

O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano VI | Volume 20 | Nº 60 | Boa Vista | 2024

<http://www.ioles.com.br/boca>

ISSN: 2675-1488

<https://doi.org/10.5281/zenodo.14553273>



GOVERNANÇA URBANA E A MERCANTILIZAÇÃO DO ESPAÇO NO BRASIL

Sandra Medina Benini¹

Jeane Aparecida Rombi de Godoy²

Erica Lemos Gulinelli³

Allan Leon Casemiro da Silva⁴

Resumo

Este estudo aborda a governança urbana e a mercantilização do espaço urbano no Brasil, destacando as contradições, desigualdades e a exclusão socioespacial promovidas por políticas urbanas contemporâneas, muitas vezes capturadas por interesses privados. O objetivo principal é analisar criticamente como os instrumentos de governança e planejamento urbano, apesar de normativamente destinados à promoção da inclusão e sustentabilidade, são frequentemente utilizados para reforçar a lógica mercantilista e marginalizar as populações vulneráveis. O trabalho adota uma abordagem crítica, baseada em revisão teórica, complementada por análise de estudos de caso emblemáticos, como o projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro e o Nova Luz em São Paulo. As ferramentas metodológicas incluem revisão bibliográfica e análise qualitativa de políticas urbanas, com foco em gentrificação, especulação imobiliária e resistência social. Os resultados indicam que os instrumentos urbanísticos, como o direito de preempção e a usucapião especial urbana, são frequentemente esvaziados de sua efetividade pela falta de vontade política e pela pressão de elites econômicas. Observa-se que políticas urbanas, sob o discurso de sustentabilidade, aprofundam desigualdades territoriais e priorizam a valorização econômica em detrimento do interesse coletivo. Por outro lado, emergem movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, que desafiam diretamente a lógica dominante e reivindicam o direito à cidade. O estudo conclui que a governança urbana no Brasil opera como um mecanismo de exclusão e reprodução de desigualdades estruturais, mascaradas por discursos de modernização e sustentabilidade. A reconfiguração das cidades exige uma ruptura com essa lógica, priorizando práticas de governança comprometidas com a justiça social e a efetiva democratização dos processos decisórios.

Palavras-chave: Espaço Urbano; Governança; Mercantilização.

Abstract

This study addresses urban governance and the commodification of urban space in Brazil, highlighting the contradictions, inequalities, and socio-spatial exclusion promoted by contemporary urban policies, often captured by private interests. The main objective is to critically analyze how governance and urban planning instruments, although normatively aimed at promoting inclusion and sustainability, are frequently used to reinforce market-driven logic and marginalize vulnerable populations. The study adopts a critical approach based on theoretical review, complemented by the analysis of emblematic case studies, such as the Porto Maravilha project in Rio de Janeiro and Nova Luz in São Paulo. Methodological tools include a bibliographic review and qualitative analysis of urban policies, focusing on gentrification, real estate speculation, and social resistance. The findings indicate that urban instruments, such as preemptive rights and special urban adverse possession, are often rendered ineffective due to a lack of political will and pressure from economic elites. It is observed that urban policies, under the guise of sustainability, deepen territorial inequalities and prioritize economic valorization over collective interests. On the other hand, social movements, such as the Homeless Workers Movement (MTST), directly challenge the dominant logic and advocate for the right to the city. The study concludes that urban governance in Brazil operates as a mechanism of exclusion and reproduction of structural inequalities, masked by discourses of modernization and sustainability. Reconfiguring cities requires a break from this logic, prioritizing governance practices committed to social justice and the effective democratization of decision-making processes.

Keywords: Commodification; Governance; Urban Space.

¹ Professora do Centro Universitário de Várzea Grande (UNIVAG). Doutora em Geografia e em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: sandra.benini@univag.edu.br

² Professora do Centro Universitário de Várzea Grande (UNIVAG). Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: jeane.godoy@univag.edu.br

³ Professora do Centro Universitário de Várzea Grande (UNIVAG). Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). E-mail: erica.gulinelli@univag.edu.br

⁴ Doutor em Agronegócio e Desenvolvimento pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp). E-mail: allan.leon@unesp.br



INTRODUÇÃO

A governança urbana e a mercantilização do espaço urbano configuram questões centrais na compreensão das cidades contemporâneas, especialmente no contexto brasileiro, marcado por desigualdades estruturais e processos históricos de exclusão. Este estudo posiciona-se nesse campo crítico, buscando revelar como as dinâmicas de planejamento e gestão territorial, frequentemente capturadas por interesses privados, têm contribuído para reforçar a lógica mercantilista em detrimento da justiça social e da inclusão. Em um cenário onde as cidades se tornaram os principais espaços de disputa entre o público e o privado, este trabalho visa explorar como os instrumentos de governança, embora projetados para promover sustentabilidade e democratização, acabam funcionando como dispositivos de intensificação das desigualdades socioespaciais.

A relevância desta pesquisa está ancorada na necessidade de compreender e enfrentar as contradições das políticas urbanas em um país cuja urbanização acelerada gerou cidades altamente segregadas e desiguais. A perpetuação de exclusões territoriais, a concentração de poder econômico e político em torno dos grandes centros urbanos e a fragilidade das periferias são reflexos de um modelo de planejamento que prioriza interesses mercadológicos. Adicionalmente, a instrumentalização de discursos como o da sustentabilidade e da participação cidadã frequentemente oculta as práticas de gentrificação, especulação imobiliária e financeirização do território. Frente a esse cenário, a pesquisa se justifica como uma contribuição teórica e prática para o debate sobre o papel das políticas públicas na construção de cidades mais inclusivas e igualitárias.

O objetivo principal deste estudo é analisar criticamente as dinâmicas de governança urbana no Brasil, com foco nas contradições entre os discursos normativos e as práticas que aprofundam as desigualdades. Busca-se investigar como os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e outras legislações urbanas têm sido apropriados por interesses econômicos, resultando na mercantilização do espaço urbano e na exclusão de populações vulneráveis. Além disso, o estudo pretende explorar as formas de resistência promovidas por movimentos sociais e iniciativas locais, destacando seu papel na construção de alternativas mais justas para o planejamento urbano. A pesquisa também tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento de uma reflexão crítica que articule teoria e prática, apontando caminhos para uma governança urbana mais comprometida com a equidade social e territorial.

O recorte teórico-conceitual fundamenta-se em perspectivas críticas sobre urbanização, governança e direito à cidade. A pesquisa parte do entendimento de que o espaço urbano não é apenas uma arena passiva onde dinâmicas econômicas e sociais se manifestam, mas um território ativo de



disputa, produção e reprodução de desigualdades. Essa abordagem considera o espaço como produto de relações de poder, envolvendo tanto agentes hegemônicos, como elites econômicas e políticas, quanto resistências que emergem das populações marginalizadas. Os conceitos de mercantilização, gentrificação, especulação imobiliária e financeirização são centrais para desvelar as práticas que moldam o território urbano contemporâneo, enquanto a noção de direito à cidade orienta a análise das possibilidades de transformação desse cenário.

