



# TERRITÓRIOS PERIFÉRICOS, DEMOCRACIA E DESIGUALDADES: PERSPECTIVAS PARA O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO PROGRAMA “PERIFERIA VIVA”<sup>1</sup> (ST10: TERRITÓRIOS, LUTAS SOCIAIS E PLANEJAMENTO EM CONTEXTO DE CONFLITO)

**Renato Barbosa Fontes<sup>2</sup>**

Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFMG) | Renato Barbosa Fontes

---

## Sessão Temática 10: Territórios, Lutas Sociais e Planejamento em contexto de conflito.

---

**Resumo:** Este artigo propõe uma reflexão a partir de um paradoxo da democracia liberal na periferia capitalista que faz conviver igualdade política formal com o fato de os territórios periféricos estarem, historicamente, aliados de processos decisórios e de planejamento. De modo mais específico, o texto apresenta uma reflexão sobre os obstáculos, potências e (re)existências a partir de dois prismas não dicotômicos, mas relacionais e conflitivos: as presenças da periferia na gestão democrática e da gestão democrática na periferia: a institucionalidade que bloqueia as expressões mais disruptivas do conflito e os atores sociais que encontram ali estratégias de resistências. Considerando este contexto, é realizada uma análise do “Plano de Ação” do “Programa Periferia Viva”, coordenado no âmbito da Secretaria Nacional de Periferias do Ministério das Cidades.

**Palavras-chave:** Território; Periferia; Democracia; Participação Popular; Periferia Viva.

## PERIPHERAL TERRITORIES, DEMOCRACY AND INEQUALITIES: PERSPECTIVES FOR PARTICIPATORY PLANNING IN THE “PERIFERIA VIVA” PROGRAM

**Abstract:** This article proposes a reflection on the paradox of liberal democracy in the capitalist periphery, which makes formal political equality coexist with the fact that peripheral territories have historically been excluded from decision-making and planning processes. More specifically, the text presents a reflection on the obstacles, powers and (re)existences from two perspectives that are not dichotomous, but relational and conflictive: the presence of the periphery in democratic management and democratic management in the periphery: the institutionalality that blocks the most

*disruptive expressions of the conflict and the social actors who find strategies of resistance there. Considering this context, an analysis is made of the "Action Plan" of the "Periferia Viva Program", coordinated within the National Secretariat for Peripheries of the Ministry of Cities.*

**Keywords:** Territory; Periphery; Democracy; Popular Participation; Periferia Viva.

---

## TERRITORIOS PERIFÉRICOS, DEMOCRACIA Y DESIGUALDADES: PERSPECTIVAS PARA LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EM EL PROGRAMA "PERIFERIA VIVA"

**Resumen:** Este artículo propone una reflexión sobre la paradoja de la democracia liberal en la periferia capitalista, que hace coexistir la igualdad política formal con el hecho de que los territorios periféricos han sido históricamente excluidos de los procesos de decisión y planificación. Más concretamente, el texto presenta una reflexión sobre los obstáculos, poderes y (re)existencias desde dos perspectivas no dicotómicas, sino relacionales y conflictivas: la presencia de la periferia en la gestión democrática y la gestión democrática en la periferia: la institucionalización que bloquea las expresiones más disruptivas del conflicto y los actores sociales que encuentran en ella estrategias de resistencia. Considerando este contexto, se analiza el «Plan de Acción» del «Programa Periferia Viva», coordinado en el ámbito de la Secretaría Nacional de Periferias del Ministerio de las Ciudades.

**Palabras clave:** Territorio; Periferia; Democracia; Participación Popular; Periferia Viva.

## INTRODUÇÃO: A DEMOCRACIA POR DENTRO E POR FORA DA PERIFERIA

A inflexão democrática e as violações de direitos humanos e sociais nas cidades brasileiras se intensificaram nos últimos ciclos dos governos presidenciais de Michel Temer (PMDB) - a partir do golpe jurídico-parlamentar que culminou no impeachment de Dilma Rousseff (PT) -, bem como na eleição de Jair Bolsonaro (PSL/PL) à Presidência da República, em 2018. No campo das políticas urbanas pode-se observar, a título de exemplo: o agravamento da perseguição e riscos de criminalização dos movimentos sociais urbanos dos sem-teto, ameaçando a liberdade de organização e manifestação social dos cidadãos, em especial das classes populares; o fechamento de diversos espaços de participação social na discussão das políticas públicas, incluindo o Conselho Nacional das Cidades, e o próprio Ministério das Cidades; a descontinuidade do programa "Minha Casa Minha Vida" em seu atendimento às famílias de mais baixa renda, fortalecendo os interesses de grandes setores econômicos que, desde o início desse programa, tiveram protagonismo e ganharam ainda mais força.

Nos governos do PT, a urbanização de favelas e o saneamento integrado foram as linhas de atendimento que de fato promoveram o direcionamento de recursos públicos para as periferias urbanas. Contudo, restringiram-se, sobretudo, às dimensões da infraestrutura urbana, que dialogavam apenas com uma parte das necessidades dos territórios periféricos. Esses programas foram descontinuados e saíram da agenda nacional, impactando

diretamente a condição de moradia de grande parte da população periférica das grandes cidades.

