante do desgoverno

¹⁸ Esta é a Tese de Castells, Manuel (1975). *A questão Urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

¹⁹ Em especial para os países latinos, com forte influência do modelo de administração centralizada, instituído desde o século XVIII para a administração francesa. A vaga descentralizadora se espalha pela Europa, com reformas nos padrões de gestão pública em Portugal(1975), Espanha(1978), França(1982). Sobre o assunto, consultar, Fontes, Breno. *Urban Politics and Participative Democracy: A Utopia or a Project of Political Engineering?* In: Fontes, Breno; Eichner, Klaus.(2009) *Familie, Soziale Netzwerke und Gesundheitspolitik* Munster/Hamburg/Berlin/Wien : LIT Verlag, p. 62-76.

do Estado grego, impõe-se a *troika*²⁰, mesmo com evidente desaprovação da maioria do povo grego. Pergunta-se sobre o que é mais importante, a vontade popular e a soberania antes assegurada por um povo e seu Estado, ou regras de uma ordem socioeconômica que ultrapassam as fronteiras deste Estado? Da mesma forma, a comunidade internacional ainda não encontrou fórmulas suficientemente eficazes de construção institucional que dessem conta da complexidade de uma sociedade global densamente articulada. Crises financeiras se espalham pelos continentes sem mecanismos públicos de controle eficientes; Instituições multinacionais, como a ONU, o Banco Mundial ou o FMI carecem de apoio de seus estados-membros para conduzir ações de conteúdo internacional. O exemplo do oriente médio é exemplar com reiteradas decisões da ONU sobre a região, sendo continuamente desrespeitadas pelos Estados Unidos e países da comunidade europeia, que ainda insistem em tratar os povos destes países como membros de uma comunidade de domínio, como antigas colônias.

Voltando à realidade urbana, um último exemplo, o das cidades globais. Cidades globais é o reflexo desta nova era, são fenômenos que ultrapassam o local e o Estado nacional, embora estes dois campos de análise não devam ser desconsiderados por completo. Segundo Sassen (2010, p. 01),

O global – seja instituição, processo, prática discursiva, ou imaginário – transcende tanto o desenho exclusivo dos estados nacionais como parcialmente emerge e opera neste quadro. Visto desta maneira, globalização é mais que uma representação comum de crescente interdependência e formação de instituições globais. Inclui espaços subnacionais, processos e atores. Mais ainda, se o global vem a ser parcialmente estruturado dentro do nacional, então os desafios metodológicos das ciências sociais ‘*estadocêntricas*’ serão diferentes daqueles que colocam simplesmente a oposição global/nacional.

Assim, o fenômeno da globalização simplesmente não coloca em questão aquele do Estado-nação, mas o redefine. Continuam a existir, decerto, estados-nações, mas as fronteiras entre a comunidade de nações são indefinidas. As localidades ainda continuam a exercer importante influência na construção da fábrica social, mas não se contrapõem ao global; ao contrário, se justapõem, ao ponto de falarmos em *glocal*, *glocalização*, neologismos que sugerem não a supressão de um fenômeno em detrimento de outro, mas o surgimento de algo totalmente diverso daquelas manifestações anteriores.

As cidades globais se colocam neste contexto. Não são essencialmente parte de uma rede urbana inscrita em um Estado-Nacional: embora ainda faça parte dela, em muitos casos as interconexões com espaços localizados transnacionalmente são os mais importantes. Não são, portanto espaços urbanos que ocupam uma centralidade em uma fronteira nacional; mas também não é adequado pensar em hierarquias urbanas globais, se nos ativermos às

²⁰ Denominação dada aos atores centrais no controle dos países da comunidade europeia em crise: a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

classificações tradicionais de centro e periferia. Há um complexo arranjo de intercâmbio de recursos – não somente econômicos, mas também simbólicos, comunicativos, com reflexos importantes sobre o cotidiano das pessoas ordinárias – que estruturam estes grandes aglomerados urbanos em redes. E redes significam arranjos extremamente provisórios, flexíveis, com centralidade indefinida.

As cidades globais centralizam os negócios das grandes firmas que atuam em escala intercontinental: sedes de grandes empresas multinacionais, local de prestação de serviços altamente especializados, consultoria financeira, jurídica, informática. Em torno destas atividades circula uma comunidade internacional, que habita estas cidades e demanda por serviços diferenciados de gastronomia, habitação, lazer e consumo cultural, de um lado; e pessoas que se ocupam da produção de serviços não especializados, indispensáveis à reprodução do sistema: serviços de restauração, limpeza, transporte. Estas pessoas vivem à margem desta grande festa global, vivem a cidade em suas comunidades, ocupando-se das pequenas coisas do cotidiano, reproduzindo suas culturas locais – e, quando migrantes, ajuntando-se em guetos.

Temos, portanto, conceitos como fronteira e periferia relativamente inaplicáveis. Que fronteiras podem ser estabelecidas quando, ao mesmo tempo em que há uma comunidade local, vivendo suas vicissitudes particulares e comungando suas culturas específicas, e outra global, partilhando de um modo de vida que se reproduz em outras partes do planeta? Qual periferia, quando não se pode falar propriamente em centro?