A metodologia adotada no presente estudo é guiada por rigorosos parâmetros científicos, buscando garantir uma análise crítica e aprofundada das dinâmicas urbanas abordadas. O método utilizado é dedutivo, partindo de teorias e conceitos amplamente consolidados no campo dos estudos urbanos para interpretar as práticas e fenômenos observados no contexto brasileiro. Em seus fins, a pesquisa apresenta uma natureza exploratória e descritiva. Exploratória porque busca desvelar as contradições subjacentes aos processos de governança urbana e mercantilização do espaço, e descritiva na medida em que detalha os mecanismos, práticas e impactos das políticas públicas urbanas em diferentes contextos.

Quanto aos meios utilizados, a pesquisa é qualitativa, valorizando a profundidade analítica e a interpretação crítica dos dados. Nesse sentido, o procedimento de coleta de dados baseou-se na revisão bibliográfica, que permitiu mapear tanto o estado da arte recente quanto textos clássicos relevantes para as temáticas abordadas. Essa abordagem proporcionou uma base sólida para compreender as transformações históricas e contemporâneas das cidades brasileiras, além de oferecer subsídios para a análise dos estudos de caso. O levantamento incluiu obras de referência nos campos da urbanização, governança, mercantilização e resistência social, garantindo uma perspectiva abrangente e interdisciplinar.

Para a interpretação e análise dos dados, utilizou-se a hermenêutica geográfica como procedimento metodológico central. Esse enfoque interpretativo permitiu explorar as relações entre as práticas de planejamento urbano e as dinâmicas socioespaciais, destacando como o território é conformado por relações de poder e resistências. A hermenêutica geográfica, fundamentada em teorias consolidadas no campo da geografia crítica, possibilitou desvelar os significados subjacentes às políticas públicas urbanas e seus impactos no espaço urbano. Por meio desse procedimento, foi possível articular conceitos teóricos às evidências empíricas, promovendo uma leitura crítica e integrada dos processos que estruturam o espaço urbano no Brasil.

Combinando o rigor do método dedutivo, a amplitude da revisão bibliográfica e a profundidade analítica da hermenêutica geográfica, a pesquisa alcança uma abordagem consistente para desvelar as contradições e dinâmicas excludentes das práticas de governança urbana. Esse arcabouço metodológico



não apenas fundamenta a análise apresentada, mas também garante a coerência e a robustez necessárias para contribuir com o debate acadêmico sobre a construção de cidades mais justas e inclusivas.

A estrutura do texto está organizada em quatro seções principais. A primeira seção apresenta os fundamentos teóricos que sustentam a análise, destacando conceitos centrais como governança, mercantilização e direito à cidade. Essa base teórica estabelece o panorama crítico necessário para compreender as dinâmicas urbanas no Brasil. Na segunda seção, são discutidos os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, avaliando sua efetividade e limitações no enfrentamento das desigualdades urbanas. A terceira seção analisa estudos de caso específicos, explorando como políticas de revitalização urbana frequentemente priorizam a valorização econômica em detrimento das demandas comunitárias, resultando em processos de gentrificação e exclusão. Por fim, a quarta seção aborda as formas de resistência lideradas por movimentos sociais urbanos, propondo reflexões sobre as possibilidades de construção de uma governança urbana mais inclusiva e democrática.

Este estudo, ao desvelar as contradições entre os discursos e as práticas no contexto urbano brasileiro, pretende não apenas contribuir para uma análise crítica das dinâmicas atuais, mas também fomentar debates sobre a transformação necessária das políticas públicas. Assim, espera-se que os resultados ofereçam subsídios para o desenvolvimento de práticas de planejamento e gestão urbana que priorizem o bem-estar coletivo, a justiça social e o direito à cidade como princípios fundamentais para a construção de um futuro mais inclusivo e sustentável.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

As políticas urbanas contemporâneas estão profundamente marcadas por contradições entre discurso e prática, funcionando frequentemente como instrumentos de perpetuação de desigualdades. O “direito à cidade”, como concebido por Lefebvre (2001), surge como uma reivindicação coletiva que busca transformar o espaço urbano em um bem comum. No entanto, essa ideia é subvertida pelo planejamento urbano hegemônico, que privilegia interesses mercantilistas e contribui para a segregação territorial (PERES; SABOYA, 2024; REIS; VÉRAS, 2024). Essa distorção reflete a falácia de um modelo que marginaliza grande parte da população ao mesmo tempo que se apresenta como inclusivo.

A lógica de acumulação capitalista exacerba desigualdades sociais e espaciais, particularmente no contexto da urbanização contemporânea, como argumenta Harvey (1985). Esse processo transforma o espaço urbano em uma mercadoria, instrumentalizando a urbanização como meio de captura de mais-valia. Fenômenos como gentrificação e especulação imobiliária ilustram essa dinâmica, pois promovem a valorização desigual do território urbano, frequentemente resultando na expulsão de populações



vulneráveis e no aumento da segregação socioespacial (TULUMELLO COTELLA; OTHENGRAFEN, 2020). Assim, a cidade deixa de ser um espaço inclusivo para atender principalmente aos interesses do capital global, que concentra o poder decisório e restringe o acesso aos benefícios urbanos (SMITH, 1996).

Além disso, a financeirização das políticas urbanas intensifica essas desigualdades, ampliando a influência de investidores internacionais sobre a transformação dos centros urbanos. Isso reforça a dependência de economias locais a fluxos de capital externo, como observado em processos de "gentrificação planetária" (LEES; SHIN; LÓPEZ-MORALES, 2016). Esse modelo de urbanização prioriza intervenções que beneficiam elites econômicas e reproduzem dinâmicas de exclusão, deixando as comunidades marginalizadas à mercê de mercados imobiliários cada vez mais inacessíveis (TULUMELLO; ALLEGRETTI, 2021).

Portanto, a urbanização guiada pela lógica capitalista apresenta desafios não apenas para a inclusão social, mas também para a gestão sustentável do território. Enquanto a mercantilização do espaço urbano cria ilhas de prosperidade econômica, ela também reforça tensões sociais e limita a democratização do acesso à cidade. Isso exige um repensar estratégico das políticas públicas, que devem incorporar instrumentos regulatórios e de redistribuição para equilibrar os benefícios da urbanização com a equidade social e territorial (GODOY; BENINI; PALMISANO, 2024).

Essa desigualdade estrutural é mantida, em parte, pelo uso instrumental do discurso da sustentabilidade. Brenner e Fainstein (2011) destacam como práticas de governança neoliberal esvaziam a sustentabilidade de seu potencial transformador. A privatização de serviços urbanos e a competitividade entre cidades ilustram como as políticas urbanas promovem interesses econômicos em detrimento da justiça social (SOJA, 2009). Nesse contexto, o ideal de "cidades justas" proposto por Fainstein depende da confrontação direta das desigualdades estruturais que sustentam essas dinâmicas.