O início da terceira gestão do governo Lula (PT), marcou o retorno do Ministério das Cidades<sup>3</sup> e, alguns meses após, criou a Secretaria Nacional de Periferias (SNP), instituída pelo Decreto nº 11.468 em 5 de abril de 2023. A SNP tem disseminado uma expectativa positiva, entre movimentos urbanos, sociais e culturais e ativistas, ao estabelecer um recorte de atuação territorial que “agregue a retomada de obras de infraestrutura urbana com ações que dialoguem com o conjunto de necessidades identificadas em cada território” (Brasil, 2024, p. 7).

Antes mesmo de completar dois anos de atuação, a SNP tem mobilizado uma frente de debates, novos programas e políticas urbanas que têm permitido uma renovada visibilidade ao tema das periferias na agenda na agenda pública. Suas primeiras ações apresentam como premissa “incorporar o enorme potencial social, organizativo e de inovação existente nos territórios periféricos”, ao considerar que “as periferias não são apenas marcadas pela exclusão. Como territórios de resistência, geram cotidianamente espaços de organização popular para reivindicar direitos e para criar estratégias de autogestão e de sobrevivência” (Brasil, 2024, p. 11-12). Os primeiros programas têm compreendido, em síntese, o mapeamento de potencialidades e riscos das periferias, na visibilidade e reconhecimentos das manifestações e ações culturais, na urbanização de assentamentos precários, na redução de desigualdades e riscos de desastres. Tudo isso com uma proposta “ancorada na valorização da organização social e comunitária” (Brasil, 2024). Com isso, uma série de desafios históricos à reprodução social nas periferias e outros relativamente novos se (re)colocam diante das ações da nova secretaria.

A bibliografia já consagrada sobre o tema, como o o livro organizado por Maricato (1982) e Kowarick (1979, 2000), só para citar alguns, tratou da formação social e histórica da periferia urbana como um espaço escasso dos atributos do urbano e a partir de um conjunto de distâncias, seja pelo desgaste até o (e do) trabalho (quando este existe), ou pela precariedade da infraestrutura urbana, de serviços urbanos e sociais, moradia inadequada, como também de reduzidas oportunidades para a reprodução social, em síntese, um quadro que Lúcio Kowarick (1979, 2000) reconheceu como “espoliação urbana”. Seus moradores tornaram-se os principais agentes da constituição do espaço, numa temporalidade prolongada, cômodo a cômodo, aparentemente sempre inacabado, acompanhado lentamente e inconsistentemente pelas ações de urbanização do Estado.

Contudo, sob um ângulo dialético socioespacial, essas messas “distâncias” conformaram um tipo de experiência cotidiana da segregação socioespacial, na periferia da economia, do trabalho e da cidade (Verdi, 2023). Soma-se a isto uma distância simbólica dos espaços de poder que, por vezes, engendram indeterminações na organização política que fragilizam mobilizações e proposições políticas (Nunes, 2023). Refiro-me à obstáculos de “dentro e de fora”<sup>4</sup> que permeiam a relação entre periferia e democracia; quer dizer: “do lado de dentro”

ganha visibilidade a inflexão conservadora que atingiu o país nos últimos anos que parece estar fortemente associada à difusão de valores conservadores nos territórios populares. Isto se dá num contexto de enfraquecimento e de fragmentação do comunitarismo associativo, característicos das décadas de 1970 e 1980, dando lugar a maior presença de formas de ação coletivas conservadoras como aquelas concernentes às igrejas neopentecostais, e também da já constatada forte presença de voto ao projeto conservador bolsonarista (Santos Junior et al., 2024); já o “lado de fora” pode ser lido pela própria institucionalidade e seletividade<sup>5</sup> do Estado capitalista e seus mecanismos de participação popular, espaços que compreendem regras, comportamentos e modos de participar instituídos, capazes de reproduzir e reiterar assimetrias entre classes e frações de classe que compõe a hegemonia do direcionamento das políticas públicas e fundo público.

Contudo, sob determinadas condições e mediações, é possível encontrar experiências localizadas e consolidadas de reinvenção de práticas sociais e espaciais de base comunitária, de um “comum urbano”<sup>6</sup> e de apropriação territorial (Ribeiro, 2011). Não se pode ignorar também que “a participação social, ainda que falha, essencialmente tem o potencial de perturbar estruturas de poder, com consequências em relação à possibilidade de responsabilização e cobrança por parte dos cidadãos” (Nassif, 2020, p.15). Por exemplo, há de se reconhecer, na escala institucional, a condição notável que os movimentos sociais urbanos, federações de sindicatos, associações profissionais e acadêmicas, ONGs, muitas delas participantes do Fórum Nacional de Reforma Urbana, de contabilizar conquistas<sup>7</sup> para a política urbana no âmbito legal ao longo das últimas três décadas. Boa parte das conquistas foi impulsionada pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho Nacional das Cidades, a partir de 2003, sendo que essas instituições foram, elas mesmas, conquistas sociais (Maricato, 2011; Santos Junior, 2008).

