



GT 03 | Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

A JUSTIÇA E A CIDADE: REDISTRIBUIÇÃO E RECONHECIMENTO NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

Tales Fontana Siqueira Cunha¹

1 INTRODUÇÃO

A relação entre justiça social e dinâmicas urbanas constitui um eixo central para compreender as desigualdades que estruturam a vida nas cidades contemporâneas. Esta pesquisa articula debates normativos sobre justiça, a partir de autores como David Harvey e Nancy Fraser, com as lutas sociais urbanas no Brasil, explorando as dimensões interdependentes de redistribuição e reconhecimento. O problema teórico central reside na tensão entre essas duas dimensões, cuja articulação é indispensável para enfrentar desigualdades econômicas e culturais, mas que, no contexto urbano brasileiro, frequentemente se dissociam ou até se contrapõem. Ao examinar a trajetória da Reforma Urbana e os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, a investigação problematiza os limites desses mecanismos em um cenário marcado por austeridade fiscal permanente e pela captura de políticas públicas por interesses de mercado.

São retomados diálogos desde David Harvey, que já nos anos 1970 criticou os limites das formulações liberais de justiça social de John Rawls, identificando mecanismos ocultos de redistribuição desigual nas cidades,² até seus escritos nos anos 1990, que dialogam com a questão do direito à diferença, dialogando com autores como Iris Young, Charles Taylor e Jacques Derrida.³ Avança-se incorporando contribuições de Nancy Fraser, que identificou, na década de 1990, após

¹ 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). Desde 2022, ocupa o cargo de Coordenador Executivo no Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). É pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabHab - FAU - USP). E-mail: tales.cunha14@gmail.com.

² HARVEY, David. *Social Justice and the City*. London: Edward Arnold, 1973.

³ HARVEY, David. *Justice, nature and the geography of difference*. Malden: Blackwell Publishers, 1996.



o colapso da União Soviética, um eclipse do paradigma redistributivo pelas discussões sobre reconhecimento.⁴ Para a autora, redistribuição e reconhecimento são remédios distintos para injustiças de naturezas diferentes: a primeira voltada sobretudo às injustiças de natureza econômica e a segunda às injustiças culturais. Enquanto a redistribuição busca corrigir desigualdades materiais e promover igualdade, o reconhecimento afirma diferenças culturais e identidades. Para Fraser, é necessário que ambas as dimensões se articulem para enfrentar injustiças estruturais e simbólicas.

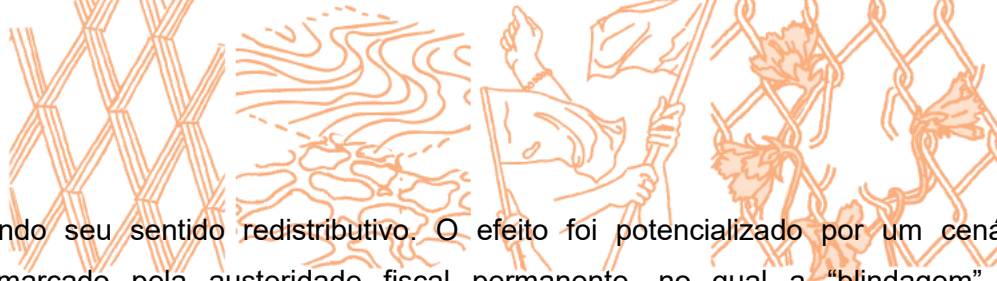
A análise do caso brasileiro parte de questões-chave: como instrumentos concebidos para combater desigualdades socioespaciais passaram a reforçá-las? Trata-se de um problema de formulação original, de aplicação prática ou de expectativas idealizadas? De que forma agendas progressistas de reconhecimento podem se articular ou conflitar com políticas redistributivas, especialmente diante da possibilidade de que conquistas simbólicas se articulem com a reprodução das desigualdades estruturais? E, diante dessa conjuntura, quais horizontes permanecem abertos para as lutas sociais urbanas? Ao situar essas perguntas no cruzamento entre economia, cultura e território, o estudo busca contribuir para a formulação de uma agenda que supere tanto o impasse redistributivo quanto o esvaziamento político do reconhecimento, apontando caminhos para a construção de cidades social e espacialmente mais justas.