Os movimentos sociais urbanos emergem como resistência a essa lógica de exclusão. Conforme argumenta Castells (1983), esses movimentos reivindicam direitos fundamentais, como moradia e acesso a serviços básicos, expondo as falhas das políticas urbanas em atender às demandas populares. No entanto, a repressão frequente a essas iniciativas revela a insistência das estruturas de poder em preservar o *status quo*, mantendo a desigualdade como elemento central do planejamento urbano.

Escobar (1995) e Luke (1999) alertam para o fato de que as políticas urbanas, ao adotarem modelos de desenvolvimento padronizados e desconsiderarem as especificidades locais e culturais, reproduzem as dinâmicas de poder que historicamente marcaram as relações coloniais. O discurso da sustentabilidade, frequentemente utilizado para legitimar essas políticas, serve como uma ferramenta de dominação, ocultando as desigualdades socioespaciais e reforçando as hierarquias existentes. Ao invés



de promover a transformação social, essas políticas perpetuam as condições de exploração e subalternidade de determinados grupos sociais.

A construção social do espaço urbano, como analisa Santos (2023), reflete diretamente as relações de poder existentes. A segregação socioespacial, longe de ser um subproduto, é deliberadamente reforçada pelas elites que controlam o planejamento urbano. Santos (2023) propõe uma ruptura com essa lógica, priorizando demandas sociais e questionando práticas neoliberais que visam à acumulação de capital em detrimento da equidade.

Além de tais aspectos, as continuidades coloniais nas políticas urbanas, conforme denúncia Santos (2007), revelam como os projetos urbanísticos frequentemente marginalizam comunidades periféricas. Essas iniciativas não apenas desconsideram demandas locais, mas também reforçam estruturas históricas de opressão que mantêm comunidades em um ciclo de exclusão econômica, social e cultural. Para Santos (2007), a ideia de transformação urbana vai além de ajustes pontuais no planejamento; ela exige uma desconstrução profunda das bases epistemológicas coloniais que sustentam essas políticas. Isso implica repensar os critérios de desenvolvimento urbano para incorporar as vozes e perspectivas das comunidades marginalizadas, desafiando a hegemonia de uma visão urbana centrada em interesses elitistas. Promover a emancipação dessas comunidades requer a criação de espaços de participação real, nos quais a cidadania ativa seja fortalecida e o protagonismo dessas populações seja reconhecido como essencial para a reconstrução do tecido urbano de forma mais justa e equitativa.

A limitada participação cidadã nas decisões urbanas, como apontam Dahl (1989) e Habermas (1996), ilustra a natureza simbólica dessa inclusão. Embora discursos oficiais exaltem a participação popular, o poder decisório permanece centralizado em elites políticas e econômicas. Essa dinâmica reduz o papel da cidadania a uma formalidade, impedindo mudanças reais nas estruturas que sustentam as desigualdades urbanas.

Dessa forma, os fundamentos teóricos apresentados convergem para a denúncia das contradições nas políticas urbanas contemporâneas. Transformar cidades em espaços mais inclusivos e democráticos exige enfrentar as estruturas de poder que sustentam essas desigualdades. Sem mudanças estruturais, as cidades continuarão sendo palco de exclusão disfarçada sob discursos de progresso e sustentabilidade.

A DIALÉTICA DA EXCLUSÃO E DA MERCANTILIZAÇÃO NO ESPAÇO URBANO

O espaço urbano é mais do que um reflexo das relações sociais; ele é também um campo ativo onde essas relações são negociadas, disputadas e consolidadas, especialmente no contexto brasileiro, onde a desigualdade estrutural condiciona as dinâmicas de uso e apropriação do território (PEREIRA,



2024). A negociação dessas relações ocorre em um terreno marcado pela tensão entre o interesse público e as forças do mercado imobiliário, com decisões que frequentemente refletem o poder econômico em detrimento das demandas coletivas.

No contexto brasileiro, a mercantilização do espaço urbano tem sido um elemento estruturante das dinâmicas urbanas contemporâneas, transformando o território em uma mercadoria cujo valor é definido pelo mercado e cuja apropriação está condicionada ao poder econômico. Esse processo, longe de ser neutro ou inevitável, reflete escolhas políticas que priorizam o capital em detrimento das demandas sociais, agravando as desigualdades e redefinindo as bases de pertencimento e cidadania urbana (HARVEY, 1985).

Essa dinâmica evidencia um modelo de urbanização no qual a lógica de acumulação capitalista privilegia a valorização econômica do solo urbano em detrimento de sua função social, conforme estabelecida em princípios constitucionais. Nas áreas centrais, os elevados custos do mercado imobiliário excluem populações de baixa renda, forçando-as a ocupar periferias desprovidas de infraestrutura básica ou áreas ambientalmente vulneráveis (GODOY; BENINI; PALMISANO, 2024). Essa configuração não apenas aprofunda as desigualdades preexistentes, mas também institucionaliza uma visão excludente de urbanidade, restringindo o acesso ao território urbano a um seletivo grupo econômico. Como destacam Pasternak e Bogus (2024, p. 16), “as favelas, expressão espacial dessa segregação da pobreza, alocam-se preferencialmente nos espaços populares, rejeitados pelo mercado imobiliário e onde encontram terrenos para ocupar”.

A mercantilização do espaço urbano, sustentada por uma narrativa que associa desenvolvimento a modernização, oculta os impactos negativos da urbanização sob o pretexto de progresso. Essa narrativa, profundamente arraigada no imaginário coletivo, legitima projetos de gentrificação, especulação imobiliária e reestruturações territoriais, transformando-os em intervenções desejáveis.

A narrativa que associa desenvolvimento à modernização, quando aplicada a projetos como o Porto Maravilha, revela os limites de uma abordagem que prioriza a mercantilização do espaço urbano em detrimento da inclusão social e ambiental. Sob a justificativa de transformar o Rio de Janeiro em uma “cidade global,” o projeto exemplifica como grandes intervenções urbanas são desenhadas para atrair capital e consumo, enquanto relegam as populações locais a uma posição de invisibilidade. A gentrificação da região portuária, promovida por desapropriações e a valorização do mercado imobiliário, materializa esse processo de exclusão, transformando o território em um espaço privilegiado para turistas e investidores, enquanto afasta os antigos moradores e trabalhadores (SANTOS; PORTO, 2021).



A estética da modernização, simbolizada por equipamentos culturais como o Museu do Amanhã (MARTINS, 2020), máscara as desigualdades geradas por essa reestruturação. Embora esses espaços promovam uma imagem de inovação e progresso, eles são desconectados da realidade vivida pelas comunidades locais. Essa desconexão é agravada pela ausência de uma integração efetiva com a Baía de Guanabara, que continua sofrendo com poluição crônica e negligência ambiental. O Porto Maravilha, ao ignorar questões fundamentais como saneamento e preservação ecológica, reflete uma visão limitada de desenvolvimento que prioriza resultados imediatos de marketing urbano em detrimento de soluções de longo prazo (INEA, 2022).