Assim, esses mesmos territórios não devem ser lidos unilateralmente às marcas da “espoliação urbana”, mas também pela identificação e incorporação das diversas experiências de organização política nos territórios periféricos que, fazendo uso do reconhecimento da própria condição, permitem forjar subjetividades, identidades e traçar estratégias de sobrevivência e de superação.

É no contexto dessa amálgama – expropriação/espoliação e (re)apropriação territorial - que este artigo propõe uma reflexão a partir paradoxo da democracia liberal, que faz conviver igualdade política formal com o fato dos territórios periféricos estarem, historicamente, alijados de processos decisórios e de planejamento.

A partir de uma revisão bibliográfica e à luz da experiência mais recente do programa “Periferia Viva” da SNP, lançado no final do primeiro semestre de 2024, este artigo realizará uma reflexão sobre os dilemas e potências da presença da periferia na gestão democrática e da presença da gestão democrática nos territórios populares: a institucionalidade que bloqueia as expressões mais disruptivas do conflito e os atores sociais que encontram ali estratégias de resistências. A questão de fundo que direciona este artigo é: as práticas de

democracia participativa e de planejamento – como a do “Periferia Viva” - são capazes de desestabilizar as relações de dominação?

Isto posto, o texto está organizado em três partes. Na primeira, é realizada uma discussão sobre o lugar da periferia na democracia, as contradições e impasses da democracia como espaço de inclusão e ou exclusão de poder para as periferias. A ênfase está nos obstáculos que a institucionalidade da participação popular nas políticas públicas, permitindo o controle dos recursos materiais e simbólicos e compelindo, muitas vezes, aqueles que estão submetidos a comportamentos que beneficiam os que detêm poder. Na segunda parte, a discussão é em torno do lugar da democracia na periferia, mais especificamente, os desafios de potencializar a sociabilidade na construção de universos sociais nos territórios, capazes de emergir e desenvolver práticas e valores na experiência urbana. Para isso, é apresentado e analisado o programa Periferia Viva da Secretaria de Nacional das Periferias, mais especificamente, o documento que orienta a elaboração do Plano de Ação, uma espécie de pacto socioterritorial e planejamento das ações (infraestrutura urbana, equipamentos sociais, fortalecimento social e comunitário, etc.). Por último, nas considerações finais, são elencados algumas das possibilidades e dos limites da relação entre democracia e periferia, o surgimento e o desenvolvimento de práticas e valores capazes de construir solidariedades locais e coesões locais, bem como a implicação de possíveis novos determinantes.

## **O LUGAR DA PERIFERIA NA DEMOCRACIA: A INSTITUCIONALIDADE EXCLUDENTE**

Não é novidade que a formação social e histórica das periferias urbanas no Brasil é resultado das contradições do projeto de desenvolvimento econômico do Estado brasileiro, que não apenas fracassou em superar a brutal assimetria da sociedade colonial, mas que esta tornou-se determinante para a desigualdade na sociedade de classes do país. A década de 1930 pode ser lida como um momento de inflexão da economia em busca de galgar desenvolvimento, deslocando-se do modelo agrária-exportadora para urbano industrial que tornar-se-ia responsável por um tipo de urbanização associada ao desenvolvimento de uma economia industrial (Tanaka, 2006). A industrialização trouxe mudanças profundas, transformando a cidade e aprofundou sua subordinação à lógica do capital e ao mais-valor. Lefebvre (1999) usa a metáfora da implosão e explosão para aludir estas transformações, isto é, para referenciar a concentração de recursos e atividades no centro urbano (implosão) e, à vista disso, a expansão desordenada para periferias e subúrbios, fragmentando o tecido urbano (explosão). Nas palavras de Monte-Mór (2004):

Por um lado, o valor das terras e a concentração histórica de atividades e investimentos em áreas centrais levaram à ‘implosão’ dos núcleos urbanos [...] e a extensão do tecido urbano [...]

marcou a 'explosão' da cidade industrial para abrigar o tecido urbano-industrial, um tecido sócio-espacial privado de sua tríade de atributos básicos. (Monte-Mór, 2004, p.290).

Este padrão espacial intensificou-se nas décadas de 1950, 1960 e 1970, período de forte crescimento populacional nas metrópoles brasileiras. Os movimentos urbanos são uma resposta à esta trajetória que acumula agruras e conquistas às suas demandas, que, tal qual tantas outras experiências de mobilização social e popular convergiram, na década de 1980, no processo constituinte e, posteriormente, nas diversas regulamentações infraconstitucionais dos capítulos da Constituição Federal de 1988 que se seguiram que gerou uma forma sui generis de participação institucionalizada.

A democracia, de um modo geral, ao produzir igualdade (política) e ao dotar todos cidadãos de direitos numa sociedade de desiguais, não deixa de produzir uma igualdade convencional. Isto é, da mesma forma que busca superar determinadas formas de discriminação, apresenta-se com uma outra feição, permitindo que o Estado aja como se todos fossem realmente iguais, assumindo uma função de ocultamento e de naturalização das desigualdades sociais (Miguel, 2022).