São como percebemos, questões que se colocam ainda provisoriamente, por conta da novidade deste fenômeno, e da intensidade de mudanças acontecidas recentemente. Vale, portanto, voltar ao mote da nossa temática, periferização: “a expressividade das lutas pelo enfrentamento das desigualdades, nessa sociedade global, como expressões de direitos desterritorializados, desenraizados dos processos de reconhecimento endógenos de uma comunidade ou sociedade nacional, na razão de seus dispositivos institucionais e jurídicos exclusivos”²¹. Questões que se colocam principalmente sobre os desafios na construção de uma agenda política para o enfrentamento de novas situações; na construção de novas ferramentas de análise para a compreensão de fenômenos que aparentemente não são tão visíveis se olharmos com as velhas lentes.

²¹III Simpósio nacional desigualdades, direitos e políticas públicas (2012). São Leopoldo, UNISINOS. Extraído de <http://www.unisinos.br/extensao/evento/EX120361/EX120361-00002/620/apresentacao> em 18/09/2012

REFERÊNCIAS

- BARREDO, José; DEMICHELI, Luca. Urban sustainability in developing countries' megacities: modelling and predicting future urban growth in Lagos. *Cities*, vol. 20, n. 05, 2003, pp. 297-310.
- BOURDIEU, Pierre. *a Miséria do Mundo*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- CAILLE, Alain; LAZZERI, Christian; SENELLART, Michel (orgs). *História argumentada da filosofia moral e Política*. São Leopoldo: Editora do Vale do Rio dos Sinos, 2004.
- CASTELLS, Manuel. *A questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CHOAY, Françoise. *O Urbanismo*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1979.
- _____. *A Regra e o Modelo*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1985.
- COHEN, Barney. Urban Growth in Developing Countries: A Review of Current Trends and a Caution Regarding Existing Forecasts. *World Development*, v. 32, n. 1, 2004, pp. 23-51.
- DE VERTEUIL, Geoffrey. Evidence of Gentrification-induced Displacement among Social Services. In: London and Los Angeles *Urban Studies*, June 1, 48, 2011, 1563-1580
- FONTES, Breno Augusto. Democracia, comunidade e Território. In: Martins, Paulo Henrique; Mattos, Aécio; Fontes, Breno (orgs) *Limites da Democracia*. Recife: Editora da UFPE, 2008.
- _____. *Redes Sociais e Poder Local*. Recife: Editora da UFPE, 2012.
- _____. Urban Politics and Participative Democracy: A Utopia or a Project of Political Engineering? In: Fontes, Breno; Eichner, Klaus. *Familie, Soziale Netzwerke und Gesundheitspolitik* Munster/Hamburg/Berlin /Wien: LIT Verlag, 2009.
- FOUCAULT, Michel. *A hermenêutica do Sujeito*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- _____. *Segurança, Território, População*. São Paulo: Editora Martins, Fontes, 2008.
- GASPAR, Ricardo Carlos. A economia política da urbanização contemporânea. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 13, n. 25, 2011, pp. 235-256.
- Habermas, J. *Problèmes de Legitimation dans Le capitalisme avancé*. Paris: Payot, 1978.
- KRÜGER, Thomas. Hafencity Hamburg – ein Modell für modernestatenwirkung *Raumplanung*, 146, 2009.
- LEES, Loretta. The geography of gentrification: Thinking through comparative urbanism. *Progress in Human Geography* 1, 36, 2012, 155-171.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- NODARE, Paulo Cesar. A ética Aristotélica. In: *síntese. Nova Fase*. Belo Horizonte, v. 24, n. 78, 1997.
- OFFE, Klaus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- Olanrewaju DO; Urban Infrastructure: a critique of urban renewal process. In: LjoraBadia, Lagos. *Habitat International*, v. 25, issue 3, 2001, pp.373-384.
- SAGAR S. Gandhi Large-Scale Urban Development in India - Past and Present Working Paper #35 *Collaboratory for Research on Global Projects*, s/d, <http://crgp.stanford.edu>
- SASSEN, Saskia. The global inside the national. A research agenda for Sociology. *Sociopedia.isa*, 2010, p. 1.
- SKABURSKIS, Andrejs. Gentrification and Toronto's Changing Household Characteristics and Income Distribution *Journal of Planning Education and Research*, June 1, 32, 2012, pp. 191-203.

- SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In: Velho, Otávio Guilherme. *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1977.
- III SIMPÓSIO nacional desigualdades, direitos e políticas públicas. São Leopoldo, UNISINOS. 2012. Extraído de <http://www.unisinos.br/extensao/evento/EX120361/EX120361-00002/620/apresentacao> em 18/09/2012
- SPIRN, Anne Whiston. *O jardim de Granito*. São Paulo: EDUSP, 1995.
- TAUBENBÖCK, H et al., Spatiotemporal analysis of Indian Mega Cities. *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*. Vol. XXXVII. Part B2. Beijing 2008. Extraído de http://www.isprs.org/proceedings/XXXVII/congress/2_pdf/1_WG-II-1/13.pdf (acesso em 19/09/2012).
- VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma casa. Análise do programa de remoção de favelas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- WEBER, Max. *Economía y sociedade*. V. II. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1977.
- ZUKIN, Sharon (1982). Loft living as 'historic compromise' in the urban core: the New York experience. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 6, issue 2, 1982, pp. 256-267.

Artigo recebido em 18 de Outubro de 2012 e aceito em 21 de Novembro de 2012