Essa lógica de intervenção reforça a crítica de que a modernização urbana, quando instrumentalizada pelo capital, se torna um mecanismo de exclusão. As promessas de progresso frequentemente ignoram o custo social e ambiental dessas transformações, consolidando a desigualdade e o apagamento das histórias e culturas locais. Projetos como o Porto Maravilha devem ser questionados pela ausência de uma perspectiva integrada que contemple a diversidade de atores e demandas do território. Afinal, o verdadeiro desenvolvimento não pode ser medido apenas por monumentos arquitetônicos e estatísticas de visitantes, mas pela capacidade de transformar a vida das pessoas que habitam o espaço urbano de forma sustentável e equitativa.

Outro exemplo são os planos de reurbanização das áreas centrais de São Paulo, como o projeto Nova Luz, que demonstram as contradições inerentes aos grandes projetos urbanos que priorizam a valorização imobiliária e o atendimento aos interesses econômicos das elites. Embora anunciados como iniciativas de revitalização, esses projetos frequentemente desconsideram as necessidades das populações locais e resultam na remoção de moradores, especialmente os de baixa renda, sob o pretexto de promover melhorias urbanas. No caso do Nova Luz, a proposta incluía intervenções drásticas, como a demolição de grande parte das construções existentes e a transformação da configuração fundiária, mas falhou em garantir mecanismos de participação social e proteção para os residentes mais vulneráveis, gerando forte resistência e questionamentos sobre sua legitimidade (GATTI, 2016; NADALIN, 2023).

Esse cenário evidencia um modelo de gestão urbana que tende a ignorar os impactos sociais de suas ações, promovendo a gentrificação e excluindo os grupos mais marginalizados dos benefícios gerados pelas intervenções. A ausência de políticas que assegurem a permanência dos moradores e a redistribuição dos ganhos obtidos com a valorização territorial reforça as desigualdades urbanas e compromete o objetivo de criar cidades mais inclusivas. O caso do Nova Luz reforça a necessidade urgente de práticas urbanísticas que combinem desenvolvimento econômico com justiça social e respeito aos direitos das comunidades afetadas (ROLNIK, 2021; PEREIRA *et al.*, 2019).



Esse modelo de planejamento urbano, ao transformar a cidade em uma plataforma para a acumulação de capital, resulta na expulsão de comunidades, na fragmentação territorial e na desintegração de redes sociais, conforme apontado por Smith (1987). A consequência é a produção de um espaço urbano cada vez mais desigual e excludente. É importante ressaltar que muitos desses projetos da reurbanização das áreas centrais de São Paulo, apesar de amplamente divulgados, não saíram do papel, evidenciando a distância entre o discurso oficial e a realidade das cidades brasileiras. Essa ineficácia demonstra a necessidade de repensar as prioridades do planejamento urbano, buscando modelos que promovam a justiça social, a inclusão e a sustentabilidade.

A desconexão entre intenção e execução não apenas compromete a eficácia dos projetos de planejamento urbano, mas também agrava as desigualdades preexistentes. Ao ignorar as condições de vulnerabilidade e as demandas locais, esses projetos reforçam o ciclo de exclusão social e espacial, ampliando as disparidades entre as áreas centrais e periféricas. Essa dinâmica evidencia a incapacidade de integrar as periferias ao planejamento urbano, transformando-as em territórios marcados por carências estruturais e exclusão do acesso aos benefícios da urbanização. Neste cenário, as

[...] periferias das cidades têm sido caracterizadas como espaços de precarização das condições de vida, observando-se superposição de problemas de ordem ambiental e social – tais como renda, pouca escolaridade, congestionamento da ocupação domiciliar –, o que reflete um excesso de privações e de exclusão do acesso a melhores condições de urbanização. O padrão periférico de urbanização, marcado pela ocupação ilegal de áreas ambientalmente frágeis, tem provocado significativa degradação dos recursos hídricos, do solo, das condições de saúde, e ampliado o alcance dos problemas socioambientais e, concomitantemente, os conflitos (JACOBI, 2023, p. 13)

Esse panorama evidencia uma urbanização excludente que transforma periferias em zonas de invisibilidade social e ambiental, onde a ausência de políticas públicas eficazes perpetua a vulnerabilidade. Ao mesmo tempo, observa-se uma transferência do ônus ambiental e econômico para as populações mais pobres, que enfrentam desafios relacionados à falta de infraestrutura básica, saneamento inadequado e riscos associados a enchentes e deslizamentos.

Nesse contexto, o processo não apenas aprofunda a segregação socioespacial, mas também reforça as dinâmicas de exploração territorial, permitindo que os interesses privados continuem a moldar o planejamento urbano em benefício de poucos, em detrimento das maiorias marginalizadas.

Os mecanismos que perpetuam a exclusão urbana operam em diferentes frentes. A especulação imobiliária, por exemplo, não apenas eleva os custos da terra e da moradia, mas também deslegitima as formas alternativas de ocupação e uso do solo, como as habitações populares e as ocupações organizadas por movimentos sociais. Ao mesmo tempo, a gentrificação reconfigura territórios



históricos, convertendo bairros populares em espaços elitizados que atendem às demandas de consumo das classes mais altas, enquanto marginalizam cultural e economicamente os antigos moradores (ZUKIN, 1996).

Nos municípios brasileiros, onde a precariedade administrativa é regra e os recursos são escassos, a implementação de políticas urbanas enfrenta obstáculos significativos. A ausência de fiscalização efetiva e a dependência de arrecadações oriundas de empreendimentos imobiliários deixam os gestores públicos à mercê das dinâmicas de especulação territorial, resultando em decisões que priorizam empreendimentos de alto valor econômico, mesmo quando comprometem o acesso igualitário ao solo urbano e à infraestrutura básica. Essa vulnerabilidade é agravada pela incapacidade das administrações locais de resistirem à pressão de grupos econômicos, perpetuando uma lógica de planejamento urbano subordinada ao lucro e dissociada das demandas sociais mais urgentes.

O capital imobiliário, ao dominar as dinâmicas territoriais, transforma os municípios em palcos de exclusão. Territórios inteiros são reconfigurados para atender às necessidades do mercado, enquanto comunidades vulneráveis são marginalizadas, tanto física quanto simbolicamente. A precariedade das políticas públicas, aliada à captura dos instrumentos urbanísticos, consolida um modelo que perpetua o privilégio de poucos, em detrimento das populações empobrecidas que habitam as periferias ou áreas desvalorizadas.

Essa desconexão entre a teoria normativa e a prática evidencia um padrão estrutural: os instrumentos urbanísticos, longe de promoverem a democratização do espaço, acabam reforçando as desigualdades que deveriam mitigar. A lógica neoliberal que orienta o planejamento urbano subordina esses mecanismos aos interesses das elites econômicas, transformando a cidade em uma mercadoria e afastando-a de sua função social. Sob essa lógica, a cidadania urbana é condicionada ao poder aquisitivo, restringindo o direito de moldar e pertencer ao espaço urbano. As populações marginalizadas não são apenas deslocadas fisicamente, mas também excluídas simbolicamente dos processos que definem o que é desejável ou legítimo na cidade (HOLSTON, 2008).