O que tal ocultamento apaga é o fato de que a democracia é vulnerável às desigualdades sociais existentes. As vantagens materiais e simbólicas dos grupos privilegiados transbordam para a arena política (...). Não se trata, afinal, de meras assimetrias no controle de recursos, que poderiam ser contidas com medidas que buscassem impedir que elas extravasassem para o campo político (Miguel, 2022, p. 10).

Trata-se, assim, da existência de padrões estruturais de dominação, que as instituições democráticas não são capazes de restringir. Ainda que a presença da participação popular nas políticas públicas seja desejada e, em grande medida, uma reivindicação conquistada, ocorreu uma atração forte pela institucionalização das práticas participativas<sup>8</sup>, como se isso constituísse um fim em si (Fontes, 2024). Ademais, a própria institucionalidade do Estado capitalista (e com isso seus mecanismos de participação) reitera assimetrias entre classes e frações de classe que compõe a disputa pela hegemonia do direcionamento do Estado. Além disso, a institucionalidade, em alguma medida, carrega um risco, pois

captura-se o sujeito político e cultural da sociedade civil, antes organizado em movimentos e ações coletivas de protestos, agora parcialmente mobilizados por políticas sociais institucionalizadas. Transformam-se as identidades políticas desses sujeitos – construídas em processos de lutas contra diferenciações e discriminações socioeconômicas – em políticas públicas, arquitetados e controlados por secretarias de Estado, em parceria com organizações das civis (...), que desempenham o papel dos mediadores. (Gohn, 2008, p. 13).

A citação anterior não deve ser interpretada como um "determinismo", o que seria um reducionismo para um campo tão complexo como o da relação democracia e capitalismo, mas, sobretudo, como um alerta. Afinal, as políticas urbanas, mesmo aquelas com maior participação popular, são também aparelhos imprescindíveis para legitimação e execução de determinados interesses hegemônicos, como aqueles que têm a cidade como um grande

negócio. Afinal, o espaço urbano possui um papel central na territorialização do capital pela concentração de infraestruturas – sendo, boa parte, mediante recursos públicos - que sustentam formas de produção, troca, distribuição e consumo.

Deve-se reconhecer as possibilidades de ocorrer “efeitos não esperados” como a fragilização um tipo de “cidadania insurgente” – como aquela forjada na própria condição periférica, numa sociabilidade comunitarista ou numa “solidariedade forçada” (Maricato, 1982) dos fins de semana na produção dos espaços periféricos – para a maior presença de uma “cidadania regulada”<sup>9</sup> – hierarquizando diferentes profissões e deixando importantes grupos sociais sem proteção social, uma cidadania excludente social e politicamente (Santos, 1979). Giavarotti (2023) atenta que esta contradição aniquilaria o substrato comunitarista do cotidiano periférico, simultaneamente à reivindicação dos movimentos urbanos tenha se canalizado institucionalmente.

Foi preciso muitos mandatos, ONGs, gabinetes, administrações, universidades e, sobretudo, muito empenho sincero de trabalhadores sociais envolvidos na elaboração e aplicação das mais diversas políticas públicas para canalizar as lutas populares – como o nome indica, canalizar como se retifica um rio turbulento; esta onda participativo-governativa acabou orientando a ação direta da desobediência civil (...) na direção da prática responsável de quem faz estatutos e participa de conselhos. Ao nos despedirmos da Cidadania Insurgente seria o caso de dizer que, ao encerrar o seu ciclo, ela seria suplantada por um regime novo de cidadania regulada para qual não temos nome, quem sabe totalmente administrada” (Arantes, 2014, p. 386-387)

Um olhar mais crítico sobre as diversas experiências dos Conselhos, Conferências, Audiências Públicas, etapas participativas da elaboração de Planos Diretores, programas como os Orçamento Participativo, etc., deixa à vista inúmeros bloqueios e fragilidades. A título de exemplo, a ausência de paridade, que dificulta as organizações populares apresentarem e aprovarem suas pautas; reuniões com agendas meramente governamentais que ocultam, ou não pautam os conflitos entre reivindicações democráticas da sociedade e os interesses dos setores do capital; e, também, quando as propostas de interesses populares são aprovadas, isto não diz de sua execução pelo poder público, ao contrário, faz exigir outras lutas para sua implementação (Fontes, 2024).

Outro aspecto frágil da institucionalidade participativa está na distância entre os técnicos, burocratas, especialistas e a população objeto das intervenções e políticas urbanas. A linguagem técnica opera como mecanismo de “conservação institucional e disciplinar do campo em que se inserem. Os saberes são velados pelo código técnico em uma relação de poder essencialmente reprodutora (...)” (Nassif, 2020, p. 5).

A noção de “campo político”, de Bourdieu, nos auxilia aqui assimilar que a democracia (ou o planejamento urbano mais especificamente) é um campo constituído por exclusões, o que coloca uma série de desafios, sobretudo para os sujeitos periféricos. Isto é, os agentes que participam das esferas de participação precisam, em alguma medida, se adequar a formas de comportamento e de expressão sob pena de terem reduzida ou mesmo anulada sua capacidade de intervenção efetiva. Faz parte da disputa pela hegemonia, a exclusão de

determinados grupos ou a modulação das demandas na direção de sua moderação, como a domesticação dos discursos e das formas de ação.