2 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A investigação evidenciou que, no contexto brasileiro, as dimensões de redistribuição e reconhecimento, embora complementares, têm se desenvolvido de forma desigual. A análise das categorias de redistribuição e reconhecimento permite uma leitura à contrapelo da trajetória da Reforma Urbana após a redemocratização. A aposta predominante na elaboração de planos e leis, bem como na criação de instâncias como o Ministério e o Conselho das Cidades, que aqui entendemos como pertencentes ao campo do reconhecimento da importância da “questão urbana”, conviveu com a persistência e, em alguns casos, o agravamento das desigualdades socioespaciais.

Instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, concebidos como mecanismos redistributivos, a exemplo das ZEIS, da outorga onerosa ou do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, foram frequentemente apropriados por dinâmicas de acumulação de capital, reforçando a produção desigual do espaço. Essa apropriação se deu tanto por vícios de origem e desenho institucional quanto pela captura dos processos de aplicação por interesses do mercado

⁴ FRASER, Nancy. “From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a ‘Postsocialist’ Age.” *Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition*, Routledge, New York, 1996; originalmente publicado em *New Left Review*, n. 212, agosto de 1995.



imobiliário, invertendo seu sentido redistributivo. O efeito foi potencializado por um cenário macroeconômico marcado pela austeridade fiscal permanente, no qual a “blindagem” da Constituição Financeira limitou estruturalmente a capacidade de implementação de políticas redistributivas.⁵

A análise do processo político e legislativo de construção da Reforma Urbana e do Estatuto da Cidade confirmou a existência de uma “confluência perversa”⁶ entre agendas democratizantes e agendas neoliberais, bem como de um “neoliberalismo progressista”⁷ que combinou políticas regressivas de distribuição de recursos com avanços simbólicos no campo do reconhecimento. Esse arranjo permitiu que instrumentos distributivos menos ameaçadores a interesses patrimoniais fossem implementados, enquanto instrumentos de perfil redistributivo permaneceram marginalizados, inviabilizados ou tiveram o seu sentido redistributivo cooptado pelo mercado.⁸

Muitos balanços sobre a trajetória do campo da Reforma Urbana enfatizam a não aplicação do arcabouço legal progressista⁹; entretanto, o que se observa não é apenas a sua não aplicação, mas, sobretudo, a sua aplicação em favor das dinâmicas de mercado.¹⁰ Assim, a dimensão

⁵ 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.

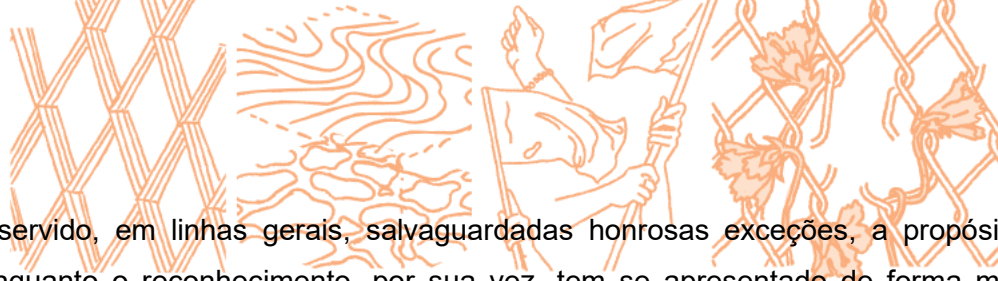
⁶ DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

⁷ FRASER, Nancy. *O velho está morrendo e o novo não pode nascer*. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

⁸ BASSUL, José Roberto. *Estatuto da cidade: quem ganhou? quem perdeu?* Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

⁹ Ver, entre outros: (1) ALFONSIN, Betânia; RAMALHO, Allan (orgs.). *20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões sobre temas-chave*. São Paulo: IBDU, EDEPE, 2021; (2) 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; (3) 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; (4) FERNANDES, Edésio (org.). *20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões*. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021. (5) 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 Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. (6) MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011. (7) 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.

¹⁰ Ver, dentre outros: (1) MARTINS, Maria Lucia Refinetti; MAGAMI, Douglas Tadashi. Solo criado em São Paulo: terra virtual produzindo espaço e desigualdade. *Cadernos Metrópole*, v. 24, n. 53, p. 461-485, 2022; (2) 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; (3) 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; (4) 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.



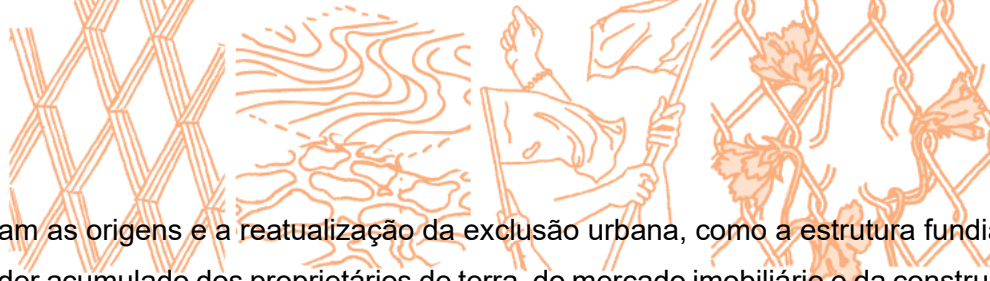
redistributiva tem servido, em linhas gerais, salvaguardadas honrosas exceções, a propósitos concentradores, enquanto o reconhecimento, por sua vez, tem se apresentado de forma mais marcadamente progressista, mas esvaziado de seu potencial político de promover a transformação social. O resultado é um campo político e jurídico urbanístico em que o reconhecimento de caráter progressista tende a operar desigual e combinada com políticas redistributivas regressivas e espoliadoras.

Esse enquadramento também ilumina dinâmicas contemporâneas, nas quais a recriação do Ministério das Cidades e a instituição da Secretaria Nacional de Periferias evidenciam o descompasso entre as duas dimensões. No presente, a agenda do reconhecimento encontra-se fortalecida através de prêmios, mapeamentos e caravanas, que ampliaram a valorização simbólica dos territórios periféricos, enquanto a capacidade redistributiva da política urbana federal segue limitada por entraves estruturais, expressos em constrangimentos orçamentários e políticos.

Nesse contexto, a noção de “coletividade bivalente”¹¹ oferece uma chave de leitura relevante para compreender as transformações recentes na mobilização política do conceito de periferia. Fraser desenvolveu esse conceito a partir de exemplos como o movimento feminista e o movimento antirracista, que enfrentam simultaneamente injustiças econômicas (como a desigualdade salarial ou a exclusão do mercado de trabalho formal) e injustiças culturais (como a discriminação, a desvalorização simbólica e a estigmatização de identidades). De forma análoga, a periferia no Brasil é historicamente marcada por carências econômicas, como a precariedade da infraestrutura, serviços públicos e oportunidades econômicas, ao mesmo tempo em que sofre com representações negativas e criminalização de seus moradores e de sua cultura.

Nas últimas décadas, o termo “periferia” vem sendo reapropriado por movimentos sociais e agentes culturais como identidade política afirmativa, articulando reivindicações territoriais com a valorização da produção cultural local. Esse processo repercutiu igualmente nas políticas públicas, que passaram a incorporar a categoria em programas e ações específicas. As políticas de reconhecimento associadas à periferia atuam sobre dimensões como a estima e o pertencimento, podendo congrega pessoas, fortalecer vínculos comunitários e dar visibilidade e recursos a agentes com potencial de transformação. Nesse sentido, mesmo que indiretamente, podem contribuir para o enfrentamento dos entraves econômicos impostos pela austeridade fiscal permanente. No entanto, há o risco de não atribuírem centralidade nem de ameaçarem as estruturas de longa

¹¹ FRASER, Nancy. “From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a ‘Postsocialist’ Age.” *Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition*, Routledge, New York, 1996; originalmente publicado em *New Left Review*, n. 212, agosto de 1995.



duração que explicam as origens e a reatualização da exclusão urbana, como a estrutura fundiária concentrada e o poder acumulado dos proprietários de terra, do mercado imobiliário e da construção civil no país. Assim, embora possam contribuir para o fortalecimento comunitário e para a consolidação de identidades políticas, essas iniciativas podem limitar-se a conquistas simbólicas, obscurecendo a necessidade de enfrentar os condicionantes econômicos estruturais que reproduzem e aprofundam a desigualdade urbana.

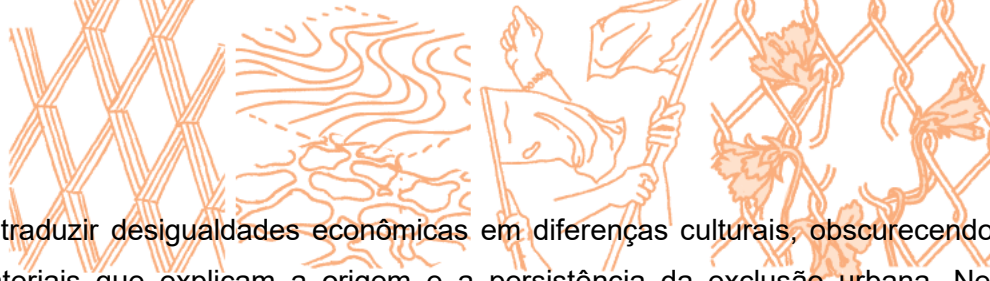
Como observa Harvey¹², o reconhecimento de uma identidade oprimida não pode implicar a legitimação ou a perpetuação das condições materiais históricas e geográficas que a produziram. Respeitar a existência de um grupo, como os moradores de periferias urbanas, não significa respeitar os processos que originaram sua condição, marcados por concentração fundiária, segregação socioespacial e espoliação urbana. A política transformadora deve atuar em dois níveis: lidar com as identidades já formadas, afirmando seu valor e combatendo a estigmatização, e, ao mesmo tempo, eliminar os processos estruturais que as geram, sustentam e reproduzem. No caso brasileiro, isso implica articular as políticas de valorização cultural das periferias a medidas que enfrentem a concentração da terra, o poder do mercado imobiliário e a austeridade fiscal que limita investimentos em infraestrutura e serviços.

3. CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

A justiça social exige tanto redistribuição quanto reconhecimento, e nenhuma dessas dimensões é secundária. Na agenda urbana, elas podem se articular de modo virtuoso: reconhecer um direito real, como o direito à terra, pode implicar redistribuir poder e recursos; redistribuir, por sua vez, cria as condições materiais para que o reconhecimento seja pleno. Contudo, quando essa articulação não se efetiva, o reconhecimento pode se esvaziar de conteúdo redistributivo, tornando-se incapaz de incidir sobre as bases estruturais da desigualdade. A regularização fundiária neoliberal defendida por Hernando de Soto, formulada a partir do caso peruano, é um exemplo nesse sentido: baseada na premissa de que a titulação de propriedades informais permitiria “alavancar” o chamado capital morto por meio do acesso ao crédito e da inserção no mercado formal, ela se contenta em formalizar títulos, mas não enfrenta nem a estrutura fundiária concentrada nem o poder acumulado pelo mercado imobiliário e pela construção civil, tampouco altera as condições materiais que sustentam a desigualdade urbana.

No caso da periferia, entendida aqui como “coletividade bivalente” nos termos de Nancy Fraser, políticas de valorização cultural podem ampliar a estima, o pertencimento e a visibilidade de agentes transformadores. Contudo, quando desarticulas de medidas redistributivas consistentes,

¹² HARVEY, David. Justice, nature and the geography of difference. Malden: Blackwell Publishers, 1996.



correm o risco de traduzir desigualdades econômicas em diferenças culturais, obscurecendo os condicionantes materiais que explicam a origem e a persistência da exclusão urbana. Nessa ausência de articulação, a política urbana corre o risco de esvaziar muito de seu potencial emancipador e, indiretamente, concorrer para legitimar as mesmas estruturas que sustenta criticar, convertendo a periferia em um marcador celebrado, mas não transformado. Isso não significa que tais iniciativas não sejam importantes: elas são, sem dúvida, preferíveis a políticas de (des)reconhecimento e (des)legitimação que reforcem estigmas, criminalizem práticas e fomentem a violência nos territórios. O ponto central é que, em um horizonte abrangente de justiça social, a construção de cidades justas exige a atenção para a integração entre reconhecimento e redistribuição, ambas dimensões fundamentais, assegurando que a valorização das identidades venha acompanhada do enfrentamento e da transformação das estruturas e dos processos sociais espoliativos que sustentam a desigualdade.

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.

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

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.

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.

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

FRASER, Nancy. "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Age." *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*, Routledge, New York, 1996; originalmente publicado em *New Left Review*, n. 212, agosto de 1995.

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

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

HARVEY, David. *Justice, nature and the geography of difference*. Malden: Blackwell Publishers, 1996.

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 Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

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

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.

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.

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.