No entanto, o espaço urbano também é um local de resistência e possibilidade de transformação. As práticas cotidianas de reapropriação do espaço, como as ocupações de terrenos, as feiras populares e as redes de solidariedade comunitária, representam formas de contestar a lógica mercantil que domina o planejamento urbano.

No Brasil, movimentos como o dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) desempenham um papel importante ao desafiar dinâmicas de exclusão social, especialmente no que diz respeito ao direito à moradia. Um exemplo emblemático é a Ocupação Copa do Povo, em São Paulo, realizada em 2014, que chamou a atenção ao transformar um terreno abandonado em um espaço de luta e negociação, levando o



poder público a dialogar sobre soluções habitacionais para centenas de famílias (SIMÕES; CAMPOS; RUD, 2017). Essa atuação demonstra a capacidade de organização e resistência das comunidades, que transformam reivindicações em resultados concretos.

Além das ocupações, o MTST tem diversificado suas frentes de luta com iniciativas inovadoras, como o Contrate Quem Luta (CQL), uma plataforma digital solidária que conecta trabalhadores a clientes sem intermediação comercial, promovendo trabalho digno e autonomia financeira. Utilizando um chatbot no WhatsApp, o projeto oferece oportunidades de renda para militantes, especialmente em áreas como construção civil e serviços domésticos, enquanto dissemina os ideais do movimento, reforçando os vínculos comunitários e políticos (GROHMANN; SALVAGNI, 2023). Essas ações demonstram como a apropriação de tecnologias digitais pode fortalecer não apenas a economia, mas também a luta coletiva.

Nas periferias de grandes cidades, iniciativas culturais e econômicas, como a Feira Cultural da Quebrada em São Paulo, também ilustram a resistência ao apagamento cultural e às pressões da especulação imobiliária. Esses eventos fomentam trocas culturais e econômicas entre artistas, comerciantes e moradores locais, reafirmando o direito de permanecer e produzir em territórios ameaçados pela gentrificação (SANTOS, 2012). Além disso, essas práticas contribuem para construir identidades coletivas que resistem às dinâmicas de exclusão.

Portanto, tanto as ações do MTST quanto as iniciativas culturais em áreas periféricas mostram o potencial transformador de estratégias que valorizam o território e a solidariedade. Por meio da economia digital solidária e da mobilização comunitária, esses movimentos criam alternativas às estruturas opressoras do mercado, reforçando os direitos sociais e econômicos das populações vulneráveis (ALVEAR *et al.*, 2023; GROHMANN, 2023). Assim, consolidam-se como exemplos de resistência criativa e emancipatória frente às desigualdades urbanas. Esses atos de resistência revelam que, apesar da força das dinâmicas excludentes, existem brechas que permitem imaginar e construir formas alternativas de organização territorial (LEFEBVRE, 2001).

Portanto, a análise dos mecanismos que perpetuam a exclusão e da mercantilização do espaço urbano exige não apenas uma compreensão das dinâmicas de poder que os sustentam, mas também um olhar atento para as práticas de resistência que emergem nesses contextos. A cidade não é apenas um espaço de opressão, mas também um campo de possibilidades onde novas formas de pertencimento e cidadania podem ser construídas, desafiando as lógicas excludentes que historicamente a definem.



GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO POPULAR: LIMITES E CONTRADIÇÕES

As políticas urbanas contemporâneas frequentemente promovem a governança como uma solução inclusiva para democratizar a gestão das cidades e ampliar a participação popular. No entanto, essa narrativa mascara contradições profundas que perpetuam desigualdades estruturais e consolidam uma lógica neoliberal no planejamento urbano. Sob o discurso de modernização e eficiência, a governança é capturada por interesses privados que priorizam a atração de investimentos e a mercantilização dos serviços públicos, enfraquecendo o papel do Estado como garantidor de justiça social. Em vez de promover a redistribuição de poder, a participação popular é relegada a uma formalidade simbólica que legitima decisões previamente alinhadas aos interesses de elites econômicas.

Os planos diretores, instrumentos centrais do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), exemplificam essas contradições. Embora concebidos como ferramentas para garantir a gestão democrática do território, sua formulação e revisão frequentemente excluem os segmentos mais vulneráveis da sociedade. Na prática, os processos participativos são conduzidos de maneira tecnocrática, com audiências públicas que não possuem caráter vinculativo e servem apenas para ratificar decisões previamente tomadas. Essa desconexão entre teoria e prática não só reduz a participação popular a um ritual burocrático, mas também reforça dinâmicas de exclusão socioespacial, favorecendo interesses corporativos em detrimento das demandas comunitárias.

Além disso, a ausência de mecanismos efetivos de inclusão e transparência nos planos diretores fortalece a concentração de poder e aprofunda as desigualdades territoriais. A falta de articulação entre diferentes atores sociais e a priorização de agendas econômicas transformam esses instrumentos em ferramentas de legitimação de políticas urbanas excludentes. Movimentos sociais e comunidades periféricas, que buscam influenciar o planejamento urbano, são frequentemente marginalizados ou ignorados, exacerbando a segregação socioespacial e a precariedade habitacional.

Um ponto crítico é a instrumentalização da sustentabilidade no contexto dos planos diretores. Embora o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) proponha diretrizes para o desenvolvimento sustentável, o conceito é frequentemente apropriado de maneira superficial para justificar projetos que intensificam a gentrificação e a especulação imobiliária. Sob o pretexto de sustentabilidade, territórios são requalificados para atender às demandas de consumo de elites urbanas, enquanto comunidades locais são deslocadas ou marginalizadas. Esse uso simbólico da sustentabilidade, dissociado da realidade social, compromete a legitimidade dos planos diretores como instrumentos de transformação.

Essa dinâmica evidencia a falência da governança urbana em enfrentar os desafios impostos pelas desigualdades estruturais. Em vez de promover a democratização do espaço urbano, de forma



equivocada, os planos diretores frequentemente reforçam as hierarquias existentes, priorizando a lógica de mercado em detrimento do bem-estar coletivo. A ausência de diálogo intersetorial, somada à captura dos instrumentos urbanísticos por interesses privados, consolida um modelo de planejamento que reproduz a exclusão e a mercantilização do território.

Transformar essa realidade exige mais do que ajustes técnicos; demanda uma reestruturação profunda das relações de poder que moldam o planejamento urbano. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), enquanto arcabouço normativo, possui potencial transformador, mas sua efetividade depende de uma governança comprometida com a justiça social e a inclusão. Sem uma revisão crítica e uma implementação que priorize as demandas populares, a participação continuará sendo um mero artifício, incapaz de materializar o direito à cidade como um bem coletivo e democrático.

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E A RETÓRICA DA SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade é frequentemente apresentada como um ideal central nas políticas urbanas contemporâneas. Contudo, a implementação dos princípios sustentáveis está profundamente marcada por contradições, especialmente no uso dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Esses mecanismos, idealizados para equilibrar desenvolvimento urbano, justiça social e preservação ambiental, têm sido reiteradamente capturados por interesses do capital imobiliário, esvaziando a sustentabilidade de seu potencial transformador e reduzindo-a a um discurso legitimador de práticas excludentes.