Sobre este ponto, o conceito de “hegemonia” de Antonio Gramsci (2009) revela que a tarefa primordial dos detentores do poder é obter consentimento ativo dos dominados, o que pode tornar as esferas participativas espaços de produção de determinados “consentimentos”. A dominação não deve ser entendida como dada ou espontânea, ao contrário, ela precisa ser reafirmada e reinventada a cada momento, pois os interesses do capital se movimentam e as tendências opostas estão sempre surgindo. Pensando nos desafios postos à emancipação, Gramsci identifica uma condição temporal da classe trabalhadora: a subalternidade. Esta não é uma qualidade dos sujeitos e muito menos uma característica pessoal, mas uma situação de classe definida pela sua posição nas relações de força, sempre relacional com outras classes ou frações de classes dominantes. A história das classes subalternas é necessariamente desagregada e episódica, contudo, há na atividade dessas classes – acreditava Gramsci – uma tendência à unificação ainda que em planos provisórios, numa parte sempre menos visível, mas que ganha visibilidade com conquistas por meio das reivindicações ao poder público ou mesmo conquistas do próprio território pelos próprios sujeitos.

## **O LUGAR DA DEMOCRACIA NA PERIFERIA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES DA PROPOSTA DO PROGRAMA PERIFERIA VIVA (SNP)**

Os “graus de participação” se diferenciam de modo complexo no espaço e no tempo e deve-se tomar cuidado para não cair na armadilha do formalismo, buscando fronteiras muito claras onde elas nem sempre existem. De modo mais específico, quando tratamos da participação popular nas políticas urbanas e no planejamento urbano é importante conceber que estas também se inserem num determinado espaço social e atravessam a vida cotidiana na produção do espaço. Isto é, as relações sociais não operam em um “vazio” e, ao mesmo tempo em que o espaço é produzido socialmente, as relações sociais são afetadas por esse mesmo espaço (Lefebvre, 1991). No interior desta dialética socioespacial, o espaço é sempre hierarquizado — como já dizia Bourdieu (2007) —, e sua ocupação denota uma função estratégica para a reprodução social da sociedade, pois serve a uma determinada lógica que, ao menos nos dois últimos séculos, prevalece a lógica do capital. O espaço é, desse modo, um meio e não um fim; sobretudo, é meio indispensável para a manutenção de uma hegemonia econômica e, dialeticamente, possibilidade, também, para a resistência e luta contra-hegemônica (Fontes, 2021).

É no cotidiano da vida onde se dá a reprodução das relações sociais e que não deixa de estar subsumida ao capital e à burocracia estatal. Segundo Lefebvre (1993), mesmo o tempo de não-trabalho encontra-se subordinado ao modo de produção capitalista, ou seja, o cotidiano

está vinculado à esfera de consumo de novas mercadorias, como o lazer e a cultura transformada em indústria. Contudo, para o autor, a vida cotidiana não é apenas alienante, ela pode oferecer um espaço de resistência, e se como a única arena possível para mudança radical. (Tonucci Filho, 2020).

É neste sentido que os programas urbanos e os movimentos políticos, de alguma maneira, não podem deixar lidar com a questão da localidade e da comunidade, sendo necessário compreender “como se constroem ou como se podem construir as solidariedades locais e as coesões políticas (...) para se pensar efetivar propostas de transformação social” (Harvey, 2007, p. 208) e reconhecer a importância da promoção de “universos sociais nos territórios que possibilitem o surgimento e o desenvolvimento de práticas e valores fundados na diversidade, na democracia, na solidariedade, na justiça social, no comum e no direito à cidade” (Santos Junior et al., 2024, p. 139).

É a partir dessa reflexão realizada até aqui que se propõe uma primeira análise do Programa Periferia Viva, por meio documento de orientação para elaboração do “Plano de Ação” (Brasil, 2024), um documento de cerca de 100 páginas que detalha o caminho metodológico e de execução de muitas etapas para execução do projeto.

O Programa Periferia Viva está inserido no Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), por meio da ação “Periferia Viva – Urbanização de Favelas”. Seus objetivos gerais podem assim ser sintetizados:

- a) promover a inclusão social e o direito à cidade; b) levar políticas públicas às periferias com prioridade, para reduzir as desigualdades socioterritoriais; c) promover processos em que a comunidade participe do planejamento e acompanhe as intervenções em territórios periféricos; d) promover o reconhecimento, a valorização e o incentivo de iniciativas coletivas e comunitárias; e) incentivar a cooperação entre os níveis de governo, a iniciativa privada e organizações da sociedade civil; f) reduzir riscos de desastres e possibilitar a adaptação dos territórios periféricos às mudanças climáticas; e g) promover a melhoria das condições urbanas, de moradia e a segurança da posse em territórios periféricos. (Brasil, 2024, p. 16).

