



A JUSTIÇA E A CIDADE: REDISTRIBUIÇÃO E RECONHECIMENTO NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA (SESSÃO TEMÁTICA 10: TERRITÓRIO, LUTAS SOCIAIS E PLANEJAMENTO EM CONTEXTO DE CONFLITO)

Tales Fontana Siqueira Cunha

Graduou-se na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (USP). Cursou o mestrado e atualmente cursa o doutorado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU USP). Pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo (LabHab – FAU – USP) | tales.cunha14@gmail.com

Sessão Temática 10: Território, lutas sociais e planejamento em contexto de conflito

Resumo: Este artigo examina a relação entre justiça social e as dinâmicas urbanas, destacando a importância de integrar as dimensões de redistribuição e reconhecimento. Retoma os debates sobre justiça social, desde autores como David Harvey até teóricos contemporâneos como Nancy Fraser, explorando como essas discussões vêm sendo apropriadas pelos estudos urbanos. O texto analisa as limitações dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade em enfrentar as desigualdades socioespaciais, destacando como esses mecanismos, frequentemente cooptados por interesses de mercado, reforçam dinâmicas de acumulação de capital, especialmente em um contexto de austeridade fiscal permanente. Além disso, problematiza a confluência perversa entre agendas progressistas de reconhecimento e políticas redistributivas regressivas, apontando os riscos de que a Reforma Urbana limite-se a conquistas simbólicas. Ao final, propõe caminhos para repensar as lutas urbanas e a construção de cidades mais justas, enfrentando injustiças econômicas e culturais.

Palavras-chave: Justiça social; Estudos urbanos; Redistribuição; Reconhecimento; Reforma Urbana.

JUSTICE AND THE CITY: REDISTRIBUTION AND RECOGNITION IN BRAZILIAN URBAN POLICY

Abstract: *This article examines the relationship between social justice and urban dynamics, highlighting the importance of integrating the dimensions of redistribution and recognition. It revisits the debates on social justice, from authors like David Harvey to contemporary theorists such as Nancy Fraser, exploring how these discussions have been appropriated in urban studies. The text analyzes the limitations of urban policy instruments established by the City Statute in addressing socio-spatial inequalities, emphasizing how these mechanisms, often co-opted by market interests, reinforce dynamics of capital accumulation, especially within a context of permanent fiscal austerity. Furthermore, it problematizes the perverse confluence between progressive recognition agendas and regressive redistributive policies, highlighting the risks of Urban Reform being reduced to symbolic achievements. Finally, it proposes ways to rethink urban struggles and the construction of fairer cities, tackling both structural and cultural injustices.*

Keywords: *Social justice; Urban studies; Redistribution; Recognition; Urban Reform.*

LA JUSTICIA Y LA CIUDAD: REDISTRIBUCIÓN Y RECONOCIMIENTO EN LA POLÍTICA URBANA BRASILEÑA

Resumen: *Este artículo examina la relación entre la justicia social y las dinámicas urbanas, destacando la importancia de integrar las dimensiones de redistribución y reconocimiento. Retoma los debates sobre justicia social, desde autores como David Harvey hasta teóricos contemporáneos como Nancy Fraser, explorando cómo estas discusiones han sido apropiadas en los estudios urbanos. El texto analiza las limitaciones de los instrumentos urbanísticos establecidos por el Estatuto de la Ciudad para abordar las desigualdades socioespaciales, destacando cómo estos mecanismos, a menudo cooptados por intereses del mercado, refuerzan dinámicas de acumulación de capital, especialmente en un contexto de austeridad fiscal permanente. Además, problematiza la confluencia perversa entre agendas progresistas de reconocimiento y políticas redistributivas regresivas, señalando los riesgos de que la Reforma Urbana se limite a logros simbólicos. Finalmente, propone caminos para repensar las luchas urbanas y la construcción de ciudades más justas, abordando tanto las injusticias estructurales como las culturales.*

Palabras clave: *Justicia social; Estudios urbanos; Redistribución; Reconocimiento; Reforma Urbana.*

INTRODUÇÃO

A relação entre justiça social e as dinâmicas urbanas é um dos temas centrais para compreender as desigualdades que estruturam a vida nas cidades contemporâneas. O objetivo deste texto é articular uma discussão normativa sobre justiça social, aproximando-a das lutas sociais urbanas contemporâneas. Dialogaremos com autores como David Harvey (1973), que iniciou esse debate ao criticar os limites das formulações liberais de justiça social propostas por John Rawls, e avançaremos ao incorporar as dimensões de justiça enquanto redistribuição e reconhecimento, com base em autores contemporâneos como Nancy Fraser. Revisitando as relações entre essas dimensões no contexto da produção do espaço, argumentaremos que ambas são indispensáveis para enfrentar os desafios das desigualdades urbanas e os condicionantes estruturais que as perpetuam.

Essa discussão é essencial para abordar questões que emergem dos estudos urbanos contemporâneos: como compreender que os instrumentos urbanísticos conquistados através do Estatuto da Cidade, criados para combater as desigualdades socioespaciais, muitas vezes têm sido empregados para aprofundá-las? Teriam sido eles cooptados pelas forças do mercado, ou já carregariam vícios em sua formulação? Estaria o problema na forma como esses instrumentos são aplicados na prática, ou nas expectativas idealizadas que foram projetadas sobre eles? E, diante disso, quais são os horizontes possíveis para as lutas sociais urbanas na atual conjuntura?

Essas perguntas refletem um cenário em que a promessa de justiça urbana parece cada vez mais distante. Instrumentos como as ZEIS e a outorga onerosa, inicialmente concebidos como mecanismos redistributivos, têm sido mobilizados para atender a dinâmicas de acumulação de capital. Em paralelo, revisões de planos diretores e leis de zoneamento priorizam interesses de mercado, enquanto Parcerias Público-Privadas proliferam sem qualquer forma de controle significativo. Esse quadro é agravado por um contexto macroeconômico de austeridade fiscal permanente, institucionalizado por regras fiscais que impõem severas limitações orçamentárias aos investimentos públicos, restringindo ainda mais a capacidade do Estado de implementar políticas redistributivas efetivas. Nesse contexto, enfraquecem-se tanto a redistribuição de recursos quanto os espaços democráticos de participação, essenciais para a construção de cidades mais justas.

Com isso, buscamos não apenas interpretar as limitações dos instrumentos urbanos, mas também abrir novos horizontes para a luta política e a reflexão teórica sobre justiça. Ao integrar economia, cultura e território, pretendemos contribuir para a construção de uma agenda capaz de enfrentar tanto as exclusões simbólicas quanto as estruturais que caracterizam nossas cidades.

A JUSTIÇA E A CIDADE: REDISTRIBUIÇÃO, RECONHECIMENTO E A PRODUÇÃO DESIGUAL DO ESPAÇO

1) DA REDISTRIBUIÇÃO AO RECONHECIMENTO: PARADIGMA DA JUSTIÇA NA ERA PÓS SOCIALISTA

A década de 1990 foi marcada por importantes acontecimentos a nível global, que tiveram implicações nos campos da política, da cultura e da economia. A queda do Muro de Berlim, em 1989, e a dissolução da União Soviética, em 1991, marcaram o fim de uma polarização que moldou por décadas o mundo. No campo da academia, o marxismo entrou em descrédito, em um período caracterizado pela ascensão das teorias pós-modernas que desafiaram as grandes narrativas (EAGLETON, 1998), buscando novas perspectivas sobre a complexidade da sociedade contemporânea. A ênfase na importância dos discursos, das identidades e das práticas culturais na formação da realidade social marcou uma "virada cultural" nas ciências humanas, que já vinha ocorrendo ao menos desde os anos 1970 e se consolidou na década de 1990 (ARANTES, 1999). Esse deslocamento de foco priorizou a análise das dinâmicas de poder, gênero, raça e sexualidade, redefinindo as abordagens teóricas e metodológicas, por vezes negligenciando a análise das dinâmicas materiais e econômicas que sustentam as desigualdades sociais.

Influenciados por essa virada cultural, os debates sobre justiça, tradicionalmente marcados pela noção de igualitarismo, passaram a se debruçar também sobre o direito à diferença. O conceito de justiça social, antes entendido predominantemente dentro de um paradigma equitativo e redistributivo, começou a se preocupar também com o reconhecimento das diferenças culturais e identitárias. Essa mudança, ocorrida na década de 1990, refletiu a crescente ênfase nas injustiças culturais e simbólicas, além das econômicas, ampliando a compreensão e as abordagens sobre o que constitui uma sociedade justa.

Uma importante intérprete desse debate, dentro do campo da teoria crítica, foi a filósofa política estadunidense Nancy Fraser. Analisando o "paradigma da justiça na era pós-socialista", Fraser (2024) identificou um eclipse do que via como sendo um paradigma redistributivo pelas discussões sobre reconhecimento¹. Para essa autora, enquanto a redistribuição buscava remediar injustiças econômicas e corrigir desigualdades materiais através de medidas econômicas, os remédios de reconhecimento endereçavam as injustiças culturais, abordando questões de identidade, respeito e dominação cultural. Essa mudança refletia a crescente ênfase nas dimensões culturais e simbólicas da justiça, além das econômicas.

Para a filósofa, essas duas abordagens, ambas essenciais para uma justiça abrangente, poderiam, entretanto, entrar em conflito. Enquanto as lutas por redistribuição visam a desestabilizar desigualdades materiais e promover a igualdade socioeconômica, as lutas por reconhecimento frequentemente afirmam e valorizam as diferenças culturais e identitárias. O desafio residiria em encontrar uma forma de articular essas demandas de maneira que elas

se sustentem mutuamente, em vez de se oporem, criando uma política de justiça que abarque tanto a redistribuição quanto o reconhecimento.

Em seus textos escritos na virada do milênio, Fraser se debruça sobre o “dilema redistribuição-reconhecimento” que envolveria essas tensões entre as lutas por justiça econômica e aquelas por reconhecimento cultural. Esse dilema se aplicaria de maneira paradigmática no que denomina como sendo “coletividades bivalentes”, que sofrem tanto injustiças culturais quanto econômicas. Seria o caso das lutas feministas e antirracistas, por exemplo. Por um lado, essas coletividades enfrentam exploração e marginalização econômica. Por outro, sofrem dominação cultural e desrespeito na esfera simbólica. Pensando no caso das feministas, suas estratégias, nesse contexto, podem envolver tanto a luta pela *abolição* do gênero - enquanto marcador de desigualdade econômica, buscando, por exemplo, paridade salarial, oportunidades iguais no mercado de trabalho e fim da separação entre trabalho produtivo e reprodutivo -; como lutas para *performar, afirmar e valorar positivamente* a identidade de gênero na cultura, promovendo o reconhecimento e respeito às diferenças. Poderiam essas estratégias entrar em contradição? Qual a melhor forma de fazer os dois - lutar pela *abolição* e pela *afirmação* do gênero - ao mesmo tempo?

2) A JUSTIÇA SOCIAL E A CIDADE

Há uma linhagem de trabalhos acadêmicos que procuram aportar os debates sobre justiça social para o contexto da reprodução da vida material nas cidades, seja para formular concepções a respeito do que seriam cidades mais justas, seja para apontar limitações a esses modelos teóricos. O livro que inaugura esse debate foi publicado em 1973 por David Harvey e chama-se *A Justiça Social e a Cidade*. Neste livro, publicado apenas dois anos após o clássico *Uma Teoria da Justiça* (1971) de John Rawls, assumindo como ponto de partida a perspectiva liberal rawlsiana de justiça, Harvey procura demonstrar a insuficiência desse modelo para promover uma distribuição mais justa dos recursos na cidade. Para o geógrafo britânico, existem mecanismos ocultos (“hidden mechanisms”) que operam uma redistribuição de renda nos diferentes grupos populacionais a partir das decisões relativas à alocação e localização dos bens dentro do que chama de sistema urbano. Através da dinâmica espacial do crescimento das cidades, surgem benefícios adicionais (“fringe benefits”), os quais são distribuídos de maneira desigual, alterando o valor das propriedades e a disponibilidade e preço de recursos. Sua proposta é mostrar como a distribuição “ocultada” desses benefícios muitas vezes repõe e aumenta desigualdades, inclusive em uma velocidade e escala ainda maior do que as políticas redistributivas progressivas implementadas por governos com orientações sociais.

Na segunda parte do livro, após constatar a insuficiência teórica das formulações liberais para compreender as injustiças urbanas, Harvey adota uma perspectiva socialista, encontrando o que entende serem respostas mais satisfatórias para os problemas que procura analisar.² As discussões sobre justiça social e moralidade nas formulações burguesas estariam, em sua visão, marcadas por componentes valorativos ou éticos. Para o autor, essa dificuldade

desapareceria no marco teórico que denomina como socialista, uma vez que ele não se apega a verdades eternas e a-históricas, partindo sempre da prática humana. Para o geógrafo, as categorias de “renda” e “distribuição” empregadas na primeira parte do livro e pelas doutrinas liberais, vistas a partir do marxismo, somente poderiam ser compreendidas à luz da produção, que as cria e conforma. Não seriam discussões separadas. Nessa perspectiva, encontra no desenvolvimento desigual do espaço algo fundamental para o desenvolvimento do capitalismo, passando a argumentar que a reivindicação por justiça demanda a reivindicação pela transformação do processo que dá origem à desigualdade espacial em primeiro lugar. Nesse sentido, advoga pela busca de novos modos de produção, consumo e distribuição que reorganizem a estrutura de classes da sociedade como a única forma de combater as injustiças sociais e urbanas.³

3) RECONHECIMENTO E JUSTIÇA NAS CIDADES

Ao analisar tanto as perspectivas liberais calcadas na Teoria da Justiça de John Rawls como socialistas baseadas em Marx, Harvey (1973) se debruçou sobre aquilo que Nancy Fraser (2024) denominou em seu debate sobre justiça como sendo o amplo arco dos teóricos igualitários, que abarcaria desde Marx até correntes liberais personificadas por Rawls, Amartya Sen e Ronald Dworkin. Segundo Fraser, as reivindicações por uma redistribuição igualitária conformaram o paradigma das discussões sobre justiça social por pelo menos 150 anos.

A virada pós-moderna nas ciências humanas, como vimos, provocou transformações no debate normativo a respeito da justiça e de seus componentes, passando a privilegiar as lutas por reconhecimento em detrimento daquelas por redistribuição e as injustiças culturais e simbólicas em detrimento das injustiças econômicas. Essa virada epistemológica também teve repercussões no campo das discussões a respeito da justiça e da cidade. Inspirados sobretudo pelas ideias da filósofa política estadunidense Iris Young (1990), autores como Edward Soja (1999) passaram a considerar raça, etnia, gênero, sexualidade e outros agrupamentos sociais como marcadores essenciais na distribuição desigual de poder e recursos. Também criticaram abordagens como a de Harvey por supor a “classe” como uma categoria capaz de universalizar as particularidades das diferentes identidades (TAJBAKSH, 2001). Buscaram, ainda, elaborar uma teoria normativa do planejamento urbano para cidades justas que levasse em conta tanto os aspectos distributivos como de reconhecimento (FAINSTEIN, 2010). David Harvey (1992; 2009) ao menos em duas ocasiões retornou ao assunto, sempre reafirmando o seu argumento de que qualquer tentativa de realizar justiça sem enfrentar o contexto das relações capitalistas invariavelmente falhará em endereçar as verdadeiras causas da injustiça. Ainda que não resolvido, os embates entre redistribuição e reconhecimento passaram a compor a gramática do campo de debate situado em torno das questões entre a justiça e a cidade.⁴

A REFORMA URBANA ENTRE A REDISTRIBUIÇÃO E O RECONHECIMENTO

O debate feito no campo da teoria crítica sobre justiça, redistribuição e reconhecimento teve a aspiração de ser politicamente apropriável pelos atores políticos, sobretudo pelos movimentos sociais. Quando Fraser (2024) escrevia sobre as coletividades bivalentes, seu objetivo era estabelecer interlocução com os movimentos feminista e antirracista. Iris Young (1990) e Axel Honneth (2003), defensores da centralidade do reconhecimento, tem também pretensões semelhantes. Em nosso debate sobre justiça social e a cidade no Brasil, para além do diálogo acadêmico, buscaremos estabelecer um interlocutor intelectual e político, que consiste na coletividade abrangente de movimentos e articulações populares, organizações não governamentais, sindicatos, categorias profissionais, representantes de partidos e de entidades acadêmicas e demais atores que se identificam ou se identificaram com a bandeira da Reforma Urbana, constituindo-se como um campo político e intelectual heterogêneo de personagens que atribuem em suas agendas políticas alguma centralidade à “questão urbana”.

O conceito de Reforma Urbana foi primeiramente enunciado no contexto das reformas de base do governo João Goulart, tendo completado 60 anos em 2023. O Seminário de Habitação e Reforma Urbana organizado em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado (IPASE) congregou cerca de duzentos profissionais diversos, líderes estudantis, sindicais e políticos que construíram uma agenda abrangente em torno do desenvolvimento urbano (BONDUKI, 2018). Trata-se, portanto, de uma proposta que foi gestada e articulada em um contexto de reivindicações redistributivas que foram interrompidas pelo Golpe Militar de 1964.

Em que pese seu DNA redistributivo anterior ao golpe de 1964, a trajetória da Reforma Urbana é frequentemente associada ao conjunto de lutas urbanas que concorreram para a redemocratizar o país e os seus desdobramentos, que envolvem conquistas legais que abarcam a positivação da função social da propriedade em um capítulo da Constituição Federal voltado à política urbana, a aprovação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e a adoção de planos diretores participativos em diversas cidades do país sobretudo nas décadas de 1990 e na primeira década dos anos 2000.

Do ponto de vista contemporâneo, às conquistas no plano simbólico – e, portanto, do reconhecimento – da Reforma Urbana, contrapõe-se a sua ineficácia redistributiva na prática. A incapacidade de os instrumentos urbanísticos fazerem frente ao agravamento dos mesmos problemas que a Reforma Urbana pretendia resolver tornou-se um ponto incontornável nos balanços sobre a experiência do campo.⁵ Para citar apenas em alguns exemplos, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, apesar de sua potencialidade redistributiva, permanece amplamente subutilizado, em parte devido à resistência política e à inércia administrativa (DENALDI ET AL., 2015; 2017). Instrumentos como o solo criado, concebidos para promover equidade no acesso ao espaço urbano, têm frequentemente

operado como mecanismos de concentração de riqueza, sustentados por lógicas econômicas opacas e dissociadas do controle social (MARTINS; MAGAMI, 2022). A desapropriação, que muitas vezes foi entendida como um mecanismo capaz de contribuir para a garantia de justiça social, tem sido frequentemente utilizada para viabilizar grandes projetos urbanos, resultando na remoção forçada de comunidades e na reestruturação territorial em favor de interesses privados, ampliando os impactos negativos sobre os grupos mais vulneráveis (UNGARETTI, 2024). Até mesmo instrumentos originalmente projetados para proteger territórios populares, como as ZEIS, tem sido apropriados para viabilizar grandes projetos urbanos que aprofundam as desigualdades socioespaciais (BORGES, 2023), transformando o que deveria ser um espaço de inclusão em fronteiras de acumulação, contrariando os princípios fundantes de justiça social e função social da propriedade (COSTA; GONÇALVES, 2023). Assim, os próprios instrumentos que, em tese, deveriam frear a máquina de crescimento urbano acabaram servindo, inclusive, como suas molas propulsoras. Teriam sido eles cooptados pelas forças do mercado? Ou carregariam vícios desde a origem? Quem estaria errado: os instrumentos, nas formas em que se encontrariam sendo empregados, ou as expectativas sobre eles projetadas?

1) DÉCADA DE 1990: CONFLUÊNCIA PERVERSA E NEOLIBERALISMO PROGRESSISTA

A década de 1990, além de ser um ponto de inflexão nas discussões a respeito da justiça social em um contexto pós-soviético, a nível nacional foi marcada por importantes acontecimentos com implicações nos campos da política, da cultura e da economia. Foi também um momento decisivo na consolidação das conquistas simbólicas da Reforma Urbana. Se por um lado, de baixo para cima, uma cultura de participação cívica parecia ganhar força e vigor desde as lutas por redemocratização, por outro, de cima para baixo, as influências decorrentes do Consenso de Washington começaram a se manifestar na forma de um ajuste neoliberal que moldou o caráter do Estado brasileiro. Do ponto de vista interno da articulação de forças políticas, é possível dizer que nos anos finais do regime militar um arco abrangente e contraditório de atores havia se articulado com o propósito comum de derrubar o governo autoritário. Em retrospectiva, pode-se dizer que aquela coalizão - que definiu o panorama político pós regime militar na década de 1990 - desdobrou-se em duas principais linhas de oposição: a primeira rejeitava o caráter autoritário do Estado, enfatizando sua natureza repressiva e antidemocrática em favor de uma maior participação popular; a segunda caracterizava-se enquanto uma oposição ao Estado em seu caráter público e nacional, questionando sua extensão e intervenção na economia e na sociedade, em favor de uma maior participação do mercado. Uma vez que existia uma unidade subjacente de propósitos, os conflitos estruturais que opunham essas duas forças permaneceram latentes na presença de um adversário comum, sendo momentaneamente relegados a um segundo plano e permitindo a convivência, mais do que a concorrência, entre essas agendas divergentes no campo oposicionista.

Ao longo da década de 1990 esses conflitos emergiram à superfície, se manifestando primeiramente através de uma crise discursiva que refletia tensões entre visões antagônicas sobre o papel do Estado e a organização política do país. Essa “crise discursiva”, identificada primeiramente pela cientista política Evelina Dagnino (2004), descreve a ambiguidade resultante do uso de um léxico comum por dois projetos políticos que, segundo a autora, eram opostos, o que, conforme veremos, teve impacto relevante na formulação e implementação da agenda da Reforma Urbana no Brasil. Enquanto o primeiro projeto, democratizante, buscava expandir a participação cidadã e fortalecer a democracia, o segundo, neoliberal, articulava a mesma retórica para promover a redução do Estado e transferir responsabilidades sociais para o setor privado. Ao obscurecer diferenças fundamentais e adotar termos semelhantes, para Dagnino, a agenda neoliberal cooptava a retórica da cidadania e dos direitos sociais. Dessa intersecção discursiva, que ocultava uma disputa ideológica profunda, surgiu o que a autora identifica como uma “confluência perversa” que transformou a prática política em um “campo minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário” (DAGNINO, 2004).

Em artigo publicado em 2017, no qual retoma as categorias de redistribuição e reconhecimento para traçar um panorama da hegemonia política nos Estados Unidos nas décadas de 1990 e 2000, Nancy Fraser (2019) faz um diagnóstico análogo ao de Dagnino. Para a autora, o momento da eleição de Donald Trump marcaria o fim da hegemonia de um bloco que denominou como sendo o “neoliberalismo progressista”. Segundo a autora, tal bloco teria se organizado, dentro dos Estados Unidos, em torno de uma aliança improvável entre os setores dinâmicos da economia norte americana, como as altas finanças, as big techs e a indústria cultural (devidamente representados nas figuras de Wall Street, Vale do Silício e Hollywood) e o mainstream liberal dos movimentos sociais surgidos na década de 1960. Articulado a partir da década de 1990, mais especificamente a partir do governo do presidente democrata Bill Clinton, tal bloco teria conseguido emplacar uma política econômica regressiva, pró-negócios, combinada com uma política progressista de reconhecimento, calcada na diversidade, na representatividade, no multiculturalismo e no empoderamento de minorias. Seu programa econômico combinaria elementos expropriadores, como o aumento da financeirização; do endividamento; a precarização do trabalho; cortes de programas sociais; privatizações; desregulamentações; enfraquecimento dos sindicatos; e redução de direitos trabalhistas com uma política liberal meritocrática de reconhecimento, adornada por um discurso de diversidade e multiculturalismo. Em seus textos escritos na virada do século, Fraser (2024) já alertava para a existência de uma “combinação perversa” entre liberalismo e multiculturalismo, em que a justiça redistributiva se exerceria através de maneira restrita através de políticas sociais afirmativas e focalizadas para grupos minoritários.

Tanto a análise da confluência perversa de Dagnino como a de Fraser sobre o neoliberalismo progressista mostram como a reprodução das injustiças econômicas pode articular-se com - e não necessariamente contrapor-se à - ações afirmativas voltadas para a correção de injustiças culturais.

2) CONSENSO APARENTE E CONFLITO LATENTE: O ESTATUTO DA CIDADE ENTRE A DISTRIBUIÇÃO E A REDISTRIBUIÇÃO

Um bom exemplo de como a confluência perversa permeou as conquistas da Reforma Urbana consiste na dissertação de mestrado de José Roberto Bassul (2004) "Estatuto da Cidade: Quem Ganhou? Quem Perdeu". No trabalho, o autor investiga o processo de tramitação do Estatuto da Cidade, aprovado por unanimidade em 2001 após enfrentar uma longa e complicada tramitação de doze anos, marcada por intensos conflitos e negociações entre o movimento da Reforma Urbana e os setores do empresariamento urbano.

O processo começou com a apresentação do projeto de lei ao Senado em 1989, passando por diversas comissões na Câmara dos Deputados e enfrentando resistências significativas de entidades conservadoras e do setor imobiliário. Apesar dessas resistências, o projeto foi gradualmente aprovado em várias etapas, culminando na aprovação unânime nas comissões de mérito e no Plenário. Bassul argumenta que o consenso aparente obtido entre os atores da Reforma Urbana e os setores empresariais esconde um conflito latente. Isso significa que, embora as propostas legislativas do Movimento Nacional de Reforma Urbana tenham sido amplamente incorporadas no texto final, essa inclusão ocorreu de forma a permitir diferentes interpretações e interesses.

Para Bassul, os instrumentos do Estatuto da Cidade poderiam ser divididos entre aqueles com propósitos distributivos e aqueles com propósitos redistributivos. A distributividade, em sua visão, é a provisão equitativa de serviços públicos urbanos e habitacionais sem atuar sobre as desigualdades existentes ou futuras, enquanto redistributividade é a captura de renda gerada pela expansão urbana para reduzir essas desigualdades. O texto final do Estatuto da Cidade, para o autor, reflete um consenso superficial que, na prática, mascara as divergências profundas entre os objetivos redistributivos do movimento e os interesses econômicos dos setores empresariais. O consenso aparente se sustenta na aceitação de instrumentos urbanísticos distributivos – que, além de contribuir para o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho, gozariam de uma aceitação mais ampla do ponto de vista tanto no senso comum como nos setores políticos e no campo do empresariamento urbano – enquanto os instrumentos de caráter redistributivo, que poderiam ameaçar interesses patrimoniais, enfrentam obstáculos significativos para sua implementação.

3) DIREITO URBANÍSTICO, DIREITO ECONÔMICO E DIREITO FINANCEIRO

No entanto, de onde viriam os recursos para tanto, se o velho Estado provedor do desenvolvimentismo não existe mais? O consenso havido na expressão normativa e distributiva dos direitos parece acabar quando são exigidos os meios para implementá-los. Desse ponto em diante, a disputa entre os múltiplos segmentos sociais e agentes econômicos se restaura e instrumentos de perfil redistributivo sofrem interdições na sua efetividade. (BASSUL, 2004, p. 139)

Em sua dissertação, Bassul (2004) argumenta que, no contexto pós-moderno e após a reestruturação produtiva global, as cidades periféricas e semiperiféricas, como no Brasil, ao

assumirem um papel de protagonismo na articulação de políticas públicas, se deparam com um poder público enfraquecido e com recursos limitados devido à crise fiscal. Este cenário resulta na dependência crescente de parcerias público-privadas para implementação de políticas urbanas e dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Enquanto há consenso na expressão normativa dos direitos, a real disputa emerge quando são exigidos recursos para sua implementação.

O Estatuto da Cidade e o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal constituem o núcleo do Direito Urbanístico. Em linha com Massonetto (2015), entendemos que - como a própria Constituição Federal predica, ao incluir o capítulo da Política Urbana na seção intitulada Ordem Econômica e Financeira - a capacidade redistributiva dos instrumentos urbanísticos deve ser lida à luz das estruturas econômicas que condicionam a possibilidade de sua eficácia.

No artigo “A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica”, Massonetto e Bercovici (2006) destacam uma transformação profunda na relação entre Estado e economia que coincide temporalmente com a tramitação analisada por Bassul. Para os autores, no contexto do constitucionalismo do século XX, o Direito Econômico evoluiu a partir da estruturação de uma ordem econômico-financeira integrada, tendo no planejamento o principal instrumento da organização estatal do modo de produção capitalista. Entretanto, uma nova tendência estaria se manifestando através da prevalência de políticas financeiras sobre as econômicas nas decisões governamentais.

Para os juristas, se a Constituição Dirigente é aquela que traça os objetivos a serem perseguidos pelo Estado, a doutrina e a prática constitucionais pós-1988 promoveram a separação entre a Constituição Econômica - intervencionista e dirigente - e a Constituição Financeira - transformada em peça ortodoxa voltada para o ajuste fiscal -, como se ambas não fizessem parte do mesmo diploma legal. Nesse divórcio, a Constituição Financeira - assumindo o papel de contenção de gastos, promoção da estabilidade monetária e controle fiscal - foi alçada à posição de fim em si mesma, e “blindada” enquanto tal, ao passo que a Constituição Econômica, com objetivos de desenvolvimento econômico e bem-estar social, perdeu a sua eficácia, passando a ser interpretada enquanto mera “norma programática”, que não é passível de ser imediatamente concretizada e dependente de regulamentação posterior. Seu conteúdo serve antes como princípio ou indicador aos legisladores e governantes sem, entretanto, vincular sua atuação.

Essa transformação ocorreu em um contexto de liderança do capital financeiro na disputa pelo fundo público, no qual o reconhecimento do conflito distributivo e do papel redistributivo do Estado foi subordinado às tendências de esterilização das políticas públicas e favorecimento da proteção jurídico-estatal da renda do capital e dos ganhos financeiros. Seu corolário seria a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000, que, ao restringir os gastos públicos e tutelar a economia de receitas para pagamento de juros, consolidaria a

centralidade das garantias ao capital privado, impondo às pretensões redistributivas dos direitos sociais a rigidez dos instrumentos financeiros.

A proximidade entre a aprovação do Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal aponta mais uma confluência perversa que, entendemos, condicionou o desenvolvimento ulterior e a eficácia na aplicabilidade dos instrumentos jurídico urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. A blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica teriam legado um novo papel ao orçamento público, estrangulando o caminho para a implementação de uma política urbana redistributiva.

Entendendo a centralidade da aderência do conteúdo normativo do Direito Urbanístico às condições concretas e materiais de realização de seus objetivos redistributivos, Massonetto (2015) apontou, uma década depois, a existência de “pontos cegos” na regulação urbanística. Esses pontos cegos seriam explicados pela desconsideração nutrida pela doutrina tradicional deste ramo do Direito com relação à reflexão sobre o financiamento do desenvolvimento da infraestrutura e à atividade econômica imobiliária, privilegiando uma interlocução com o campo do urbanismo que levaria à uma “ênfase exagerada” na problematização das disfuncionalidades do uso e da ocupação do solo urbano. Enquanto isso, a disputa do fundo público através da regulação do crédito, da política fiscal, da expansão das parcerias na produção e gestão da infraestrutura, dentre outros elementos centrais da produção social do espaço urbano, permaneceria em uma zona cinzenta liderada por outros ramos do Direito e esquecida pelo Direito Urbanístico.

MAIS UMA VEZ RECONHECIMENTO

A vitória de Lula sobre Jair Bolsonaro pôs fim a um período marcado por políticas neoliberais de corte ultraconservador, em um contexto que articulou privatização e desmonte das instituições públicas, fortalecimento do neoextrativismo, ataques expressivos aos direitos das minorias, negacionismo científico e climático, depreciação dos padrões de vida - sobretudo nas grandes cidades - e retorno do país ao mapa da fome da Organização das Nações Unidas. Tais políticas estiveram em linha com a ascensão da extrema direita em escala global e foram intensificados pelo advento, em 2020, da pandemia de corona vírus.

Dentre as promessas de campanha que concorreram para a reeleição de Lula, a retomada de um padrão de vida anterior - com bens de consumo duráveis, educação superior e políticas distributivas de habitação e infraestrutura se tornando novamente acessíveis à população - certamente teve peso significativo na apertada vitória do ex-presidente. Para além dos aspectos distributivos, o cenário eleitoral também foi marcado por forte componente simbólico, com o combate aos discursos de ódio, às fake news e a defesa da democracia.

Desde a cerimônia de posse, a nova administração demonstrou que uma agenda progressista de reconhecimento está, mais do que nunca, na ordem do dia.⁶ O anúncio da nova estrutura ministerial, feito no mesmo dia, com 14 novas pastas, inéditas ou reinauguradas também fez

sinalizações neste sentido. Mulheres, Cultura, Cidades, Igualdade Racial, Direitos Humanos, Povos Indígenas, Agricultura Familiar, dentre outros, voltaram ou passaram a contar com um ministério próprio.

Do ponto de vista econômico, a mudança de orientação com relação aos anos anteriores foi menos drástica. Em que pese os esforços que resultaram na aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição ainda durante o período de transição de governo que permitiu maiores gastos e investimentos em programas sociais, a política econômica não rompeu com aquela adotada após o impeachment de Dilma. A transformação foi na preocupação de executar os mantras – déficit zero, metas fiscais, redução da dívida pública e criação de um “bom ambiente de negócios” – com maior responsabilidade e diligência, através da substituição do Teto de Gastos por um Novo Arcabouço que não foge às amarras da ortodoxia da austeridade fiscal.⁷ Nenhuma das reformas promovidas por Temer através da “Ponte para o Futuro” – trabalhista, da previdência, privatização de empresas estatais como Eletrobrás e refinarias da Petrobrás, etc –, implementadas concomitantemente à extinção de vários dos ministérios recriados, foram revertidas. A transformação e seu centro dinâmico, mais do que no plano redistributivo, se deu no plano do reconhecimento.⁸

1) REDISTRIBUIÇÃO E RECONHECIMENTO NO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Dentre as novas pastas anunciadas por Lula figurava o Ministério das Cidades, que fora extinto em 2019.⁹ Além de sua reinauguração, também foi anunciada a retomada do Programa Minha Casa Minha Vida - que havia sido substituído pelo programa Casa Verde e Amarela em 2020 - agora com uma ênfase maior na viabilização de empreendimentos em áreas centrais.

O novo ministério também passou por reformulações com relação à sua estrutura organizacional original, desenhada após a eleição presidencial em 2002. À época, a pasta contava com 05 secretarias, sendo uma Secretaria Executiva, a quem cabia a supervisão e coordenação das demais, três secretarias setoriais (Habitação; Saneamento Ambiental; Transporte e Mobilidade Urbana) e uma Secretaria de Programas Urbanos, fruto da reivindicação dos movimentos sociais e organizações reunidos em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana e que teve como principal atribuição disseminar as conquistas do Estatuto da Cidade.

Em sua nova configuração, o Ministério continuou contando com as três secretarias setoriais, assim como com a Secretaria Executiva. A Secretaria de Programas Urbanos deixou de existir e, em seu lugar, duas novas apareceram: uma voltada para o Desenvolvimento Urbano e Metropolitano e outra voltada para Periferias. A primeira, idealizada pela equipe de transição enquanto uma secretaria meio e voltada a apoiar a Secretaria Executiva (em contraposição às secretarias setoriais, que teriam objetivos finalísticos), cumulou ao Desenvolvimento Urbano a competência para lidar com a adaptação das cidades às mudanças climáticas e com a transformação digital. Já a segunda ficou com as atribuições relacionadas à regularização,

urbanização integrada e qualificação dos territórios periféricos, assim como mitigação e prevenção de riscos.

Se no primeiro governo Lula a criação do Ministério das Cidades representara uma conquista histórica do campo, em linha com a aprovação do Estatuto da Cidade e a constitucionalização da política urbana, a nova conjuntura foi menos promissora. Na época de seu surgimento, a condução do Ministério ficou a cargo das forças progressistas tanto do Partido dos Trabalhadores como das organizações vinculadas à luta pela Reforma Urbana. Mesmo quando o Ministério foi entregue ao chamado “centrão” em troca de governabilidade após o escândalo do “mensalão”, em 2005, suas secretarias – com exceção da Secretaria Executiva – continuaram comandadas por nomes ligados à sua formação original (Maricato, 2011). No cenário recente, o ministério e cinco de suas Secretarias foram entregues ao PMDB, partido com maior número de cadeiras na Câmara dos Deputados.

Com toda a estrutura capaz de operacionalizar políticas distributivas ofertada às forças tradicionais da política brasileira, a novidade ficou a cargo da Secretaria Nacional de Periferias, idealizada por técnicos progressistas durante o período da transição de governo e assumida por uma liderança vinculada ao Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Conceito basilar do pensamento crítico sobre as cidades brasileiras, a palavra periferia há anos passava por um processo de reapropriação e atualização através dos novos movimentos urbanos, que buscavam desvincular a conotação depreciativa associada à carência de infraestrutura e investimentos, ressignificando-a como uma identidade política, uma subjetividade provida de cultura e potência (D’ANDREA, 2022; AMANCIO; 2022).

Para além de suas atribuições legais, o novo departamento articulou uma agenda voltada para o reconhecimento. Nesse contexto que podemos compreender o surgimento de prêmios, concursos e editais, como o prêmio Periferia Viva, que:

tem como objetivo reconhecer, valorizar, potencializar e premiar iniciativas populares, de assessorias técnicas e de entes públicos governamentais que estejam em andamento, e que promovem enfrentamento da desigualdade socioespacial e a potencialização e transformação dos territórios periféricos (BRASIL, 2024).

O mesmo vale para outra iniciativa, chamada Mapa das Periferias que se apresenta da seguinte forma: “as comunidades no Brasil são territórios de potência. Esta plataforma nasceu para reunir e sistematizar dados e informações sobre as periferias do Brasil, com a missão de fortalecer as políticas públicas voltadas para territórios periféricos” (BRASIL, 2024). Já a Caravana das Periferias, outra ação da pasta, “tem por objetivo conhecer e reconhecer agentes territoriais, integrando suas iniciativas às políticas públicas intersetoriais” (BRASIL, 2024).

Trata-se de agendas de reconhecimento alinhadas aquelas promovidas por outros órgãos e iniciativas do governo federal, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, que substituiu a categoria “aglomerados subnormais” em suas pesquisas e censos e passou

a adotar os termos “favelas” e “comunidades urbanas”. O mesmo IBGE também incluiu no Atlas Geográfico Escolar um mapa mundi no qual o Brasil ocupa posição central, e não mais periférica. Todas essas medidas atuam no plano da promoção da estima e do pertencimento, buscando desfazer estigmas culturais, sem, entretanto, atacar a estrutura econômica subjacente que as sustenta. Incidem sobre injustiças simbólicas, mais do que sobre injustiças econômicas.

2) PERIFERIA: COLETIVIDADE BIVALENTE

É possível fazer uma leitura da periferia enquanto uma “coletividade bivalente”, nos termos apresentados por Nancy Fraser (2024). Isto é, a periferia sofre com injustiças econômicas e culturais. Do ponto de vista econômico, teorizado pela academia a partir do diálogo com movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980, ela descreve um padrão desigual de crescimento das metrópoles na periferia do capitalismo, com acesso precário à infraestrutura e aos serviços públicos. Nesse sentido, a reivindicação feita a partir da denúncia das injustas condições de vida na periferia era uma luta redistributiva e transformativa, advogando pela abolição do binômio centro-periferia enquanto padrão de segregação socioterritorial urbano.

Ao mesmo tempo, a periferia também sofre com injustiças simbólicas e culturais. A sua representação estigmatizada, a discriminação e criminalização de seus moradores e de suas práticas, a desvalorização de suas culturas e estilos de vida figuram dentre essas injustiças. As ações apresentadas como remédios para essas injustiças envolvem a afirmação e valorização da identidade periférica, promovendo sentimento de estima e de pertencimento. É dentro desse enquadramento que podemos compreender os programas da Secretaria Nacional de Periferias apresentados anteriormente.

Essa ambivalência, na qual a somatória de injustiças econômicas e culturais obriga seus representantes a lutarem simultaneamente pela abolição e pela afirmação da periferia, pode levar a uma contradição, como vamos demonstrar a seguir. No livro “Metrópole na Periferia do Capitalismo” (1996), a urbanista Ermínia Maricato faz um balanço de sua experiência na prefeitura de São Paulo, onde ocupou o cargo de Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano de 1989 a 1992. Dentre as críticas da autora, destaca-se a completa desarticulação interna à pasta entre a Superintendência de Habitação Popular, que enfrentava inúmeros problemas do que Maricato designa como sendo a “cidade ilegal” – como a ocupação clandestina e descontrolada do solo; incêndios em cortiços e favelas; desmoraamentos de encostas habitadas com precariedade; desabrigados de enchentes; despejados de terrenos privados; epidemias por falta de saneamento – e as estruturas de licenciamento e demais departamentos da secretaria. Na contramão do processo anárquico que caracterizava o Superintendência de Habitação Popular, as estruturas de licenciamento se deteriam em análises minuciosas e detalhistas dos projetos destinados à “cidade legal”.

Para Maricato, a independência entre essas estruturas, que coexistiam como se não fossem órgãos da mesma pasta, refletia, dentro da divisão interna do trabalho burocrático municipal,

uma divisão material existente na cidade. O desenho original do Ministério das Cidades, elaborado por Maricato e outros urbanistas após a eleição de Lula em 2002, responde em parte aos problemas observados pela autora em São Paulo. Dentro dessa lógica, a existência de uma Secretaria apartada das demais com a atribuição exclusiva de intervir sobre os territórios periféricos não se justificaria. Sendo a periferia um fenômeno transversal aos setores da política urbana, por que isolá-lo? O surgimento da nova secretaria, em 2023, sinaliza, portanto, uma ruptura com essa lógica de planejamento.

3) MAIS UMA VEZ RECONHECIMENTO

A lógica com a qual a Secretaria de Periferias rompe é uma lógica de planejamento redistributivo. Dentro dessa lógica, a separação entre centro e periferia deve ser combatida tanto na prática quanto na divisão burocrática do trabalho estatal. Do ponto de vista da agenda de reconhecimento, entretanto, a Secretaria de Periferias assume o posto anteriormente ocupado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), representando, assim, uma continuidade.

Como descrevem Serafim (2013) e Klintowitz (2015), a Secretaria de Programas Urbanos surgiu após a apresentação da proposta de estrutura ministerial pela equipe de transição que sucedeu as eleições presidenciais de 2002. O desenho do Ministério foi construído a partir de negociações sobre suas atribuições e órgãos federais que ficariam sob sua tutela, em um processo similar à montagem de um quebra-cabeça, descrito por Maricato (2011). Houve negociações para que organismos como o Denatran (Departamento Nacional de Trânsito) e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), anteriormente alocados em outros ministérios, passassem a integrar a Secretaria de Transportes e Mobilidade Urbana. A montagem final resultou em três secretarias setoriais: Transportes e Mobilidade Urbana; Habitação; e Saneamento Ambiental, coordenadas por uma Secretaria Executiva.

O formato apresentado desagradou o Fórum Nacional de Reforma Urbana, que congregava muitas das organizações do campo e não se sentiu representado pela proposta. As críticas envolviam principalmente a estrutura setorial do Ministério, considerada prejudicial à promoção de uma política urbana integrada. Esse impasse foi resolvido com a criação da Secretaria de Programas Urbanos, ocupada por quadros de organizações e movimentos sociais vinculados ao Fórum Nacional da Reforma Urbana (SERAFIM, 2013; KLINTOWICZ, 2015).

Surgida da crítica à falta de integração setorial, a quarta secretaria configurou-se, curiosamente, como um “setor da intersetorialidade”. Em uma conjuntura de contingenciamento de gastos que marcou o primeiro mandato presidencial e inviabilizou as agendas redistributivas, a SNPU aproveitou a compulsoriedade do Plano Diretor prevista no Estatuto da Cidade para disseminar os avanços institucionais e legais da política urbana. A campanha pelo Plano Diretor Participativo utilizou “núcleos multiplicadores estaduais”,

borrando, segundo Klintowitz (2015), as fronteiras entre militantes das organizações do Fórum da Reforma Urbana e representantes da SNPU, alcançando 1.600 municípios.

A participação dos movimentos populares na institucionalidade marcou os governos petistas. Tanto a Secretaria de Programas Urbanos quanto a Secretaria Nacional de Periferias surgem das reivindicações dos movimentos e organizações sociais para encontrarem espaço na institucionalidade. A Secretaria de Periferias, em sua configuração atual, é ocupada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, fundado em 1997. Diferente dos movimentos urbanos organizados no Fórum Nacional da Reforma Urbana, o MTST não participou das formações anteriores do Ministério das Cidades, mas sua agenda atual de reconhecimento ressoa as campanhas e ações territoriais da Secretaria de Programas Urbanos.

Assim como a Secretaria de Programas Urbanos foi um “setor da intersectorialidade”, que, de acordo com Klintowicz (2015) e Serafim (2013), teve sua autoridade prática comprometida por uma série de fatores dentre os quais destacamos (i) falta de recursos, (ii) resistência interna dentro do Ministério, (iii) corpo técnico limitado e (iv) concentração do poder decisório em outras instâncias do governo (especialmente Casa Civil e Ministério da Fazenda), também a Secretaria de Periferias – localizada na Asa Norte de Brasília, distante da Esplanada dos Ministérios e do gabinete do ministro – correria o risco de, pelos mesmos motivos, configurar-se como uma “unidade periférica” dentro do órgão, voltada para atender as periferias. O risco que corre, nesse cenário, é de obter pouca centralidade e autoridade em um órgão que, de resto, foi concedido às forças tradicionais da política, vendo condicionadas as suas possibilidades redistributivas. Caso isso venha a ocorrer, ao responder ao problema das periferias com remédios de valorização cultural, a Secretaria de Periferias poderia contribuir para confundir desigualdades sociais com diferenças culturais, correndo o risco de obscurecer a raiz dos problemas que explicam o surgimento e a reprodução da periferia enquanto uma forma material.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo partiu do entendimento de que a justiça social exige tanto redistribuição quanto reconhecimento. O reconhecimento é uma dimensão fundamental da justiça, especialmente em sociedades como a nossa, marcadas por múltiplas formas de exclusão cultural e simbólica. No entanto, é essencial compreender como essa dimensão se articula com as dinâmicas econômicas que moldam as estruturas gerais de poder e, no nosso caso, a produção desigual do espaço urbano. Nesse sentido, as análises de Fraser (2024) sobre o neoliberalismo progressista e de Dagnino (2004) sobre a confluência perversa oferecem alertas importantes para o campo da Reforma Urbana.

Ambas as autoras demonstram como agendas progressistas de reconhecimento podem se acoplar a agendas regressivas de redistribuição, esvaziando o potencial transformador das políticas de justiça social. Esse acoplamento reduz a redistribuição à retórica e transforma o reconhecimento em um mecanismo de legitimação para a manutenção das desigualdades

estruturais. Tal dinâmica não apenas enfraquece as agendas redistributivas, mas também facilita sua captura por interesses econômicos e políticos alheios ao enfrentamento das injustiças socioeconômicas.

No contexto brasileiro, caracterizado pelo capitalismo periférico e uma austeridade fiscal permanente, os agentes da Reforma Urbana, ao relegar a regulação econômica e financeira a um "ponto cego" (MASSONETTO, 2015), correm o risco de limitar sua atuação a conquistas simbólicas. Sem atribuir centralidade ao enfrentamento das raízes estruturais e econômicas do capitalismo que condicionam a produção desigual do espaço, sua agenda pode acabar mascarando injustiças econômicas como questões meramente culturais, a serem remediadas por políticas afirmativas de reconhecimento. A superação dessa armadilha exige não apenas a integração dessas dimensões, mas também a construção de uma articulação política ampla e consistente, capaz de confrontar os condicionantes econômicos das desigualdades urbanas e propor alternativas emancipadoras para o campo da justiça social e urbana.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia; RAMALHO, Allan (orgs.). **20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões sobre temas-chave**. São Paulo: IBDU, EDEPE, 2021.

AMANCIO, Carina Serra. **Movimentos sociais urbanos na região metropolitana de São Paulo entre 2000-2018**. 2022. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. O "cultural turn" no discurso sobre a cidade. **RUA**, Campinas, SP, v. 5, p. 89-99, 1999.

ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. **Revista da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP**, São Paulo, 2004.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da cidade: quem ganhou? quem perdeu?** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. Os direitos sociais e as constituições democráticas brasileiras: breve ensaio histórico. **Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica**. Tradução. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2004.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Separata de Boletim de Ciências Econômicas**, v. 49, p. 1-23, 2006.

BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BORGES, Isadora. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): das lutas populares pelo acesso à terra urbanizada à viabilização de Grandes Projetos Urbanos em São Paulo**. Anais

do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR). 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Caravana das Periferias**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/periferias/caravanadasperiferias>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Mapa das Periferias**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/periferias/mapa-das-periferias>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Prêmio Periferia Viva**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/premioperiferiaviva>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2347317**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2347317>. Acesso em: 16 jul. 2024.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, Fernanda Carolina; GONÇALVES, Norma Lacerda. Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana? **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 3, n. 2, p. 45-61, 2023. 34

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. Política & Sociedade, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

D'ANDREA, Tiaraju Pablo. **A formação das sujeitas e dos sujeitos periféricos: cultura e política na periferia de São Paulo**. São Paulo: Editora Dandara, 2022.

DENALDI, Rosana; BRAJATO, Dânia; CABRAL DE SOUZA, Claudia Virginia; FROTA, Henrique Botelho. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 2, p. 172-186, 2017.

DENALDI, Rosana; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; BRAJATO, Dânia; FROTA, Henrique Botelho;

CORREA, Lidia Forghieri Mendes (orgs.). Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: **Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2 v. (Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade). 2015.

EAGLETON, Terry. **As ilusões do pós-modernismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução de Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2019.

FAINSTEIN, Susan S. **The Just City**. Ithaca: Cornell University Press, 2010.

FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021.

FRASER, Nancy. **Da redistribuição ao reconhecimento: dilemas da justiça em uma era pós-socialista**. In: FRASER, Nancy. *Justiça interrompida: reflexões críticas sobre a condição pós-socialista* São Paulo: Boitempo, 2024.

FRASER, Nancy. **O velho está morrendo e o novo não pode nascer**. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition?: A Political-Philosophical Exchange**. London: Verso, 2003.

HARVEY, David; POTTER, Cuz. The right to the just city. In: MARCUSE, Peter; CONNOLLY, James; NOVY, Johannes; OLIVO, Ingrid; POTTER, Cuz; STEIL, Justin (Eds.). **Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice**. London: Routledge, 2009

HARVEY, David. **Social justice, postmodernism and the city**. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 16, n. 4, p. 588-601, 1992

HARVEY, David. **Social Justice and the City**. London: Edward Arnold, 1973.

KLINTOWITZ, Danielle. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015.

MARICATO, Erminia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

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

MARCUSE, Peter; CONNOLLY, James; NOVY, Johannes; OLIVO, Ingrid; POTTER, Cuz; STEIL, Justin (Eds.). **Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice**. London: Routledge, 2009.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti; MAGAMI, Douglas Tadashi. Solo criado em São Paulo: terra virtual produzindo espaço e desigualdade. **Cadernos Metrôpole**, v. 24, n. 53, p. 461-485, 2022.

MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 141-154, set./fev. 2015.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **20 anos do Estatuto da Cidade: Reflexões e Proposições para Cidades Humanas e Sustentáveis**. São Paulo: Almedina, 2021

RAMONET, Ignacio. **Geopolítica do caos**. Petrópolis: Vozes, 1998.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

ROLNIK, Raquel. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: **Leituras da Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital; ANPUR, 2012.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). **Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço Crítico e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SERAFIM, Lizandra. **Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**. 2013. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SILVA, Beatriz Fleury e; AMANCIO, Carina Serra; ROSSI, Pedro Freire de Oliveira; TRINDADE, Thiago Aparecido (orgs.). **A cidade em disputa: planos diretores e participação no cenário da pandemia**. Brasília: Editora UNB, 2021.

SOJA, Edward W. In different spaces: the cultural turn in urban and regional political economy. **European Planning Studies**, v. 7, n. 1, p. 65-75, 1999.

TAJBAKHSH, Kian. **The Promise of the City: Space, Identity, and Politics in Contemporary Social Thought**. Berkeley: University of California Press, 2001.

UNGARETTI, Débora Grama. **Desapropriações na São Paulo contemporânea: propriedade, complexo imobiliário-financeiro e despossessões na reestruturação de territórios populares**. 2024. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

¹ O artigo de Fraser foi publicado em 1995. Tal eclipse, em sua opinião, estaria ocorrendo inclusive no próprio campo da teoria crítica, em que autores como Axel Honneth (Fraser, Honneth, 2003) e Iris Young (1990) estariam advogando que as lutas pelo reconhecimento seriam o verdadeiro motor das lutas sociais, sendo a luta de classes um subtipo de reivindicação por reconhecimento.

² O livro, nesse sentido, marca, na opinião do autor, uma evolução de seu pensamento rumo a adoção de um enquadramento marxista para suas pesquisas.

³ A linha argumentativa de David Harvey aproxima-se da exposta por Friedrich Engels em Sobre a Questão da Moradia (2019) ao identificar que as desigualdades urbanas são produtos estruturais do capitalismo, impossíveis de serem resolvidas por medidas reformistas isoladas. Ambos destacam que a transformação das condições urbanas exige a reorganização dos modos de produção e a superação das relações de classe que sustentam o sistema capitalista.

⁴ Em 2006, alguns desses autores reuniram-se em uma conferência organizada na Universidade de Columbia. A conferência contou ainda com a participação de autores de outros países, como o caso da brasileira Ermínia Maricato. Ver Marcuse et. Al. (2009).

⁵ Para um balanço dos 20 anos do Estatuto da Cidade, ver Fernandes (2021), Alfonsin e Ramalho (2021), Fleury et. Al. (2021) e Pires (2021). Para um balanço dos 10 anos do Estatuto da Cidade, ver Santos Junior e Montandon (2011) e Rolnik (2012). Para um balanço mais abrangente da trajetória da Reforma Urbana, ver Maricato (2011).

⁶ A imagem do presidente recebendo a faixa presidencial de uma mulher negra catadora de materiais recicláveis - uma vez que o Chefe de Estado anterior e seu Vice recusaram-se a marcar presença na cerimônia - e subindo a

rampa do Palácio do Planalto acompanhado de representantes do “povo brasileiro” - uma liderança indígena, uma criança negra, um influenciador digital sobre pessoas com deficiência, um operário sindicalista, sua esposa e uma cachorra vira-lata - se tornou manchete nos jornais do mundo todo.

⁷ Mesmo o governo ultraliberal anterior havia por inúmeras vezes “furado” o Teto de Gastos, principal regra fiscal vigente.

⁸ Sua melhor tradução pode ser verificada no discurso de posse do ministro de Direitos Humanos e Cidadania, que também obteve ampla repercussão midiática:

“Trabalhadoras e trabalhadores do Brasil, vocês existem e são valiosos para nós. Mulheres do Brasil, vocês existem e são valiosas para nós. Homens e mulheres pretos e pretas do Brasil, vocês existem e são valiosos para nós. Povos indígenas deste país, vocês existem e são valiosos para nós. Pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transsexuais, travestis, intersexo e não binárias, vocês existem e são valiosas para nós. Pessoas em situação de rua, vocês existem e são valiosas para nós. Pessoas com deficiência, pessoas idosas, anistiados e filhos de anistiados, vítimas de violência, vítimas da fome e da falta de moradia, pessoas que sofrem com a falta de acesso à saúde, companheiras empregadas domésticas, todos e todas que sofrem com a falta de transporte, todos e todas que têm seus direitos violados, vocês existem e são valiosos para nós.”

⁹ Na ocasião, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram fundidos e suas estruturas remanescentes, com outra orientação, transformaram-se no Ministério do Desenvolvimento Regional.