Todavia, apesar do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) consagra como princípios fundamentais o cumprimento da função social da propriedade e da cidade (artigo 2º, incisos II e III), a gestão democrática por meio da participação popular (artigo 2º, inciso II) e a promoção da justiça social e da sustentabilidade ambiental (artigo 2º, incisos I, VI e VII), esses objetivos enfrentam barreiras estruturais na sua aplicação. Essas diretrizes, alinhadas aos fundamentos da Constituição Federal (BRASIL, 1988), como o combate às desigualdades sociais (artigo 3º), são frequentemente subvertidas por uma governança urbana que privilegia interesses econômicos e reproduz desigualdades.

A análise dos instrumentos urbanísticos revela a profundidade dessas contradições. O direito de preempção, descrito no artigo 25, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), é emblemático. Embora seu objetivo seja garantir ao poder público a prioridade na aquisição de imóveis para fins de interesse coletivo, como habitação social ou preservação ambiental, ele é amplamente negligenciado. A ausência de vontade política e a pressão do mercado imobiliário limitam sua aplicação, transformando-o em um instrumento mais simbólico do que efetivo. Essa inoperância perpetua a especulação imobiliária,



comprometendo o princípio da função social da propriedade consagrado no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Outro exemplo é a usucapião especial urbana, regulamentada no artigo 9º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e no artigo 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Este instrumento, que visa assegurar o direito à moradia para populações de baixa renda, é minado por entraves burocráticos e pela resistência política, deixando territórios informais vulneráveis à remoção. A incapacidade de implementar a usucapião reflete um descompasso entre o arcabouço jurídico e a realidade prática, agravando as desigualdades habitacionais e urbanas.

O solo criado, previsto no artigo 28, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), exemplifica como instrumentos urbanísticos podem ser desvirtuados. Embora desenhado para redistribuir recursos e equilibrar o potencial construtivo em áreas urbanas, ele é amplamente utilizado para financiar empreendimentos voltados às elites econômicas, negligenciando comunidades periféricas. Essa lógica não apenas reforça a segregação socioespacial, mas também desvia os recursos arrecadados de seu propósito original, contradizendo os princípios da função social da cidade, conforme estipulado no artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, a outorga onerosa do direito de construir, regulamentada no artigo 30, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), frequentemente se torna um mecanismo de privilégio em vez de inclusão. Em vez de financiar melhorias urbanas nas áreas mais necessitadas, os fundos arrecadados são frequentemente direcionados para regiões já consolidadas, ignorando as periferias. Essa prática reflete a captura do planejamento urbano por interesses privados, como observado por Jacobi e Sulaiman (2016), e demonstra a fragilidade da governança em reverter dinâmicas de exclusão.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC), concebido para combater a especulação imobiliária, tem se mostrado ineficaz na prática (BRASIL, 2001). A forte resistência de grupos econômicos poderosos, aliada à complexidade do processo e à fragilidade das instituições públicas, impede a efetiva aplicação dessa ferramenta. A ineficácia do PEUC reforça um modelo urbano que prioriza a acumulação de capital em detrimento da justiça social. A concentração de terras nas mãos de poucos, a dificuldade de acesso à moradia e a segregação espacial são algumas das consequências desse cenário, que demonstra a incapacidade do Estado em promover um desenvolvimento urbano mais justo e equitativo.

Por fim, a gestão democrática, um dos pilares do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), enfrenta desafios que comprometem sua essência. Embora previstas audiências públicas e conselhos de planejamento, esses mecanismos são frequentemente tratados como formalidades sem impacto real. A falta de caráter vinculativo transforma a participação popular em uma prática meramente simbólica, que



legítimas decisões tomadas previamente por elites políticas e econômicas. Essa desconexão entre os princípios normativos e sua execução prática evidencia um padrão estrutural de exclusão.

Portanto, a análise dos instrumentos urbanísticos destaca uma contradição fundamental entre o discurso e a prática das políticas urbanas contemporâneas. Esses mecanismos, em vez de promoverem sustentabilidade e inclusão, frequentemente reforçam a mercantilização do espaço urbano e aprofundam as desigualdades estruturais. Reverter esse quadro exige uma governança urbana comprometida com o interesse público, a implementação efetiva do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e uma revisão crítica das relações de poder que moldam o planejamento urbano. Sem essas mudanças, a sustentabilidade permanecerá como um discurso vazio, incapaz de transformar as cidades em espaços verdadeiramente inclusivos e democráticos.

A CIDADE COMO ESPAÇO DE CONFLITO E TRANSFORMAÇÃO

A cidade brasileira contemporânea reflete a complexidade das dinâmicas sociais, econômicas e políticas que moldam seu território. Conflitos urbanos são a expressão de desigualdades históricas e estruturais, que se manifestam na segregação socioespacial, na disputa pelo uso do solo e na exclusão de populações vulneráveis dos benefícios do desenvolvimento urbano (PERES; SABOYA, 2024). No entanto, a governança nas cidades brasileiras, longe de atuar como mediadora desses conflitos, frequentemente manipula a narrativa da inclusão para legitimar práticas que consolidam desigualdades e favorecem o capital imobiliário.

Nos municípios brasileiros, a gestão democrática das cidades, preconizada pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) como princípio fundamental, enfrenta barreiras estruturais e práticas que comprometem sua efetividade. Apesar da garantia normativa de participação popular, a implementação real desse princípio frequentemente resulta em processos esvaziados de sentido democrático. Instrumentos como audiências públicas são, muitas vezes, reduzidos a meros rituais burocráticos, nos quais as demandas populares são ignoradas ou diluídas em favor de decisões previamente alinhadas aos interesses de elites econômicas e políticas. Assim, o que deveria ser um mecanismo de empoderamento cidadão transforma-se em uma ferramenta de validação de projetos que perpetuam a exclusão social (SILVA; BENINI; GODOY, 2024).

Essa realidade pode ser analisada à luz das "infraestruturas afetivas", conceito que descreve a interseção entre condições materiais e padrões emocionais na configuração de práticas sociais e políticas. Nunes (2023) argumenta que essas infraestruturas, ao interagir com o sistema de governança urbana, muitas vezes cristalizam sentimentos de alienação e impotência nas populações mais



vulneráveis, enquanto reforçam dinâmicas de controle por meio da gestão técnica e simbólica. No caso brasileiro, essas estruturas operam de maneira a circunscrever os espaços de atuação política da sociedade civil, limitando a possibilidade de transformação efetiva das desigualdades estruturais.

Além disso, o caráter excludente dessas práticas institucionais reflete um padrão de manipulação que consolida hierarquias sociais e territoriais. As comunidades vulneráveis, que mais dependem de processos democráticos substantivos para reivindicar direitos básicos, frequentemente se veem deslegitimadas ou invisibilizadas nos espaços de decisão. Em vez de promover a justiça social e a redistribuição do poder, a governança urbana se revela como um mecanismo de manutenção do status quo, relegando a transformação democrática ao plano do ideal.