O Programa propõe ampliar o escopo da urbanização de favelas, não se limitando às obras, mas também a partir da integração das políticas públicas que estão relacionadas ao conjunto de necessidades dos territórios periféricos. Além disso, um tema recorrente no documento analisado é o reconhecimento das potências locais, ou seja, as práticas e iniciativas que já existem nas periferias das cidades, vistas como elementos potencializadores da atuação estatal.

Este aspecto vai de encontro às reflexões de Kaztman (2007) sobre aspectos que envolvem o reconhecimento da configuração do território e devem ser considerados no escopo das políticas de superação da pobreza urbana, a saber: a) as oportunidades estruturais para a mobilidade social que existem nesse momento; b) os recursos coletivos que essas comunidades tinham e ou possuem à disposição para processar e articular as demandas dos residentes e; c) um componente subjetivo, referente às experiências de mobilidade que

podem ter surgido anteriormente, comparando as situações existentes nesse momento com as que já haviam ocorrido no passado.

O documento da SNP, que orienta um planejamento participativo, anuncia que na elaboração e execução do projeto os moradores participarão de maneira deliberativa “por meio de formatos que permitam o controle cidadão: espaços onde existe negociação em pé de igualdade, veto de medidas pela comunidade, gerenciamento compartilhado de programas e controle sobre os recursos” (BRASIL, 2024, p. 48).

O diferencial do processo de elaboração do plano de ação está, justamente, em propor formas de participação menos engessadas. Para tanto, o documento lança mão de várias iniciativas/metodologias, das quais destacam-se cinco: 1) instalar no polígono onde será executado o projeto um “Posto Territorial”, uma âncora local que promove a intervenção a partir do arranjo de agentes territoriais e assessoria técnica. Estar diariamente no território permite fortalecer a coesão por meio da proximidade física e metodológica de técnicos e moradores, como também o reconhecimento holístico do projeto, o que poderá ampliar a adesão da participação de moradores para dúvidas, demandas e diálogos no dia a dia); 2) o “mapeamento dos agentes a serem envolvidos”: é substancial identificar pessoas ou grupos afetados, inclusive por meio de agentes moradores do território, que tenham influência ou interesse no projeto, mas também pensar e rever estratégias de motivação e envolvimento para novos participantes; 3) o já comentado “mapeamento das potências existentes”, isto é, é importante identificar iniciativas locais já estabelecidas, como hortas comunitárias, cozinhas solidárias e associações esportivas, etc., assim como aquelas que já se encerraram mas que podem ter deixado um histórico de uma cidadania insurgente; 4) definir coletivamente os formatos utilizados no “processo participativo”, onde os indivíduos e organizações envolvidas ajudam a planejar o seu próprio envolvimento, definindo as regras do arranjo institucional, o que pode impactar positivamente na adesão e direcionamento do projeto com base nas decisões coletivas; 5) elaborar um Plano de Comunicação e Mobilização: parte do processo de participação inclui comunicar para os diversos públicos sobre o que acontece durante o planejamento quanto durante a execução e o monitoramento. Para tanto, deve-se sempre refletir sobre a maneira as especificidades e costumes locais podem afetar o processo de comunicação.

Além destes cinco aspectos, cabe salientar a centralidade da leitura técnico-comunitária como aspecto chave do Plano de Ação. Trata-se de uma forma de incorporar a experiência da população local e de outras fontes de informação, além de uma oportunidade de engajamento e de empoderamento comunitária. Em geral, são utilizados métodos e ferramentas para somar a perspectiva da comunidade na análise do contexto socioeconômico, cultural e ambiental do território periférico.

Em todo esse processo participativo, um dos desafios está em promover um processo contínuo de refinamento, garantindo que as soluções propostas estejam alinhadas com as necessidades e ambições da comunidade beneficiária em consonância com o Plano de Ação.

Os canais de comunicação estabelecidos anteriormente no processo participativo são essenciais para aumentar a transparência e o acesso.

É necessário valorizar os contextos da ação, vínculos sociais, vivências e experiências. Deve-se, com isso, não renegar o pequeno, aquilo que, mesmo fugaz, pode ser de extrema importância para superar as representações hegemônicas do espaço popular, “permitindo o reconhecimento de historicidades singulares, da potência de sujeito dos muitos outros e dos vínculos sociais que transcendem a visão censitária da sociedade” (Ribeiro, 2011, p. 31). De modo mais patente, deve-se reconhecer mesmo no “(...)inacabado, os sinais de uma possível conquista, e não apenas no atraso ou da incapacidade de reproduzirmos uma forma final anteriormente planejada” (Paraná e Tupinambá, 2022, p.26).

## CONSIDERAÇÕES

Na discussão realizada até aqui, evidenciou-se que as possibilidades e os limites da relação entre democracia e periferia, mais especificamente das classes subalternas intervirem politicamente nos rumos das políticas públicas através dos canais institucionais compreende uma série de contradições, de demandas e reivindicações atendidas às conquistas no campo legal, da exclusão e limitação da participação à cooptação e outras patologias políticas, passando por um processo de colonização das formas de participar. É preciso entender o Estado em sua complexidade e totalidade, especialmente em uma sociedade como a nossa, patrimonialista e desigual.

Ainda que se corra o risco de discursos aparentemente participativos remeterem-se a práticas de pseudoparticipação, cabe refletir se estes mesmos processos ainda que frágeis teriam papel relevante, na medida em que, podem expandir entre os subalternos uma “cultura de participação” ou mesmo evidenciar os limites da participação, consolidando “sujeitos” cada vez mais exigentes quanto ao processo participativo. Contudo, aqueles que defendem e investem no fortalecimento da democracia participativa e do planejamento urbano não podem negligenciar a complexa questão: como assegurar que as decisões tomadas pela comunidade serão efetivamente implementadas?

O programa “Periferia Viva”, dependendo do encontro com o território, tem potencial para impulsionar formas substantivas de exercício de cidadania. Como enfatiza Althusser (2005), tal encontro não seria produto de uma indeterminação radical, mas a concretização de uma possibilidade aberta historicamente pelo conjunto de contradições reunidas em uma conjuntura específica e pelo desenvolvimento das forças produtivas. Dito de outra maneira, as formas ensejam um encontro de possibilidades: a estratégia desenvolvida pelos técnicos orientados pelas diretrizes do programa; o arranjo instituído e sua capacidade absorver os inúmeros recursos disponíveis (políticos, econômicos, culturais); as demandas e respostas da (e para a) comunidade, assim como sua adesão, etc. Não é apenas a existência de elementos

independentes, mas é o fato deles se encontrarem e se conectarem, devidamente mediadas por arranjos, mecanismos e fortalecimento dos vínculos e das solidariedades locais.

Contudo, inúmeros desafios estão lançados para o Programa. O esperado e necessário provisionamento da infraestrutura urbana poderá provocar, como já demonstrado em outras ocasiões, o aumento no preço da terra e, progressivamente, forçar novas levas de moradores a buscarem loteamentos mais distantes, reproduzindo o ciclo da produção periférica. A proposta de ser uma iniciativa integrada ao fortalecimento social e comunitário, à equipamentos sociais e de inovação tecnologia e oportunidades e não apenas de infraestrutura urbana pode ser eficiente para mitigar e lidar com as determinações do capital no espaço urbano.

Soma-se a isso o desafio de compreender a natureza dos agentes e dos processos que está por trás dessa produção dos territórios periféricos. O que estudos mais recentes demonstram é que não se trata mais da mesma de décadas atrás, que na reprodução ampliada da periferização fez surgir, pelas mãos dos trabalhadores operários, uma cidadania insurgente (ou uma “solidariedade forçada”) e uma “subjetividade comunitarista”. É necessário reconhecer as recentes determinações que engendram as periferias. Porém, há ainda reminiscências? O que há de “novo” (ou pouco visível pelos pesquisadores e poder público) na periferia? O Plano terá que identificar, descobrir e lidar com os atributos periféricos mais atuais, em especial, aqueles que se originam das transformações do mundo do trabalho e da legislação, da eclosão do empreendedorismo, do capitalismo de plataforma e das múltiplas virações, da influência do crime, do avanço da neopentecostalismo e da ultra direita - de baixo para cima – nos territórios. É crucial estar atento aos novos agenciamentos, e identificar as contradições do “novo”. Isso pode ajudar a reelaborar a própria teoria da urbanização e nortear políticas e programas urbanos considerando as específicas, mas plurais, realidades periféricas.

## REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, Louis. A corrente subterrânea do materialismo do encontro (1982) . In: **Crítica Marxista**, nº20. Campinas: Unicamp, 2005.
- ARANTES, Pedro. **O novo tempo do mundo: e outros estudos da era da emergência**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Guia do plano de ação: periferia viva**. Brasília, DF : Ministério das Cidades, 2024.
- FONTES, Renato B. Metamorfoses do poder político nas cidades: a disputa hegemônica entre a cidade-mercado e a cidade-direito. In: **Revista Princípios**, nº 164, mar-jun, 2021.
- FONTES, Renato B. A cidade está em disputa: em defesa de uma gestão democrática com participação popular. In: FERRARI, J.; MORTIMER, J; MENDONÇA, J; FONTES, R.; CANETTI, T. (Orgs.). **Observatório das Metrôpoles nas eleições: um outro futuro é possível**, Belo Horizonte: Escola de Arquitetura – UFMG. 2024.
- GIAVAROTTI, Daniel. Os territórios periféricos da metrópole de São Paulo. In: **Revista Cidades**, vol. 15, nº 24, 2023
- GOHN, Maria G. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2008.
- HARVEY, David. **Espacios del capital: hacia una geografía crítica**. Madrid: Ediciones Akal, 2007
- KAZTMAN, Ruben. A dimensão espacial nas políticas de superação da pobreza urbana. In: RIBEIRO, L; SANTOS JUNIOR, O. (Orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007. Pg. 301 a 339.
- KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora Trinta e Quatro, 2000.
- LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999
- MARICATO, Ermínia (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.
- MIGUEL, Luis F. **Democracia na periferia capitalista: impasses do Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

MONTE-MÓR, Roberto. **Modernities in the Jungle: extended urbanization in the Brazilian Amazonia**. Tese de Doutorado. University Of California, 2004.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

NASSIF, Thaís. Planejamento urbano participativo: o desafio da linguagem técnica. In: **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, nº12, 2020.

NUNES, Rodrigo. **Nem horizontal nem vertical: uma teoria da organização política**. São Paulo: Ubu Editora, 2023.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PARANÁ, Edmílson.; TUPINAMBÁ, Gabriel. **Arquitetura das arestas: as esquerdas em tempos de periferização do mundo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2022.

RIBEIRO, Ana C. T. Territórios da sociedade: por uma cartografia da ação. In: SILVA, C. (org). **Território e ação social: sentidos da apropriação urbana**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. Pg. 19 a 34

SANTOS, Wanderley **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

SANTOS JUNIOR, Orlando; SANCHES, Taísa.; RIBEIRO, Tarcyla.; LITSEK, Felipe. Território, heterotopias e emancipações: o direito à cidade como um projeto pedagógico de construção do comum. In: COSTA, G; COSTA, H.; VELLOSO, R.(Orgs.). **Teorias e práticas urbanas: caminhos**. Belo Horizonte: Cosmópolis, 2024.

TANAKA, Giselle. **Periferia: conceito, práticas e discursos; práticas sociais e processos urbanos na metrópole de São Paulo**. Dissertação de Mestrado: FAUUSP. São Paulo, 2016.

TONNUCCI FILHO, João. Do direito à cidade ao comum urbano: contribuições para uma abordagem lefebvriana. In: **Revista Direito e Práxis**, vol. 11, nº1, 2020.

VERDI, Elisa. Economia popular, reprodução social e privação do urbano: três novos conteúdos da periferia? In: **Revista Geographia**, vol. 25, nº 54, 2023.

---

<sup>1</sup> Este artigo é parte da pesquisa de pós-doutorado "Território e configuração social numa periferia de Belo Horizonte: prática social, coesão social e hegemonia" financiada pelo CNPq (Chamada 32/2023).

<sup>2</sup> Pós-doutorando junior (Bolsista CNPq) pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG. Doutor em Ciências Sociais (PPGCS/PUC Minas).

---

<sup>3</sup> A criação do Ministério das Cidades, em 2003, permitiu, ao menos nos seus cinco primeiros anos, uma agenda centrada: a) na institucionalização do sistema de gestão democrática das cidades; b) na municipalização da política urbana, sobretudo pela obrigação de elaboração dos planos diretores; c) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária (Fontes, 2021; Santos Junior, 2008). Contudo, o Ministério das Cidades foi um dos primeiros órgãos sacrificados, em nome da ampliação do apoio ao governo no Congresso Nacional, em julho de 2005. Assim, o ministério deixou de contar com a participação de importantes atores de forças progressistas da reforma urbana, em que pese o Conselho Nacional das Cidades continuasse por anos desempenhando um papel estratégico na agenda da reforma urbana. Em 1 de janeiro de 2019, primeiro dia do governo de Jair Bolsonaro, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional.

<sup>4</sup> Não se trata aqui de lados dicotômicos ou em oposição, mas apenas um recurso linguístico para ampliar a capacidade heurística da interpretação.

<sup>5</sup> Para Offe (1984), a seletividade do Estado está na dependência, em larga medida, da riqueza gerada pelo setor privado. Como a reprodução da sociedade no sistema capitalista depende do processo de acumulação no setor privado — de arrecadação tributária, do emprego, da renda e das possibilidades de consumo gerados nesse setor —, a atuação dos governantes pode acabar sendo cerceada por aquelas decisões que sejam capazes de garantir o lucro e o investimento privado.

<sup>6</sup> O comum, no sentido que que fazer ser entendido, refere-se a bens, espaços e recursos que são coletivamente usados e geridos por uma dada comunidade por meio de práticas de fazer-comum, isto é, um conjunto de práticas e relações de compartilhamento e reciprocidade, para além do âmbito do Estado e do mercado e das formas de propriedade públicas e privadas (Tonucci Filho, 2020).

<sup>7</sup> Entre elas, alguns capítulos da Constituição Federal de 1988; o Estatuto da Cidade, em 2001; a criação do Ministério das Cidades em 2003; a realização de Conferências Nacionais das Cidades e um Programa Nacional de Regularização Fundiária em 2003; o marco regulatório do Saneamento Ambiental, Lei Federal 11.445/07; O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Lei Federal 11.124/05; a campanha nacional do Plano Diretor Participativo, em 2007; a Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei Federal 12.587 de 2012.

<sup>8</sup> Avritzer (2016) descreve que a Constituinte gerou uma institucionalidade participativa de mais de vinte mil conselhos no Brasil. Ao analisar as conferências de políticas públicas, verificou participou desse processo cerca de 6,5% da população adulta brasileira

<sup>9</sup> Cidadania regulada é um conceito cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos que entende o caso brasileiro do desenvolvimento da cidadania “[...] cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (Santos, 1979, p. 75).