No que se refere à gentrificação, deve-se destacar é uma das manifestações mais explícitas dessa manipulação. Sob o pretexto de requalificação urbana, políticas de incentivo a empreendimentos de alto padrão promovem o deslocamento forçado de populações de baixa renda e a elitização de áreas urbanas. Essas intervenções, mascaradas como progresso, aprofundam a segregação territorial e reforçam o domínio do mercado imobiliário. Harvey (1985) argumenta que a gentrificação é parte de uma lógica capitalista que mercantiliza o espaço urbano, reduzindo-o a uma plataforma de acumulação de capital, enquanto ignora completamente seu papel como espaço coletivo e democrático.

No campo ambiental, a manipulação também é evidente. Instrumentos como o zoneamento ambiental, que deveriam proteger ecossistemas e comunidades tradicionais, são frequentemente flexibilizados para atender a interesses corporativos. Projetos de condomínios de luxo e grandes empreendimentos de infraestrutura avançam sobre áreas protegidas, deslocando populações tradicionais e comprometendo a sustentabilidade ambiental. Essa prática reforça hierarquias de poder que marginalizam comunidades periféricas e agravam os conflitos socioambientais. Escobar (1995) observa que essas intervenções não apenas perpetuam desigualdades, mas também reiteram um modelo colonial de exploração, onde a governança é utilizada para legitimar processos de exclusão e degradação.

Apesar desse cenário, movimentos sociais urbanos têm demonstrado resiliência na luta pelo direito à cidade. Ocupações organizadas por movimentos como o MTST desafiam diretamente as estruturas de poder que moldam o planejamento urbano, reivindicando acesso à moradia e infraestrutura básica (SALVAGNI; GROHMANN; SILVA, 2024). Essas mobilizações não apenas desmascaram a manipulação da governança, mas também propõem formas alternativas de organização do espaço urbano, reafirmando o protagonismo das comunidades periféricas. Contudo, a repressão estatal sistemática contra esses movimentos revela a dificuldade de efetivar mudanças em um sistema profundamente alinhado aos interesses do capital.



Enfrentar essas contradições exige um reposicionamento político e institucional que vá além da retórica participativa. A governança urbana precisa ser reestruturada para garantir mecanismos efetivos de inclusão e redistribuição de poder, com processos deliberativos vinculativos que priorizem as demandas populares. Em complemento, é essencial implementar de forma rigorosa instrumentos como o direito de preempção e a usucapião especial urbana, combatendo a especulação imobiliária e promovendo o acesso equitativo ao solo urbano.

A cidade brasileira, enquanto espaço de conflito e transformação, reflete a necessidade urgente de romper com práticas manipuladoras como a concentração de investimentos em áreas nobres, a exclusão das comunidades locais dos processos de planejamento urbano e a corrupção que permeia as relações entre o poder público e o setor privado. Sem mudanças estruturais profundas, a governança continuará a ser um instrumento de perpetuação das desigualdades, favorecendo a especulação imobiliária, a segregação espacial e a concentração de renda, e moldando um espaço urbano cada vez mais excludente. A lógica mercantilista, que permeia a gestão urbana brasileira, se manifesta na gentrificação de bairros históricos, na privatização de espaços públicos e na valorização imobiliária em detrimento da qualidade de vida, aprofundando as desigualdades sociais e espaciais. Apenas por meio de um compromisso real com a justiça social e ambiental, com a participação popular na gestão urbana e com a construção de cidades mais justas e sustentáveis, será possível romper com esse ciclo de desigualdades e construir um futuro mais promissor para todos.

CONCLUSÕES

Os resultados deste estudo revelam que a governança urbana no Brasil tem funcionado mais como um mecanismo de perpetuação de privilégios e segregações do que como um agente de transformação. Em vez de enfrentar as desigualdades estruturais que caracterizam as cidades brasileiras, as políticas públicas, frequentemente capturadas por elites econômicas e políticas, falham em atender às demandas das populações marginalizadas. Essa dinâmica reforça um modelo de urbanização que prioriza a valorização do capital em detrimento do bem-estar coletivo, evidenciando a incapacidade estrutural do Estado de mediar os conflitos urbanos de maneira equitativa. Esse cenário coloca em questão o objetivo último das políticas urbanas e levanta uma reflexão essencial: as cidades brasileiras estão sendo planejadas para quem?

A análise evidenciou que instrumentos urbanísticos, como o direito de preempção e a usucapião especial urbana, permanecem ineficazes na prática devido à falta de aplicação efetiva e à captura por interesses privados. Políticas emblemáticas, como os projetos Porto Maravilha e Nova Luz, ilustram



como intervenções urbanas destinadas à modernização frequentemente resultam em gentrificação, remoção de moradores vulneráveis e aprofundamento das desigualdades territoriais. Essas práticas refletem uma priorização sistemática da valorização econômica em detrimento das necessidades sociais, demonstrando como a governança urbana atual reforça dinâmicas excludentes e concentra benefícios em grupos privilegiados.

Apesar desse cenário, os movimentos sociais urbanos emergem como importantes agentes de resistência. Mesmo diante de barreiras institucionais e políticas, essas organizações reivindicam o direito à cidade, denunciando as práticas excludentes e propondo alternativas para democratizar a gestão urbana. Exemplos como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto demonstram como ações coletivas podem desafiar a lógica mercantilista e pressionar por mudanças mais inclusivas. No entanto, essas iniciativas enfrentam limitações significativas, como a falta de suporte institucional e o confronto com estruturas de poder profundamente enraizadas.

Embora este estudo tenha proporcionado uma análise crítica das dinâmicas de governança urbana, algumas limitações devem ser consideradas. A ausência de levantamentos empíricos *in loco* restringiu a capacidade de captar percepções das populações impactadas diretamente por essas políticas. Além disso, o enfoque em grandes centros urbanos limitou a abrangência do estudo, deixando de lado as dinâmicas específicas de cidades médias e pequenas, que também enfrentam desafios relacionados à mercantilização do espaço. Para futuras pesquisas, sugere-se a incorporação de metodologias que combinem análise documental, estudos de campo e entrevistas com diversos atores envolvidos no planejamento urbano.

Diante dos resultados, tornam-se necessárias mudanças estruturais nas políticas públicas voltadas para a governança urbana. É essencial fortalecer os instrumentos urbanísticos, garantindo sua aplicabilidade por meio de regulamentações mais claras e fiscalização rigorosa. Mecanismos de participação cidadã vinculativos devem ser implementados para assegurar que as populações marginalizadas tenham voz efetiva nos processos decisórios. Além disso, a formulação de políticas habitacionais que priorizem a permanência de moradores de baixa renda em áreas centrais e bem equipadas, aliadas a investimentos em infraestrutura e serviços básicos nas periferias, é indispensável para reverter as dinâmicas excludentes.

Conclui-se que a governança urbana brasileira, em sua forma atual, não só falha em reduzir as desigualdades estruturais, como também as intensifica. No entanto, o espaço urbano continua a ser um território de possibilidades, onde resistências e alternativas podem emergir, desde que respaldadas por mudanças políticas e institucionais profundas. Transformar as cidades em espaços verdadeiramente inclusivos e democráticos exige um compromisso ético e político com o direito à cidade como princípio



central. Este estudo espera contribuir para o debate acadêmico e prático ao propor caminhos para uma governança urbana que priorize a justiça social, a sustentabilidade e o bem-estar coletivo, respondendo não apenas às demandas do mercado, mas principalmente às necessidades das populações que efetivamente habitam e constroem as cidades brasileiras.

REFERENCIAS

ALVEAR, C. *et al.* “Economia Solidaria 2.0: por um cooperativismo de plataforma solidário”. **P2P & Inovação**, vol. 9, n. 2, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/12/2024.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/12/2024.

BRENNER, N.; FAINSTEIN, S. “The urban condition: neoliberal governance and the city”. In: FAINSTEIN, S.; CAMPBELL, S. **Readings in urban theory**. Malden: Wiley-Blackwell, 2011.

CASTELLS, M. **The city and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements**. Berkeley: University of California Press, 1983.

DAHL, R. **Democracy and its critics**. New Haven: Yale University Press, 1989.

ESCOBAR, A. **Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

GATTI, S. “Social housing in Nova Luz Project”. In: BOLAY, J. C.; CHENAL, J.; PEDRAZZINI, Y. (eds.). **Learning from the slums for the development of emerging cities**. London: Springer, 2016.

GODOY, J. A. R.; BENINI, S. M.; PALMISANO, A. “Social Vulnerability and Illegal Occupation in Urban APP Areas: Legal and Environmental Perspectives in Brazil”. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, vol. 18, n. 11, 2024.

GROHMANN, R. “Not just platform, nor cooperatives: Worker-owned technologies from below”. **Communication, Culture and Critique**, vol. 16, n. 4, 2023.

GROHMANN, R.; SALVAGNI, J. **Trabalho por plataformas digitais: Do aprofundamento da precarização à busca por alternativas democráticas**. São Paulo: Editora do Sesc, 2023.

HABERMAS, J. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. Cambridge: MIT Press, 1996.

HARVEY, D. **The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1985.

HOLSTON, J. **Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil**. Princeton: Princeton University Press, 2008.



INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **Boletim consolidado de qualidade das águas da Baía de Guanabara**: Resultados referentes aos anos de 2014-2021. Rio de Janeiro: Inea, 2022. Disponível em: <www.inea.rj.gov.br>. Acesso em: 23/02/2024.

JACOBI, P. “Desafios da governança ambiental urbana face à emergência climática”. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, vol. 23, n. 1, 2023.

JACOBI, P. R.; SULAIMAN, S. N. “Governança ambiental urbana em face das mudanças climáticas”. **Revista USP**, n. 109, 2016.

LEES, L.; SHIN, H. B.; LÓPEZ-MORALES, E. **Planetary gentrification**. London: Polity Press, 2016.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

LUKE, T. **Capitalism, democracy, and ecology: departures from Marx**. Urbana-Champaign: University of Illinois Press, 1999.

MARTINS, G. A. “A zona portuária no Rio de Janeiro e suas (re)significações museológicas e patrimoniais”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 2, n. 4, 2020.

NADALIN, V. G. **Revitalização de áreas centrais nas cidades brasileiras por meio da mobilização de investimentos privados**. Brasília: Ipea, 2023.

NUNES, R. “Affective infrastructures and political organization”. **Dialogues in Human Geography**, vol. 13, 2023.

PASTERNAK, S.; BOGUS, L. M. M. “Favela como face extrema da segregação [SE Desigualdades Urbanas e Segregação]”. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, vol. 16, 2024.

PEREIRA, P. C. X. “Urbanização Contemporânea, Processos Espoliativos e Luta Urbana”. **Geo UERJ**, vol. 46, 2024.

PEREIRA, R. H. M. *et al.* “ODS 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis – o que mostra o retrato do Brasil?” *In*: SILVA, E. R. A. (coord.). **Cadernos ODS**. Brasília: Ipea, 2019.

PERES, O. M.; SABOYA, R. “Segregação socioespacial, morfologia da expansão e fragmentação socioeconômica em cidades brasileiras de porte médio”. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, vol. 16, 2024.

REIS, E. C. G.; VÉRAS, M. P. B. “Desigualdades sociais, territórios da vulnerabilidade e mobilidade urbana”. **Cadernos Metrópole**, vol. 26, n. 60, 2024.

ROLNIK, R. “Antes do recesso Câmara de São Paulo aprova, sem discussão, o Programa Requalifica Centro”. **Jornal da USP** [2021]. Disponível em: <www.usp.br>. Acesso em: 23/11/2024.

SALVAGNI, J.; GROHMANN, R.; SILVA, V. M. “Contrate quem luta: movimento dos trabalhadores sem-teto, tecnologias e economia digital solidária”. **Sociedade e Estado**, vol. 39, n. 3, 2024.

SANTOS, B. S. “Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes”. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 78, 2007.



SANTOS, M. H. C.; PORTO, A. F. “Do porto do Rio ao Porto Maravilha: serviços, cultura e lazer na área portuária carioca”. In: AZEVEDO, A.; GAUZISKI, D. (orgs.). **O porto do Rio e outras espacialidades cariocas**. Rio de Janeiro: Editora Metanoia, 2021.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora USP, 2023.

SANTOS, O. A. A. “Movimentos Sociais Urbanos e Geografia: algumas notas à compreensão da realidade do Movimento dos Trabalhadores Sem-teto (MTST/PE)”. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, vol. 1, n. 1, 2012.

SILVA, A. L. C.; BENINI, S. M.; GODOY, J. A. R. “Cidades inteligentes e cidades sustentáveis: contradições e sinergia para a construção de um modelo integrado”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 20, n. 58, 2024.

SIMÕES, G.; CAMPOS, M.; RUD, R. **MTST: 20 anos de história: luta, organização e esperança nas periferias do Brasil**. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2017.

SMITH, N. “Gentrification and the rent gap”. **Annals of the Association of American Geographers**, vol. 77, n. 3, 1987.

SMITH, N. **The new urban frontier**: Gentrification and the revanchist city. London: Routledge, 1996.

SOJA, E. W. “The city and spatial justice”. **Spatial Justice** [2009]. Disponível em: <www.jssj.org>. Acesso em: 23/11/2024.

TULUMELLO, S.; COTELLA, G.; OTHENGRAFEN, F. “Spatial planning in Southern Europe between economic crisis and austerity policies”. **International Planning Studies**, vol. 25, n. 1, 2020,

TULUMELLO, S.; ALLEGRETTI, G. “Articulating urban change in Southern Europe: Gentrification, touristification and financialisation in Mouraria, Lisbon”. **European Urban and Regional Studies**, vol. 28, n. 2, 2021.

ZUKIN, S. **The cultures of cities**. Oxford: Blackwell, 1996.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VI | Volume 20 | Nº 60 | Boa Vista | 2024

<http://www.ioles.com.br/boca>

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima