

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS**

**BÁRBARA DANTAS DE SOUSA**

**RACISMO AMBIENTAL E DIREITO À CIDADE: DESAFIOS DIANTE DAS MUDANÇAS  
CLIMÁTICAS**

**São Paulo**

**2024**

**Bárbara Dantas de Sousa**

**RACISMO AMBIENTAL E DIREITO À CIDADE: DESAFIOS DIANTE DAS MUDANÇAS  
CLIMÁTICAS**

**ENVIRONMENTAL RACISM AND THE RIGHT TO THE CITY: CHALLENGES IN THE FACE  
OF CLIMATE CHANGE**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis**.

ORIENTADORA: PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. TATIANA TUCUNDUVA PHILIPPI CORTESE.

COORIENTADORA: PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. MONIQUE DE MENEZES URRÁ.

**São Paulo**

**2024**

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

Sousa, Bárbara Dantas de.  
Racismo ambiental e direito à cidade: desafios diante das mudanças climáticas. / Bárbara Dantas de Sousa. 2024.  
130 f.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2024.  
Orientador (a): Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tatiana Tucunduva Philippi Cortese  
Coorientador (a): Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Monique de Menezes Urra

1. Racismo ambiental. 2. Direito à cidade. 3. Mudanças climáticas. 4. Crise climática. 5. Justiça ambiental.  
I. Cortese, Tatiana Tucunduva Philippi. II. Urra, Monique de Menezes. III. Título.

CDU 711.4

# **RACISMO AMBIENTAL E DIREITO À CIDADE: DESAFIOS DIANTE DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

**Por**

**Bárbara Dantas de Sousa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho –UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis**, sendo a Banca Examinadora formada por:

---

Presidente: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Tatiana Tucunduva Philippi Cortese Orientadora - UNINOVE

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Monique de Menezes Urra Co-orientadora – UFPI

---

Membro: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Débora Sotto Membro Externa –IEA/USP

---

Membro: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Cíntia Elisa de Castro Marino Membro Interna – UNINOVE

São Paulo, 17 de dezembro de 2024.

### **DEDICATÓRIA**

A todas as mulheres que vieram antes de  
mim e tornaram o presente possível.

A todas as mulheres que virão depois de  
mim e tornarão o futuro possível.

E dentre todas, à minha melhor amiga,  
minha Orixá viva, minha mãe: com ela e  
por ela, eu cheguei até aqui!

## AGRADECIMENTOS

Há quase 02 anos eu iniciava essa jornada. De lá para cá muitas águas rolaram debaixo da ponte que eu construí para atravessar esse caminho. Muitas pedras mudaram de lugar nessa "cidade invisível" que eu desenhei dentro do meu coração para me guiar até aqui e até onde pretendo ir. Mas, apesar das mudanças e incertezas, algumas coisas e pessoas permaneceram firmes, fortes e prontas para me acolher, ensinar e abraçar:

Às minhas orientadoras, Tatiana Cortese e Monique Menezes por terem e serem a potência necessária para me guiarem nesse caminho.

Aos colegas de turma, em especial a Jheniffer por vivenciar essa jornada comigo, virando noites e dias, compartilhando medos, angústias e sonhos, na conclusão dos nossos trabalhos. Aos colegas do CESU Teresina e RUA, parceiros de sonhos e batalhas, por compartilharem comigo a fé inabalável em cidades mais justas, resilientes e sustentáveis.

Aos meus amigos queridos, ombros que sustentam minhas lágrimas e compartilham dos meus sorrisos: Pamela, Débora, Anderson, Elenise, Lais, Thiago, Raquel e Carlos.

A melhor equipe do Governo do Estado do Piauí, a Diretoria de Gestão de Patrimônio Imobiliário, pelo apoio, compreensão e confiança no meu trabalho. Por terem aceitado pertencer a essa equipe e a essa liderança. Por acreditarem em mim. Agradeço a todos e a cada um em nome das gerentes Beatriz e Aminna e dos assessores Arthur, Lara, Thiago, Amanda e Camila.

À dona Lindalva, minha mãe: por todas as madrugadas ao meu lado, preparando café para que eu me mantivesse acordada. Por todas as tardes preparando chás e me pedindo calma. Por todas as manhas com o cuscuz quentinho na mesa olhando no meu olho e dizendo: “não tem nada nesse mundo que você não possa fazer. Eu sei disso porque eu criei você sozinha. Eu sei disso”. Por nós, sempre!

Por fim, quero dizer que as pedras da minha cidade-coração ainda me contam histórias incríveis de lugares longínquos onde existem cidades justas e sustentáveis. Elas pulsam aqui dentro, repetindo constantemente que a minha peregrinação é por entre esses caminhos latino-americanos, marcado pelas cores, sabores, força e história de um povo que eu também faço parte. Elas dizem que as respostas estão aqui, onde vivo, me movo e (r)existio: no meu Piauí.

Gratidão!

*É preciso que haja alguma coisa  
alimentando o meu povo:  
uma vontade  
uma certeza  
uma qualquer esperança.  
É preciso que alguma coisa atraia  
a vida ou a morte:  
ou tudo será posto de lado  
e na procura da vida  
a morte virá na frente  
e abrirá caminhos.  
É preciso que haja algum respeito,  
ao menos um esboço:  
ou a dignidade humana se afirmará  
a machadadas.*

**Torquato Neto, *Os Últimos Dias de Paupéria* (1973).**

## PREFÁCIO

Meu nome é Bárbara, eu sou uma mulher branca do sertão do Piauí. Trago comigo as marcas da minha terra, mas também a consciência das vozes que, por tanto tempo, foram silenciadas em lugares como o meu. Este trabalho que apresento não é meu; ele não me pertence. É um convite, um eco de muitas histórias que precisam ser contadas.

Minha intenção não é ocupar o palco, pois entendo que este não é meu lugar de protagonismo. Minha missão é estar onde devo estar: na construção de pontes, no fortalecimento das vozes que precisam ser ouvidas, no ato contínuo e comprometido de ser ativamente antirracista.

O palco deve pertencer àqueles cuja experiência, dor e luta moldaram os caminhos que hoje trilhamos. Minha presença é a de quem apoia, de quem aprende, de quem reconhece os privilégios que carrega e os coloca à disposição para uma causa maior.

Como mulher do sertão, carrego no coração as lições da terra árida e do sol a pino, que ensina resiliência e resistência, mas também da injustiça que molda nossos espaços. Quero usar este trabalho para somar, nunca para sobrepor. Quero que ele seja mais uma pedra na estrada que leva a cidades mais justas, mais igualitárias e, sobretudo, mais humanas.

Por isso, deixemos o palco a quem pertence. Porque ser antirracista é reconhecer que há histórias que precisam ser ouvidas, e meu papel é amplificá-las, não substituí-las. Afinal, só há justiça quando há espaço para todas as vozes.

Este trabalho não é um fim, mas um início. É uma ponte que espero construir com cuidado, sabendo que não se constrói futuro ignorando os alicerces do passado. Quero que ele seja um gesto de respeito, de reparação e de afeto por todas as pessoas que carregam em si a força de resistir.

Meu nome é Bárbara, eu sou uma mulher branca do sertão do Piauí.



## RESUMO

Esta dissertação investiga as inter-relações entre racismo ambiental, direito à cidade e mudanças climáticas no contexto urbano brasileiro, explorando como essas dinâmicas contribuem para perpetuar desigualdades socioespaciais e comprometem a justiça ambiental. O estudo adota uma abordagem qualitativa, combinando Revisão Sistemática de Literatura (RSL) e análise documental com base na análise de discurso, para compreender como marcos normativos e diretrizes políticas podem ser utilizados para construir cidades mais justas e inclusivas. Os resultados destacam que o racismo ambiental expõe populações periféricas, especialmente negras, a riscos climáticos desproporcionais, enquanto as políticas públicas enfrentam limitações devido a barreiras estruturais. Conclui-se que o direito à cidade, como princípio normativo, possui potencial transformador para enfrentar desigualdades, mas sua efetivação depende de políticas integradas e participação cidadã efetiva. A pesquisa contribui para os estudos urbanos ao propor caminhos para cidades mais resilientes, inclusivas e alinhadas ao ODS 11.

**Palavras-chave:** Racismo ambiental, Direito à cidade, Mudanças climáticas, Justiça ambiental, Sustentabilidade.

## ABSTRACT

This dissertation investigates the interrelations between environmental racism, the right to the city, and climate change in the Brazilian urban context, exploring how these dynamics contribute to perpetuating socio-spatial inequalities and compromising environmental justice. The study adopts a qualitative approach, combining Systematic Literature Review (SLR) and documentary analysis grounded in discourse analysis, to understand how normative frameworks and policy guidelines can be leveraged to build more just and inclusive cities. The findings highlight that environmental racism disproportionately exposes peripheral populations, especially Black communities, to climate risks, while public policies face limitations due to structural barriers. It concludes that the right to the city, as a normative principle, holds transformative potential to address inequalities, but its realization depends on integrated policies and effective citizen participation. This research contributes to urban studies by proposing pathways for building more resilient, inclusive cities aligned with SDG 11.

**Keywords:** Environmental racism, Right to the city, Climate change, Environmental justice, Sustainability.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>12</b>
<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>12</b>
<b>LISTA GRÁFICOS .....</b>	<b>12</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1. Problema de pesquisa .....	15
1.2. Objetivo central: desvendando o racismo ambiental e o direito à cidade .....	16
1.3. Objetivos específicos: metas de pesquisa .....	16
1.4. Organização da dissertação.....	16
<b>2. CAMINHOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>18</b>
2.1. Revisão sistemática de literatura.....	19
2.2. Análise documental.....	24
<b>3. CIDADES, CRISE CLIMÁTICA E RACISMO AMBIENTAL: DESAFIOS E INTERSEÇÕES .....</b>	<b>31</b>
3.1. Do passado ao presente: a evolução da crise climática e seus efeitos .....	46
3.2. Entre o impossível e o necessário: a mitigação do incontornável e a adaptação do inevitável.....	53
3.3. Raízes profundas: racismo ambiental e as injustiças sociais nas cidades .....	62
<b>4. DIREITO À CIDADE: CONCEITO E DESAFIOS .....</b>	<b>71</b>
4.1. Análise geral .....	72
4.2. Abordagem conceitual.....	76
4.3. A reforma urbana brasileira: um caminho para a efetivação do direito à cidade .....	83
<b>5. ANÁLISE EMPÍRICA: RACISMO AMBIENTAL E DIREITO À CIDADE.....</b>	<b>90</b>
5.1. Análise de Documentos.....	92
5.1.1. Racismo Ambiental.....	93
5.1.2. Mudanças Climáticas .....	97
5.1.3. Direito à Cidade .....	101
5.1.4. Aplicabilidade no Brasil .....	105
5.2. Resultados da Análise .....	106
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>110</b>
<b>7. NOTAS .....</b>	<b>112</b>
<b>8. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....</b>	<b>112</b>

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: FASES DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL .....	29
FIGURA 2: CONCEITO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS - PERCURSO .....	34
FIGURA 3: OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	36
FIGURA 4: VARIÁVEL DE CONTROLE DOS NOVE LIMITES PLANETÁRIOS .....	48
FIGURA 5: OPÇÕES DE MITIGAÇÃO DO RISCOS CLIMÁTICOS E OS ODS.....	51
FIGURA 6: INTERCEPÇÃO DE FATORES PARA A ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA.....	54
FIGURA 7: OPÇÕES DE ADAPTAÇÃO E RELAÇÃO COM OS ODS .....	57
FIGURA 8: QUADRO CONCEITUAL: TERMOS FUNDAMENTAIS.....	62
FIGURA 9: GÊNERO DOS AUTORES.....	69
FIGURA 10: PRODUÇÃO CIENTÍFICA POR PAÍS .....	70
FIGURA 11: PRODUÇÃO CIENTÍFICA POR REGIÃO DO BRASIL .....	71
FIGURA 12: METODOLOGIAS UTILIZADAS NAS PRODUÇÕES CIENTÍFICAS .....	72
FIGURA 13: MARCOS HISTÓRICOS DO CONCEITO “DIREITO À CIDADE” .....	78

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - FASES DA REVISÃO DE LITERATURA .....	22
TABELA 2: CRITÉRIOS DE ANÁLISE .....	22
TABELA 3: DOCUMENTOS LEVANTADOS .....	25
TABELA 4: LIMITES PLANETÁRIOS – SÍNTESE COMPARATIVA .....	50
TABELA 5: EVOLUÇÃO CONCEITUAL DO DIREITO À CIDADE.....	80
TABELA 6: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA .....	85
TABELA 7: LEGISLAÇÕES RELACIONADAS AO DIREITO À CIDADE .....	88
TABELA 8: CATEGORIZAÇÃO DE DOCUMENTOS .....	91

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: DIAGRAMA DE INFLUÊNCIA DO DISCURSO.....	Error! Bookmark not defined.
GRÁFICO 2: FLUXOGRAMA DO RSL .....	Error! Bookmark not defined.
GRÁFICO 3: POPULAÇÃO RESIDENTE EM FAVELA (CENSO 2022).....	Error! Bookmark not defined.
GRÁFICO 4: CARACTERÍSTICAS RACIAIS DO BRASIL (CENSO 2022) .....	Error! Bookmark not defined.

**GRÁFICO 5: ESGOTAMENTO SANITÁRIO E COLETA DE LIXO.**Error! Bookmark not defined.

**GRÁFICO 6: EMISSÃO DE CO2 PROVENIENTE DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS E DA  
INDÚSTRIA.....**Error! Bookmark not defined.

**GRÁFICO 2: IMPACTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS (CATEGORIAS)**Error! Bookmark not  
defined.

**GRÁFICO 8: PALAVRAS-CHAVES ADOTADAS NOS ARTIGOS SELECIONADOS**Error! Bookmark  
not defined.

## 1 INTRODUÇÃO

Dentro do vasto conjunto de bens ambientais protegidos (e usados) pelo Estado e pela sociedade, foi escolhido o meio ambiente artificial (cidades) para ser matéria de exame.

As cidades são espaços que concentram tanto oportunidades quanto desigualdades, refletindo dinâmicas sociais que moldam as relações humanas e o acesso a direitos. No Brasil, essas desigualdades se manifestam de forma acentuada, especialmente para populações vulneráveis que enfrentam exclusões socioespaciais e ambientais. No centro desse debate, emergem questões cruciais como o racismo ambiental, as mudanças climáticas e o direito à cidade, temas interconectados que desafiam as políticas públicas e a organização urbana.

Ao considerar a formação do espaço urbano, especialmente em um contexto de um país latino-americano como o Brasil, marcada pelas diversas formas de parcelamento, uso e ocupação do solo, torna-se evidente a existência de múltiplos fatores que influenciam negativamente as cidades, como a infraestrutura, a violência urbana, o acesso a modais de transporte e até mesmo questões de *status* social, que influenciam na definição de moradia, trabalho, formato de empreendimentos e utilização de espaços públicos, além da integração social (Rolnik, 2015).

Dessa forma, a presente pesquisa parte da compreensão de que o racismo ambiental é uma manifestação estrutural das desigualdades sociais, sendo agravado pela falta de acesso dessas populações às decisões políticas e aos recursos básicos urbanos. Como apontado por Bullard (2000) e Gómez (2018), as populações negras e periféricas são particularmente afetadas, ocupando territórios marcados pela precariedade e maior exposição aos impactos climáticos, como enchentes, ilhas de calor e desastres ambientais. Essa dinâmica é aprofundada pela organização desigual dos espaços urbanos, que reflete estruturas de poder excludentes e restritivas.

Para investigar essas inter-relações, a pesquisa adota uma abordagem metodológica baseada na Revisão Sistemática de Literatura (RSL) e na análise documental e de discurso. A RSL permitiu identificar os documentos-chave para o estudo, como o Estatuto da Cidade (2001), a Constituição Federal (1988) e diretrizes internacionais como a Nova Agenda Urbana (2016) e os Cadernos ODS - ODS 11 (2024). A partir desse levantamento, a análise documental foi conduzida para examinar como essas normativas e relatórios técnicos

dialogam com as questões de racismo ambiental, direito à cidade e mudanças climáticas. Além disso, a técnica de análise de discurso, conforme proposta por Gee (2014) foi empregada para explorar as narrativas dominantes e insurgentes presentes nos textos

analisados.

O direito à cidade, enquanto conceito central, é apresentado como um contraponto ao racismo ambiental e às desigualdades climáticas. Esse direito, discutido por Harvey (1996) e reafirmado por normativas como a Nova Agenda Urbana, enfatiza a importância da participação cidadã e do acesso equitativo aos recursos urbanos como forma de garantir cidades mais justas e resilientes. Entretanto, sua implementação enfrenta barreiras significativas, como apontado em relatórios técnicos e estudos normativos analisados neste trabalho.

A pesquisa está estruturada em cinco capítulos. O primeiro capítulo detalha a metodologia adotada, com foco na aplicação da RSL, da análise documental e da análise de discurso. No segundo capítulo, apresenta-se as bases teóricas que fundamentam os conceitos de racismo ambiental e mudanças climáticas, explorando suas interconexões no contexto urbano brasileiro.

No terceiro capítulo, abordamos o direito à cidade em profundidade, seu marco teórico e histórico, além de sua relevância como ferramenta de inclusão social e enfrentamento das desigualdades, além dos resultados da Revisão Sistemática de Literatura.

No quarto capítulo, são apresentados os resultados da análise documental, com destaque para as contribuições e limitações dos documentos normativos e técnicos em promover justiça social e ambiental nas cidades.

### **1.1 Problema de Pesquisa**

As cidades brasileiras enfrentam um cenário de desigualdades históricas e estruturais que são intensificadas pelos efeitos das mudanças climáticas. Comunidades marginalizadas, especialmente negras e periféricas, sofrem de maneira desproporcional os impactos de desastres ambientais, como enchentes e ilhas de calor, frequentemente agravados pela falta de acesso a infraestrutura básica e pela ocupação de áreas de risco. Essas condições refletem o fenômeno do racismo ambiental, que perpetua as exclusões socioespaciais por meio de políticas públicas insuficientes ou mal implementadas.

Apesar da existência de marcos normativos como o Estatuto da Cidade (2001) e de compromissos globais como o Acordo de Paris (2016) e os Cadernos ODS - ODS 11 (2024), a governança urbana no Brasil ainda não conseguiu articular soluções efetivas para mitigar os efeitos das mudanças climáticas e combater o racismo ambiental. O direito à cidade, enquanto princípio que busca equidade no acesso aos espaços urbanos, enfrenta barreiras na prática, devido à persistência de estruturas de poder excludentes e à fragmentação das políticas urbanas

e ambientais.

Nesse contexto, o problema central que esta pesquisa busca responder é: como as interações entre racismo ambiental, mudanças climáticas e direito à cidade influenciam o desenvolvimento urbano sustentável no Brasil, e de que maneira os marcos normativos e diretrizes analisados podem ser instrumentos eficazes para reduzir as desigualdades socioespaciais e ambientais?

### **1.2 Objetivo Central: desvendando o racismo ambiental e o direito à cidade**

O objetivo geral desta pesquisa é investigar como o racismo ambiental, o direito à cidade e as mudanças climáticas se interrelacionam no contexto urbano brasileiro, analisando os impactos dessas dinâmicas nas desigualdades socioespaciais e avaliando o potencial de instrumentos normativos e políticas públicas para promover cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

### **1.3 Objetivos Específicos: metas de pesquisa**

Para atingir objetivo geral, delineamos os seguintes objetivos específicos:

**OE 1:** Analisar o direito à cidade, sua evolução conceitual e os desafios contemporâneos no contexto brasileiro, destacando suas implicações para a efetivação dos direitos urbanos.

**OE 2:** Explorar o conceito de racismo ambiental e sua relação com as desigualdades socioespaciais, com foco nas narrativas presentes nos documentos e no impacto sobre comunidades vulneráveis.

**OE 3:** Investigar o papel do direito à cidade como uma ferramenta normativa para enfrentar o racismo ambiental e promover a equidade socioespacial, identificando as dificuldades na implementação de políticas públicas no Brasil.

**OE 4:** Investigar as interseções entre racismo ambiental, direito à cidade e mudanças climáticas a partir da análise documental, destacando como esses fenômenos se articulam para perpetuar as desigualdades urbanas.

### **1.4 Organização da Dissertação**

Esta dissertação está organizada em quatro capítulos principais, cada um alinhado a um dos Objetivos Específicos (OE) definidos. A estrutura apresentada busca responder à questão central da pesquisa, conectando os conceitos e análises de forma lógica e integrada.



- **Capítulo 1 - Caminhos metodológicos:** Apresenta o percurso metodológico adotado, incluindo a Revisão Sistemática de Literatura (RSL), análise documental e análise de discurso, fundamentando a abordagem da pesquisa. (*Objetivo Específico 1*)
- **Capítulo 2 - Cidades, crise climática e racismo ambiental:** Discute as bases teóricas da pesquisa, abordando os conceitos de racismo ambiental, mudanças climáticas e suas interseções no contexto urbano. (*Objetivo Específico 2*)
- **Capítulo 3 - Direito à cidade: conceito e desafios:** Explora o direito à cidade, sua evolução histórica e desafios contemporâneos, destacando seu papel como ferramenta normativa para enfrentamento das desigualdades. (*Objetivo Específico 3*)
- **Capítulo 4 - Análise empírica: racismo ambiental e direito à cidade:** Apresenta a análise documental realizada, investigando como os marcos normativos dialogam com as interseções entre racismo ambiental, direito à cidade e mudanças climáticas. (*Objetivo Específico 4*)

A figura (figura 1) abaixo apresenta a organização da dissertação, destacando a estrutura dos capítulos e sua relação com os objetivos específicos (OE). Cada capítulo foi planejado para responder a aspectos do problema de pesquisa, integrando conceitos teóricos e análises empíricas de forma lógica e coesa.

*Figura 1: Organização da dissertação e relação com os objetivos específicos*



*Elaboração própria, 2023*

## 2. CAMINHOS METODOLÓGICOS

A abordagem metodológica adotada neste estudo é de natureza qualitativa, fundamentada na necessidade de compreender em profundidade os fenômenos do racismo ambiental e do direito à cidade. Través da exploração desses fenômenos sociais complexos, buscamos entender como indivíduos e a sociedade atribui significado a eles (Creswell; Creswell, 2024).

Segundo Creswell (2010), a pesquisa qualitativa é ideal para explorar significados complexos e interpretações subjetivas, especialmente em contextos sociais e culturais, onde os dados emergem de interações e são ricos em nuances. Essa abordagem permite investigar não apenas os aspectos visíveis, mas também as estruturas e relações de poder que permeiam as políticas urbanas e ambientais, alinhando-se diretamente com os objetivos desta dissertação.

Para alcançar esses objetivos, foram utilizadas duas técnicas de pesquisa: a revisão sistemática de literatura e a análise documental. A revisão sistemática de literatura, conforme Gil (2017), é uma ferramenta essencial para consolidar o estado da arte sobre. Neste trabalho, discutiremos o direito à cidade, tendo em vista a sua complexidade e transversalidade com temáticas relacionadas a crise climática e o racismo ambiental, assegurando o aprofundamento teórico.

Essa revisão foi realizada seguindo as diretrizes estabelecidas pelo protocolo PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*), que promove transparência e replicabilidade no processo de revisão (Tranfield, Denyer & Smart, 2003). Com a busca realizada na plataforma CAPES, a partir do acesso às bases de dados *SciELO*, *Scopus* e *Web of Science*, esta técnica objetiva identificar lacunas no conhecimento e ampliar a discussão existente sobre o tema (Cortese, 2022; Yigitcanlar, 2018).

A análise documental, principal foco desta pesquisa, é fundamental para interpretar documentos não acadêmicos à luz de suas implicações sociais, históricas e jurídicas. Conforme Queiroz e Feferbaum (2016), essa técnica agrega conteúdo de textos normativos e regulatórios à metanálise, o que é essencial para captar as complexidades das interações humanas e institucionais que moldam o direito à cidade e as políticas de justiça ambiental.

Conforme Queiroz e Feferbaum (2016), a análise documental é essencial para interpretar fontes primárias e secundárias. Nesta pesquisa, utilizamos documentos como a Nova Agenda Urbana e os Relatórios do IPCC para compreender os impactos do racismo ambiental nos centros urbanos e sua conexão com o direito à cidade.. Dessa forma, a análise

permitiu explorar em profundidade as implicações sociais e históricas presentes nos documentos selecionados.

Creswell (2010) ressalta que a pesquisa qualitativa oferece flexibilidade para realizar interpretações contextualizadas, sendo ideal para captar as nuances e as interações complexas em ambientes institucionais e normativos. Essa abordagem torna-se especialmente relevante em pesquisas exploratórias ou em áreas onde há pouca compreensão prévia do fenômeno, como é o caso da presente investigação (Creswell, 2010; Poth, 2018).

A metodologia qualitativa, com suas técnicas combinadas, valoriza a interpretação e contextualização dos dados como construções sociais e históricas, permitindo a análise a partir das particularidades e contextos em que foram originados. Além disso, a flexibilidade dessa abordagem permite que o pesquisador se adapte conforme surgem novos dados e estratégias ao longo do processo de construção da pesquisa (Creswell; Poth, 2018).

Esse aspecto é essencial para áreas de pesquisa emergentes, como o racismo ambiental e o direito à cidade, pois possibilita a exploração de diferentes perspectivas e nuances dos fenômenos sociais complexos (Creswell; Creswell, 2024).

Por fim, no próximo subtópico, trataremos da Revisão Sistemática de Literatura (RSL) realizada sobre o direito à cidade, que consolidou o estado da arte sobre o tema e permitiu identificar lacunas e perspectivas relevantes para esta pesquisa. A partir dessa técnica, tivemos acesso não apenas aos textos teóricos que embasam a discussão, mas também à produção normativa relacionada ao direito à cidade e ao racismo ambiental.

No que se refere aos documentos analisados, sua metodologia foi explorada no subtópico subsequente, onde detalhamos como a técnica de análise documental foi aplicada para desvendar as implicações jurídicas, sociais e políticas da temática abordada. Essa abordagem permitiu uma investigação mais abrangente e profunda dos temas centrais, conectando os resultados aos objetivos definidos e às lacunas identificadas na revisão sistemática de literatura, sempre buscando trazer uma perspectiva clara e fundamentada.

## **2.1 Revisão Sistemática de Literatura**

A Revisão Sistemática de Literatura (RSL) foi essencial para construir uma base sólida e direcionar a pesquisa. Ela não apenas ajudou a compreender o direito à cidade de maneira mais ampla, mas também destacou a importância de aprofundar a análise documental. Essa abordagem permitiu identificar os documentos mais relevantes e frequentemente citados na academia, direcionando o foco da investigação para materiais fundamentais. Com isso, a

revisão foi crucial para ampliar as discussões e oferecer subsídios sólidos para as análises subsequentes.

A RSL é um método validado que se mostra eficaz para o processo de investigação acadêmica além de prover evidências com qualidade, legitimidade e autoridade (Tranfield; Denyer; Smart, 2003), seguindo as diretrizes estabelecidas no *Preferred Reporting Items for Systematic and Meta-Analyses* (PRISMA 2020).

A metodologia adotada cumpre várias etapas necessárias para a construção de um resultado de pesquisa sólido. Segundo Minayo (1998), uma pesquisa deve passar por três fases: a) fase exploratória, na qual se amadurece o objeto de estudo e se delimita o problema de investigação; b) fase de coleta de dados, em que se recolhem informações que respondam ao problema; e, c) fase de análise de dados, na qual se faz o tratamento, por inferências e interpretações, dos dados coletados.

Na etapa final dessa metodologia aplicada, é conduzida a revisão da literatura, que se dá no contexto do método proposto. O objetivo é preencher lacunas e ampliar as discussões existentes por meio de uma análise detalhada, que tem como objetivo alinhar os resultados obtidos de maneira coerente com os objetivos pré-definidos anteriormente (Cortese, 2022; Yigitcanlar, 2018), assegurando a replicabilidade e transparência do protocolo proposto.

Inicialmente, estabeleceu-se o objetivo central deste estudo, que consiste em compreender o racismo ambiental como um fenômeno capaz de comprometer o desenvolvimento urbano. Para atingir esse objetivo, a pesquisa começou com a análise de seu contraponto: o direito à cidade. Nesse contexto, o direito à cidade emerge como uma ferramenta mitigadora do racismo ambiental, orientando a investigação sobre a adaptação das cidades às diretrizes da ODS 11.

Para isso, realizou-se uma revisão de literatura abrangente sobre o tratamento do direito à cidade como um conceito internacional, além de examinar como o Brasil tem abordado esse direito, conforme estabelecido na Constituição de 1988. A análise busca entender os avanços e desafios na implementação deste direito, proporcionando um entendimento crítico das políticas urbanas e sua eficácia na promoção de cidades mais justas e inclusivas.

A partir desse ponto, estabeleceu-se alguns critérios prévios para embasar a técnica de coleta de dados, iniciando pelo idioma que foi definido em português, tendo em vista que essa compreende a língua do território analisado e, inglês<sup>1</sup>, que é amplamente reconhecido como a

---

<sup>1</sup> Estudos demonstram que artigos em inglês recebem mais citações, ampliando assim sua visibilidade e prestígio. Apesar dos desafios linguísticos, o esforço para publicar em inglês é recompensado pela maior probabilidade de impacto e reconhecimento na comunidade científica global.

"língua franca" da ciência (Cintra; Silva; Furnival, 2020), pois oferece aos pesquisadores de todos os países a oportunidade de se comunicar e trocar informações por meio de um idioma comum

Na fase seguinte, delimitou-se quais seriam os critérios de coleta através de palavras-chave idênticas e repositórios específicos. A base de dados foi coletada do Portal de Periódicos da CAPES, especificamente na *Scopus*, *Web of Science* e *Scielo.Org*, a partir de palavras-chaves empregadas em inglês.

Para estabelecer um protocolo de análise eficiente, a expressão de busca foi desenvolvida a partir das palavras-chave do estudo, permitindo a correlação entre os temas e considerando variações como o plural. A partir dessa abordagem, foram definidos os termos "*right to the city*", "*urban policies*", "*urban policy*" e "*Brazil*", como os mais adequados para o objetivo do estudo.

O primeiro termo – "*right to the city*" direciona a pesquisa para o seu cerne, trazendo ainda a carga das lutas sociais do direito analisado; os seguintes - "*urban policies*" e "*urban policy*" delimitam o foco em torno das ações políticas de planejamento e a gestão sobre o uso do território em áreas urbanas; e por fim, faz-se um recorte territorial com "*Brazil*" como palavra-chave da busca de dados.

Ademais, foi feito um recorte temporal a partir da Constituição Brasileira de 1988, tendo em vista que foi em consequência de sua aprovação, mais especificamente seu título VIII, capítulo II, que se lançou, pioneiramente, as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, excluindo-se, portanto, todos os estudos publicados antes de sua promulgação.

Para melhor entendimento, apresentamos o Tabela 1, que demonstra as fases da revisão de literatura:

*Tabela 1 - Fases da Revisão de Literatura*

FASE	PROPOSTA	RESULTADOS
I Exploratória	Definição do objetivo central do estudo Levantamento dos critérios prévios para embasar a técnica de coleta de dados; Desenvolvimento da Expressão de busca.	1) O percurso brasileiro para atingir o Direito à Cidade; 2) Abordagem qualitativa e elaboração de critérios; 3) “ <i>right to the city</i> ”, “ <i>urban policies</i> ”, “ <i>urban policy</i> ” e “ <i>Brazil</i> ”.
II Coleta de Dados	Coleta dos materiais Classificação dos materiais Condução da revisão sistemática de literatura Síntese	4) <i>Scopus, Web of Science e Scielo.Org</i> ; 5) Seguindo Critérios de inclusão e exclusão; 6) Leitura integral dos estudos selecionados; 7) Metanálise.
III Divulgação	Descrição dos resultados Divulgação e publicação	8) Resultados e Discussão 9) Publicação do artigo: <i>Direito à Cidade no Brasil: uma Revisão Sistemática de Literatura através da metodologia Prisma</i> .

*Fonte: Elaboração própria, 2023.*

A partir desse ponto, foram estabelecidos critérios de análise de dados, divididos entre os de exclusão e inclusão, conforme apresentado na tabela 2:

*Tabela 2: Critérios de Análise*

E/I	CRITÉRIOS	JUSTIFICATIVA	SIGLA
Exclusão	Acesso Indisponível (AI)	O conteúdo do artigo não está acessível.	AI
	Recorte Temporal (RT)	O período da pesquisa foi anterior à promulgação da CF/88	RT
	Não Relacionado (NR)	Não se trata de artigo científico	NR

	Moderadamente Relacionado (MR)	Os termos aparecem apenas nas palavras-chave e/ou referências bibliográficas.	MR1
		Os termos possuem as palavras-chaves, mas o artigo não tem relevância para a pesquisa pretendida	MR2
Inclusão	Parcialmente Relacionado (PR)	O artigo aborda o uso das expressões como ferramenta para refletir sobre desafios ou questões correlatas ao Direito à Cidade e às Políticas Urbanas elencadas na CF/88	PR
	Fortemente Relacionado (FR)	O objetivo do artigo é analisar o Direito à Cidade e as Políticas Urbanas que vem sendo desenvolvidas no Brasil a partir da promulgação da CF/88	FR

*Fonte: Elaboração própria, adaptado de Cortese et. al., 2022; Santos e Cortese, 2022*

A partir dos resultados obtidos pela coleta de dados e após a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão previamente estabelecidos, foram selecionados 26 artigos para leitura, análise e revisão de literatura, conforme demonstra o capítulo seguinte desse estudo.

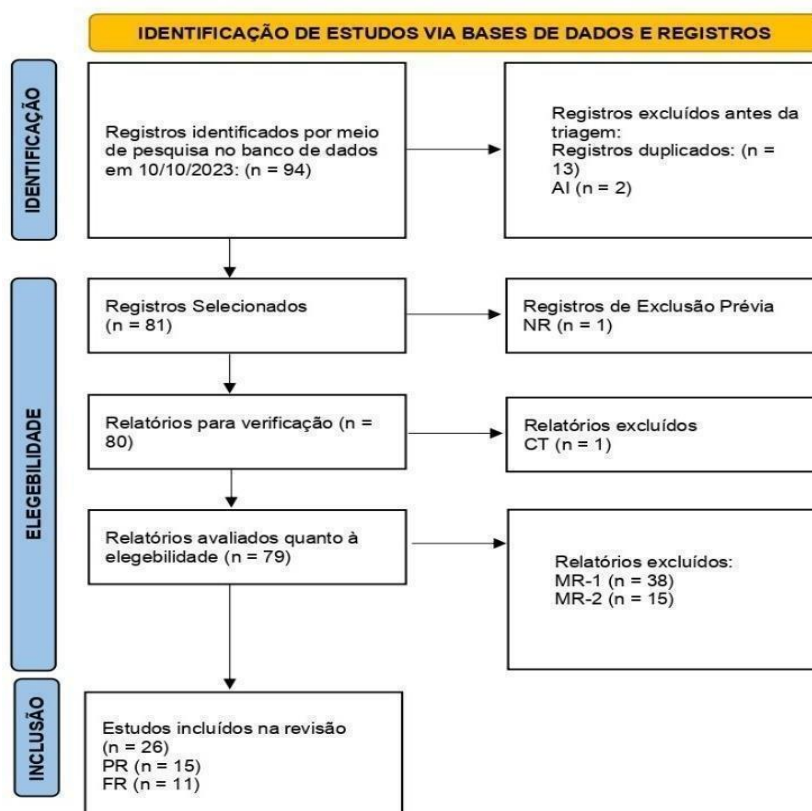
Após a definição dos critérios de análise, iniciou-se o exame detalhado dos dados, começando pela leitura dos resumos e palavras-chave dos 80 artigos selecionados. Isso permitiu validar os critérios estabelecidos. Foi excluído 1 artigo por não atender ao critério temporal (analisando políticas públicas antes de 1988). Outros 38 artigos foram descartados por não se relacionarem com a pesquisa (critério MR-1), deixando 42 artigos para a próxima etapa.

Após uma análise mais aprofundada dos resumos, 16 artigos foram excluídos com base no critério MR-2, resultando na seleção de 26 artigos que, de acordo com os critérios de inclusão (PR e FR), se mostraram altamente pertinentes. Desses, 11 artigos foram selecionados

para leitura completa, enriquecendo a compreensão dos aspectos de direito à cidade e políticas urbanas no Brasil.

O fluxo desse processo está ilustrado no Gráfico 1, e a listagem dos artigos selecionados está no apêndice. As descobertas e a análise dos resultados serão discutidas em capítulo próprio.

*Gráfico 1: Fluxograma da RLS*



*Fonte: Elaboração própria baseada no PRISMA, 2023.*

A Revisão Sistemática de Literatura (RSL) foi o ponto de partida desta pesquisa, servindo como guia para a análise documental. Essa metodologia possibilitou a identificação e o exame da literatura acadêmica mais relevante, contribuindo para enriquecer a metanálise com novas perspectivas e identificar os principais documentos que fundamentam os debates sobre direito à cidade, racismo ambiental e mudanças climáticas. A partir desse levantamento, a análise documental aprofundou-se na avaliação desses materiais, buscando compreender suas implicações jurídicas, sociais e políticas, o que será detalhado no próximo subtópico.

## 2.2 Análise Documental

A análise documental é uma técnica fundamental nesta pesquisa, utilizada para



examinar criticamente documentos legais, normativos e estratégicos que influenciam o direito à cidade e o racismo ambiental.

Essa técnica é reconhecida por sua capacidade de compreender a realidade por detrás do texto (Menezes, Johas. 2024). De acordo com Flick (2018), a análise de documentos permite explorar não apenas o conteúdo, mas também as intenções e contextos subjacentes que estruturam as narrativas sociais.

A escolha pela análise foi fundamentada na necessidade de entender como as normas e diretrizes oficiais se traduzem em práticas e políticas que afetam a vida urbana. Segundo Silva (2020), a análise de documentos é essencial para decifrar como os discursos oficiais influenciam a realidade social, especialmente em contextos de desigualdade e injustiça.

Nesta pesquisa, os documentos legais e normativos desempenham um papel essencial para entender as bases jurídicas e as políticas públicas que moldam as cidades e suas dinâmicas, inclusive a perpetuação do racismo ambiental. A análise de legislações, regulamentos e diretrizes oficiais permite revelar lacunas e limitações nas políticas urbanas e ambientais, além de explorar como o direito à cidade pode se tornar uma ferramenta poderosa para reduzir desigualdades e promover justiça social nas cidades brasileiras.

Esse insight foi possível graças à Revisão de Literatura, abordada no tópico anterior, que deu início à pesquisa. A revisão, com foco no Direito à Cidade, possibilitou a identificação de documentos essenciais que embasam as teorias sobre o tema.

A partir desse ponto, foram selecionados documentos para análise, para entender a relação entre políticas urbanas e justiça social. Abaixo, apresentamos a tabela 03, que descreve o objetivo da análise para cada um deles, conectando cada documento aos objetivos gerais e específicos da pesquisa.

Tabela 3: Documentos Levantados

DOCUMENTO	AUTOR	ANO	OBJETIVO DA ANÁLISE
Constituição Federal da República		1988	Examinar a base legal para os direitos fundamentais e o direito à cidade, e entender como os direitos humanos são garantidos no contexto urbano, visando identificar as premissas legais que sustentam as políticas de inclusão social e urbanização.
Agenda 21 Global	UNCED – Conferência das	1992	Compreender as diretrizes para o desenvolvimento

	Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento		sustentável a nível global e sua aplicação nas políticas urbanas brasileiras, analisando como a agenda internacional influencia as práticas locais e a construção do direito à cidade.
Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas	UNFCCC	1992	Contextualizar a ação global em relação às mudanças climáticas e suas implicações para as políticas urbanas, buscando compreender como os compromissos internacionais afetam as práticas de desenvolvimento sustentável e justiça social no Brasil.
Estatuto da Cidade		2010	Analisar as diretrizes para a política urbana e os mecanismos de justiça social, permitindo investigar como a legislação brasileira implementa o direito à cidade e promove uma urbanização mais equitativa.
Agenda 2030	ONU	2015	Avaliar a interconexão entre os ODS e as políticas urbanas no Brasil, focando em como os compromissos globais influenciam a governança urbana e a promoção da justiça social e ambiental nas cidades, especialmente no que tange ao ODS 11.
Nova Agenda Urbana	Habitat III - Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável	2016	Explorar os compromissos globais para o desenvolvimento urbano sustentável, analisando como essas diretrizes podem ser aplicadas no contexto brasileiro para promover cidades inclusivas e resilientes.
Nova Agenda Urbana - Documento Político: Direito à Cidade e às Cidades Para Todos	Habitat III - Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável	2016	Investigar a articulação entre direitos urbanos e políticas inclusivas, buscando compreender como a implementação dessas diretrizes pode contribuir para a equidade social nas cidades.
Acordo de Paris	ONU	2016	Analisar as implicações das mudanças climáticas para as cidades e os assentamentos humanos, investigando como

			os compromissos globais impactam as políticas urbanas de mitigação e adaptação no Brasil.
Relatório do IPCC	IPCC	2021	Considerar o impacto das mudanças climáticas nas cidades e sua relação com a resiliência urbana, avaliando como os dados científicos informam as políticas públicas e o planejamento urbano.
Cadernos ODS - ODS 11	IPEA	2024	Mapear como cada ODS, especialmente o ODS 11, se relaciona com as políticas urbanas e de justiça ambiental no Brasil, permitindo identificar lacunas e oportunidades para promover um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo.
Relatório das Cidades do Mundo: Ação Climática	UN-Habitat	2024	Avaliar o impacto das ações urbanas propostas no Relatório das Cidades do Mundo, identificando estratégias de desenvolvimento sustentável que possam ser adaptadas ao contexto local.

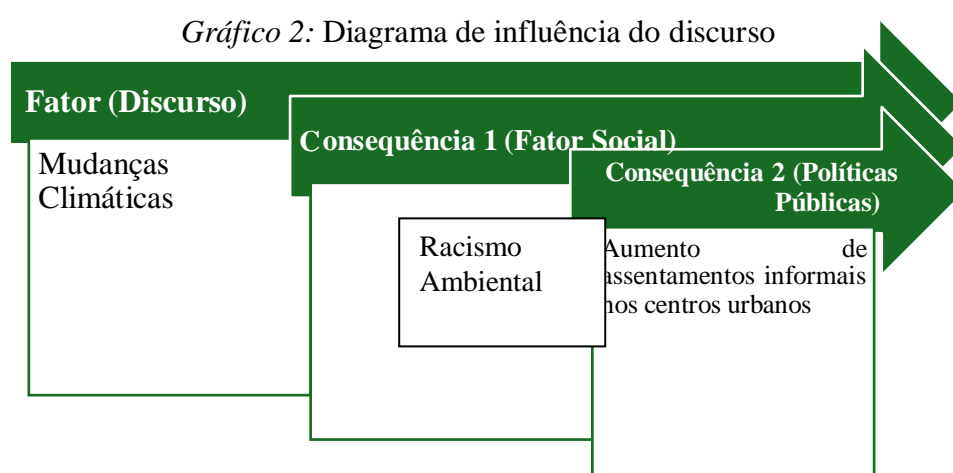
*Fonte: Elaboração própria, 2023*

Cada um dos documentos analisados oferece contribuições valiosas para aprofundar a compreensão das questões abordadas nesta pesquisa. A Constituição Brasileira de 1988 é a base legal que assegura direitos fundamentais, como o direito à moradia e à cidade (Brasil, 1988). Complementando essa perspectiva, o Estatuto da Cidade detalha as diretrizes essenciais para tornar essas garantias efetivas no contexto urbano (Brasil, 2001). Em um panorama internacional, a Nova Agenda Urbana e os Cadernos ODS trazem diretrizes globais que legitimam e incentivam práticas urbanas sustentáveis e inclusivas em cidades ao redor do mundo (ONU, 2016).

Por outro lado, o Acordo de Paris e os Relatórios do IPCC destacam a urgência de enfrentar os impactos das mudanças climáticas, especialmente em áreas urbanas, onde as populações mais vulneráveis enfrentam maiores riscos (IPCC, 2021). Já a Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas reforça os compromissos globais, conectando desenvolvimento sustentável à justiça social e apontando caminhos para uma governança climática mais equitativa (UNFCCC, 1992).

A análise de discurso, conforme proposta por Gee (2014) foi a técnica escolhida para orientar a interpretação dos documentos nesta pesquisa. Essa abordagem considera que o texto exerce um papel central, influenciando diretamente as relações sociais e as políticas públicas, que, por sua vez, refletem e respondem a essas influências.

Na análise dos discursos sobre racismo ambiental e direito à cidade, o objetivo é compreender como as representações linguísticas e discursivas ajudam a moldar as relações de poder e perpetuar as desigualdades sociais. Essa abordagem parte do princípio de que o texto não apenas reflete a realidade, mas também desempenha um papel ativo na sua construção. Em outras palavras, o discurso, como uma variável independente, influencia diretamente as relações sociais e as políticas públicas, que atuam como variáveis dependentes. Essa dinâmica é ilustrada no exemplo gráfico (Gráfico 2):



*Fonte: Elaboração própria, 2023*

Para complementar a análise de discurso, foi utilizada a técnica da análise de conteúdo de Bardin (2011). Essa escolha se justifica pela capacidade da análise de conteúdo de estruturar e categorizar as informações de maneira sistemática, servindo como suporte para a análise de discurso.

O processo foi dividido em duas etapas principais: análise de conteúdo e análise de discurso. Cada uma dessas etapas é composta por fases específicas, conforme demonstrado no Organograma 01 e exposto abaixo:

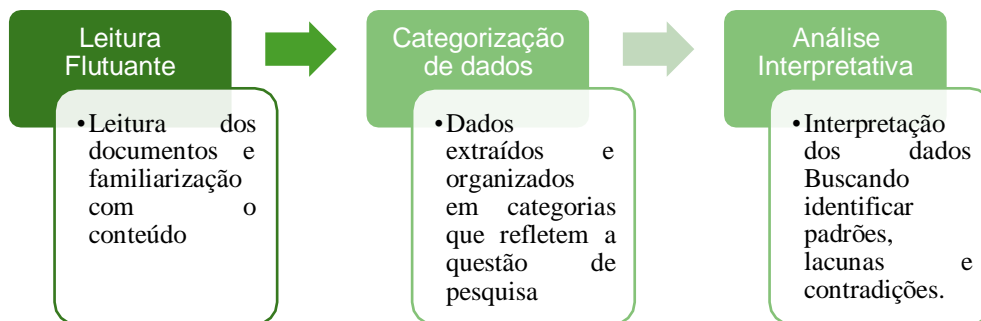
A análise de conteúdo será realizada em três fases:

- (i) **Leitura Flutuante:** leitura inicial dos documentos para familiarização com o conteúdo e identificação dos temas

emergentes. Esta etapa é crucial para captar a essência dos textos e os discursos predominantes relacionados ao direito à cidade e ao racismo ambiental.

- (ii) **Categorização de Dados:** organização dos dados em categorias temáticas que refletem as questões centrais da pesquisa. As categorias propostas incluem "Direito a Cidade", "Mudanças Climáticas", "Políticas Urbanas", e "Racismo Ambiental". Essa organização permitirá uma análise sistemática e estruturada dos documentos.

*Organograma 01: Fases da Análise de Conteúdo*



*Fonte: Elaboração própria baseada em Bardin, 2023*

A partir da análise previamente estabelecida pela técnica de análise de conteúdo, foi possível a interpretação de dados. Dessa forma, a análise de discurso passou a ser integrada ao processo como uma etapa primordial para, especialmente, analisar criticamente os dados interpretados e identificar as narrativas predominantes, compreendendo, a partir disso, o discurso e respondendo à questão de pesquisa.

A análise de discurso, baseada nos critérios de Interpretação Crítica e Identificação de Narrativas, foi aplicada aos documentos normativos e regulatórios, como o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal. Essa abordagem permitiu identificar as dinâmicas de poder presentes nas políticas urbanas e como elas reforçam ou contestam o racismo ambiental

A análise documental, portanto, fundamenta a pesquisa em bases teóricas e normativas, e proporciona um entendimento crítico sobre as dinâmicas de poder e as estruturas que influenciam o desenvolvimento urbano.

Ao integrar a análise de discurso com uma leitura atenta dos documentos, esta pesquisa buscou elucidar como as narrativas urbanas são construídas e como elas podem ser

reconfiguradas para promover a justiça social e ambiental nas cidades brasileiras.

Por fim, a escolha metodológica desta pesquisa, com ênfase na análise documental e na técnica de análise de discurso, foi fundamentada na necessidade de compreender como os instrumentos normativos, as diretrizes internacionais e os relatórios técnicos refletem e interagem com os conceitos de racismo ambiental, direito à cidade, mudanças climáticas e políticas urbanas. Essa abordagem qualitativa permitiu um diálogo direto com a literatura teórica que fundamenta esses conceitos, explorados no próximo capítulo, onde são detalhadas as principais contribuições teóricas que estruturam o entendimento das desigualdades socioespaciais e ambientais no contexto urbano brasileiro.

### **3. CIDADES, CRISE CLIMÁTICA E RACISMO AMBIENTAL: DESAFIOS E INTERSEÇÕES**

A cidade surgiu na história como uma resposta às necessidades sociais, passando por profundas transformações ao longo do tempo, impulsionadas pelas mudanças nos modos e meios de produção (Benevolo, 2019).

No entanto, o crescimento populacional que ocorreu ao longo da história trouxe consigo a necessidade de organizar as cidades, dando origem às primeiras iniciativas de planejamento urbano. Inicialmente, esse planejamento tinha como foco principal embelezar, construir e expandir os espaços urbanos. Segundo Birkholz (1983), o planejamento urbano era visto como um campo do conhecimento dedicado a ordenar, embelezar e sanear as cidades. Dessa forma, o planejamento urbano surgiu como uma resposta às demandas estéticas e à urgência de solucionar os problemas que acompanhavam o crescimento das cidades.

Foi somente com o advento do movimento modernista, que se intensificou entre as décadas de 30 e 60 do século XX que o urbanismo e, conseqüentemente, o planejamento urbano foram inseridos na cultura popular e vistos como formas de pensar a cidade, especialmente com o surgimento dos chamados Congrès Internationaux d'Architecture Moderne - os CIAMs, onde profissionais europeus defendiam o ideal de cidade funcional.

No Brasil não foi diferente. Segundo Maria Cristina da Silva Leme, a fase de “urbanismo de embelezamento” ocorreu no Brasil entre os anos de 1875 e 1930 do século XX e, segundo Villaça, “foi sob a égide dos planos de embelezamento que surgiu o planejamento urbano (latu sensu) brasileiro.” (Villaça, 1999, p. 193).

Esses planos de embelezamento previam a abertura de grandes avenidas ligando as zonas importantes da cidade e a conseqüente destruição do que há época chamavam de “cortiço”. Villaça (1999) enfatiza o caráter hegemônico desses planos por parte da classe dominante, que lhes permitia impor o conjunto de soluções que considerava mais adequado, sem se preocupar em ocultar suas necessidades e vontades em detrimento da população mais vulnerável.

Conforme a urbanização avançava, cresciam também a desorganização nas áreas habitadas. Os problemas com moradia, deslocamento, saúde e saneamento passaram a ser vetores para a falta de segurança, obrigando o poder público a planejar maneiras de resolver as falhas nas áreas urbanizadas existentes e a impedir de se desenvolver em outras áreas. A partir dessas questões, surgiu a segunda fase do planejamento urbano no Brasil, os

denominados Planos de Conjunto (Villaça, 1999), que buscavam, especialmente, a articulação entre o Centro e os bairros.

De acordo com Leme (1999), foi a partir dessa data que começaram a ser implementados os primeiros zoneamentos e legislação urbanística voltada para o controle do uso e da ocupação do solo. No entanto, Villaça (1999) destaca que, já em 1866, existiam dispositivos que, embora ainda incipientes, funcionavam como ferramentas de zoneamento, pois proibiam a instalação de cortiços e vilas operárias em áreas específicas da cidade, caracterizando um processo de “higienização”, que mais tarde ficaria conhecido como gentrificação.

Entre os anos de 1965 e 1971 ocorreram, o que a literatura denomina, de Planos de Desenvolvimento Integrado que, segundo (Villaça, 1999), eram mais abrangentes, dificultando a implantação das propostas. Isso se deu, segundo o autor, graças a implantação de estruturas administrativas cada vez mais setorializadas e especializadas e a transferência das competências de análise dos planos do executivo para o legislativo.

Buscando corrigir as dificuldades encontradas nos anos anteriores, entre 1971 e 1992 surgiu os Planos Sem Mapas, “feitos pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes.” (Villaça, 1999, p. 221). Esses planos elencavam um conjunto de objetivos e diretrizes genéricas, reduzindo a complexidade do planejamento urbano à simples cartas de intenção (Azevedo. 2019).

A quinta fase do planejamento urbano no Brasil (1992 – 1988/2001 | Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade) foi marcada pelo processo de redemocratização do país. Até a Constituição Federal de 1988, não havia dispositivos constitucionais específicos para orientar o processo de desenvolvimento territorial e a gestão urbana. Foi com o capítulo II (Da Política Urbana) introduzido no título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) na Constituição de 1988 que se estabeleceram as bases jurídico-políticas para a promoção da reforma urbana no país (Fernandes, Edésio. 2011).

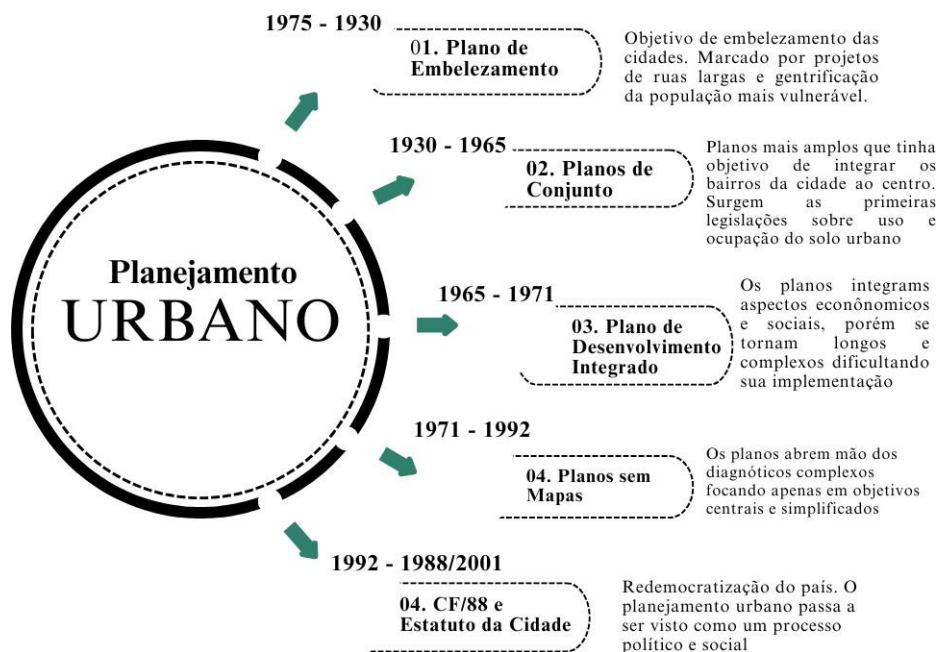
A Constituição reconheceu os planos diretores como o principal instrumento para a implementação da política de desenvolvimento e expansão urbana nos municípios. Além disso, estabeleceu para o futuro o Estatuto da Cidade, instituído em 2001, que consagrou o "direito à cidade sustentável" e definiu os princípios e diretrizes a serem seguidos para uma gestão urbana sustentável e eficiente (Fernandes, Edésio. 2011).

Como aponta Azevedo (2019), as novas legislações marcam uma fase distinta na história do planejamento urbano brasileiro, com o objetivo de criar territórios que,



simultaneamente, promovam justiça social, desenvolvimento econômico e preservação ambiental (gestão sustentável). Para ilustrar essa evolução, a figura a seguir (figura 1) apresenta as diferentes fases do planejamento urbano no Brasil, destacando as mudanças significativas nas abordagens e diretrizes ao longo do tempo.

*Figura 2: Fases do Planejamento Urbano no Brasil*



*Elaboração própria baseado em Villaça, 2023*

O planejamento urbano pode ser entendido como fruto de uma análise crítica de uma região, levando em conta suas características específicas e as interações sociais presentes. A partir dessa análise, o objetivo é propor adaptações ou mudanças que melhorem a realidade local sem causar prejuízos à sociedade (Duarte, 2009).

Para que seja realmente eficaz, o planejamento urbano deve ser abrangente e envolver uma equipe multidisciplinar, integrada por especialistas em áreas como sociologia, economia, geografia, engenharia, direito, administração e gestão pública. Além disso, é essencial garantir o engajamento de todos os stakeholders, buscando reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento sustentável (Dewey, 1995; Duarte, 2009).

Além de ser essencial para o desenvolvimento das cidades, o planejamento urbano também desempenha um papel importante na adaptação das cidades às mudanças climáticas, criando mecanismos para reduzir riscos de desastres e melhorar a resiliência urbana (Borie et al., 2019; dos Santos Monteiro, 2018).

Em paralelo ao desenvolvimento do planejamento urbano ocorreram discussões, majoritariamente internacionais, impulsionando o movimento ambientalista (Pereira, 2023), um fenômeno intimamente ligado à “era da ecologia” (Worster, 2011).

Essa discussão se torna intensa nos anos 70, no entanto, foi na década de 60 com a publicação do livro/manifesto “Primavera Silenciosa” (1962), escrito por escrito por Rachel Carson, considerado o primeiro alerta mundial contra os efeitos nocivos do uso de pesticidas na agricultura, que a discussão sobre a crise ambiental tomou os rumos que vemos hoje (Pereira, 2023).

Em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, foi um marco importante na defesa do meio ambiente. Ela resultou em uma declaração que estabeleceu uma série de princípios e critérios compartilhados entre os povos do mundo, funcionando como um guia para a preservação e melhoria do meio ambiente humano. Entre esses princípios, destaca-se o princípio 15, que aborda diretrizes específicas para o planejamento urbano, com ênfase na erradicação do racismo.

“Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meioambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista.” (Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano. Estolcomo, 1972)

A Conferência de Estocolmo também impulsionou a criação de ministérios e agências ambientais em diversos países, dando início a uma série de novos acordos globais voltados à proteção coletiva do meio ambiente e resultou na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (ONU, 2022).

As discussões que o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) desenvolveram ao longo dos anos subsequentes foram diversas, como por exemplo, a Convenção sobre a Poluição do Ar Transfronteiriça de Longo Alcance (1979), que surgiu em meio ao clamor público sobre a chuva ácida. Foi considerado o primeiro instrumento legalmente vinculante do mundo a abordar a qualidade do ar regional. (ONU, 2022).

Outro exemplo de atuação bastante emblemático foi o que ocorreu no início da década de 80 (1981), quando a Assembleia Geral da ONU designou aquela década como a Década Internacional do Abastecimento de Água Potável e Saneamento (ONU, 2022), tendo em vista que havia indícios de que água limpa, antes abundante, começava a ficar escassa.

No entanto, foi em 1985 que as discussões sobre mudanças climáticas pareceram dar

seus primeiros passos para o que conhecemos hoje. Nesse ano foi assinado pelos Estados Membros a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio. Essa foi a primeira convenção a ser ratificada por todos os países (ONU, 2022), e que forneceu um marco que permitiu aos estados compartilhar informações sobre as causas da degradação da camada de ozônio, um problema que estava mobilizando o mundo.

Em continuidade aos esforços globais para a proteção ambiental, o Relatório “Nosso Futuro Comum”, conhecido como Relatório Brundtland, foi publicado em 1987. Criado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o relatório delineia os princípios orientadores do desenvolvimento sustentável. Apresentado à Assembleia Geral da ONU, ele marca o início de uma nova abordagem para a ação ambiental, agora centrada nos conceitos de desenvolvimento sustentável.

O relatório apresentou dados sobre o aquecimento global, chuvas ácidas e a destruição da camada de ozônio, além de definir o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que *"atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades"* (Relatório Brundtland, 1987). Ele também identificou desafios fundamentais para o desenvolvimento sustentável, como a pobreza, a desigualdade, a degradação ambiental e as mudanças climáticas. Essa foi a primeira tentativa de estabelecer metas globais para prevenir a degradação ambiental e o desequilíbrio climático (Policarpo, 2023).

É importante destacar que, em 1988, o PNUMA, em parceria com a Organização Meteorológica Mundial, lançou o IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. Seu objetivo é fornecer aos governos informações científicas que possam ser usadas no desenvolvimento de políticas climáticas (ONU, 2022). Em nossas observações, entendemos que o lançamento desse painel, da forma como o conhecemos hoje, foi possibilitado pelas discussões promovidas pelo Relatório Brundtland, que tornaram as metas globais ambientais mais específicas. Apesar das dificuldades na implementação dessas metas, o Relatório Brundtland abriu o caminho para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, adotados em 2015.

Além disso, o Relatório Nosso Futuro Comum apresentou à Assembleia Geral da ONU o pedido para a realização de uma nova conferência internacional, com o objetivo de avaliar esses e outros grandes impactos ambientais, como a perda de biodiversidade e os desastres ecológicos causados pelas indústrias, em particular pela Revolução Industrial (Policarpo, 2023). Essa conferência proposta foi realizada em 1992 no Rio de Janeiro, Brasil e ficou conhecida como RIO-ECO 92.

Cabe ressaltar que os conceitos sobre aquecimento global que atualmente refere-se a crise climática veremos mais detalhadamente ainda neste capítulo. Aqui nos interessa destacar que a discussão sobre o clima do planeta se entrelaçou com o planejamento das cidades, surgindo daí o conceito de cidade sustentável que surgiu a partir do conceito de desenvolvimento sustentável em 1992, na Conferência Mundial de Meio Ambiente, realizada na cidade do Rio de Janeiro, a chamada Eco-Rio 92.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como a Cúpula da Terra ou Eco-Rio 92, ocorreu no Rio de Janeiro. Cerca de 175 países lançam a Agenda 21, um plano para alcançar o desenvolvimento sustentável no século XXI (ONU, 2022). Posteriormente, ainda em 1992, 197 líderes mundiais se reúnem na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). Esse momento estabelece um marco para conter o fluxo de emissões de gases de efeito estufa antes que possam alterar drasticamente os sistemas climáticos da Terra.

No que se refere ao conceito de cidade sustentável, este tem base no conceito de desenvolvimento sustentável já tratado neste capítulo e, incorporado pela Constituição Brasileira em seu artigo 225:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Segundo Matias e Jereissati (2022), a expressão cidades sustentável é cercada de críticas porque, segundo os pesquisadores, a denominação não traz um caráter de equidade, sendo voltada apenas para questões econômicas e ambientais (Mello, 2017, p. 451-452) e por se apresentar apenas como uma forma de manutenção do sistema hegemônico (Limonad, 2010).

No entanto, apesar das críticas, não há um consenso acerca do conteúdo necessário para uma cidade ser considerada sustentável (Matias, Jereissati. 2022). Isso se deve ao fato de que as cidades variam amplamente entre si, o que se reflete nas políticas de desenvolvimento sustentável, que são adaptadas conforme as especificidades locais, com certas prioridades ganhando mais destaque dependendo do contexto, conforme destaca Porras (2009). Cada centro urbano possui necessidades e características próprias, particularmente quando se trata de cidades em países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico e social (Porras, 2009, p. 576-578).

Para resolver esse problema, Acseirad (1999, p. 81-85) propôs uma classificação das matrizes discursivas da sustentabilidade urbana, dividindo-as em três categorias:

- (i) representação técnico-material da cidade;
- (ii) cidade como espaço da "qualidade de vida";
- (iii) reconstituição da legitimidade das políticas urbanas.

A representação técnico-material da cidade é dividida em dois modelos: da racionalidade eco energética e do equilíbrio metabólico. Aqui a cidade é vista como uma continuidade de materiais e fluxos, ou seja, sob uma perspectiva material, em que a sustentabilidade dependeria da redução do consumo de energia, recursos naturais e da diminuição de gastos.

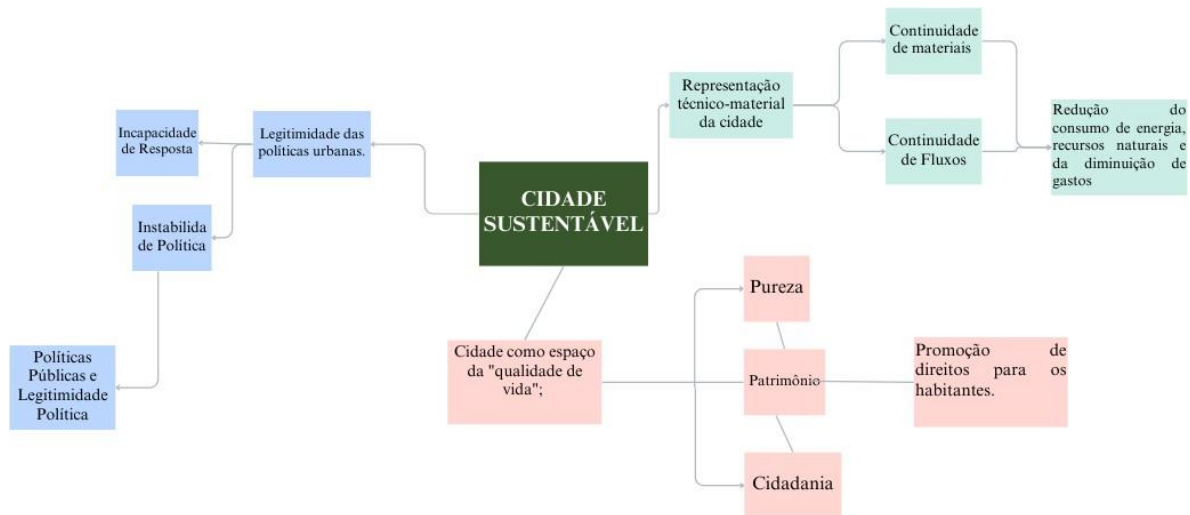
A categoria “cidade como espaço da qualidade de vida”, o autor subdivide em modelos de pureza, patrimônio e cidadania. A cidade é entendida como um espaço marcado por externalidades negativas (poluição, dejetos etc.), que poderiam ser resolvidas por meio da promoção de direitos para os habitantes.

No que se refere à reconstituição da legitimidade das políticas urbanas, o autor apresenta um paradoxo, afirmando que a insustentabilidade urbana resulta da incapacidade das políticas urbanas de atender à quantidade e à qualidade dos serviços urbanos demandados pela sociedade, o que pode gerar instabilidade nas bases de legitimidade dos responsáveis pelas políticas urbanas.

Pois bem, partindo da classificação de Acseirad (1999), em que a categoria (i) poderia enfraquecer a dimensão política do espaço urbano, a (ii) pode ser associado à ecoeficiência, integrando o discurso ambiental da eficiência na discussão sobre a qualidade de vida e a (iii), onde o autor estabelece que o desequilíbrio no fornecimento de serviços leva à desigualdade e à degradação ambiental, integrando, assim, a questão ambiental ao contexto da política urbana, podemos supor que a cidade sustentável pode ser entendida como um espaço onde a gestão eficiente dos recursos e a promoção da qualidade de vida caminham juntas, equilibrando as dimensões sociais, econômicas e ambientais.

Para uma melhor visualização do caminho para chegarmos no conceito de cidade sustentável a partir dos critérios adotados por Acseirad (1999), apresentamos a figura 2:

*Figura 3: Conceito de Cidades Sustentáveis - Percurso*



*Elaboração própria baseada em Acselrad, 2023*

A partir desse ponto, podemos afirmar que a questão ambiental está intrinsicamente ligada ao planejamento e à gestão urbana, visando à criação de um ambiente mais justo, saudável e resiliente, não havendo, portanto, contradição e incompatibilidade entre os termos desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento sustentável urbano (Costa 1999).

É preciso pontuar que o conceito de desenvolvimento sustentável estabelecido pela Eco-Rio 92 foi ratificado pela Conferência Habitat II, em 1996 e que foi, a partir desse contexto, que o debate sobre sustentabilidade urbana e o desenvolvimento sustentável, especialmente no que se refere às cidades sustentáveis, vem se consolidado como um ponto de convergência entre as questões urbanas e ambientais (Matias, Jereissati. 2022).

Esse movimento vem se intensificando e fortalecendo ao longo dos anos, como evidenciam dois importantes documentos internacionais mais recentes: os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Nova Agenda Urbana de 2016, formulada durante a terceira Conferência da ONU sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são os objetivos e que sucederam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que foram os “oito grandes objetivos globais assumidos pelos países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), os quais, em seu conjunto, almejavam fazer com que o mundo progredisse rapidamente rumo à eliminação da extrema pobreza e da fome do planeta, fatores que afetavam especialmente as

populações mais pobres, dos países menos desenvolvidos” (Roma, 2019).

O ponto de partida dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foi a Resolução nº 55/2 da Assembleia Geral da ONU, que ficou conhecida como "Declaração do Milênio das Nações Unidas". Esta resolução foi adotada por consenso por chefes de Estado e representantes de alto nível de 191 países, durante a 55ª sessão da Assembleia Geral, a famosa "Cúpula do Milênio das Nações Unidas", realizada de 6 a 8 de setembro de 2000, na sede da ONU, em Nova Iorque, Estados Unidos (ONU, 2022).

Considerando que o período de execução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) se encerraria em 2015, foi realizada, em junho de 2012, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). O documento resultante dessa conferência, intitulado "O Futuro que Queremos", estabeleceu as bases para que os países membros da ONU, com base na experiência bem-sucedida dos ODM, desenvolvessem um novo conjunto de objetivos e metas voltados para o desenvolvimento sustentável, que seriam adotados no período pós-2015. (Roma, 2019).

Desse encontro, e com as bases documentais de “O Futuro que Queremos”, os Estados signatários, em 2015, aprovaram o “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, que conhecemos usualmente como Agenda 2030, um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade (ONU, Agenda 2030). No documento, os países-membros da ONU reconhecem que "a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável" (ONU, Agenda 2030). Um dos compromissos assumidos na Agenda é o de "não deixar ninguém para trás" (ONU, Agenda 2030).

A Agenda 2030 é composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, que passaram a vigorar por 15 anos, iniciando em 1º de janeiro de 2016. A figura 4 destaca os objetivos:

Figura 4: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



*Elaboração Própria baseado em ONU, 2015.*

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estão organizados em quatro dimensões principais (Brasil, MMMC, 2024):

- **Dimensão Social:** Refere-se às necessidades humanas básicas, como saúde, educação, melhoria da qualidade de vida e justiça.
- **Dimensão Econômica:** Trata do uso e esgotamento dos recursos naturais, da produção de resíduos, do consumo de energia, entre outros aspectos.
- **Dimensão Ambiental:** Foca na preservação e conservação do meio ambiente, com ações que incluem a reversão do desmatamento, a proteção das florestas e da biodiversidade, o combate à desertificação, o uso sustentável dos oceanos e recursos marinhos, além da implementação de medidas contra as mudanças climáticas.
- **Dimensão Institucional:** Refere-se à capacidade de implementar os ODS de maneira eficaz.



Para o presente trabalho, cuida-se do recorte referente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11, que tem por finalidade tornar as cidades e os assentamentos

humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, possuindo ainda, dentro desse objetivo, 9 metas e 15 indicadores que devem ser observados pelos Estados membros da ONU.

No que se refere especificamente a meta 11.b (ONU, 2015), que visa promover a construção de cidades mais inclusivas, resilientes e sustentáveis, com foco na implementação de políticas integradas para a gestão urbana, tinha, especificamente, como objetivo, aumentar até 2020, o número de cidades e assentamentos humanos que adotam e implementam planos e políticas integrados para melhorar a inclusão social, a eficiência no uso de recursos, e as ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, além de fortalecer a resiliência a desastres:

**11.b** “Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.” (ONU, 2015. Agenda 2030)

Contudo, a realidade traduz-se avassaladora, especialmente àqueles que residem em territórios de vulnerabilidade e se veem reféns da violência urbana e dos processos de segregação e exclusão socioespacial decorrentes da atuação/omissão do Estado sem maior sensibilidade acerca de tais questões. Além disso, como estamos lidando com um contexto de relações internacionais e não com uma instituição que obrigue os países a cumprir essas metas, a questão se torna ainda mais complexa.

O "Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2023: Edição especial Rumo a um plano de resgate para as pessoas e o planeta" (ONU, 2023) destaca que o mundo está retrocedendo aos níveis de fome não observados desde 2005. As Nações Unidas (ONU, 2023) estimam que, se o ritmo atual continuar, cerca de 575 milhões de pessoas viverão em condições de extrema pobreza em 2030, sendo que a maioria estará localizada na África Subsaariana.

De acordo com o Atlas de Vulnerabilidade Social (IPEA, 2022), a posse ou privação à infraestrutura urbana consiste em um dos indicadores que determina as condições de bem-estar das populações nas sociedades contemporâneas. Nesse contexto, o último relatório da ONU HABITAT – Cidades e Ação Climática: Relatório das Cidades do Mundo (2024) afirma

que países com maiores índices de moradia informal são mais suscetíveis aos danos provocados pelas mudanças climáticas:

“Países que têm uma **parcela maior de moradia e empregos informais são mais vulneráveis às mudanças climáticas**. Pessoas que vivem em assentamentos informais e estão envolvidas em empregos informais **enfrentam uma dupla injustiça climática**: embora contribuam apenas com emissões limitadas, elas são tipicamente as mais vulneráveis às consequências imediatas das mudanças climáticas devido à sua exposição desproporcional a riscos ambientais e perda de meios de subsistência” (UN- HABITAT, 2024. Pg. 15). NA. Tradução livre.

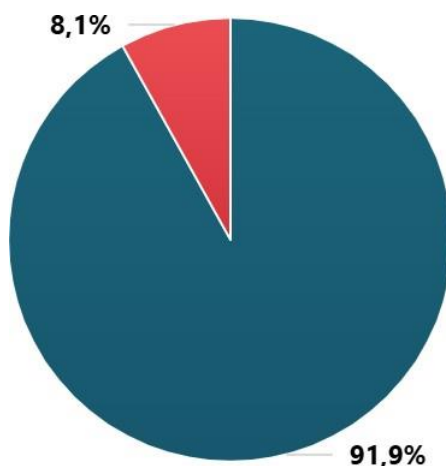
No que se refere aos moradores urbanos, é certo que quase todos sofram, em maior ou menor grau, os impactos das mudanças climáticas (UN-HABITAT, 2024). É preciso enfatizar, no entanto, que efeitos não são distribuídos de maneira igualitária. A crise climática interage com padrões preexistentes de desigualdade e exclusão, o que faz com que as populações mais marginalizadas — como mulheres, crianças, migrantes, pessoas com deficiência, minorias étnicas e povos indígenas — sejam desproporcionalmente afetadas (UN-HABITAT, 2024).

Essas populações, marcadas por vulnerabilidades específicas, carregam histórias de exclusão social e enfrentam grandes dificuldades para acessar recursos e direitos básicos. Muitas delas vivem em assentamentos informais e favelas, onde as condições de vida são ainda mais precárias e os desafios se tornam ainda mais profundos.

O IBGE (2022) define favelas e comunidades urbanas como áreas que apresentam características como insegurança jurídica da posse, falta ou oferta precária de serviços públicos, padrões urbanísticos fora das normas estabelecidas e ocupação de áreas com restrições ou risco ambiental. Esses fatores contribuem para a marginalização dessas populações, que enfrentam não só os desafios urbanos, mas também os efeitos das mudanças climáticas de forma mais intensa.

No Brasil, o Censo 2022 realizado pelo IBGE informa que o país possui 12.348 favelas e comunidades urbanas, onde residem 16.390.815 pessoas, o que representa 8,1% da população total do país, conforme demonstra o gráfico 3 (IBGE, Censo 2022). Em comparação com o Censo de 2010, que identificou 6.329 favelas e comunidades urbanas e uma população de 11.425.644 pessoas, ou 6,0% da população (IBGE, Censo 2010), o aumento foi significativo, refletindo uma expansão tanto do número de favelas quanto da população nelas residente.

*Gráfico 3: População Residente em Favela (Censo 2022)*

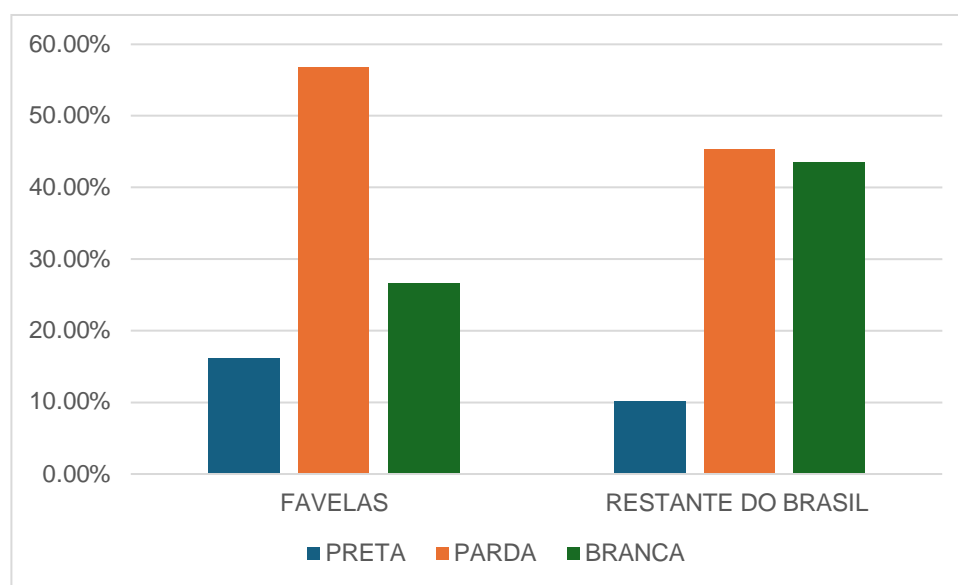


*IBGE, Censo Demográfico 2022*

No entanto, o próprio IBGE pede cautela na comparação dos dados, alertando que entre o intervalo dos levantamentos de 2010 e 2022 houve melhorias tecnológicas e metodológicas na identificação dos recortes territoriais, possibilitando o mapeamento de áreas que antes não eram identificadas e o ajuste dos limites, não devendo a comparação entre os resultados das duas pesquisas ser feita de forma direta (Moura, 2024).

A composição racial das favelas caracteriza as desigualdades sociais do Brasil. Ainda segundo o Censo do IBGE (2022) a população das favelas é predominantemente parda (56,8%) e preta (16,1%), o que é superior à proporção observada na população total do país, de 45,3% e 10,2%, respectivamente. Em contrapartida, a proporção de pessoas brancas nas favelas é de 26,6%, significativamente inferior à média nacional de 43,5%. O gráfico a seguir detalha os dados (gráfico 4):

*Gráfico 4: Características Raciais do Brasil (Censo 2022)*



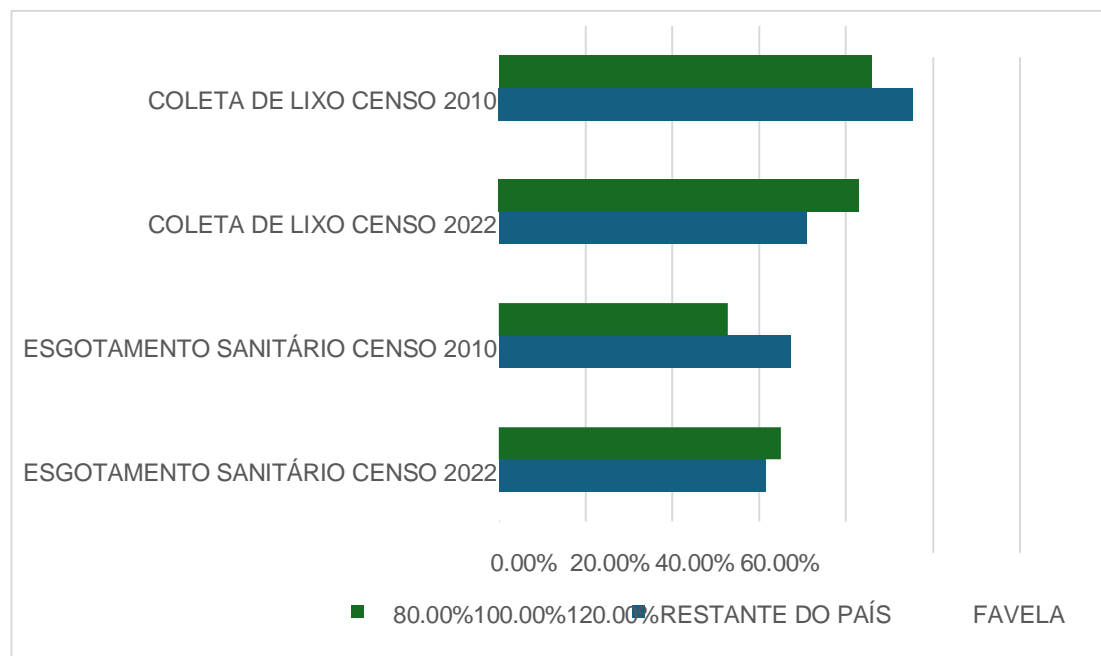
*Elaboração própria baseado em IBGE, 2022.*

Em relação ao esgotamento sanitário, 61,5% dos domicílios nas favelas tinham ligação com rede geral ou pluvial e fossa séptica ou filtro ligada à rede. No total do país, o percentual é de 65% nessas condições. No que se refere à coleta de lixo, no total do país 83,1% dos lares possuem coleta de lixo no domicílio, nas favelas o percentual cai para 76% (IBGE, 2022).

Podemos verificar os dados em comparação com os resultados do Censo de 2010 no gráfico 5:

*Gráfico 5: Esgotamento Sanitário e Coleta de Lixo.*

Comparativo entre o Censo de 2010 X 2022



*Elaboração própria baseado em IBGE 2010 e 2022.*

Simultaneamente ao crescimento de favelas e assentamentos informais, o mundo e o Brasil observam inúmeras ameaças latentes, previstas e não previstas por especialistas e pesquisadores, que podem se materializar de forma inesperada. Entre elas, segundo Monteiro (2024) os mais perturbadores estão vinculados às mudanças climáticas.

Essa combinação de vulnerabilidade social e mudanças climáticas constitui um desafio considerável para os formuladores e implementadores de políticas públicas, uma vez que há uma dificuldade considerável em desenvolver soluções claras e eficazes para lidar com essa questão (Menezes e Johas, 2024)

Percebe-se, assim, que as cidades brasileiras têm se mostrado ineficientes quando se revela o dado os dados censitários, com o aumento de pessoas ocupando áreas de risco de desmoronamento, erosão, sujeitas à inundação ou com problemas relacionados às mudanças climáticas, saúde e salubridade (Leite, 2012, P. 34).

Nesse ponto, evidencia-se que as dificuldades em alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nas cidades não se deve, apenas, pela falta de recursos. O entrave é mais profundo: as falhas são políticas. Nesse âmbito, os esforços devem ser direcionados para o alinhamento da política pública com os ODS, a criação de emprego, a colaboração com o setor privado e a proteção social. Michelle Bachelet (2021) afirma que milhões de pessoas estão sendo “deixadas para trás”, e que para reconstruir melhor é necessário ancorar esforços

nos direitos humanos, construindo um novo contrato social como oportunidades para todas e todos.

### 3.1 Do Passado ao Presente: A Evolução da Crise Climática e seus Efeitos

Estéfany Rocha Monteiro (2024) argumenta que o mundo enfrenta uma crise multifacetada, caracterizada por uma série de problemas interconectados, como o derretimento das geleiras, o desaparecimento de ilhas, ameaças nucleares, desigualdades estruturais, conflitos armados e catástrofes naturais. A autora defende que vivemos atualmente múltiplas crises simultâneas, que se retroalimentam, sendo impulsionadas e alimentadas pela globalização, a ocidentalização e o modelo de desenvolvimento.

As mudanças climáticas, agravadas pela atividade humana desde a Revolução Industrial e pela ocupação desordenada dos territórios, têm causado impactos profundos na qualidade de vida e no progresso econômico da sociedade. Esses efeitos intensificaram a atenção e a preocupação com os problemas ambientais, colocando as alterações climáticas no centro das discussões sobre sustentabilidade e futuro do planeta (Blanck, 2015).

Segundo Menezes e Johas (2024), a definição de mudanças climáticas da Organização das Nações Unidas (ONU) amplia a compreensão do fenômeno, ao reconhecê-lo como um problema multidimensional que abrange não apenas aspectos ambientais, mas também econômicos e sociais. Em decorrência disso, a ONU enfatiza a necessidade de que as políticas voltadas para o enfrentamento da crise climática integrem preocupações relacionadas ao desenvolvimento social.

“As alterações climáticas são um fenômeno cientificamente comprovado que inclui “qualquer alteração no clima, seja pela sua variabilidade natural ou como resultado da atividade humana”; também é um lembrete de um fato às vezes esquecido: somos **ecologicamente interdependentes**. A atividade humana ocorre dentro de **sistemas ecológicos não limitados por fronteiras políticas** e têm impactos geralmente negativos no ambiente e no bem-estar das pessoas, se não gerenciados de maneira sustentável.

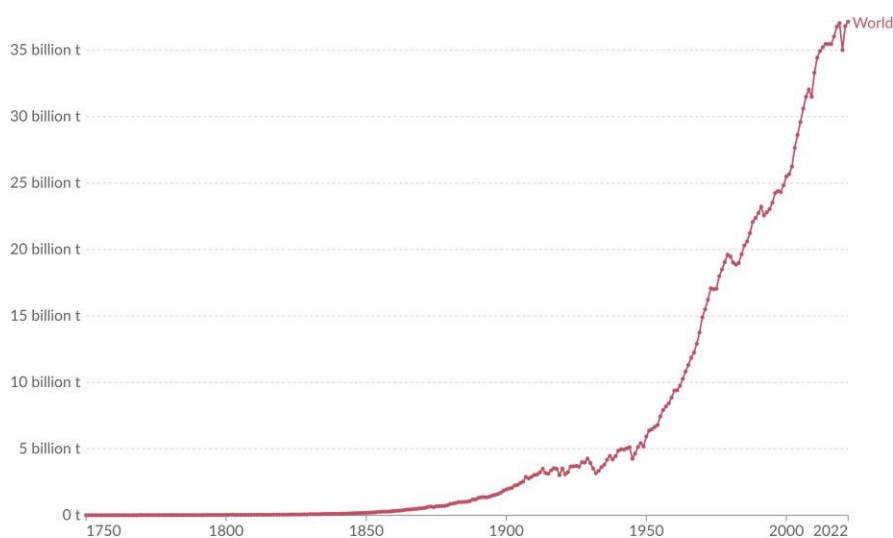
A descrição das características e implicações das alterações climáticas mostra que é um **problema multidimensional** cujas causas e consequências estão claramente relacionadas com o atual modelo de desenvolvimento, que conduziu a mais desigualdade e pobreza. Embora afetem as pessoas em geral, estas condições tornam as mulheres e os pobres particularmente mais vulneráveis. Embora o aquecimento global, devido ao aumento das emissões de gases de efeito de estufa (GEE), quase sempre vem à mente nas discussões sobre mudanças climáticas, é importante lembrar que as **mudanças climáticas têm também aspectos econômicos e sociais**, bem como fica claro, por exemplo, quando se consideram os sistemas de geração de

energia e o aumento contínuo da população mundial. Consequentemente, qualquer plano abrangente e potencialmente eficaz para enfrentar as mudanças climáticas **também precisa considerar questões tradicionalmente consideradas apenas questões de desenvolvimento**". (United Nations, 2009: 4).

Os relatórios da ONU indicam que, desde a Revolução Industrial, a concentração de dióxido de carbono - o principal gás de efeito estufa - tem aumentado continuamente a cada ano. Esse crescimento é atribuído, principalmente, à queima de combustíveis fósseis e às mudanças no uso e ocupação do solo, incluindo a expansão da agricultura e o desmatamento.

O gráfico (gráfico 3) a seguir ilustra o crescimento das emissões de CO<sub>2</sub> na atmosfera em toneladas. É possível perceber um aumento significativo e contínuo das emissões ao longo do século XXI, com exceção do ano de 2020, que foi marcado pela crise da COVID-19, quando houve uma redução notável nesse aumento.

*Gráfico 6: Emissão de CO<sub>2</sub> Proveniente de Combustíveis Fósseis e da Indústria*



Fonte: <https://ourworldindata.org/co2-emissions>

O Sexto Relatório de Avaliação (AR6) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2023) fornece uma análise detalhada dos impactos das mudanças climáticas em áreas urbanas, especialmente em assentamentos informais e populações vulneráveis.

Os impactos das mudanças climáticas em áreas urbanas, segundo o referido relatório, aumentaram aproximadamente 1,1°C entre 2011 e 2020 em comparação com o período pré-industrial (1850–1900). Nas áreas urbanas, esse aumento é mais pronunciado devido ao efeito de ilha de calor urbano, resultando em temperaturas mais elevadas nas cidades em relação às

áreas rurais adjacentes. Segundo Teixeira e Amorim (2022), ilhas de

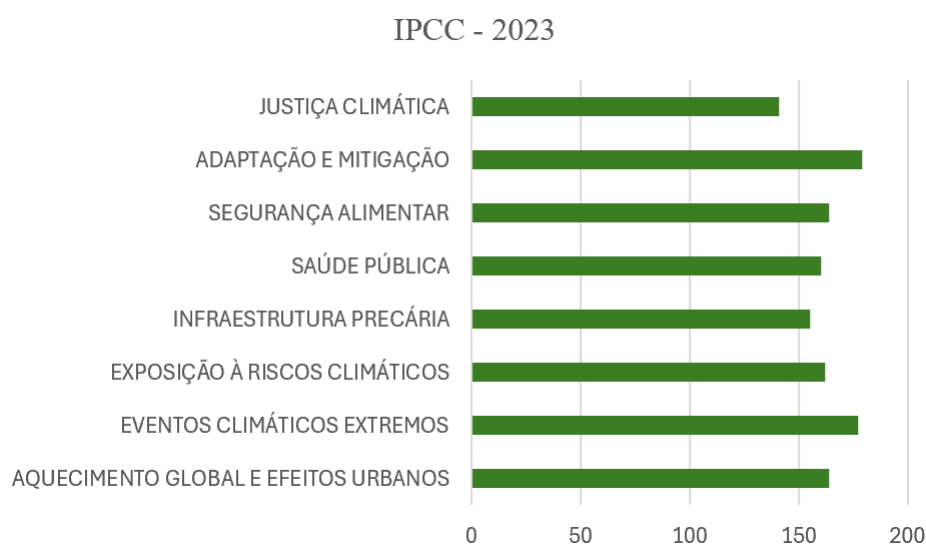
calor atmosféricas são descritas como áreas de acúmulo de ar quente sobre as superfícies urbanas, sendo causadas por mudanças no uso da terra, atividades humanas e características do relevo em nível local.

Isso demonstra que as cidades estão enfrentando um aumento na frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, como ondas de calor, tempestades e inundações. Esses eventos têm impactos significativos na saúde pública (Amorim 2010), infraestrutura e economia urbana (Gartland, 2010).

Os assentamentos informais, como as favelas, costumam estar situados em áreas de alto risco, como encostas instáveis e regiões suscetíveis a inundações. Essa localização os torna especialmente vulneráveis a desastres naturais, que têm se agravado com as mudanças climáticas. A precariedade da infraestrutura nesses locais aumenta ainda mais os riscos. A ausência de sistemas de drenagem adequados, por exemplo, intensifica as inundações durante eventos climáticos extremos, expondo essas comunidades a condições ainda mais difíceis

O gráfico apresentado a seguir (gráfico 02), produzido a partir de dados extraídos do relatório do **Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2023)** ilustra os principais impactos das mudanças climáticas nas áreas urbanas e nas populações vulneráveis, destacando a complexidade de cada categoria.

*Gráfico 7: Impacto das Mudanças Climáticas (categorias)*



*Fonte: Elaboração própria baseado em IPCC 2023*

Os dados demonstram que, embora todos os aspectos sejam importantes, as categorias



que envolvem a adaptação e mitigação das mudanças climáticas, bem como a justiça climática, são mais detalhadas, refletindo a necessidade urgente de políticas públicas integradas.

O aumento da temperatura global, os eventos climáticos extremos e os desafios relacionados à infraestrutura nas áreas de risco, como favelas e assentamentos informais, são fatores que agravam as desigualdades sociais e tornam essas populações mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas.

No entanto, a crise climática não é o único desafio enfrentado pelo planeta, como destacam Menezes e Johas (2024), apesar de parecer o mais impactante. Um artigo publicado em 2023 na *Science Advances* aponta que seis dos nove limites planetários foram ultrapassados, o que significa que a terra está fora de um espaço seguro para a humanidade operar (Richardson et al, 2023).

O conceito de nove limites visa apresentar os limites ambientais, segundo Menezes e Johas (2024) dentro dos quais a humanidade pode atuar de forma segura. Essa perspectiva surgiu da ideia de que a humanidade mudou da era geológica conhecida como holoceno, onde predominava a harmonia entre as dinâmicas ambientais, para a era do antropoceno, onde a atividade humana tem causado uma desestabilidade nessas dinâmicas (Mendes, 2020).

Johan Rockström, Will Steffen e Frank Biermann mapearam a situação da Terra e identificaram nove limites planetários, conforme seus achados: 1) mudanças climáticas, 2) acidificação oceânica, 3) diminuição da camada de ozônio estratosférico, 4) ciclos biogeoquímicos do fósforo e do nitrogênio, 5) uso global de água doce, 6) mudanças no uso da terra, 7) perda de diversidade biológica, 8) concentração de aerossóis na atmosfera e 9) poluição química (Rockström, J. et al. 2009)

Mendes (2020) destaca que, ao reestruturar seu trabalho sobre os limites planetários, Steffen et al. (2015) reconhecem a centralidade de dois limites: mudanças climáticas e a integridade da biosfera, que abrange biomas terrestres, aquáticos e marinhos. De acordo com os autores, ambos possuem o potencial de alterar significativamente o curso do Sistema Terra, caso sejam ultrapassados de maneira substancial e persistente. Este conceito é crucial para entender as pressões ambientais atuais e como elas podem comprometer a resiliência do planeta, afetando a qualidade de vida das populações e a estabilidade dos ecossistemas.

De acordo com a síntese apresentada no quadro abaixo, os limites planetários podem ser avaliados, de maneira simplificada, em três parâmetros principais: valores pré-industriais, limite proposto e a situação atual. O quadro a seguir descreve a violação de diversos limites, com ênfase no impacto das mudanças climáticas.

Tabela 4: Limites Planetários – Síntese comparativa

Processo do Sistema	Parâmetros	Valores Pré-Industriais	Limite Proposto	Situação Atual
<b>Mudanças Climáticas</b>	(i) Concentração de dióxido de carbono atmosférico (partes por milhão por volume)	280	350	387
	(ii) Mudanças na retenção de radiação solar	0	1	1,5
<b>Mudança na integridade da biosfera</b>	Taxa de extinção (espécies extintas)	1 E/MSY	<10 E/MSY	>100 E/MSY (24–26)
<b>Depleção do ozônio estratosférico</b>	Concentração de O <sub>3</sub> estratosférico, (média global) (DU)	290 DU	<5% de redução em relação ao nível pré-industrial avaliado pela latitude (~276 DU)	284,6 DU (96)
<b>Acidificação dos oceanos</b>	Concentração de íons carbonato, estado médio de saturação da superfície oceânica global em relação à aragonita (yearag)	3,44 yearag	yearag do estado médio de saturação	2,8 yearag (71)
<b>Fluxos biogeoquímicos: P e N ciclos</b>	Fosfato global e regional	0 Tg de P ano <sup>-1</sup>	Fosfato <b>global</b> : 11 Tg de P ano <sup>-1</sup> ;  <b>Regional</b> : 6,2 Tg de P ano <sup>-1</sup>	<b>Global</b> : 22,6 Tg de P ano <sup>-1</sup> (75);  <b>Regional</b> : 17,5 Tg de P ano <sup>-1</sup> (76)
<b>Mudança no sistema terrestre</b>	<b>Global</b> : área de terra florestada como porcentagem da cobertura florestal original;  <b>Biomass</b> : área de terra florestada como porcentagem de floresta	100%	<b>Global</b> : os valores de 75% (média entre os biomas)  <b>Biomass</b> : tropical, 85%; temperado, 50%; boreal: 85%	<b>Global</b> : 60%  <b>Biomass</b> : <i>tropical</i> : Américas: 83,9%; África: 54,3%; Ásia: 37,5%; <i>temperado</i> :

				Américas: 51,2%;
	potencial (% área restante)	_____		Europa: 34,2%; Ásia: 37,9%;  <i>boreal:</i> Américas: 56,6%; Eurásia: 70,3%
<b>Mudança de água doce</b>	Água azul: perturbação do fluxo de água azul induzida pelo homem  Água verde: perturbação induzida pelo homem	9,4%	Água azul: 10,2%  Água verde: 11,1%	18,2% (46)  15,8% (46)
<b>Carga de aerossol atmosférico</b>	Diferença inter-hemisférica em AOD	0,03	0,1 (diferença interhemisférica média anual)	0,076 (55, 57, 68)
<b>Entidades novas</b>	Porcentagem de produtos químicos sintéticos liberados no meio ambiente sem testes de segurança adequados	0	0	Ultrapassado

*Fonte: Elaboração própria baseada em Richardson et al, (2023)*

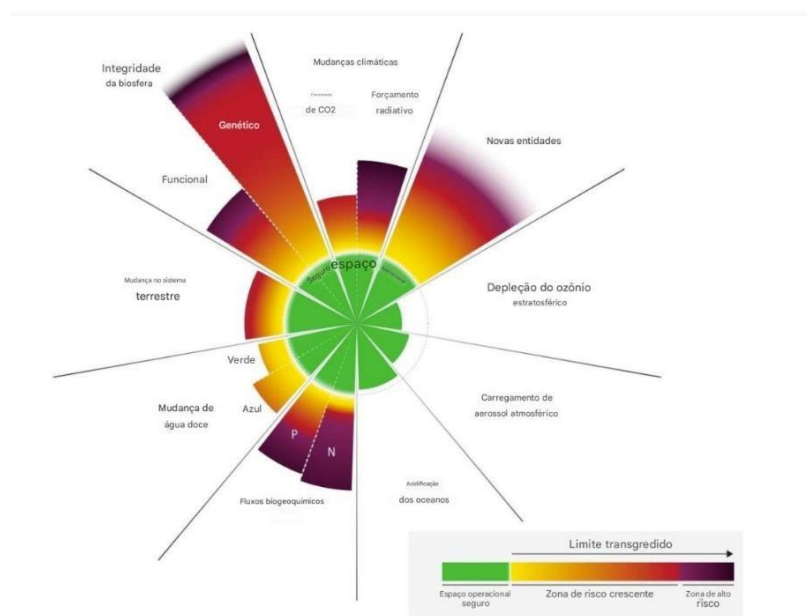
A tabela sintetiza a situação atual de cada um dos limites planetários, comparando os valores pré-industriais, os limites propostos e os valores atuais. Ela evidencia como a violação dos limites das mudanças climáticas está entre os maiores riscos para o equilíbrio do Sistema Terra, com a concentração de CO<sub>2</sub> já ultrapassando o limite de 350 ppm (em 387 ppm).

O limite de 350 ppm levaria a um nível menor de aquecimento global antropogênico

do que a meta internacionalmente acordada de 1,5 °C no Acordo Climático de Paris das Nações Unidas, no entanto, estudos recentes sugerem a possibilidade de impactos extremos no sistema terrestre, mesmo com aquecimento de 1,5 °, com riscos aumentando já acentuadamente acima de 1° de aquecimento (Richardson et al, 2023).

A figura (figura 1) apresentada ilustra o status atual das variáveis de controle para todos os nove limites planetários apresentados por Rockström et al. e discutido Richardson et al, (2023)

*Figura 5: Variável de Controle dos Nove Limites Planetários*



*Fonte: Adaptado de Richardson et al. (2023)*

Seis dos nove limites planetários já foram ultrapassados, indicando uma violação preocupante que ameaça a segurança do planeta. Além disso, a acidificação dos oceanos está se aproximando rapidamente desse limite crítico. Na figura, a zona verde representa o espaço operacional seguro, ou seja, o intervalo abaixo do limite onde as condições ambientais ainda permitem a sustentabilidade da vida na Terra.

As zonas amarela e vermelha indicam o risco crescente, onde a violação dos limites ameaça aumentar os impactos negativos sobre o sistema terrestre. A zona roxa indica a zona de alto risco, onde as condições do sistema interglacial da Terra são transgredidas com alta confiança, representando a maior ameaça para a estabilidade do planeta.

Embora haja incertezas científicas quanto a essas variáveis, ambos os limites (novas entidades e diversidade genética) estão bem fora do espaço operacional seguro, indicando uma

perturbação humana sem precedentes no sistema da Terra, conforme destacado (Richardson et al, (2023)). O desrespeito desses limites é uma evidência de como as atividades humanas têm afetado de maneira significativa o equilíbrio ambiental global.

Portanto, conforme aponta Richardson et al. (2023), enquanto o problema do aquecimento climático se tornou evidente apenas na década de 1980, os impactos sobre a integridade funcional da biosfera devido ao uso humano da terra começaram um século antes. Desde a década de 1960, o crescimento da população global e o consumo acelerado intensificaram ainda mais o uso da terra, levando o sistema a se aproximar de uma zona de risco constante e crescente (Richardson et al, (2023)).

### **3.2 Entre o Impossível e o Necessário: a mitigação do incontrolável e a adaptação do inevitável**

Diante da crescente crise climática, evidenciada pelos estudos científicos e pela violação dos limites planetários que definem o espaço seguro para a humanidade, duas abordagens principais têm sido adotadas para lidar com seus impactos: a mitigação e a adaptação climática. Essas opções de abordagem para tratar os riscos e minimizar impactos foi proposta pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), o IPCC, ainda em 1988 (Martins, 2023).

No entanto, foi somente a partir do Acordo de Paris, celebrado na Conferência do Clima das Nações Unidas (COP 21) em 2015, que os países signatários se comprometeram a contribuir para os esforços globais de mitigação das mudanças climáticas (Acordo de Paris, 2015). Para alcançar os objetivos delineados, cada nação deveria desenvolver políticas legais nacionais específicas de mitigação e adaptação, fundamentadas nos princípios, conceitos, regras e obrigações legais consagrados no arcabouço jurídico do plano internacional (Martins, 2023)

A mitigação envolve ações voltadas para reduzir ou evitar a emissão de gases de efeito estufa (GEE), com o objetivo de conter o aquecimento global e seus impactos. Por outro lado, a adaptação climática foca na criação de estratégias para lidar com os efeitos inevitáveis das mudanças climáticas, buscando minimizar os danos e fortalecer a resiliência de sistemas naturais e humanos diante desses desafios.

Nesse ponto, podemos inferir que a mitigação busca enfrentar os impactos negativos das emissões de gases de efeito estufa (GEE), reduzindo os riscos associados às mudanças climáticas. Esses riscos são amplos e se manifestam de diversas maneiras. Entre os mais

preocupantes estão os eventos climáticos extremos, como ciclones, tornados, furacões, granizo e temperaturas extremas, tanto de frio quanto de calor. Além disso, alterações nos regimes de precipitação podem causar enchentes, inundações, secas e queimadas. As mudanças climáticas também provocam alterações significativas nos ecossistemas, afetando ciclos biológicos, geográficos e químicos, com consequências graves para a biodiversidade e os sistemas naturais (IPCC, 2022).

Em áreas urbanas, essas mudanças afetam variáveis como temperatura e precipitação, o que influencia o desenvolvimento e o comportamento de vetores, muitas vezes devido à degradação de ecossistemas. A redução do fornecimento de água e a diminuição da produção de alimentos também são consequências diretas das variações no regime de chuvas (IPCC, AR6 2022).

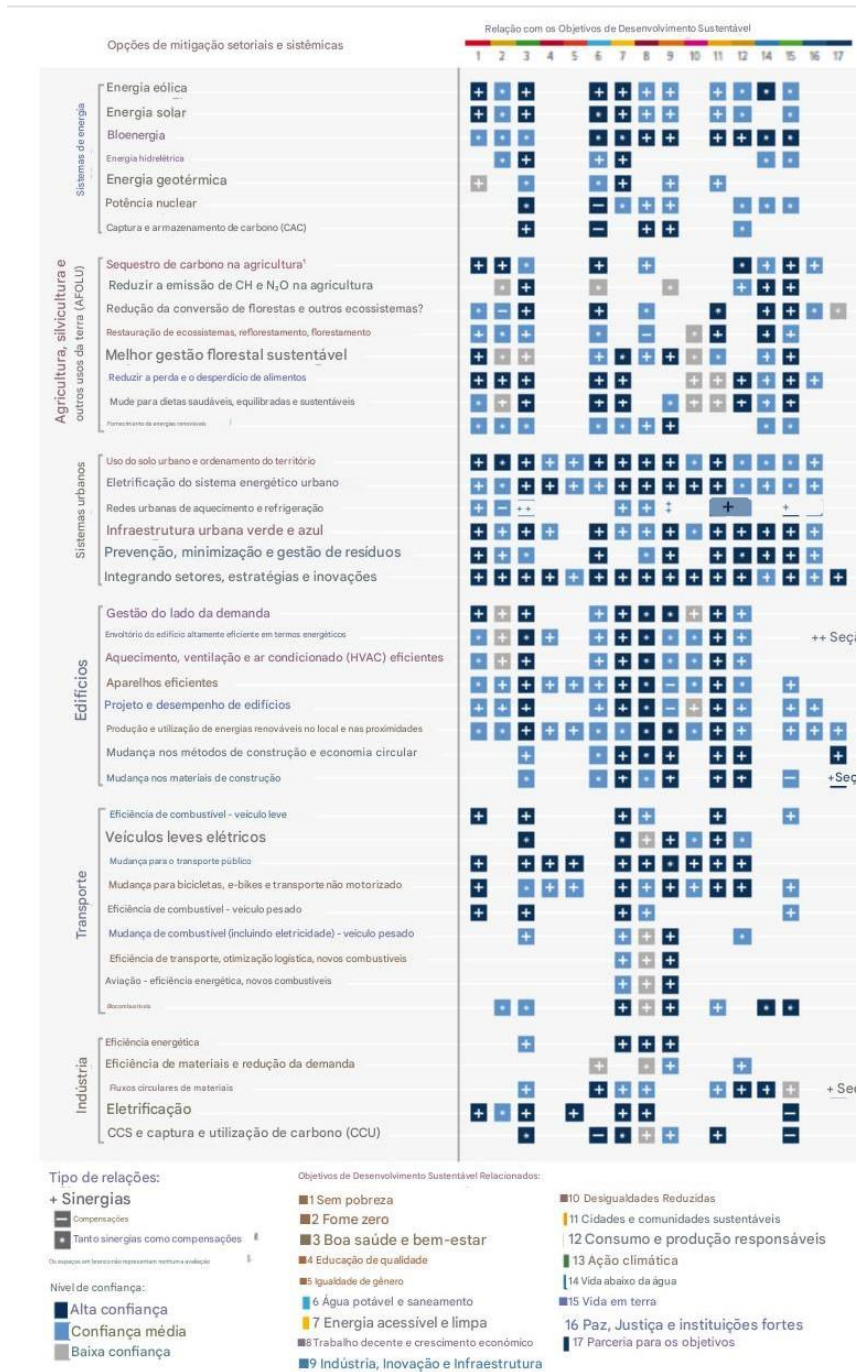
Essas complicações podem ocorrer em maior ou menor grau dependendo da vulnerabilidade local e das ações de mitigação adotadas, conforme evidenciado nos relatórios do IPCC AR6, que abordam os impactos das mudanças climáticas e a importância de políticas de mitigação para enfrentar esses desafios (IPCC, 2022)

No que se refere aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, podemos estabelecer uma conexão entre as políticas de mitigação e esses documentos, particularmente com o ODS 13 (Ação Climática). No entanto, as opções de mitigação devem possuir sinergia com todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma vez que a busca por soluções climáticas pode, simultaneamente, contribuir para o desenvolvimento sustentável, mas também gerar desafios e impactos que precisam ser cuidadosamente gerenciados, conforme demonstra a figura 5, retirada do relatório AR6 2022, que ilustra essas interações e compensações, mostrando como as opções de mitigação podem beneficiar vários ODS, mas também apresentar *trade-offs*<sup>2</sup> quando executadas em grande escala.

---

<sup>2</sup> Referem-se a situações em que é necessário fazer escolhas entre duas ou mais opções que envolvem benefícios e custos, ou ganhos e perdas. Exemplo: ao escolher uma política de mitigação das mudanças climáticas que envolva o uso de grandes áreas de terra para energia solar, pode-se estar sacrificando áreas naturais ou agrícolas, o que configura um trade-off entre os benefícios da energia limpa e a preservação de outros recursos naturais. N.A.

Figura 6: Opções de mitigação do riscos Climáticos e os ODS



Fonte: Relatório AR6 IPCC, 2022

Ao observar a figura 2, fica evidente que a implementação de políticas de mitigação deve ser pensada de maneira integrada, levando em consideração tanto os benefícios quanto as possíveis compensações, devendo ser integrada no contexto de um desenvolvimento sustentável, no qual as políticas climáticas podem e devem apoiar o cumprimento dos ODS,

ao mesmo tempo em que enfrentam os desafios das mudanças climáticas. Segundo o documento:

"políticas de mitigação que busquem a redução de emissões de gases de efeito estufa deve ser formuladas de forma a apoiar os objetivos de desenvolvimento sustentável, promovendo a equidade social e o bem-estar das populações mais vulneráveis"(IPCC, 2022)

Dessa forma, políticas de mitigação bem implementadas podem alinhar-se diretamente com os ODS, visando um quadro amplo de desenvolvimento, que abranja aspectos de equidade, justiça social e erradicação da pobreza (ODS 1 e ODS 10), consideração ainda as condições locais de desenvolvimento e os diferentes níveis de capacidade nacional e regional, promovendo mudanças nos padrões de consumo e infraestrutura urbana, como a promoção de cidades sustentáveis (ODS 11), gerando co- benefícios significativos, como a melhoria da saúde pública e a redução das desigualdades sociais.

No que se refere à adaptação, o glossário do IPCC (2014) conceitua essa estratégia:

“Adaptação: processo de ajuste aos impactos climáticos reais ou previstos seus efeitos. Nos sistemas humanos, a adaptação busca minimizar ou evitar danos, além de explorar oportunidades benéficas. Em alguns sistemas naturais, a intervenção humana pode facilitar o ajuste desses sistemas às mudanças climáticas esperadas e seus efeitos.” (IPCC, 2022. AR5 Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change, pag 1.251)

Como se percebe, a adaptação às mudanças climáticas é um desafio global, mas de impacto local que exige ações em diferentes escalas. Conforme aponta Louidor e Oliveira (2024) "para ser eficaz, a adaptação deve ser feita simultaneamente em vários níveis. É fundamentalmente local, pois os impactos diretos da mudança climática são e serão sentidos localmente" (p. 69). Essa afirmação ressalta a importância de considerar as particularidades de cada região ao implementar medidas de adaptação.

A literatura sobre adaptação às mudanças climáticas tem se dedicado a identificar os fatores que facilitam ou dificultam a implementação dessas medidas adaptativas (Giulio, Et Al., 2016; Lemos, et.al., 2016; IPCC, 2007; United Nations, 2009). Menezes e Johas (2024) destacam três dimensões cruciais nesse contexto: o acesso à informação, o déficit de adaptação e o papel dos empreendedores de políticas públicas. Segundo as autoras, essas três dimensões podem ser compreendidas da seguinte forma:

- (i) **Acesso e uso da informação:** a qualidade do acesso e do uso da informação climática é um fator determinante para a capacidade



adaptativa. A linguagem técnica, as incertezas climáticas e as dificuldades de comunicação entre

cientistas e tomadores de decisão são barreiras que precisam ser superadas (Lemos Et Al., 2016; Giulio Et Al., 2017);

- (ii) **Déficit de adaptação:** A capacidade tecnológica, institucional e financeira é fundamental para a implementação de medidas adaptativas, especialmente em países em desenvolvimento. Giulio et al. (2016) destacam que o déficit de adaptação está relacionado à falta de recursos e capacidades para lidar com os impactos das mudanças climáticas. Bedran-Martins (2016) demonstra como a pobreza limita a capacidade adaptativa de populações vulneráveis, especialmente após eventos climáticos extremos.
- (iii) **Empreendedores de políticas públicas:** Atores sociais e políticos desempenham um papel fundamental na promoção da adaptação às mudanças climáticas. Giulio et al. (2016) definem os empreendedores de políticas públicas como atores que mobilizam recursos e impulsionam a implementação de ações adaptativas. Os laboratórios urbanos vivos, como destacam Amorim, Menezes e Fernandes (2022), são exemplos de iniciativas que buscam soluções inovadoras para os desafios da urbanização em um contexto de mudanças climáticas.

Compreender as dinâmicas para a construção de uma política de adaptação é um desafio (Menezes e Johas, 2024) tanto global quanto local. Essa ideia de capacidade adaptativa pode ser visualizada como um ciclo interdependente de diversos fatores (figura 7). Essa representação em forma de ciclo enfatiza a natureza dinâmica e contínua do processo de adaptação, onde cada elemento influencia e é influenciado pelos demais (Brown e Westaway (2011) *apud* Giulio et. al (2016: 17).

*Figura 7: Intercepção de Fatores para a Adaptação Climática*



*Fonte: Adaptado de: Giulio et. al (2016: 17)*

Com base nessa dinâmica, conforme descrito por Brown e Westaway (2011) apud Giulio et al. (2016: 17), é possível deduzir as etapas da seguinte maneira:

- (i) **Reconhecimento da necessidade:** A primeira etapa consiste em identificar e reconhecer os riscos e impactos das mudanças climáticas no contexto local. Essa etapa é fundamental para despertar a consciência sobre a necessidade de agir;
- (ii) **Crença na possibilidade:** A crença de que a adaptação é possível e desejável é um fator motivacional crucial. A sociedade precisa acreditar que as medidas de adaptação podem trazer benefícios e melhorar a qualidade de vida;
- (iii) **Vontade política:** A existência de uma vontade política forte é essencial para a implementação de políticas públicas de adaptação. Os governantes e tomadores de decisão precisam se comprometer com a causa e alocar recursos para as ações necessárias;
- (iv) **Disponibilidade de recursos:** A adaptação exige recursos financeiros, tecnológicos e humanos. A disponibilidade desses recursos é fundamental para implementar as medidas planejadas;
- (v) **Capacidade institucional:** As instituições governamentais e não governamentais desempenham um papel fundamental na

coordenação e implementação das ações de adaptação. A capacidade institucional envolve a existência de estruturas, processos e mecanismos de governança adequados;

- (vi) **Barreiras e facilitadores:** A implementação de medidas de adaptação pode enfrentar diversas barreiras, como a falta de conhecimento, a resistência a mudanças e a competição por recursos. Ao mesmo tempo, existem facilitadores, como a colaboração entre diferentes atores e a existência de políticas públicas favoráveis, que podem facilitar o processo.

Os modelos analíticos, como demonstrados por Menezes e Johas (2024), revelam a complexidade intrínseca ao planejamento de políticas públicas de adaptação climática de longo prazo. Essa complexidade é corroborada pelo Sexto Relatório de Avaliação do IPCC, que enfatiza a importância da vulnerabilidade e da exposição dos sistemas naturais e humanos aos riscos climáticos, superando, em muitos casos, o impacto direto das mudanças climáticas em si. Conforme o relatório, "*os riscos associados ao clima para sistemas naturais e humanos dependem mais fortemente de mudanças em sua vulnerabilidade e exposição do que de diferenças em riscos climáticos entre cenários de emissões*" (IPCC, 2022, p. 13. B.3.2)."

O mesmo relatório citado acima traz aspectos importantes no que se refere à adaptação para pessoas vulneráveis, especialmente no que diz respeito às opções futuras de adaptação e sua viabilidade.

“Considerar os impactos e riscos das mudanças climáticas no design e **planejamento de assentamentos e infraestrutura urbanos** e rurais é essencial para a resiliência e melhoria do bem-estar humano. O fornecimento urgente de serviços básicos, infraestrutura, diversificação de meios de subsistência e emprego, fortalecimento de sistemas alimentares locais e regionais e adaptação baseada na comunidade melhora vidas e meios de subsistência, **particularmente de grupos de baixa renda e marginalizados**. O planejamento inclusivo, integrado e de longo prazo em escalas local, municipal, subnacional e nacional, juntamente com sistemas eficazes de regulamentação e monitoramento e recursos e capacidades financeiras e tecnológicas, promovem a transição do sistema urbano e rural. Parcerias eficazes entre governos, sociedade civil e organizações do setor privado, em todas as escalas, fornecem infraestrutura e serviços de maneiras que aumentam a capacidade adaptativa de pessoas vulneráveis. Existe um número crescente de respostas de adaptação para sistemas urbanos, mas sua **viabilidade e eficácia são limitadas pelo acesso e capacidade institucional, financeira e tecnológica**, e dependem de **respostas coordenadas** e

contextualmente apropriadas em infraestrutura física, natural e social. Globalmente, mais financiamento é direcionado à infraestrutura física do que à infraestrutura natural e social e há evidências limitadas de investimento em assentamentos informais que hospedam os moradores urbanos mais vulneráveis. A adaptação baseada em ecossistemas

(por exemplo, agricultura e silvicultura urbanas, restauração de rios) tem sido cada vez mais aplicada em áreas urbanas (alta confiança). Respostas combinadas de adaptação baseadas em ecossistemas e estruturais estão sendo desenvolvidas, e há evidências crescentes de seu potencial para reduzir custos de adaptação e contribuir para o controle de enchentes, saneamento, gestão de recursos hídricos, prevenção de deslizamentos de terra e proteção costeira. Muitos desses riscos são inevitáveis no curto prazo, independentemente do cenário de emissões. Vários riscos podem ser moderados com adaptação” (IPCC, 2022. Pg. 24) (grifo nosso).

A adaptação às mudanças climáticas é, portanto, um processo complexo e multifacetado, que requer medidas específicas ajustadas a cada contexto. Como destacam Giulio et al. (2016), o IPCC (2007) e as Nações Unidas (2009), a adaptação está diretamente ligada à capacidade de um sistema responder às mudanças climáticas, reduzindo sua vulnerabilidade. Entretanto, essa capacidade adaptativa depende de diversos fatores, como o acesso a recursos, a governança e o engajamento da sociedade. Lemos et al. (2016) ressaltam que a diversidade de contextos exige soluções personalizadas, levando em conta as características e necessidades específicas de cada região.

Essas ações de adaptação são essenciais para melhorar a resiliência das populações mais vulneráveis às mudanças climáticas, proporcionando não apenas a mitigação dos impactos, mas também oportunidades para o fortalecimento das condições de vida e aumento da equidade social.

Ao analisar as respostas climáticas e as opções de adaptação, o Relatório do IPCC apresenta uma avaliação detalhada das suas capacidades de reduzir riscos para ecossistemas e grupos sociais vulneráveis, bem como sua relação com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Essas respostas e opções são analisadas com base nos benefícios e desvantagens observadas para ecossistemas, serviços ecossistêmicos, grupos étnicos, equidade de gênero e grupos de baixa renda, considerando ainda as divergências regionais nos efeitos dessas ações. A relação com os ODS é destacada conforme (figura 7) o impacto de cada resposta climática ou opção de adaptação, seja benéfico (+), prejudicial (-) ou não claro/misto (•).

Figura 8: Opções de Adaptação e Relação com os ODS



Fonte: IPC, 2024

A avaliação das respostas climáticas e opções de adaptação apresentada nesta figura oferece uma visão abrangente sobre a eficácia dessas estratégias em diferentes contextos globais. A figura organiza as opções de adaptação e respostas climáticas com base em suas transições de sistema e os riscos representativos associados, fornecendo uma análise dos potenciais vantagens e desvantagens dessas abordagens para ecossistemas e grupos sociais vulneráveis. As respostas são categorizadas de acordo com seu impacto nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), permitindo entender como as políticas de adaptação e mitigação podem contribuir ou prejudicar o avanço desses objetivos.

Assim, a figura não apenas ilustra as interações entre as respostas climáticas e os ODS, mas também sublinha a complexidade e a necessidade de respostas adaptativas bem coordenadas e contextualizadas para minimizar os riscos climáticos e maximizar os benefícios sociais e ambientais.

Hantz e Oliveira (2023) oferecem uma síntese concisa das estratégias de mitigação e adaptação, afirmando que "a mitigação visa controlar o incontável, e a adaptação administrar o inevitável" (p. 69). Essa afirmação evidencia a complementaridade dessas abordagens: a mitigação busca reduzir as causas das mudanças climáticas, enquanto a adaptação busca lidar com seus efeitos. Em suma, tanto a mitigação quanto a adaptação são essenciais para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas.

### 3.3 Raízes Profundas: racismo ambiental e as Injustiças Sociais nas Cidades

A discussão sobre racismo ambiental surgiu nos Estados Unidos da América, no início da década de 80, através do líder afro-americano Benjamin Franklin Chavis Jr., em um contexto de manifestações do movimento ambiental e negro americano. Com o tempo, ele se expandiu para além do contexto norte-americano, sendo aplicado a diversas realidades ao redor do mundo, especialmente no contexto urbano brasileiro.

O termo faz referência às formas desiguais pelas quais determinadas etnias vulnerabilizadas são expostas às externalidades negativas e a fenômenos ambientais nocivos como consequência de sua exclusão dos lugares de tomada de decisão na elaboração de políticas ambientais.

Segundo Pereira e Brouwers (2011) o racismo ambiental é uma ramificação do racismo estrutural, se configurando como uma ferramenta de discriminação aos povos pobres e seus ecossistemas. O ecossistema ao qual nos referimos no presente trabalho é o urbano, e refere-se ao ambiente construído nas cidades e ao modo como os seres humanos, a infraestrutura urbana e os elementos naturais interagem dentro desse contexto.

Mas quem são essas pessoas excluídas e marginalizadas no meio ambiente urbano?

Onde elas vivem ou, como questionou Bullard (2004):

“Por que algumas comunidades são transformadas em depósitos de lixo enquanto outras escapam? Por que as regulamentações ambientais são vigorosamente aplicadas em algumas comunidades e não em outras? Porque alguns trabalhadores são protegidos das ameaças ao ambiente e à saúde enquanto a outros (como migrantes trabalhadores rurais) permite-se que sejam envenenados?” (Bullard, 2004. p.42).

Nesse ponto, ressalta-se que o conceito de espaço vulnerabilizado no meio urbano é entendido como periferia e, espaços periféricos aqui conceituado, baseiam-se na teoria de Milton Santos (1979), que entende ser esse um espaço produzido no processo de urbanização da cidade, marcado por ausências e deficiências.

É no território que o racismo ambiental se manifesta e, quando falamos de cidades, sua manifestação se torna evidente no território periférico, conforme definição adotada por Bullard (2005).

Racismo Ambiental é, portanto, qualquer política, prática ou diretiva que afete ou prejudique, de formas diferentes, voluntária ou involuntariamente, a pessoas, grupos ou comunidades por motivos de raça ou cor, impactando os lugares onde moram, trabalham ou têm o seu lazer e reforçadas por instituições governamentais, jurídicas, econômicas, políticas e

militares (Bullard, 2005. s/p).

Diante disso, Bourdieu (1996) afirma que essas relações estabelecidas na produção dos espaços entre os agentes e as estruturas sociais são estruturantes e constroem a realidade social. Realidade essa que é marcada por processos múltiplos de exclusão e violências físicas e simbólicas, demonstrando que o espaço periférico é, também, conforme aponta Harvey (2005), um fenômeno de classe, um local de disputa, de apropriação material e simbólica dos espaços.

Importante frisar ainda, que quando falamos em racismo ambiental, incluímos na categoria de pessoas possivelmente afetadas por esse tipo de exclusão, não apenas negras, mas também indígenas, ribeirinhos, migrantes climáticos etc. No entanto, para o presente trabalho, apresentamos o recorte frente às pessoas que vivem em comunidades urbanas marginalizadas, por serem, segundo o relatório o Relatório das Cidades do Mundo 2024: Cidades e Ação Climática (UN-Habitat, 2024), aquelas que sofrem o maior impacto das mudanças climáticas e desastres ambientais e climáticos em um contexto urbano. Segundo o relatório (UN-HABITAT 2024) são as pessoas que vivem nos espaços periféricos as mais atingidas por esses padrões de desordenação territorial e exclusão social:

A informalidade urbana, por sua natureza, é um fator-chave de vulnerabilidade, com **favelas e assentamentos informais entre os mais expostos a desastres e outros impactos**. Além de frequentemente estarem situados em locais baixos, propensos a inundações ou precários, a hostilidade oficial e o estigma social em relação aos assentamentos informais frequentemente significam que eles são negados de serviços básicos e excluídos da infraestrutura de proteção. Além disso, sua falta de reconhecimento legal ou posse de terra segura significa que os moradores são incapazes de investir em melhorias de modernização devido ao medo de despejo. (p.xix) (grifo nosso).

No entanto, ressalta-se que a maior parte da população que se encontra nesse tipo de ambiente, em especial no Brasil, são pessoas negras e pardas, conforme dados do Censo 2022 (IBGE), já abordado nesse capítulo. Isso se deve ao Racismo Estrutural que, de acordo com Silvio Almeida (2020), pode ser entendido como um fenômeno que não se limita a manifestações individuais ou institucionais, mas como um processo histórico e sistêmico profundamente enraizado nas estruturas políticas, econômicas e sociais da sociedade.

No contexto urbano, isso se traduz na criação de espaços segregados, onde as comunidades marginalizadas, especialmente as negras e vulneráveis, enfrentam dificuldades não apenas econômicas, mas também ambientais, sendo colocadas em áreas com menor

infraestrutura e maior exposição aos danos ambientais. Esse racismo é sustentado por relações de poder que, ao longo do tempo, se mantêm hegemônicas, organizando a sociedade

de forma desigual, com consequências duradouras, mesmo após avanços legais e democráticos. Almeida (2020) explica que o racismo estrutural não pode ser compreendido apenas como um conjunto de atitudes discriminatórias, mas deve ser visto em suas dimensões históricas e políticas, que geram desigualdade e violência, continuando a hierarquizar a sociedade a partir da racialização das pessoas, especialmente aquelas que são racializadas por sua cor ou etnia (Almeida, 2020, p. 64).

Podemos, portanto, inferir que racismo estrutural dialoga com o racismo ambiental, tendo em vista que essa dinâmica de exclusão nos traz a perspectiva de que o racismo, a exclusão e a marginalização são padrões históricos e enraizados na sociedade, em especial na brasileira. Nesse viés, Maricato (2000) aponta como nas cidades o direito de ocupação (ainda entendido como “invasão”) de terras mais afastadas dos centros urbanos seria admitido por esses agentes (tomadores de decisão), mas o direito à cidade não.

Contrapondo aos fenômenos de racismo estrutural e ambiental, temos os conceitos de justiça social e justiça ambiental. No entanto, para se chegar a tais conceitos, se faz necessário retroceder aos fundamentos do princípio básico da equidade (Ribeiro, 2017), abarcado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948.

A declaração, que molda desde sua aclamada publicação, as políticas e discursos políticos de Estados Democráticos de Direito, inclusive o Brasil, traz em seu escopo 30 artigos que se debruçam em estabelecer diretrizes capazes de tornar todas as vidas humanas mais seguras. Destacamos alguns trechos que interessam à nossa discussão:

**“Art. 1:** Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos (...).

**Art. 2:** Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades (...) sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição (...). Não será também feita nenhuma distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, sob tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania.

**Art. 13:** Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar. (...)

**Art. 21:** Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço



público do seu país. (...)

**Art. 22:** Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

**Art. 25:** Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948)

A busca pela justiça social, conforme evidenciado nos direitos fundamentais destacados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, reflete o compromisso com a igualdade e o bem-estar de todos os indivíduos, assegurando-lhes acesso a condições dignas de vida. No entanto, essa busca por justiça social se estende para além das questões econômicas e sociais, incorporando uma dimensão ambiental.

No que se refere à justiça ambiental, temos um conceito que não se distancia das diretrizes de justiça social, sendo àquela, segundo Porto (2005):

“conjunto de princípios e práticas que asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial, de classe ou gênero, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões políticas e de programas governamentais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas, assegurando assim, tanto o acesso justo e equitativo aos recursos ambientais do país, quanto o acesso amplo às informações relevantes que lhes dizem respeito” (Porto, 2005. p.32)

A justiça ambiental, então, amplia os princípios da justiça social ao considerar as desigualdades raciais e socioeconômicas, garantindo que as comunidades mais vulneráveis tenham o direito de viver em um ambiente saudável e de participar das decisões que impactam seus territórios. Contudo, quando desconsiderada, a justiça ambiental perpetua as disparidades e reforça a marginalização das comunidades já excluídas.

A partir dessa base de exclusão e marginalização social, é fundamental destacar como as mudanças climáticas intensificam as desigualdades já presentes nas periferias urbanas e entre as populações vulneráveis. O impacto das mudanças climáticas, como o aumento de temperaturas extremas, inundações, secas e desastres naturais, tende a afetar

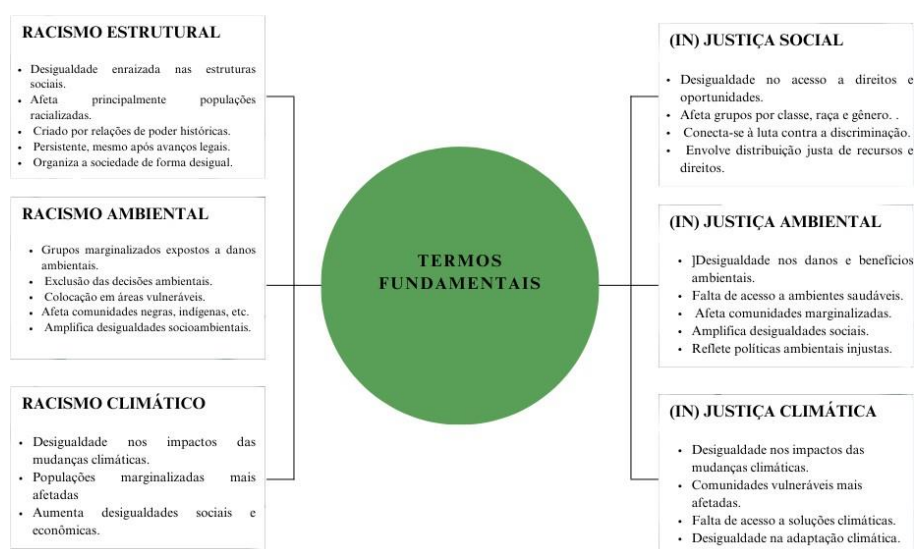
desproporcionalmente essas comunidades, especialmente aquelas que já estão em situação de vulnerabilidade social e econômica (Ferreira. Et.al, 2024).

É nesse contexto que a justiça climática se torna crucial. Ela destaca a necessidade de políticas públicas que garantam a proteção e a adaptação dessas comunidades às mudanças climáticas, com o intuito de corrigir as desigualdades estruturais que as tornam mais vulneráveis às mudanças climáticas. Em contrapartida, a injustiça climática refere-se à distribuição desigual dos impactos das mudanças climáticas, onde as populações mais

marginalizadas, apesar de contribuírem menos para o agravamento do problema, são as mais afetadas pelos seus efeitos (Sousa, 2024).

O quadro conceitual a seguir (Figura 8) apresenta, de forma clara e objetiva, os principais termos que fundamentam a análise de racismo ambiental, estrutural e climático, além dos conceitos de justiça e injustiça social, ambiental e climática. As definições fornecidas servem como uma base para compreender as interconexões entre esses fenômenos e suas implicações nas dinâmicas urbanas e sociais, com foco particular nas realidades enfrentadas por populações marginalizadas.

*Figura 9: Quadro Conceitual: Termos Fundamentais*



*Fonte: Elaboração própria, 2024*

Partindo dos conceitos apresentados, Ferreira, Cortese e Yigitcanlar (2024), afirmam que a escassez de recursos e oportunidades enfrentada por populações vulneráveis, como pessoas em situação de pobreza, insegurança alimentar, comunidades migrantes e outros grupos minoritários, aumenta sua vulnerabilidade a desastres. No entanto, é importante

destacar que a vulnerabilidade dessa parcela da população não se apresenta somente frente às mudanças climáticas, seus riscos e interfaces e os iminentes desastres climáticos e ambientais ocasionados graças a essa crise.

Segundo Jacobs (2019), as pessoas de baixa renda e pessoas de cor estão mais suscetíveis a sofrer os impactos de desastres naturais e causados pelo homem (Bullard, 1999; David e Enarson, 2012; Girard e Peacock, 1997; Highfield et al., 2014; Wisner e Luce, 1993), e que a causa dos impactos desproporcionais desses desastres em comunidades pobres,

habitadas em sua maioria por mulheres e negros, estão relacionadas à falta de recursos financeiros e a níveis mais baixos de resiliência (Bankoff, 2003; Chambers, 2006; Hutcheon e Lashewicz, 2014; Pellow, 2000).

Nesse contexto, o racismo ambiental e as mudanças climáticas se mostram interligados, pois a exclusão desses grupos das decisões políticas sobre mitigação e adaptação climática agrava ainda mais as desigualdades no acesso a recursos e à proteção contra os impactos ambientais. Como resultado, o direito à cidade, já limitado para essas populações, torna-se ainda mais inacessível diante dos desafios impostos pelas transformações climáticas.

De acordo com o Relatório Mundial sobre Proteção Social 2024-2026: Proteção Social Universal para a Ação Climática e uma Transição Justa, da Organização Internacional do Trabalho (ONU/OIT, 2024), a proteção social desempenha um papel fundamental nos esforços de adaptação e mitigação das mudanças climáticas. Essa proteção é crucial para a adaptação, pois atua diretamente nas causas da vulnerabilidade, ajudando a prevenir a pobreza, combater a exclusão social e reduzir as desigualdades.

A partir dessas perspectivas de planejamento das cidades e desafios ambientais impostos à realidade, Oliveira (2020) nos convoca a questionar sobre quanto o planejamento urbano desconsidera a questão racial nos apontamentos sobre as desigualdades do espaço, e reforça que, na prática, a cartografia da segregação tem crescido cada vez mais com a presença negra (Oliveira, 2020).

Nesse sentido, Saskia Sanssen (2016), nos leva à análise da lógica das expulsões, investigando sua complexidade e, demonstrando que este conceito está para além da ideia de desigualdade social e segregação, sendo necessário entender as patologias do capitalismo global, problematizando as relações sociais e as diferentes formas de expulsões. Para isso, a autora utiliza o conceito de tendências subterrâneas, ou seja, é preciso ficar perto do chão, perscrutar o que está embaixo. Este conceito é uma maneira de questionar o que está à margem da nossa sociedade, os rumos da economia, da política mundial e a nossa relação com a biosfera.

Assim, temos a ideia de desenvolvimento que atravessa a ideia de crescimento econômico (Sarlet, 2017), levando ainda em consideração que a elaboração e concretização de meios para efetivação do desenvolvimento de uma cidade sustentável depende de um conjunto de medidas políticas, institucionais, administrativas, econômicas, sociais e de tecnologia que transcendem os campos do direito interno ou internacional. (Bucci, 2001).

Entretanto, segundo Marcelo Lopes de Souza (Souza, 2020, p.151), os planejadores estatais se utilizam de um saber acadêmico geralmente acrítico e diretamente a serviço da administração dos espaços, tempos e relações sociais, não correspondendo a denominações, saberes e necessidades familiares para aqueles que vivem no espaço objeto de intervenção do Estado, consolidando territórios não resilientes. Quando, na realidade, para a sustentabilidade, principalmente em projetos de intervenção em áreas de vulnerabilidade, devem ser observados os aspectos peculiares ao local de atuação, como cultura, condições sociais e econômicas da população, características geográficas, dentre outros fatores, evitando-se sempre “atalhos autoritários” (Benetti, 2021).

As consequências dessa não observância perpetrada no âmbito das comunidades locais se estendem para todos os territórios vulneráveis, gerando transtornos sociais e impactos que podem ser sentidos em todos os espaços da urbs, gerando insegurança física e psicológica em toda sua potência. Nesse contexto, os problemas de violência e segregação espacial e cultural vivenciados especialmente nos grandes centros urbanos onde, os processos de favelização são mais visíveis, não se restringindo somente às comunidades afastadas, abarcam os espaços públicos frequentados por todos, gerando insatisfação e constrangimento, daí a importância de dentro do direito à cidade, satisfazer um direito neutro ao uso dos espaços.

Quem suporta o ônus da injusta formação socioespacial – seja por meio das distâncias, seja por danos ambientais impostos – são as pessoas herdeiras da desumanização da colonialidade, afetadas pela criminalização de seus corpos, de seus saberes e de seus territórios (Paula, 2022).

Conforme Bauman (2005), em sua obra *Confiança e Medo na Cidade*, há um movimento na cidade contemporânea que possibilita aos mais abastados economicamente se defenderem com a criação de verdadeiros enclaves, nos quais a proteção é garantia, ou transferindo-se para áreas mais tranquilas e nobres, enquanto os mais pobres, obrigados a permanecerem onde estão, são forçados a suportarem as consequências mais negativas das mudanças, gerando, com isso, um crescente e difuso sentimento de medo.

A cidade se move, assim como o homem. Para além disso, a cidade espetaculariza a vida cotidiana. É, principalmente no espaço urbano, onde podemos observar o cotidiano,

através do modo de vida das pessoas, sejam elas migrantes ou nativas, de uma maneira geral. Como seres urbanos somos, então, permanentes autores da nossa cidade, construtores permanentes de sua rede de significação, (re) alimentando através das práticas e usos da/na cidade as nossas almas urbanas (Ricardo, 2003).

Nesse cenário, é fundamental destacar a relevância de um planejamento urbano que seja democrático e inclusivo, orientado pelos princípios dos Direitos Humanos e do Direito à Cidade. Mais do que uma abordagem técnica, é necessário compreender a função social da cidade e da propriedade, garantindo o direito a cidades sustentáveis e promovendo uma gestão verdadeiramente democrática. O planejamento deve envolver diferentes setores públicos e ser guiado por valores e princípios éticos universais, integrando novas culturas e transformando os espaços públicos em ambientes inteligentes, acessíveis e genuinamente democráticos.

Ademais, ao tratar da responsabilidade, enfatiza-se que toda a população residente da cidade deve integrar o processo de planejamento urbano, permitindo assim, que seus integrantes assumam seu papel transformador e protagonista na busca do desenvolvimento da cidade. Vale ressaltar ainda as palavras de Vladimir Passos Freitas (2005):

“Já para o ser humano não há como definir o exato espaço necessário. Afinal, ele tem a tendência à adaptação, e até mesmo a sua alimentação pode ser reduzida a quantidade pequenas através de técnicas modernas e sofisticadas. Todavia, é preciso que se analisem as condições mínimas necessárias para a sua estabilidade psicológica. Atualmente, psicólogos, psiquiatras, arquitetos, planejadores urbanos e sociólogos tentam estabelecer as condições mínimas para uma vida saudável nas megalópoles.” (Freitas, 2005. p.28-29)

Dessa forma, pensar o território das cidades, recolocando o tema de sustentabilidade, implica na reorganização da urbanização proposta atualmente, uma vez que demanda ações quanto à preservação do patrimônio material e imaterial, mobilidade urbana, lazer e acesso a infraestrutura pública para todos e não apenas para uma parcela da população.

A interculturalidade tem como principal foco o diálogo e, conseqüentemente, a não da dominação. Nesse sentido, propõe-se uma visão intercultural crítica que implica na descolonização dos saberes, a favor de um equilíbrio epistemológico no mundo. Na área do direito, interculturalidade também não se limita ao necessário reconhecimento do outro, mas a resistência aos processos de construção de hegemonia e criação de mediações políticas, institucionais e jurídicas que garantam reconhecimento e transferência de poder.

A pluralidade do mundo atual exige aprender a viver e compartilhar a multiplicidade,

não como exclusão, mas de modo contínuo e complementar. O processo de interculturalidade deve contribuir para o fortalecimento da coesão social e construção de uma cidadania digna para todos. Assim, segundo Ingo Sarlet (2009), no que se refere à proteção de direitos sociais e ecológicos efetivos, deve-se priorizar o dever de progressiva implantação de tais direitos e de construção de uma cidadania inclusiva, até mesmo em termos de cidadania ecológica, sendo esse progresso aqui entendido na perspectiva de desenvolvimento sustentável, conciliando os eixos econômico, social e ambiental, sendo esse, possivelmente, o maior desafio especialmente para estados constitucionais tidos como periféricos ou em fase de desenvolvimento.

Nesse sentido, Bauman (2016) afirma que a única saída dos problemas de hoje e das desgraças de amanhã é a rejeição das insidiosas tentações de separação; em vez de olhar para o outro lado diante da realidade dos desafios de hoje – que se condensam no conceito “um único planeta, uma única humanidade –, devemos ir em busca de oportunidades de encontro aproximado e de contato cada vez mais aprofundado, na esperança de chegar, desse modo, a uma fusão de horizontes, em vez de sua fissão induzida e artificial, mas cada vez mais exasperada.

Portanto, solução para a marginalização ambiental e social deve começar com uma análise cuidadosa da forma como os espaços urbanos são produzidos e organizados, assegurando que o direito à cidade seja universal, equitativo e sustentável. Para isso, as políticas públicas precisam ser fundamentadas em princípios de justiça social e ambiental, promovendo uma adaptação climática que beneficie todas as camadas da população de maneira justa, com atenção especial às mais vulneráveis.

Por fim, as bases teóricas apresentadas neste capítulo destacaram os fundamentos conceituais necessários para compreender as dinâmicas de racismo ambiental, mudanças climáticas e suas interseções com as políticas urbanas. Esses conceitos fornecem o pano de fundo para uma análise mais aprofundada sobre o direito à cidade, que emerge como uma ferramenta central para enfrentar as desigualdades socioespaciais e promover a inclusão social nas cidades brasileiras. No próximo capítulo, será explorado o marco teórico e histórico do direito à cidade, destacando suas origens, desenvolvimento e relevância no contexto contemporâneo.

#### **4. DIREITO À CIDADE: CONCEITO E DESAFIOS**

A discussão em torno do Direito à Cidade tem sido um tema central entre teóricos urbanos, suscitando debates e análises profundas sobre a necessidade de um direito que abarque todo o espaço urbano em benefício de seus habitantes (Libório; Saule Júnior, 2017).

A noção de um Direito que englobe, equitativamente, todos os habitantes urbanos, é essencial para compreendermos a complexidade das cidades e a imperatividade de sua integração em um contexto jurídico abrangente. A concepção desse direito remonta ao sociólogo francês Henri Lefebvre, cuja obra "O Direito à Cidade" (1968) enfatiza a importância da cidade como um espaço democrático e acessível para todos os cidadãos, promovendo a participação ativa na vida urbana e na gestão dos espaços coletivos.

A Agenda 21, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro/BR, em 1991, enfatizou a necessidade de considerar as mudanças climáticas no planejamento e gestão urbana. No contexto brasileiro, essas diretrizes internacionais encontraram eco nas reflexões de Milton Santos (2003), que destacam a dimensão da justiça espacial e as violações dos direitos urbanos decorrentes das desigualdades socioespaciais.

Essas discussões culminaram em um movimento global durante os Fóruns Sociais Mundiais entre 2000 e 2005, resultando na elaboração da Carta Mundial do Direito à Cidade, que consagrou este direito como uma prerrogativa coletiva inalienável dos habitantes urbanos (Hermany; Giacobbo, 2020).

Ampliando mais ainda essa perspectiva global, a Agenda 2030 (2015) para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas destaca a importância do direito à cidade, promovendo cidades inclusivas, seguras e sustentáveis para todos (ONU, 2013-2016). Esse compromisso foi reforçado na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (HABITAT III) em 2016, que resultou na Nova Agenda Urbana, que veio reforçar a incorporação do direito à cidade como um direito coletivo e difuso (HUCHZERMEYER, 2018).

No que se refere a legislação nacional, a lei nº 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, representa um marco na política urbana brasileira, regulamentando políticas urbanas e promovendo a gestão democrática das cidades (FERNANDES, 2011). Ademais, é preciso pontuar que no Brasil, a legislação relacionada ao direito à cidade abrange leis específicas e regulamentos municipais que tratam de questões urbanísticas, como uso do solo, direito à moradia adequada e mobilidade urbana.

A análise desses instrumentos legais pode destacar lacunas, contradições e desafios na efetivação do direito à cidade, sendo essencial investigar como essas leis e regulamentos são aplicados nas diferentes realidades urbanas do país, incluindo a formulação e implementação de políticas públicas, a distribuição de recursos e a consideração das demandas da população no planejamento e gestão das cidades.

Além dos aspectos previamente discutidos, é imprescindível destacar o papel crucial dos atores sociais envolvidos, como movimentos sociais, organizações não governamentais e instituições acadêmicas, na promoção e defesa do direito à cidade. A mobilização social e a participação cidadã constituem elementos fundamentais para impulsionar mudanças e assegurar que o direito à cidade não seja meramente um ideal a ser alcançado, mas sim uma realidade efetivamente experimentada por todos os cidadãos.

Com base no exposto, este capítulo procura examinar a abordagem internacional do direito à cidade e sua aplicação nas cidades brasileiras, levando em conta tanto as leis internacionais quanto as nacionais.

Com resultados obtidos através da Revisão Sistemática de Literatura, a partir do Protocolo Prisma, cumulado com a análise de documentos e legislações nacionais e internacionais, foi possível construir as bases dessa pesquisa.

Os resultados estão organizados em três seções principais. A primeira apresenta as observações iniciais derivadas da revisão de literatura. Na segunda, realiza-se uma análise aprofundada sobre o conceito de direito à cidade, explorando seu marco teórico e histórico, com destaque para as contribuições internacionais e a evolução das discussões urbanas globais. Por fim, a terceira seção examina a legislação brasileira e as reformas necessárias no campo das políticas urbanas, com foco no Estatuto da Cidade e outras normas relevantes, destacando os avanços alcançados e os desafios ainda presentes em sua implementação.

#### **4.1 Análise Geral**

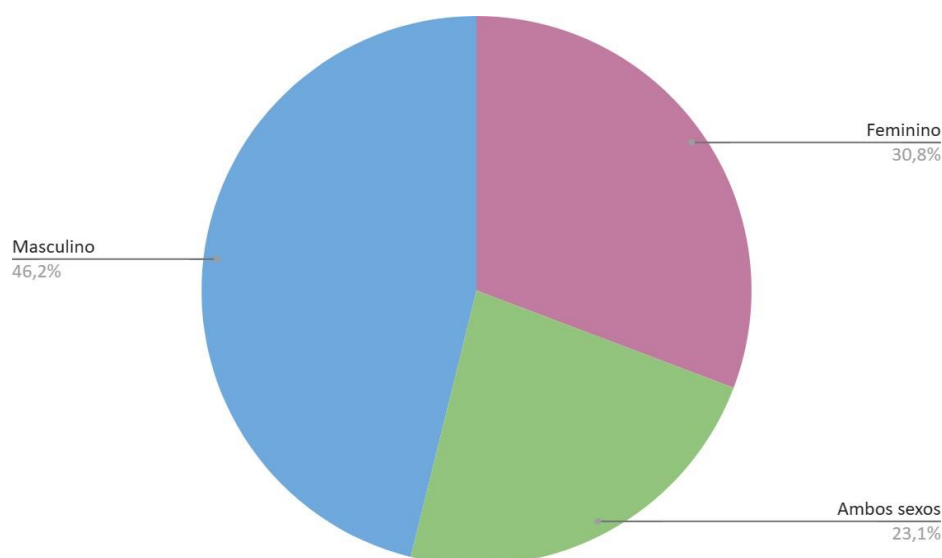
Ao analisar os 26 artigos selecionados para a revisão de literatura, com base nos critérios de inclusão (PR e FR) adotados pelo Protocolo Prisma, observamos que, apesar da busca ter sido restrita com a palavra chave “*Brazil*”, a distribuição linguística se deu da seguinte forma: 13 artigos foram publicados em inglês, 12 em português brasileiro e 01 em espanhol.

Em relação a representação de gênero, nota-se uma distribuição heterogênea entre os autores dos artigos analisados: 8 artigos foram elaborados unicamente por mulheres, 12 por homens e 6 por equipes mistas, compostas por representantes de ambos os gêneros (**Gráfico 03**).



Essa discrepância de 16% entre as publicações femininas e masculinas evidencia desafios significativos enfrentados pelas mulheres no processo de publicação, em comparação com os autores do sexo masculino.

**Figura 10:** Gênero dos autores



*Fonte: Elaboração própria, 2024*

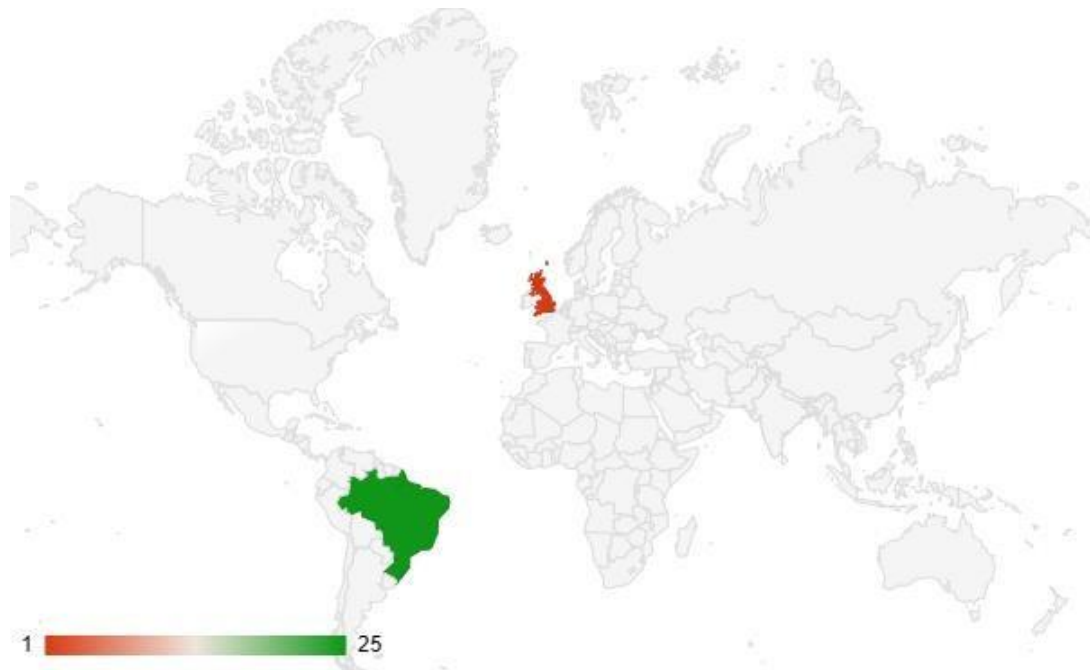
Tal desigualdade ressalta a necessidade de se abordar questões de gênero na academia, especialmente em campos como os estudos urbanos, onde a diversidade de vozes é fundamental para uma compreensão abrangente e inclusiva das complexidades das cidades.

Incluir a análise de gênero em nossa pesquisa não apenas enriquece a compreensão do cenário científico atual, mas também destaca a persistência de desafios relacionados à equidade de gênero. Este aspecto é particularmente relevante para as discussões sobre direito à cidade, onde a diversidade de perspectivas é crucial para promover soluções mais justas e inclusivas.

Em relação à delimitação geográfica, observamos que os 26 artigos direcionaram sua análise para o contexto brasileiro. No entanto, 01 contextualizou o Brasil dentro do território da América Latina; 01 trouxe uma análise global do conceito de direito à cidade, fazendo uma discussão do Brasil dentro do contexto latino-americano e 01 fez uma análise de urbanismo comparativo nas cidades de Feira de Santana/BH, Salvador/BR e Londres.

Esse contraste evidencia uma predominância de estudos sobre cidades brasileiras em comparação com outros locais, destacando a importância atribuída a esse território em nossa pesquisa, demonstrado graficamente (Gráfico 04) abaixo:

*Figura 11: Produção científica por País*



*Fonte: Elaboração própria, 2024*

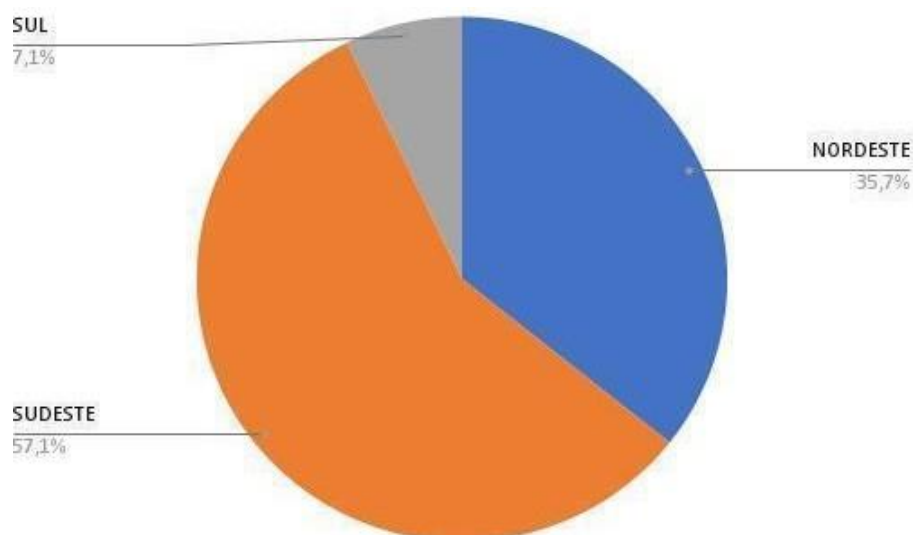
Ainda quanto ao território analisado, 05 estudos direcionaram sua atenção para a região do Nordeste brasileiro, abarcando localidades como Bahia e Fortaleza/CE. Entretanto, é relevante frisar que a discussão sobre os demais estados nordestinos permanece escassa, considerando que a região compreende um total de nove unidades federativas.

Além disso, 08 artigos exploraram o território do Sudeste, com ênfase em cidades como Niterói/RJ, Belo Horizonte/BH, Lavras/SP e São Paulo/SP. A região Sul foi o foco de 01 único artigo, destacando-se a cidade de Passo Fundo/RS.

Embora essa distribuição geográfica possa parecer diversificada à primeira vista, reflete uma concentração de estudos na região Sudeste, o que pode resultar em uma compreensão simplificada da complexidade urbana do Brasil.

Abaixo, apresentamos o Gráfico 05, que detalha essa distribuição geográfica dos estudos revisados.

Figura 12: Produção científica por região do Brasil

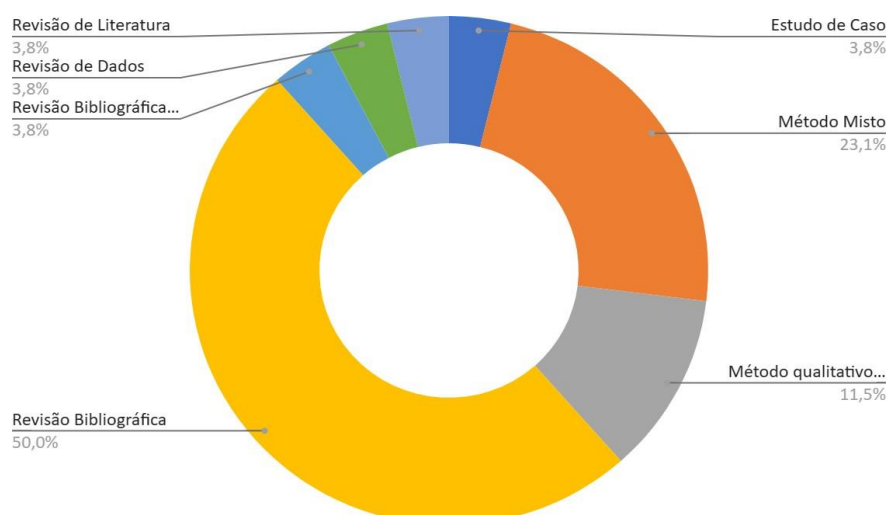


Fonte: Elaboração própria, 2024

Ao examinar as metodologias utilizadas nos artigos analisados, observamos uma ampla variedade de abordagens: 1 artigo explorou um estudo de caso com análise qualitativa, 6 empregaram o método misto, 3 conduziram uma revisão de dados com análise qualitativa, 13 optaram pela revisão bibliográfica como principal abordagem metodológica, 1 adotou a revisão bibliográfica com uma abordagem dedutiva, e 1 realizou uma revisão de dados.

No Gráfico 06, apresentamos uma visualização detalhada dessas diferentes abordagens metodológicas, destacando suas frequências relativas e contribuições para o campo de estudo em questão:

Figura 13: Metodologias utilizadas nas Produções Científicas



Fonte: Elaboração própria, 2024

A variedade metodológica ressalta a complexidade e a amplitude das investigações conduzidas, revelando a aplicação de técnicas diversas e enfoques variados na análise do direito à cidade, tema central dos artigos científicos examinados. Essa diversidade não apenas enriquece a compreensão do assunto, mas também fomenta um debate acadêmico mais robusto e abrangente sobre as questões urbanas em foco.

Em síntese, os resultados da análise geral dos 26 artigos selecionados evidenciam a predominância da língua inglesa na comunicação científica, mesmo em estudos centrados no Brasil, e destacam a necessidade contínua de promover a equidade de gênero na pesquisa. A concentração de estudos nas regiões Sudeste e Nordeste do Brasil sugere uma visão simplificada da complexidade urbana do país, enquanto a diversidade metodológica revela uma abordagem multifacetada na análise do direito à cidade.

Pontua-se, também, que nenhum dos artigos considerou explicitamente a perspectiva de gênero em suas metodologias, ressaltando a importância de uma maior atenção a essa questão nas pesquisas urbanas futuras, de modo a garantir uma análise mais abrangente e sensível das dinâmicas sociais, econômicas e espaciais nas cidades.

Diante desses achados, este estudo segue para uma análise ampla do conceito de direito à cidade sob uma perspectiva global, seguida por uma revisão da literatura proposta acerca da legislação brasileira, conforme delineado nos próximos itens.

## **4.2 Abordagem Conceitual**

O conceito de Direito à Cidade tem sido amplamente discutido e explorado por teóricos urbanos ao longo das últimas décadas, tendo sido desenvolvido globalmente na discussão sobre a existência de um direito que abrange todo o espaço urbano em benefício de todos os seus habitantes (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017).

O sociólogo francês Henri Lefebvre é frequentemente reconhecido como um dos principais pensadores a desenvolver essa ideia, destacando em sua obra "O Direito à Cidade" (1968) a importância da cidade como um espaço de produção social acessível e democrático para todos os cidadãos, enfatizando a participação ativa na vida urbana e na gestão dos espaços coletivos.

No Brasil, Milton Santos (2003) trouxe importantes reflexões sobre o direito à cidade, especialmente destacando a dimensão da justiça espacial. Santos (2003) argumentou que as desigualdades socioespaciais, como a segregação urbana e a falta de acesso equitativo a recursos, configuram violações dos direitos dos cidadãos urbanos. Sua obra "Por uma outra Globalização" é um marco nesse debate, ao evidenciar a necessidade de repensar as relações

entre espaço, sociedade e poder.

Essas reflexões teóricas culminaram em um processo de internacionalização do direito à cidade, que teve como principal pano de fundo os Fóruns Sociais Mundiais (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017), ocorridos entre 2000 e 2005, na cidade de Porto Alegre, Brasil, que resultaram na elaboração da Carta Mundial do Direito à Cidade. O reconhecimento do direito à cidade, enunciado na Carta Mundial, fundamenta-se na sua consagração como uma prerrogativa coletiva inalienável dos cidadãos urbanos (HERMANY; GIACOBBO, 2020.):

“O direito à cidade se define como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2006).

Contudo, é imprescindível salientar que a concepção de direito à cidade, enquanto direito coletivo, não se limita à promulgação da Carta Mundial de Direito à Cidade em 2006. Desde 1992, com a elaboração da Agenda 21, derivada da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro, Brasil, delineou-se um plano de ação global para fomentar o desenvolvimento sustentável em âmbitos local, nacional e internacional (AGENDA 21, 1992).

Embora tenha adotado o conceito mais tradicional, utilizando o termo "Cidades Sustentáveis", a Agenda 21 propiciou uma visão abrangente, advogando que todas as cidades, de forma coletiva, devem fortalecer seus programas voltados ao desenvolvimento urbano. Além disso, preconizou a necessidade de institucionalizar uma abordagem participativa do desenvolvimento urbano sustentável, pautada em um diálogo contínuo entre os diversos atores envolvidos - sejam eles do setor público, privado ou comunitário - com especial ênfase na inclusão das vozes femininas e das populações indígenas (AGENDA 21, 1992).

Um aspecto adicional acordado pela Agenda 21 Internacional, com repercussões significativas na nossa concepção e abordagem do direito à cidade, refere-se à preocupação quanto às mudanças climáticas<sup>3</sup>. Em sua seção II – “Conservação e Gestão dos Recursos para o Desenvolvimento; Capítulo 9 – “Proteção da Atmosfera”, a agenda dá os primeiros passos na discussão urbana sobre o clima, ao recomendar aos governos e a outros organismos que se esforcem para proteger a atmosfera e reconhecendo que as questões tratadas foram objeto de

---

<sup>3</sup> Seção II: Conservação e Gestão dos Recursos para o Desenvolvimento - Capítulo 9 - Proteção da Atmosfera.

acordos internacionais<sup>4</sup>.

Em consonância com as discussões levantadas nas agendas e fóruns internacionais, o geógrafo britânico David Harvey, cujas contribuições têm se concentrado nas questões de justiça e desigualdade nas cidades, aborda, em sua obra *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana* (2012) o Direito à Cidade como um direito fundamental que inclui não apenas o acesso físico aos espaços urbanos, mas também o acesso à moradia adequada, transporte público eficiente e serviços básicos para todos os habitantes.

Ainda em contexto global, uma das principais iniciativas que promove o direito à cidade é a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (2015). Originado de um processo global participativo com duração de aproximadamente dois anos, iniciado em 2013, sob a coordenação da Organização das Nações Unidas (ONU), este empreendimento envolveu a contribuição de governos, sociedade civil, setor privado e instituições acadêmicas por meio da Plataforma *My World* (AGENDA 2030, Nações Unidas, 2013-2016). Sua implementação teve início em janeiro de 2016, com o intuito de dar sequência à Agenda de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015). Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), fruto das discussões realizadas no âmbito da agenda 2030, em particular o ODS 11<sup>5</sup> - "Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis" - reafirmam o compromisso global de garantir cidades acessíveis, seguras, resilientes e sustentáveis para todos (ONU, Agenda 2030, ODS 11).

Paralelamente às discussões que giravam em torno dos ODS, foi realizado, na cidade de Quito (Equador) a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (HABITAT III) em 2016, sucedendo as duas primeiras conferências Habitat<sup>6</sup> realizadas em Vancouver (1976) e Istambul (1996). Essa última, embora não mencionasse diretamente o Direito à Cidade, centrava-se no direito à moradia como principal tema de debate urbano. Segundo Huchzermeyer (2018), o direito à moradia, embora pauta fragmentada do direito à cidade era uma reivindicação histórica dos movimentos sociais e da agenda global à época.

Da convocação realizada durante a Habitat III emergiu a Nova Agenda Urbana, a

---

<sup>4</sup> Acordos internacionais sobre o clima citados na Agenda 21 Internacional (Seção II, Capítulo 9, item 9.1): Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, de 1985; o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, de 1987, em sua forma emendada; a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, de 1992.

<sup>5</sup> O ODS 11 reconhece a importância de políticas urbanas inclusivas, planejamento urbano participativo e gestão sustentável dos recursos urbanos.

<sup>6</sup> A ONU-HABITAT surgiu do programa das Nações Unidas que tem como foco a urbanização sustentável e os assentamentos humanos.

qual incorpora o conceito do Direito à Cidade. Sua inclusão, entretanto, só ocorreu após um vigoroso debate, pois alguns expressavam preocupações de que esse direito pudesse antagonizar com o desenvolvimentismo orientado pelo mercado (HUCHZERMEYER, 2018).

A Nova Agenda Urbana definiu o direito à cidade como um direito coletivo e difuso, recomendando-o como o princípio fundamental da Nova Agenda Urbana, destacando ainda uma série de direitos para as gerações presentes e futuras, estendendo-se tanto a ambientes urbanos quanto rurais e estabelecendo obrigações claras para os governos.

Segundo o Caderno ODS – ODS 11, do IPEA (2019), a participação social e o direito à cidade constituem elementos-chave da visão dos problemas urbanos na sociedade brasileira, no entanto, essa visão não se consolidou completamente na NAU da Habitat III e menos ainda no ODS 11. Um ponto com muita ênfase na NAU é o do desenvolvimento urbano sustentável. Houve, no âmbito da ONU, uma aproximação dos temas urbanos às questões ambientais, particularmente relacionadas a ações de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas (CADERNO ODS – ODS 11. IPEA, 2019).

Além disso, a Nova Agenda Urbana, em seu documento de políticas<sup>7</sup>, referenciou o Estatuto da Cidade do Brasil e a Constituição do Equador como exemplos de como esse direito pode ser implementado (HABITAT III, 2016), indicando a importância do Brasil nas discussões afetas ao Direito à Cidade:

“O Direito à Cidade também tem sido operacionalizado em acordos globais, legislação nacional e estatutos de cidades ao redor do mundo, sendo exemplos disso o Brasil e o Equador: “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” e o “[direito à] gestão democrática [de cidades] por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Art. 2, incisos I e II do Estatuto da Cidade do Brasil, 2001).” (HABITAT III, 2016.b)

No âmbito do contexto teórico demonstrado, é imprescindível uma apreciação da evolução do conceito de Direito à Cidade, uma vez que sua narrativa se apresenta como complexa, se desdobrando ao longo de décadas de debates acadêmicos e movimentos sociais.

A tabela a seguir (Tabela 05) busca resumir o percurso de construção do que atualmente a literatura denomina como o Direito à Cidade, fornecendo uma visualização

---

<sup>7</sup> O Documento de Políticas da Habitat III é um documento preparado pelos membros da Unidade de Políticas nº1 e submetido no dia 29 de fevereiro de 2016, seguindo o modelo de Documento de Políticas fornecido pelo Secretariado da Habitat III e fornece a estrutura para a Nova Agenda Urbana (NAU) que foi discutida na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III.

concisa dos momentos-chave que influenciaram sua formação e consolidação ao longo do tempo.

*Tabela 5: Evolução conceitual do Direito à Cidade*

PRINCIPAL ABORDAGEM	FONTE/AUTOR	DEFINIÇÃO	ANO
Participação ativa na vida urbana	Henri Lefebvre	Destaca a importância da participação ativa dos cidadãos na vida urbana e na gestão dos espaços coletivos. Isso envolve não apenas o direito de estar na cidade, mas também o direito de influenciar nas decisões que moldam seu ambiente urbano.	1968
Mudanças climáticas	Agenda 21	Destaca a necessidade considerar as mudanças climáticas no planejamento e gestão urbana, visando à proteção do ambiente urbano e à mitigação dos impactos das alterações climáticas nas cidades. Isso envolve medidas de adaptação e mitigação para promover a resiliência das áreas urbanas frente aos desafios climáticos.	1992
Justiça espacial	Milton Santos	Enfatiza a dimensão da justiça espacial no contexto urbano, argumentando que as desigualdades socioespaciais constituem violações dos direitos dos cidadãos urbanos. Isso abrange a distribuição equitativa de recursos e oportunidades, combatendo a segregação e exclusão nas cidades.	2003



Usufruto equitativo das cidades	Carta Mundial do Direito à Cidade	O direito à cidade é entendido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Isso implica no acesso igualitário a oportunidades, serviços e recursos urbanos, garantindo a inclusão de todos os habitantes na vida urbana.	2006
Acesso físico e social aos espaços urbanos	David Harvey	Além do acesso físico aos espaços urbanos, inclui o acesso à moradia adequada, transporte público eficiente e serviços básicos para todos os habitantes. Também ressalta a importância da equidade no acesso a oportunidades de trabalho, lazer, educação e saúde dentro da cidade.	2012
Desenvolvimento sustentável	Agenda 2030 (ONU)	O direito à cidade está intimamente ligado ao desenvolvimento sustentável das áreas urbanas, garantindo que o crescimento econômico, a inclusão social e a proteção ambiental ocorram de maneira	2015

		equilibrada. Isso implica na promoção de cidades seguras, inclusivas, resilientes esustentáveis para todos.	
Participação social	Habitat III	Reconhece a importância da participação ativa da sociedade na tomada de decisões relacionadas ao desenvolvimento urbano. Isso envolve o engajamento de diversos atores, incluindo governos, sociedade civil, setor privado e instituições acadêmicas, na formulação e implementação de políticas urbanas.	2016

Fonte: Elaboração própria, 2024

Para concluir a análise da cronologia, a linha do tempo apresentada na figura subsequente (Gráfico 07) oferece uma síntese concisa das etapas-chave e marcos históricos que moldaram e deram forma a essa ideia ao longo do tempo, proporcionando uma visão panorâmica dos principais eventos que influenciaram a compreensão e a consolidação desse direito coletivo.

Figura 14: Marcos históricos do conceito “Direito À Cidade”



Fonte: Elaboração própria, 2024

Considerando a relevância da interconexão do Direito à Cidade com os ordenamentos jurídicos nacionais, e os desafios contextuais, especialmente no cenário brasileiro, a próxima seção se dedicará a uma análise das legislações pertinentes. Serão identificados marcos legais significativos e obstáculos enfrentados em sua concretização e aplicação, proporcionando uma compreensão mais aprofundada da complexidade envolvida.

### **4.3 A Reforma Urbana Brasileira: um caminho para a efetivação do direito à cidade**

No contexto brasileiro, o Direito à Cidade assume uma importância crucial, representando um processo dinâmico e uma luta incorporada à vida cotidiana. Conforme mencionado por Friendly (2019), esse direito no Brasil também se fundamenta nas ideias de Lefebvre, especialmente no que diz respeito à participação na produção do espaço urbano. A legislação nacional reflete essa concepção, especialmente após a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, que representa uma mudança significativa na abordagem do planejamento urbano no Brasil.

No entanto, foi ainda nas décadas de 70 e 80 que os debates sobre a reforma urbana se intensificaram no Brasil (Tonella, 2013), surgindo um movimento popular, denominado de Movimento Pela Reforma Urbana (MNRU) que, posteriormente, viria a se tornar o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), composto por membros representantes de sindicatos, associações acadêmicas e militantes de movimentos sociais (Friendly, 2019). À época, o debate girava em torno de prognósticos pouco otimistas sobre as cidades brasileiras.

Nesse contexto, elaboraram e apresentaram ao Congresso Constituinte a “emenda popular pela reforma urbana”, que possuía 22 artigos e propunha a introdução da política urbana na Constituição Federal de 1988 (Maricato, 2001).

Apesar de boa parte das propostas terem sido vetadas, é certo que a política urbana foi alçada ao patamar Constitucional através dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, concedendo competências aos municípios para promoverem programas habitacionais e estabelecer planos diretores como instrumentos básicos da política urbana (Friendly, 2019). Essa foi a primeira vez na história das constituintes brasileiras que a Política Urbana mereceu um capítulo, tornando esse o marco de maior importância para que, em seguida, os municípios pudessem inaugurar um novo capítulo para o planejamento urbano de seus territórios (Arantes, 1998).

Durante a década de 1990, uma das principais agendas do movimento pela reforma urbana no Brasil foi, segundo Fernandes (2001), a consecução de três metas fundamentais. Primeiramente, visava-se a incorporação do direito social à moradia na Constituição de 1988, um marco crucial para garantir proteção legal aos direitos habitacionais dos cidadãos. Em segundo lugar, buscava-se a aprovação de uma lei federal que regulamentasse de forma abrangente o capítulo constitucional referente à política urbana, proporcionando um

arcabouço normativo sólido para a implementação de políticas habitacionais e urbanas em todo o país.

Por fim, o movimento empenhava-se na aprovação de um projeto de lei, originado de iniciativa popular, aproveitando as novas possibilidades instituídas pela Lei de 1988. Essas medidas visavam não apenas consolidar os avanços conquistados na Constituição, mas também fortalecer os instrumentos legais para promover uma gestão mais justa e eficiente do espaço urbano, em consonância com os princípios democráticos e os direitos sociais.

Esses esforços foram marcados por intensa mobilização social e política, culminando na promulgação da lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, uma lei federal que consolidou muitos dos princípios estabelecidos na Constituição de 1988 (Fernandes, 2011), regulamentando os artigos 182 e 183, e que viria a ser consagrado, internacionalmente, na Nova Agenda Urbana como exemplo de operacionalização do Direito à Cidade (HABITAT III, 2016).

O Estatuto da Cidade, não apenas enfatiza a gestão democrática das cidades e o direito à terra urbana, mas também a função social da propriedade<sup>8</sup> e da cidade, buscando garantir o bem-estar e o acesso democrático aos recursos urbanos para todos os seus habitantes (Friendly, 2019). Essa evolução legislativa e conceitual reflete um esforço para superar as desigualdades e exclusões historicamente presentes no desenvolvimento urbano brasileiro, marcado por um rápido crescimento populacional e desafios socioespaciais significativos (Fernandes, 2003).

Ao analisar o Estatuto, percebe-se que sua proposta central é a garantia do direito de acesso à cidade (Tonella, 2013.) a partir dos instrumentos propostos, conforme Tabela 6 disposto a seguir:

---

<sup>8</sup> De acordo com o artigo 39 do Estatuto, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende aos requisitos básicos de ordenamento da cidade previstos no Plano Diretor, garantindo a satisfação das necessidades dos cidadãos no que diz respeito à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento de atividades econômicas”.

*Tabela 6: Instrumentos de política urbana*

INSTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Plano Diretor Municipal	Instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município.
Zoneamento Urbano	Divisão do espaço urbano em zonas, com diferentes usos do solo e parâmetros de ocupação.
Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória	Instrumento para promover a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.
IPTU Progressivo no Tempo	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, cuja alíquota aumenta ao longo do tempo para imóveis subutilizados ou não edificados.
Desapropriação com Pagamento em Títulos	Instrumento para aquisição de áreas para implementação de projetos de desenvolvimento urbano.
Direito de Preempção	Prioridade de compra de imóveis pelo poder público em determinadas situações.
Outorga Onerosa do Direito de Construir	Autorização para construir além dos limites legais mediante pagamento ao poder público.
Transferência do Direito de Construir	Permite transferir o direito de construir de uma área para outra, incentivando a preservação de áreas específicas.
Operações Urbanas Consorciadas	Instrumento para promover reestruturação urbana em áreas específicas por meio de parcerias público-privadas.

Conselhos Gestores das Cidades	Órgãos consultivos e deliberativos compostos por representantes da sociedade civil e do governo, responsáveis por formular e acompanhar a implementação das políticas urbanas.
Concessão de Direito Real de Uso	Instrumento para conceder o uso de um bem público a particulares por um período determinado.

*Fonte: Elaboração própria com base na lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.*

Partindo dessas ferramentas que visam garantir a efetivação do Direito à Cidade, conforme delimita o Estatuto, Fernandes (2003) propõe uma abordagem baseada na função socioambiental da propriedade e da cidade, aliada à gestão democrática, como forma de garantir direitos fundamentais relacionados ao uso e fruição da cidade estabelecido pelo Estatuto.

Nesse sentido, a interação entre a gestão democrática da cidade e a função social da propriedade e da cidade é crucial para a compreensão e aplicação do direito à cidade como um elo dinâmico entre a mobilização política, a democratização das relações sociais e institucionais, e a melhoria das condições materiais na esfera urbana (Fernandes, 2005).

Nesse contexto, a regularização fundiária se apresenta como um componente essencial para concretizar o direito à moradia, incorporando esse direito específico ao espectro mais amplo dos direitos que compõem o direito à cidade (Gonçalves, 2009). É crucial compreender a regularização fundiária não apenas como um mecanismo para regularizar o status fundiário irregular de áreas ocupadas por favelas, mas também como um meio fundamental para promover a inclusão socioespacial e gestão democrática dos espaços urbanos (Gonçalves, 2009).

Segundo Friendly (2019), a contribuição da sociedade civil na promoção do direito à cidade, conforme delineado no Estatuto, é essencial tanto teoricamente quanto na prática do planejamento urbano. Destaca-se que os movimentos originados na base da sociedade e direcionados às esferas políticas superiores, têm o poder de desencadear mudanças políticas significativas, com potencial para impactar a dinâmica social da vida urbana.

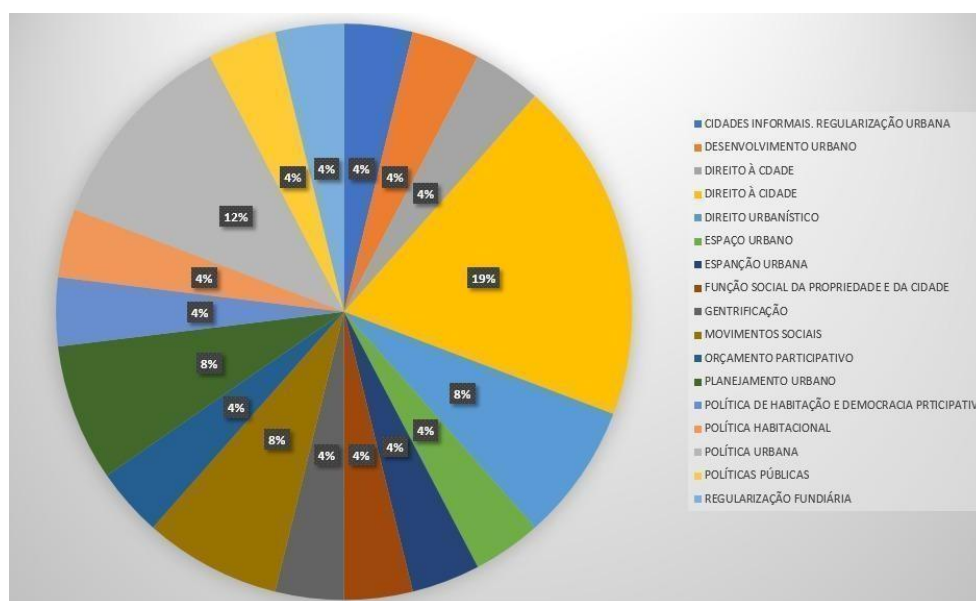
Partindo dessa perspectiva, Tonella (2013) destaca em seu estudo a importância da esfera pública e dos movimentos sociais em relação às questões urbanas, e que apesar do considerável histórico de práticas participativas, o desafio reside na implementação efetiva

dos conselhos temáticos em todo o país, que tenham como finalidade garantir a conformidade com a legislação existente e promover a integração das políticas e do controle social, conforme preconiza o Estatuto da Cidade.

A partir das reflexões tratadas neste artigo, torna-se claro que uma abordagem transversal e multidisciplinar se faz necessária para abordar os desafios relacionados ao Direito à Cidade. Essa abordagem integrativa visa unir análises legais, práticas urbanas e mobilização social, a fim de promover políticas mais inclusivas e sustentáveis nas cidades.

Com o propósito de esclarecer as palavras-chave e as abordagens empregadas nos estudos selecionados para a revisão de literatura, é apresentado a seguir o Gráfico 08:

*Gráfico 8: Palavras-Chaves adotadas nos artigos selecionados*



*Fonte: Elaboração própria, 2024*

A seguir, apresenta-se um quadro-síntese Tabela 7 contendo as principais legislações e instrumentos nacionais relacionadas ao Direito à Cidade no Brasil citadas nos artigos da revisão sistemática de literatura, oferecendo uma visão panorâmica desses instrumentos legais.

*Tabela 7: Legislações Relacionadas ao Direito à Cidade*

NÚMERO	NOME	ANO	SÍNTESE
Lei Federal nº 6.766	Lei de Parcelamento do Solo Urbano	1979	Regulamenta o parcelamento do solo urbano para fins urbanos.
-	Constituição da República Federativa do Brasil.	1988	Garante diversos direitos fundamentais, incluindo o direito à moradia e à cidade e inclui em seus arts. 182 e 183 a Política Urbana.
Lei Federal nº 10.257	Lei das Diretrizes e Bases da Política Urbana (Estatuto da Cidade)	2001	Regulamenta os arts. 182 e 183 da CF/88 e estabelece as diretrizes e bases da política urbana, incluindo instrumentos de gestão e financiamento e estabelece diretrizes gerais da política urbana, como o plano diretor, regularização fundiária e instrumentos de gestão democrática.
Lei Federal nº 10.257	Regulamentação das Operações Urbanas Consoantes	2001	Define regras para as operações urbanas consorciadas, visando promover o desenvolvimento urbano.
Lei Federal nº 10.710	Lei do IPTU Progressivo no Tempo	2003	Estabelece a cobrança progressiva do IPTU sobre imóveis subutilizados ou não edificados.
Lei Federal nº 11.124	Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	2005	Regulamenta o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, visando promover o acesso à moradia digna.



Lei Federal nº 11.445	Lei da Política Nacional de Saneamento Básico	2007	Define diretrizes para a universalizaçãodo acesso aos serviços de saneamento básico, incluindo abastecimento de água e tratamento de esgoto.
Lei Federal nº 11.977	Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida	2009	Institui o Programa Minha Casa, Minha Vida, que visa a facilitar o acesso à moradia para a população de baixa
			renda.
Lei Federal nº 12.587	Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana	2012	Estabelece diretrizes para a política nacional de mobilidade urbana, visandopromover a acessibilidade e a sustentabilidade nos deslocamentos urbanos.

*Fonte: Elaboração própria, 2024*

Essas legislações se mostram fundamentais para orientar o desenvolvimento urbano sustentável e a gestão democrática das cidades, proporcionando um arcabouço legal sólido para a implementação de programas habitacionais, planos diretores e outras iniciativas relacionadas ao planejamento urbano.

## **5. ANÁLISE EMPÍRICA: RACISMO AMBIENTAL E DIREITO À CIDADE**

O presente capítulo é dedicado à análise empírica das interações entre racismo ambiental, mudanças climáticas, direito à cidade e aplicabilidade prática no Brasil. Esta análise será conduzida por temas, considerando as conexões e dinâmicas que emergem dos dados levantados, com o objetivo de aprofundar a compreensão de cada eixo investigado. Inicialmente, serão apresentados os critérios utilizados para a seleção dos materiais analisados. Em seguida, cada tema será discutido separadamente, com foco nas dinâmicas institucionais que moldam a formulação e implementação das políticas urbanas e ambientais relacionadas a esses tópicos. Por fim, será realizada uma reflexão sobre as implicações desses temas para os objetivos da pesquisa.

Os materiais analisados foram selecionados a partir da Revisão Sistemática de Literatura (RSL), que identificou legislações, relatórios e pareceres normativos diretamente relacionados aos eixos temáticos da pesquisa. A seleção seguiu critérios rigorosos, priorizando textos que dialogassem com os objetivos do estudo e refletissem as dinâmicas socioambientais nas cidades brasileiras.

Os documentos analisados foram organizados em torno dos seguintes temas: Racismo Ambiental, Mudanças Climáticas, Direito à Cidade e Aplicabilidade Prática no Brasil. Cada tema será explorado de maneira aprofundada, considerando os dados e narrativas identificados nos materiais levantados, em conformidade com os objetivos desta dissertação.

Para orientar a análise, os documentos foram categorizados em diferentes dimensões, abrangendo normas jurídicas, diretrizes internacionais, produção normativa e relatórios técnicos. A tabela 8, a seguir, apresenta essa categorização, destacando os materiais levantados e sua relevância para os temas abordados nesta pesquisa.

*Tabela 8: Categorização de Documentos*

<b>Dimensão</b>	<b>CrITÉrios</b>	<b>Documentos</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Normas Jurídicas</b>	Constituição; Leis; Regulamentos	Constituição Federal (1988)	Fornece a base legal para direitos fundamentais, direito à cidade e inclusão social.
		Estatuto da Cidade (2001)	
<b>Diretrizes Internacionais</b>	Desenvolvimento Sustentável; Mudanças Climáticas; Direito à Cidade	Agenda 21 (1992)	Integra compromissos globais às políticas urbanas, com foco na justiça ambiental e equidade urbana.
		Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas (1992)	
		Agenda 2030 (2015)	
		- Acordo de Paris (2016)	
<b>Produção Normativa Nacional</b>	Política urbana; Justiça Ambiental	Cadernos ODS - ODS11 (2024)	Avaliar a adaptação das políticas urbanas brasileiras aos objetivos globais de desenvolvimento sustentável.
<b>Produção Normativa Internacional</b>	Desenvolvimento Urbano Sustentável; Direito à Cidade	Nova Agenda Urbana (2016)	Explorar diretrizes globais que promovem cidades inclusivas e resilientes no Brasil.
		Documento Político: Direito à Cidade e às Cidades Para Todos (2016)	

<b>Relatórios Técnicos</b>	Mudanças Climáticas; Resiliência Urbana	Relatório do IPCC (2023)	Compreender os impactos das mudanças climáticas nas cidades e propor políticas urbanas de mitigação e adaptação.
		Relatório das Cidades do Mundo: Ação Climática (2024)	

*Fonte: Elaboração própria, 2024*

A categorização apresentada no Quadro evidencia as contribuições normativas e técnicas dos documentos para os temas centrais da pesquisa. Esses materiais serão analisados com base na técnica de análise de discurso proposta por Gee (2014), considerando:

- (i) As narrativas dominantes e insurgentes presentes no texto;
- (ii) A conexão dos discursos com as dimensões de justiça social, ambiental e urbana; e
- (iii) As lacunas ou contradições que emergem dos textos normativos e regulatórios.

Esse método possibilitará uma abordagem crítica e aprofundada das interações entre os temas centrais da pesquisa, destacando os desafios e potencialidades dos documentos analisados.

### **5.1. Análise de Documentos**

A presente seção dedica-se à análise documental dos textos normativos, regulatórios e técnicos selecionados nesta pesquisa, com o objetivo de identificar as narrativas dominantes e insurgentes relacionadas ao racismo ambiental, ao direito à cidade e às mudanças climáticas. A análise foi conduzida com base nos temas centrais estabelecidos: Racismo Ambiental, Mudanças Climáticas, Direito à Cidade e Aplicabilidade Prática no Brasil.

Os materiais foram analisados conforme sua contribuição para cada tema, permitindo uma compreensão integrada das conexões entre os discursos institucionais e as dinâmicas socioambientais e urbanas observadas nos textos.

A análise de discurso, conforme proposta por Gee (2014), orienta esta etapa, permitindo desvendar as construções sociais e políticas presentes nos textos. Com isso, busca-se compreender como as narrativas institucionais reforçam ou contestam as desigualdades socioambientais e urbanas, explorando a relevância de cada tema no contexto das políticas públicas brasileiras.

A seção está estruturada para abordar cada tema separadamente, com a análise discursiva de seus elementos centrais e suas implicações. Essa organização temática facilita a identificação de tensões e conexões relevantes para os objetivos da pesquisa.

### **5.1.1. Racismo Ambiental**

O racismo ambiental manifesta-se na forma como grupos racializados são desproporcionalmente afetados por desigualdades socioambientais, enfrentando maior exposição a riscos ambientais e menor acesso a infraestrutura adequada nas cidades brasileiras. Essas populações, majoritariamente negras e periféricas, habitam territórios marcados por infraestrutura precária, falta de saneamento e proximidade a áreas de risco, o que amplia sua vulnerabilidade diante dos impactos ambientais e das mudanças climáticas (Almeida, 2020; Bullard, 2005).

Embora o conceito de racismo ambiental venha sendo debatido na literatura, a análise documental evidencia que os principais instrumentos normativos e diretrizes internacionais frequentemente não o reconhecem de maneira explícita, tratando o problema de forma genérica sob a perspectiva da justiça ambiental.

A seguir, serão analisados documentos normativos, diretrizes internacionais e relatórios técnicos para verificar como essa questão é abordada e quais lacunas persistem na formulação de políticas públicas voltadas à justiça socioambiental.

#### **a) Documentos Normativos**

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (2001) são os principais marcos normativos que estruturam a política urbana e ambiental no Brasil. A Constituição, ao garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) e estabelecer a função social da propriedade (arts. 182 e 183), cria as bases para um planejamento urbano voltado ao interesse coletivo (Fernandes, 2011). No entanto, apesar de seu caráter inovador, a Constituição de 88 não reconhece explicitamente as desigualdades raciais no acesso ao espaço urbano e aos recursos ambientais, o que limita a efetividade de seus dispositivos na promoção de uma justiça

socioambiental verdadeiramente inclusiva (Friendly, 2019).

O Estatuto da Cidade, por sua vez, busca regulamentar os princípios constitucionais e fornecer instrumentos para combater a especulação imobiliária e promover a democratização do acesso à terra urbana. Medidas como o IPTU progressivo, a desapropriação para fins sociais e a outorga onerosa do direito de construir foram concebidas para reverter processos históricos de segregação territorial (Fernandes, 2003). No entanto, sua implementação tem sido marcada por entraves políticos e econômicos, que impedem a aplicação efetiva desses mecanismos nas áreas periféricas, onde populações racializadas sofrem os maiores impactos das desigualdades urbanas e ambientais (Tonella, 2013).

A análise desses documentos revela uma contradição estrutural: ainda que forneçam ferramentas para a ordenação do território e a proteção ambiental, ambos silenciam sobre as dimensões raciais das desigualdades socioambientais. Esse silêncio normativo reflete uma abordagem que trata a justiça ambiental de forma generalista, sem considerar como a segregação espacial e o racismo estrutural moldam a ocupação desigual do espaço urbano. Assim, embora representem avanços na legislação urbanística e ambiental, a ausência do reconhecimento explícito do racismo ambiental nesses documentos compromete a formulação de políticas públicas eficazes para enfrentar essas desigualdades (Fernandes, 2011).

#### **b) Diretrizes Internacionais**

A análise dos documentos internacionais evidencia um discurso predominante voltado para o desenvolvimento sustentável e a mitigação das mudanças climáticas, mas com lacunas importantes no reconhecimento das desigualdades raciais e ambientais. A Agenda 21 (1992) inaugura um marco global na conexão entre políticas ambientais e planejamento urbano, propondo a necessidade de integrar medidas ecológicas ao desenvolvimento das cidades. No entanto, seu foco permanece em uma abordagem tecnocrática e generalista, sem tratar diretamente as desigualdades estruturais que impactam comunidades racializadas (Friendly, 2019).

Da mesma forma, a Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas (1992) estabelece compromissos para a redução das emissões globais de carbono e adaptação climática, mas a falta de diretrizes específicas para enfrentar as desigualdades socioambientais evidencia uma lacuna significativa em sua abordagem (ONU, 1992).

A Agenda 2030 (2015) reforça o compromisso internacional com a sustentabilidade, especialmente por meio do ODS 11, que visa tornar as cidades mais inclusivas e resilientes.

Entretanto, sua abordagem universalista limita a aplicação efetiva em países marcados por profundas desigualdades territoriais, como o Brasil. A análise documental revela que, embora o ODS 11 dialogue diretamente com a necessidade de justiça ambiental, a falta de estratégias específicas para enfrentar o racismo ambiental compromete a eficácia de sua implementação (ONU, 2015). Por outro lado, movimentos sociais e governos locais têm mobilizado o ODS 11 como uma ferramenta de reivindicação por cidades mais justas, demonstrando que sua incorporação pode ocorrer de forma mais direcionada por meio de pressões políticas e participação comunitária (Maricato, 2011; Fernandes, 2005).

O Acordo de Paris (2016) estabelece uma estrutura global para a mitigação das mudanças climáticas e a adaptação a seus impactos, destacando a necessidade de justiça climática e cooperação internacional. No entanto, a análise documental revela que, apesar de reconhecer a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento, o acordo não contempla de forma detalhada as desigualdades socioambientais internas a cada país (ONU, 2016). Essa lacuna resulta na dificuldade de traduzir os compromissos climáticos globais em políticas nacionais que considerem as populações mais afetadas pelos impactos ambientais e pelo racismo ambiental. Ainda assim, movimentos sociais têm se apropriado das diretrizes do Acordo de Paris para exigir maior responsabilização dos países desenvolvidos e políticas locais voltadas à resiliência urbana (ONU, 2015; Friendly, 2019).

A análise das diretrizes internacionais revela, portanto, uma abordagem que enfatiza a justiça ambiental e o desenvolvimento sustentável, mas sem um reconhecimento explícito das desigualdades raciais e ambientais. A ausência do conceito de racismo ambiental nos textos analisados reflete a predominância de um discurso que trata a justiça climática e urbana de maneira generalista, desconsiderando as especificidades da segregação territorial e da exclusão de grupos racializados. Ainda que esses documentos tenham sido utilizados como base para mobilizações locais e políticas mais inclusivas, a necessidade de adaptações nacionais e de um maior direcionamento para populações vulneráveis permanece um desafio para sua plena efetivação.

### **c) Diretriz Nacional**

Os Cadernos ODS - ODS 11 (2024) analisam a implementação das metas de sustentabilidade urbana no Brasil, destacando desigualdades socioespaciais e desafios na promoção de cidades inclusivas. A análise documental evidencia que, embora o relatório reconheça a vulnerabilidade de populações periféricas frente às mudanças climáticas e à

precarização urbana, ele não menciona explicitamente o racismo ambiental como um fator estruturante dessas desigualdades (IPEA, 2024, p. 9).

O documento aponta que comunidades racializadas e de baixa renda estão mais expostas a eventos climáticos extremos, como enchentes e ilhas de calor, devido à ocupação de áreas de risco e à falta de infraestrutura adequada (IPEA, 2024, p. 12). No entanto, a abordagem adotada pelo relatório trata essa questão de forma ampla, inserindo-a no escopo da justiça ambiental, sem reconhecer o caráter racializado das desigualdades urbanas. Esse apagamento conceitual limita a capacidade do documento de fornecer diretrizes específicas para enfrentar os impactos do racismo ambiental nas cidades brasileiras.

Além disso, o relatório reforça a importância da resiliência climática e da ampliação de políticas habitacionais e de mobilidade urbana para mitigar os impactos das desigualdades territoriais. No entanto, a implementação dessas medidas ainda enfrenta desafios estruturais, como a fragmentação das políticas públicas e a dificuldade de articulação entre governos locais e nacionais (IPEA, 2024, p. 16).

A ausência de uma abordagem interseccional que contemple o racismo ambiental como categoria analítica reduz o potencial do documento em propor soluções eficazes para combater as desigualdades socioambientais que atingem populações negras e periféricas.

#### **d) Produção Normativa Internacional**

A Nova Agenda Urbana (2016) destaca a importância da equidade e da inclusão social no desenvolvimento urbano, reconhecendo que populações vulneráveis sofrem impactos desproporcionais das crises ambientais e urbanas (ONU, 2016, p. 3). Entretanto, o documento trata essas desigualdades de forma generalista, sem abordar explicitamente as intersecções entre raça e meio ambiente. Essa ausência reflete um padrão recorrente em normativas internacionais, que evitam nomear o racismo ambiental como um fator estrutural das desigualdades urbanas.

O Documento Político: Direito à Cidade e às Cidades Para Todos (2016) aprofunda o debate sobre a necessidade de cidades inclusivas e orientadas para o interesse público, enfatizando o direito coletivo ao espaço urbano (Habitat III, 2016, p. 4). O documento destaca o impacto da especulação imobiliária e da segregação territorial na exclusão social, mas, assim como a Nova Agenda Urbana, não articula diretamente a questão do racismo ambiental. Apesar disso, reconhece a importância da participação ativa de comunidades marginalizadas na governança urbana, o que pode ser um instrumento relevante para enfrentar desigualdades



socioambientais (Habitat III, 2016, p. 7).

A ausência do conceito de racismo ambiental nesses documentos revela uma lacuna importante nas diretrizes globais voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável. Embora ofereçam caminhos para fortalecer a justiça social e ambiental, sua aplicação no contexto brasileiro esbarra na falta de um reconhecimento explícito das desigualdades raciais nas dinâmicas ambientais e urbanas. Essa omissão limita a efetividade das políticas públicas, tornando necessário um esforço adicional para adaptar essas diretrizes à realidade das cidades brasileiras e garantir que os grupos mais vulneráveis não sejam apenas mencionados, mas efetivamente priorizados.

#### **e) Relatórios Técnicos**

O Relatório do IPCC (2021) destaca que as comunidades mais vulneráveis estão mais expostas a desastres climáticos, como enchentes e ondas de calor, e enfrentam barreiras institucionais para acessar infraestrutura resiliente e políticas de adaptação (IPCC, 2023, p. 19-22). No entanto, o documento adota uma abordagem generalista sobre justiça climática, sem mencionar diretamente o racismo ambiental como um fator estruturante das desigualdades territoriais.

O Relatório das Cidades do Mundo: Ação Climática (2024) reforça essa perspectiva ao demonstrar que as populações periféricas, especialmente aquelas em assentamentos informais, são as mais impactadas pelos efeitos das mudanças climáticas, uma vez que vivem em áreas sem infraestrutura adequada e estão mais expostas a riscos ambientais (ONU-Habitat, 2024, p. 8).

O documento enfatiza a necessidade de incorporar justiça climática nas políticas urbanas, mas, assim como o relatório do IPCC, não nomeia explicitamente o racismo ambiental, limitando sua abordagem a uma ótica de vulnerabilidade genérica. A ausência dessa especificidade no diagnóstico impede que as políticas formuladas a partir desses relatórios sejam direcionadas a reparar desigualdades históricas.

### **5.1.2. Mudanças Climáticas**

As mudanças climáticas representam um dos maiores desafios contemporâneos, com impactos que afetam de maneira desigual diferentes grupos sociais e territoriais. Embora tenham um caráter global, seus efeitos são mais severos para populações vulneráveis, que vivem em territórios precarizados e já enfrentam exclusões socioeconômicas e ambientais

(Teixeira e Amorim, 2022).

No Brasil, essa dinâmica se reflete na exposição desproporcional de comunidades racializadas a desastres ambientais, resultado de um histórico de urbanização excludente e da ausência de políticas públicas externas à adaptação climática (Menezes e Johas, 2024).

A seguir, serão analisados documentos normativos, diretrizes internacionais e relatórios técnicos para verificar como as mudanças climáticas são abordadas nesses marcos regulatórios e quais lacunas persistem na formulação de políticas públicas para mitigação e adaptação aos seus impactos.

#### **a) Normas Jurídicas**

A Constituição Federal de 1988 estabelece a proteção ao meio ambiente como direito fundamental, determinando no artigo 225 que cabe ao poder público e à coletividade preservá-lo para as gerações futuras. No entanto, embora reconheça a importância da sustentabilidade, a Constituição não menciona explicitamente as mudanças climáticas, tratando o meio ambiente de forma ampla e sem vinculação direta com as emergências climáticas contemporâneas (Fernandes, 2011).

Além disso, o artigo 182, ao comércio o planejamento urbano, não incorpora diretrizes específicas para adaptação climática, o que reflete uma lacuna na articulação entre política urbana e crise climática (Friendly, 2019).

A seu turno, o Estatuto da Cidade (2001) avançou na regulamentação da política urbana ao prever instrumentos como os planos diretores e o IPTU progressivo, buscando garantir a função social da propriedade. Entretanto, apesar de promover diretrizes para um planejamento urbano sustentável, o Estatuto não vincula explicitamente a política urbana à necessidade de mitigação e adaptação às mudanças climáticas (Fernandes, 2011). A ausência de diretrizes específicas sobre riscos climáticos e resiliência urbana limita sua efetividade diante do agravamento da crise ambiental, evidenciando a necessidade de atualizações normativas para integrar a questão climática ao ordenamento territorial.

A análise desses dois marcos normativos revela que, apesar de sua importância para a estruturação da política ambiental e urbana no Brasil, ambos carecem de abordagens específicas para o enfrentamento das mudanças climáticas.

#### **b) Diretrizes Internacionais**

Os documentos internacionais analisados consolidam a necessidade de enfrentamento

das mudanças climáticas por meio da governança global e da articulação entre desenvolvimento sustentável e justiça climática.

A Agenda 21 (1992) destaca a importância da integração entre planejamento urbano e gestão ambiental, mas sua abordagem generalista dificulta a adaptação às realidades locais e pouco avança em estratégias específicas para populações vulneráveis (Friendly, 2019).

A Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas (1992), por sua vez, reconhece os impactos diferenciados das mudanças climáticas em países em desenvolvimento, mas não avança em mecanismos concretos para mitigar os efeitos socioambientais desproporcionais sobre comunidades marginalizadas.

No que se refere a Agenda 2030 (2015), propõe um compromisso global com o desenvolvimento sustentável e traz o ODS 11 como eixo central para cidades resilientes. No entanto, sua aplicação no Brasil ainda enfrenta desafios, especialmente na incorporação da vulnerabilidade socioespacial como critério para políticas climáticas (Maricato, 2011). Já o Acordo de Paris (2016) estabelece compromissos de mitigação e adaptação, mas a lacuna entre os objetivos globais e as ações locais ainda se apresenta como um obstáculo para políticas climáticas eficazes em territórios urbanos periféricos (ONU, 2015).

A análise revela que, embora esses documentos enfatizem a necessidade de ações coordenadas, há uma desconexão entre os compromissos globais e a implementação efetiva em contextos de desigualdade socioambiental. As diretrizes adotam uma perspectiva ampla sobre mudanças climáticas, sem abordar de forma específica os impactos desiguais nos territórios urbanos, o que reforça a urgência de políticas mais alinhadas às realidades locais.

### **c) Dimensão 3: Diretriz Nacional**

Os Cadernos ODS - ODS 11 (2024) reconhecem as mudanças climáticas como um dos principais desafios urbanos, enfatizando a necessidade de políticas de adaptação e mitigação. O documento destaca que a urbanização desordenada e a ocupação de áreas de risco ampliam a vulnerabilidade climática das populações mais pobres, que sofrem desproporcionalmente com enchentes, ondas de calor e insegurança hídrica (IPEA, 2024, p. 9). A ênfase na resiliência urbana e na infraestrutura adaptada demonstra uma tentativa de integrar a questão climática ao planejamento urbano, mas sem aprofundar os impactos específicos sobre grupos racializados e periféricos.

A lacuna na conexão entre justiça climática e justiça social é evidente, pois embora haja reconhecimento dos impactos climáticos desiguais, as estratégias sugeridas não enfrentam diretamente as barreiras estruturais que perpetuam essas desigualdades. A análise evidencia

que, embora o documento reconheça os desafios climáticos urbanos, ele trata a questão de maneira ampla, sem estabelecer mecanismos específicos para garantir que as políticas climáticas reduzam desigualdades socioambientais preexistentes.

#### **d) Dimensão 4: Produção Normativa Internacional**

Os documentos analisados reforçam a centralidade das cidades no enfrentamento das mudanças climáticas, destacando a necessidade de integração entre planejamento urbano e justiça ambiental. A Nova Agenda Urbana (2016) enfatiza a resiliência climática e a sustentabilidade como pilares para o desenvolvimento urbano, reconhecendo que áreas urbanas concentram riscos ambientais significativos. O documento propõe uma abordagem integrada que vincula políticas de mitigação e adaptação climática à redução das desigualdades socioespaciais, mas enfrenta dificuldades na aplicação prática, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais como o Brasil (ONU, 2016, p. 5).

Já o Documento Político: Direito à Cidade e às Cidades Para Todos (2016) reforça a necessidade de justiça climática, apontando a distribuição desigual dos impactos ambientais como um dos principais desafios para a equidade urbana. O texto destaca a importância da participação social e da governança inclusiva na formulação de políticas ambientais, reconhecendo o direito à cidade como instrumento essencial para a construção de territórios resilientes. Contudo, há uma lacuna na operacionalização dessas diretrizes, já que o documento não estabelece mecanismos concretos para implementação em realidades urbanas diversas, o que limita sua efetividade como instrumento de transformação climática (Habitat III, 2016, p. 7).

Apesar de abordarem a relação entre mudanças climáticas e justiça social, ambos os documentos mantêm um discurso generalista, sem incorporar plenamente as especificidades dos impactos climáticos em comunidades marginalizadas. A ausência de diretrizes vinculantes e a dependência da adesão voluntária dos governos locais reduzem a aplicabilidade dessas propostas, evidenciando a necessidade de estratégias mais direcionadas para enfrentar os desafios climáticos em países periféricos (ONU, 2016, p. 12).

#### **e) Dimensão 5: Relatórios Técnicos**

Os relatórios técnicos analisados reforçam a centralidade das cidades na mitigação e adaptação às mudanças climáticas. O Relatório do IPCC (2023) destaca que as populações urbanas mais vulneráveis enfrentam riscos crescentes devido ao aumento da temperatura

global, eventos climáticos extremos e degradação ambiental. Ele enfatiza que a desigualdade na distribuição de impactos climáticos está diretamente ligada a padrões históricos de ocupação territorial, tornando necessária a adoção de políticas urbanas que integrem resiliência climática e justiça social (IPCC, 2023, p. 19-24).

O Relatório das Cidades do Mundo: Ação Climática (2024) complementa essa análise ao associar a urbanização desordenada ao agravamento das emissões de carbono e à vulnerabilidade climática. O documento destaca que 70% das emissões globais de CO<sub>2</sub> são geradas em cidades, muitas delas sem infraestrutura adequada para mitigar os efeitos das mudanças climáticas (ONU-Habitat, 2024, p. 4).

No entanto, embora reconheça a necessidade de integração entre políticas climáticas e planejamento urbano, o relatório apresenta limitações ao tratar a vulnerabilidade social apenas de forma genérica, sem destacar populações mais afetadas, como comunidades racializadas e periféricas.

A ausência de um enfoque mais explícito na interseção entre mudanças climáticas e desigualdade socioambiental demonstra uma lacuna crítica nos relatórios técnicos. Ainda que tragam recomendações relevantes para ação climática em áreas urbanas, a falta de menção direta às desigualdades raciais e sociais enfraquece a construção de políticas mais equitativas e eficazes. A análise evidencia a necessidade de um planejamento climático que não apenas reconheça os impactos desiguais, mas que priorize soluções baseadas na equidade ambiental e na inclusão social (IPCC, 2023, p. 22; ONU-Habitat, 2024, p. 12).

### **5.1.3. Direito à Cidade**

O direito à cidade é um conceito que busca garantir o acesso equitativo a bens e serviços urbanos, permitindo que todos os habitantes usufruam dos espaços urbanos de maneira justa e democrática. No Brasil, sua efetivação ainda enfrenta desafios estruturais, especialmente no que diz respeito à distribuição desigual da infraestrutura e dos serviços essenciais, como habitação, transporte e saneamento (Lefebvre, 1968; Santos, 2003).

A segregação espacial e a exclusão social continuam a restringir esse direito, reforçando desigualdades históricas que afetam principalmente populações racializadas e de baixa renda. Instrumentos normativos e diretrizes internacionais reconhecem a importância desse direito, mas sua implementação ainda esbarra em lacunas institucionais e políticas públicas insuficientes para enfrentar essas desigualdades (ONU-Habitat, 2016).

A seguir, serão analisados documentos normativos, diretrizes internacionais e relatórios técnicos para examinar como o direito à cidade é tratado nesses marcos regulatórios e quais os

desafios persistentes para sua consolidação.

#### **a) Dimensão 1: Normas Jurídicas**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um marco para a política urbana ao incluir, pela primeira vez, dispositivos específicos voltados ao ordenamento das cidades. Os artigos 182 e 183 definem a função social da propriedade e conferem aos municípios a competência para planejar o desenvolvimento urbano por meio dos planos diretores. No entanto, a implementação desses dispositivos enfrenta barreiras estruturais, uma vez que interesses econômicos frequentemente se sobrepõem às diretrizes constitucionais, limitando a efetivação do direito à cidade, especialmente para populações marginalizadas (Friendly, 2019; Fernandes, 2003).

O Estatuto da Cidade (2001) regulamentou esses princípios constitucionais, criando mecanismos como o IPTU progressivo e a desapropriação para fins sociais. Embora tenha representado um avanço na política urbana, sua aplicação prática tem sido desigual. Movimentos sociais utilizam os instrumentos previstos para reivindicar direitos, mas enfrentam resistência institucional, o que perpetua desigualdades no acesso à terra e à moradia digna (Fernandes, 2011; Tonella, 2013). Além disso, apesar de enfatizar a gestão democrática das cidades, o Estatuto não aborda de forma explícita as desigualdades raciais e sociais na distribuição do espaço urbano.

A análise desses marcos normativos evidencia um paradoxo: apesar de estabelecerem diretrizes para garantir o direito à cidade, sua efetivação esbarra na resistência de setores privilegiados e na falta de vontade política. Enquanto a Constituição e o Estatuto consolidam princípios fundamentais, sua aplicação ainda depende de articulação social e política para superar as barreiras históricas que restringem o acesso equitativo à cidade (Maricato, 2001; Friendly, 2019).

#### **b) Dimensão 2: Diretrizes Internacionais**

Os documentos internacionais analisados reforçam a importância do direito à cidade como princípio estruturante das políticas urbanas globais. A Agenda 21 (1992) e a Agenda 2030 (2015) destacam a necessidade de promover cidades sustentáveis e inclusivas, mas sua abordagem se mantém genérica, sem aprofundar a dimensão social e política desse direito. O ODS 11, inserido na Agenda 2030, reafirma a necessidade de tornar as cidades acessíveis, resilientes e seguras, porém sem explicitar os mecanismos para enfrentar as desigualdades socioespaciais (ONU, 2015).

A Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas (1992) e o Acordo de Paris (2016) estabelecem compromissos ambientais que afetam diretamente a vida urbana, mas tratam a cidade como um espaço técnico de mitigação e adaptação climática, sem abordar sua função como espaço de justiça social e acesso equitativo a direitos urbanos (ONU, 2016). Essa perspectiva ambientalista pode enfraquecer o potencial transformador do direito à cidade ao dissociá-lo das políticas de redistribuição de terras, acesso à moradia e combate à exclusão urbana.

Embora esses documentos tragam diretrizes relevantes para o planejamento urbano sustentável, há uma lacuna na forma como estruturam a implementação do direito à cidade no nível local. A ausência de mecanismos concretos para garantir participação social e equidade na ocupação dos territórios urbanos evidencia a necessidade de complementação por políticas nacionais e locais mais voltadas para a realidade de cada país (Huchzermeyer, 2018).

### **c) Dimensão 3: Diretriz Nacional**

Os Cadernos ODS - ODS 11 (2024) apresentam uma avaliação sobre o progresso das políticas urbanas no Brasil e sua relação com os compromissos da Agenda 2030. O documento reconhece a persistência de desigualdades socioespaciais, evidenciadas na ocupação precária de territórios urbanos e na falta de acesso a serviços essenciais, como moradia e transporte público.

Apesar do reconhecimento da necessidade de planejamento urbano inclusivo, os Cadernos não avançam em diretrizes concretas para operacionalizar o direito à cidade dentro de políticas nacionais, mantendo uma abordagem generalista que não trata diretamente da redistribuição do espaço urbano e da democratização da moradia (IPEA, 2024).

A conexão entre justiça social e direito à cidade aparece em pontos específicos do documento, especialmente no reconhecimento da carência de infraestrutura nas periferias e no impacto desproporcional da ausência de políticas públicas sobre populações historicamente marginalizadas. No entanto, a abordagem fragmentada do tema limita a efetividade das diretrizes apresentadas. A falta de mecanismos específicos para enfrentar a especulação imobiliária e a gentrificação urbana demonstra uma lacuna no alinhamento entre o discurso internacional do ODS 11 e sua implementação prática no Brasil.

### **d) Dimensão 4: Produção Normativa Internacional**

Os documentos analisados reforçam o direito à cidade como princípio fundamental,

mas sua efetivação ainda enfrenta desafios estruturais. A Nova Agenda Urbana (2016) destaca a importância da governança participativa e da inclusão social, mas não detalha mecanismos específicos para garantir a distribuição equitativa do espaço urbano, o que limita sua aplicação prática em contextos de alta desigualdade (ONU-Habitat, 2016). Da mesma forma, enfatiza a necessidade de habitação acessível e infraestrutura sustentável, mas carece de estratégias concretas para reverter os impactos da especulação imobiliária e do deslocamento forçado de populações vulneráveis.

O Documento Político: Direito à Cidade e às Cidades Para Todos (2016) amplia a discussão sobre a centralidade da justiça social no desenvolvimento urbano, destacando a necessidade de integrar políticas ambientais e sociais. No entanto, embora reconheça a exclusão territorial como um obstáculo à democratização do espaço urbano, a análise demonstra que não há um direcionamento específico sobre a operacionalização desse direito em cenários marcados por desigualdade racial e econômica (UCLG, 2016).

A ausência de diretrizes vinculantes nos documentos limita seu impacto na formulação de políticas públicas, tornando seu alcance dependente da interpretação e implementação por parte dos Estados. Além disso, a lacuna em relação a mecanismos de monitoramento e responsabilização impede que essas normativas avancem de forma eficaz na construção de cidades mais equitativas. A falta de articulação entre os princípios estabelecidos e a realidade das cidades reforça a necessidade de estratégias mais integradas, que garantam o direito à cidade como um compromisso efetivo e não apenas como um conceito normativo.

#### **e) Dimensão 5: Relatórios Técnicos**

Os relatórios técnicos analisados evidenciam a interseção entre mudanças climáticas, planejamento urbano e direito à cidade. O Relatório do IPCC (2023) aponta que as cidades são epicentros das emissões de carbono e, ao mesmo tempo, locais de maior vulnerabilidade climática. Embora destaque a importância de políticas urbanas sustentáveis, o relatório não aborda diretamente a relação entre desigualdade socioespacial e direito à cidade, limitando-se a indicar que populações mais vulneráveis enfrentam impactos desproporcionais (IPCC, 2023, p. 22).

O Relatório das Cidades do Mundo: Ação Climática (2024) reforça a centralidade das cidades na mitigação das mudanças climáticas e na formulação de políticas resilientes. O documento sugere estratégias como transporte sustentável, infraestrutura verde e planejamento urbano inclusivo, mas reconhece que sua implementação é desigual e depende de fatores políticos e econômicos (ONU-Habitat, 2024, p. 8). Embora enfatize a necessidade de integrar



justiça social às estratégias climáticas, o relatório não avança na formulação de políticas que efetivamente garantam o direito à cidade para populações marginalizadas.

A análise desses documentos revela que, apesar de apresentarem diretrizes importantes para adaptação e mitigação climática, eles não incorporam plenamente a perspectiva do direito à cidade como um componente essencial da justiça socioambiental. A ausência de mecanismos específicos voltados à redução das desigualdades territoriais limita o potencial de transformação dessas políticas e reforça a necessidade de uma abordagem mais integrada entre governança climática e inclusão urbana (ONU-Habitat, 2024, p. 12).

#### **5.1.4. Aplicabilidade no Brasil**

A análise dos documentos revela que a aplicabilidade das diretrizes normativas e regulatórias no Brasil enfrenta desafios estruturais que limitam a concretização do direito à cidade e a mitigação dos impactos do racismo ambiental e das mudanças climáticas.

Embora os textos normativos, como a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, estabeleçam princípios fundamentais para a gestão urbana inclusiva, a implementação dessas diretrizes esbarra em desigualdades históricas, resistência política e na fragmentação das políticas públicas.

Relatórios como o do IPCC (2023) e os Cadernos ODS – ODS 11 (2024) demonstram que as populações periféricas continuam sendo as mais vulneráveis aos impactos climáticos, enquanto as políticas de adaptação urbana avançam de forma desigual, sem integração entre os diferentes níveis de governo e com pouca participação social efetiva.

Apesar da incorporação de compromissos globais, como a Agenda 2030 e o Acordo de Paris, os documentos específicos indicam que a transposição desses marcos para a realidade brasileira ocorre de maneira fragmentada, com esforços isolados e sem estratégias coerentes de governança climática e urbana. A Nova Agenda Urbana e o Documento Político: Direito à Cidade e Cidades Para Todos reforçam a necessidade de articulação entre sustentabilidade e equidade social, mas apontam que, na prática, os mecanismos de planejamento urbano nem sempre incorporam esses princípios.

Relatórios técnicos, como o das Cidades do Mundo – Ação Climática (2024), alertam que as cidades brasileiras seguem como epicentros da desigualdade ambiental, com padrões de urbanização que acentuam a segregação espacial e a vulnerabilidade climática, em contraste com as diretrizes que preconizam cidades resilientes e inclusivas.

As lacunas entre os marcos normativos e sua aplicação efetiva demonstram que, embora

exista um arcabouço legal e político que afirme a importância da justiça ambiental e urbana, sua operacionalização ainda é insuficiente para enfrentar uma estrutura histórica de exclusão socioespacial. A função social da propriedade, prevista no Estatuto da Cidade, segue sendo aplicada de forma limitada, e políticas de regularização fundiária e adaptação climática desafios institucionais e econômicos.

A análise documental reforça que a superação dessas barreiras exige não apenas avanços regulatórios, mas sobretudo uma mudança na forma como as cidades são planejadas e geridas, colocando a justiça social e ambiental no centro das decisões e institucionais.

## **5.2.Resultados da Análise**

A análise documental realizada nesta pesquisa revela as complexas inter-relações entre racismo ambiental, direito à cidade e mudanças climáticas, estruturando uma compreensão crítica das desigualdades urbanas, especialmente no Brasil. Por meio da avaliação de documentos normativos, diretrizes internacionais e relatórios técnicos, foi possível identificar como esses instrumentos dialogam entre si, ao mesmo tempo em que evidenciam lacunas e desafios para a efetivação de políticas públicas inclusivas e sustentáveis.

Para complementar e sintetizar os resultados, foi elaborado um gráfico de radar, que permite visualizar a avaliação dos documentos analisados com base em quatro critérios: Justiça Ambiental<sup>9</sup>, Mudanças Climáticas, Direito à Cidade e Racismo Ambiental no Contexto Brasileiro.

Este recurso visual permite comparar as contribuições de diferentes documentos analisados em relação a critérios específicos, destacando suas inter-relações e evidenciando lacunas ou potencialidades de cada instrumento normativo e técnico.

Quatro critérios (temas) foram definidos com base nos objetivos da pesquisa e na estrutura das análises realizadas:

- (i) Racismo Ambiental: Avalia se o documento reconhece ou trata da desigualdade racial na distribuição dos impactos ambientais e urbanos.
- (ii) Mudanças Climáticas: Mede a contribuição do documento para a mitigação dos impactos climáticos e a adaptação às mudanças.
- (iii) Direito à Cidade: Analisa a conexão do documento com temas centrais como acesso à moradia, transporte público e infraestrutura inclusiva.
- (iv) Aplicabilidade Prática no Brasil: Verifica o alinhamento do

documento com a realidade socioeconômica e urbana brasileira, avaliando sua viabilidade prática.

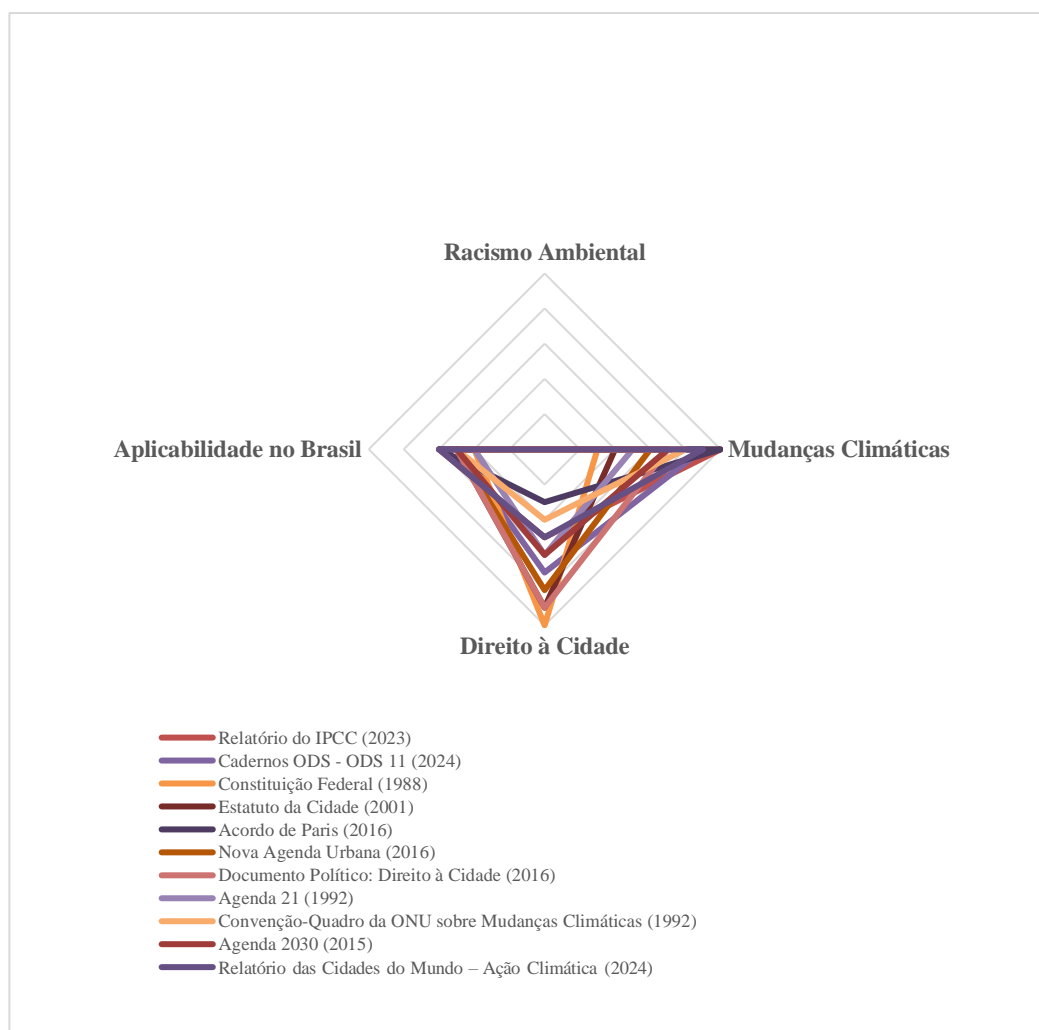
Aqui está a versão revisada com a descrição mais sucinta, mantendo a coerência com os demais critérios:

Cada documento foi avaliado de acordo com os critérios definidos, utilizando uma escala de 0 a 10:

- **0:** Indica nenhuma aderência ao critério/tema
- **1:** Indica que o documento possui baixa contribuição para o critério.
- **5:** Representa uma contribuição intermediária, com abordagens tangenciais ou limitadas.
- **10:** Reflete uma contribuição significativa, com ênfase clara no critério avaliado.

Essas notas foram atribuídas com base nas análises qualitativas realizadas ao longo do estudo, considerando o conteúdo textual de cada documento e seu impacto em termos normativos, técnicos ou conceituais.

Gráfico 9: Análise documental por critério/tema



Fonte: Elaboração própria, 2024

O gráfico de radar evidencia um resultado central desta pesquisa: o termo "racismo ambiental" não aparece em nenhum dos documentos analisados. Essa ausência não é um mero detalhe, mas sim um indicativo de como a desigualdade racial na distribuição dos impactos ambientais e urbanos segue invisibilizada nos principais marcos normativos e diretrizes internacionais.

Ainda que as normativas abordem desigualdades socioeconômicas e vulnerabilidades ambientais, elas fazem isso de forma genérica, sem considerar o recorte racial como um elemento estruturante da exclusão urbana. Isso demonstra que, do ponto de vista regulatório, a questão racial permanece ausente das agendas de justiça climática e urbana, o que limita a formulação de políticas eficazes para enfrentar esse problema.

Por outro lado, o gráfico também revela que mudanças climáticas e direito à cidade são temas amplamente contemplados nos documentos, mas tratados de maneira fragmentada. A intersecção entre esses dois eixos é reconhecida em normativas que abordam desenvolvimento

sustentável, urbanização e gestão do território, mas a implementação dessas diretrizes enfrenta obstáculos estruturais, como resistência política e falta de mecanismos concretos para garantir sua efetividade. O direito à cidade, por exemplo, está presente nos textos normativos, mas sua aplicação prática é limitada, especialmente no que diz respeito à regularização fundiária e à distribuição equitativa dos recursos urbanos.

A análise documental também demonstra que a aplicabilidade prática no Brasil segue sendo um desafio, mesmo nos documentos que apresentam diretrizes avançadas sobre urbanização sustentável e justiça ambiental. Embora existam compromissos formais para garantir cidades mais resilientes e inclusivas, a ausência de integração entre as normativas e a realidade social faz com que esses avanços normativos se restrinjam ao plano discursivo, sem impacto significativo na mitigação das desigualdades socioambientais. A falta de políticas urbanas integradas, aliada à ausência de um reconhecimento explícito do racismo ambiental, reforça a necessidade de ações coordenadas que articulem o direito à cidade com estratégias concretas de justiça ambiental e climática.

Dessa forma, os resultados apontam que, enquanto mudanças climáticas e direito à cidade aparecem como eixos estruturantes das normativas, a dimensão racial segue negligenciada, mesmo em documentos que tratam diretamente das vulnerabilidades socioambientais. Esse apagamento normativo confirma que o racismo ambiental ainda não é tratado como um problema institucional e regulatório, o que compromete a efetividade das políticas públicas voltadas à mitigação dos impactos climáticos e à promoção da equidade urbana.

## 6. CONCLUSÃO

O objetivo central desta pesquisa foi investigar as interações entre racismo ambiental, direito à cidade e mudanças climáticas no contexto urbano brasileiro, analisando como essas dinâmicas influenciam as desigualdades socioespaciais e avaliando o potencial dos instrumentos normativos e das políticas públicas na construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis. A pesquisa combinou análise teórica, documental e discursiva para compreender como essas questões são abordadas nos marcos regulatórios nacionais e internacionais e quais são os desafios para sua efetivação na realidade brasileira.

Em relação ao primeiro objetivo específico, que buscava analisar a evolução conceitual e os desafios do direito à cidade no Brasil, a pesquisa demonstrou que, embora o conceito esteja consolidado em normativas como o Estatuto da Cidade (2001), sua implementação ainda enfrenta barreiras políticas e estruturais. A regularização fundiária, a função social da propriedade e o acesso equitativo à infraestrutura urbana continuam sendo desafios centrais, demonstrando que a efetivação desse direito ocorre de maneira desigual e fragmentada.

O segundo objetivo específico, voltado para a exploração do conceito de racismo ambiental e sua relação com as desigualdades socioespaciais, revelou um dos principais achados da pesquisa: nenhum dos documentos analisados menciona explicitamente o termo “*racismo ambiental*”. Essa ausência evidencia uma lacuna regulatória e conceitual na formulação de políticas públicas, reforçando que a desigualdade racial na distribuição dos impactos ambientais e urbanos segue invisibilizada nos marcos normativos. Mesmo em documentos que tratam de justiça ambiental e vulnerabilidade socioeconômica, a dimensão racial não é abordada como fator estruturante dessas desigualdades.

O terceiro objetivo específico, que investigou o papel do direito à cidade como ferramenta normativa para enfrentar o racismo ambiental, demonstrou que, apesar do reconhecimento formal do direito à cidade, sua aplicabilidade prática não considera as desigualdades raciais como um fator central. A análise documental apontou que as políticas urbanas existentes carecem de diretrizes que integrem a dimensão racial à gestão do território, o que dificulta a formulação de estratégias eficazes para reduzir a exclusão urbana e ambiental de grupos marginalizados.

Por fim, o quarto objetivo específico, que buscou examinar como racismo ambiental, direito à cidade e mudanças climáticas se articulam na perpetuação das desigualdades urbanas, foi respondido pela análise dos documentos técnicos e normativos. Os resultados indicaram

que, enquanto as mudanças climáticas e o direito à cidade são amplamente contemplados, sua interseção não é abordada de maneira integrada, e a perspectiva racial segue ausente.

O gráfico de radar evidenciou que a aplicabilidade dessas normativas no Brasil ainda é fragmentada, comprometendo a implementação de políticas públicas eficazes e reforçando a necessidade de uma governança que priorize a justiça social e ambiental.

Dessa forma, esta pesquisa reafirma a necessidade de integrar uma abordagem interseccional na formulação de políticas públicas urbanas e ambientais. O reconhecimento do racismo ambiental como um fenômeno estruturante das desigualdades territoriais é essencial para garantir que as estratégias de mitigação climática e de desenvolvimento sustentável sejam efetivas para todas as populações.

A superação dessas barreiras exige uma governança comprometida com justiça social e ambiental, capaz de articular os instrumentos normativos existentes com ações concretas de transformação da realidade urbana. As cidades, apesar de suas desigualdades históricas, também podem ser espaços de resistência e inovação, onde a justiça climática e o direito à cidade se tornam ferramentas para a construção de um futuro mais equitativo e sustentável.

## 7. NOTAS

1. DI BITETTI, M.S. and FERRERAS, J.A. Publish (in English) or perish: **The effect on citation rate of using languages other than English in scientific publications**. *Ambio*.2016, pp. 1-7. DOI: 10.1007/s13280-016-0820-7
2. MENEGHINI, R., PACKER, A.L. and NASSI-CALO, L. **Articles by Latin American authors in prestigious journals have fewer citations**. *PLoS ONE*. 2008, vol. 3, nº 11, e3804. DOI: 10.1371/journal.pone.0003804
3. **Gender in the Global Research Landscape** [online]. Elsevier. 2020 [acesso em 05 abril 2024]. Available from: <https://www.elsevier.com/pt-br/connect/elseviers-reports-on-gender-in-research>

## 8. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

2003. Del Código Civii al Estatuto de la Ciudad: Algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil.
2011. Implementing the urban reform agenda in Brazil: Possibilities, challenges, and lessons.
- Almeida Filho, J. (2022). Understanding approaches in urban planning for alleviating disaster impacts.
- Almeida, S. L. de. (2020). *Racismo estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro; Editora Jandaíra.
- Amorim, M. C. C. (2010). Climatologia e gestão do espaço urbano. *Mercator*, 9, 71–90.
- Andrade, L. F. S., & De Brito, M. J. (2021). Urban policies and urban expansion of Lavras- MG: The right to city in dispute. *Revista Direito da Cidade*, 13(3). <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.46096>
- Arantes, O. (1998). O caráter da política urbana na Constituição de 1988. In E. Maricato (Org.), *A produção capitalista da cidade no Brasil contemporâneo* (pp. 9–30). Editora Hucitec.
- Azevedo, L. (2019, maio 27). A história da urbanização brasileira. WRI Brasil, Porto Alegre/RS. Programa de Cidades. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/historia-da-urbanizacao-brasileira#>. Acesso em 17 de novembro de 2024.
- Bachelet, M. (2021). Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible 2021 – Cuarta Reunión del Foro-Reunión Virtual, 15 a 18 de março. Disponível em: <https://foroalc2030.cepal.org/2021/es>. Acesso em 22 de dezembro de 2022.



- Bauman, Z. (2016). *Extranños llamando a la puerta*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós.
- Benetti, P. (2020). *Desafios para o projeto urbano, metodologia e conceitos: A necessária constituição de um sujeito*. Rio de Janeiro: Rio Books.
- Benevolo, L. (2019). *História da cidade* (7. ed.). São Paulo: Perspectiva.
- Birkholz, L. B. (1983). Evolução do conceito de planejamento territorial. In G. Bruna (Org.), *Questões de organização do espaço regional* (pp. 77–90). São Paulo: Nobel, EDUSP.
- Bourdieu, P. (1996). *Razões práticas: Sobre a teoria da ação*. Campinas: Editora Papirus.
- Bourdieu, P. (1997). Efeitos do lugar. In P. Bourdieu (Coord.), *A miséria do mundo* (pp. 159–166). Petrópolis: Vozes.
- Brasil, Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática. (2024, novembro 13). *Histórico ODS*. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/informacoes-ambientais/historico-ods>. Acesso em 18 de novembro de 2024.
- Bucci, M. P. D. (2001). A Comissão Bruntland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. In C. Derani & J. A. F. Costa (Orgs.), *Direito ambiental internacional* (pp. 125–139). Editora Universitária Leopoldianum.
- Bullard, R. (1994). *Dumping in Dixie: Race, class, and environmental quality*. Westview Press.
- Bullard, R. D. (2000). *Dumping in Dixie: Race, class, and environmental quality*. Boulder: Westview Press.
- Bullard, R. D. (2004). Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. In H. Acselrad, S. Herculano, & J. A. Pádua (Eds.), *Justiça ambiental e cidadania* (pp. 40–68). Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Bullard, R. D. (2005). Ética e racismo ambiental. *Revista Eco 21*, 15(98), 45–58. Disponível em: [https://www.ambientebrasil.com.br/etica\\_e\\_racismo\\_ambiental](https://www.ambientebrasil.com.br/etica_e_racismo_ambiental). Acesso em 13 de novembro de 2024.
- Câmara, R. H. (2013). Análise de conteúdo: Da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. *Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia*, 6(2), 179–191. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S198382202013000200003&lng=pt&nrm=isso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198382202013000200003&lng=pt&nrm=isso). Acesso em 8 de novembro de 2023.

- Carmona, P. A. C. (2012). *A violência urbana e o papel do direito urbanístico* (Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6017>. Acesso em 24 de dezembro de 2022.
- Chavis Jr., B. F. (1994). Preface. In R. D. Bullard (Ed.), *Unequal protection: Environmental justice and communities of color* (pp. xi–xii). San Francisco, CA: Sierra Club Books.
- Childe, V. G. (1950). A revolução urbana. *A Revisão do Planejamento Urbano*, 21(1), 3–17.
- Cintra, P. R., Silva, M. D. P. da, & Furnival, A. C. (2020). Uso do inglês como estratégia de internacionalização da produção científica em Ciências Sociais Aplicadas: Estudo de caso na SciELO Brasil. *Em Questão*, 26(1), 17–41. <https://doi.org/10.19132/1808-5245261.17-41>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/EmQuestao/article/view/88528>. Acesso em 6 de abril de 2024.
- Cortese, T. T. P., et al. (2022). Understanding sustainable energy in the context of smart cities: A PRISMA review. *Energies*, 15(7), 2382. <https://doi.org/10.3390/en15072382>
- Costa, H. S. de M. (1999). Desenvolvimento urbano sustentável: Uma contradição de termos? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 2, 15–27.
- Creswell, J. (2014). *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: Escolhendo entre cinco abordagens* (3. ed.). Porto Alegre: Penso.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2021). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto* (5. ed., p. 19). Porto Alegre: Penso.
- D'Andrea, T. P. (2020). *40 ideias de periferia: História, conjuntura e pós-pandemia* (1. ed.). São Paulo: Editora Dandara.
- Davis, M. (2006). *Planeta favela: O perverso boom urbano e a favelização do terceiro mundo*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Fernandes, E. (2011). Implementing the urban reform agenda in Brazil: Possibilities, challenges, and lessons. *Urban Forum*, 22(3), 299–314. <https://doi.org/10.1007/s12132-011-9124-y>
- Ferreira, J. F. S. A., Cortese, T. T. P., Yigitcanlar, T., et al. (2024). *Urban Planning for Disaster Risk Reduction: A Systematic Review of Essential Requirements. Preprint* (Version 1). Research Square. <https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-5328043/v1>

- Freitas, C. F. S. (2017). Undoing the right to the city: World Cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil. *Revista Brasileira de [Nome da Revista]*, 20(1), 45–67.
- Freitas, V. P. de. (2005). *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais* (3. ed. ver., atual. e ampl.). São Paulo: RT.
- Friendly, A. (2013). O direito à cidade: Teoria e prática no Brasil. *Teoria e Prática do Planejamento*, 14(2), 158–179. <https://doi.org/10.1080/14649357.2013.783098>
- Friendly, A. (2019). Urban policy, social movements, and the right to the city in Brazil. *[Nome da Revista ou Livro]*, volume, [páginas].
- Gartland, L. (2010). *Ilhas de calor: como mitigar zonas de calor em áreas urbanas*. São Paulo: Oficinas de Textos.
- Gil, A. C. (2019). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6. ed.). São Paulo: Atlas.
- Giulio, G., et al. (2016). Adaptação climática: Fronteiras do conhecimento para pensar o contexto brasileiro. *Estudos Avançados*, 30(88), 117–134.
- Giulio, G., et al. (2018). Mainstreaming climate adaptation in the megacity of São Paulo, Brazil. *Cities*, 72, 237–244. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.08.013>
- Gomes, A. H. (2017). Desigualdades raciais em assentamentos precários: Um estudo sobre três favelas em São Bernardo do Campo - SP (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do ABC. Disponível em: [http://biblioteca.ufabc.edu.br/index.php?codigo\\_sophia=109237](http://biblioteca.ufabc.edu.br/index.php?codigo_sophia=109237)
- Gómez, G. (2018). *Urbanização e racismo: Estruturas de poder e controle de corpos em comunidades marginalizadas*. São Paulo: Editora Contexto.
- Guimarães, M. C. R. (2015). Os movimentos sociais e a luta pelo direito à cidade no Brasil contemporâneo. *[Nome da Revista ou Livro]*, volume, [páginas].
- Habitat III. (2016a). *Nova agenda urbana: Projeto de documento final para adoção em Quito, outubro de 2016*. Habitat III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em 2 de abril de 2024.
- Habitat III. (2016b). *Unidade 1 do documento político: Direito à cidade e às cidades para todos*. Habitat III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Policy-Portuguese%CC%82s.pdf>. Acesso em 2 de abril de 2024.

- Harari, Y. N. (2013). *Sapiens: História breve da humanidade*. Elsinore.
- Harvey, D. (1996). *Justice, nature and the geography of difference*. Oxford: Blackwell.
- Hermany, R., & Giacobbo, G. E. (2020). *The New Urban Agenda and Land Policy in Brazil*. *Between Horizon and the Abyss: Considerations on the Constitutional Amendment Proposal No. 0/2019 and the Emptying of the Property's Social Function*.
- Huchzermeyer, M. (2018). *The Legal Meaning of Lefebvre's The Right to the City: Addressing the Gap Between Global Campaign and Scholarly Debate*.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2019). *Cadernos ODS: ODS 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*. Brasília: IPEA. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/11/>.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios e regiões metropolitanas brasileiras*. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/sobre>.
- Jacobs, F. (2019). Black feminism and radical planning: New directions for disaster planning research. *Planning Theory*, 18(1), 24–39. <https://doi.org/10.1177/1473095218763221>
- Krieger, M. G. M., & Leblanc, E. M. (2018). *A Consolidação do Termo Direito à Cidade na Cidade de São Paulo a Partir das Jornadas de Junho: Uma Articulação Hegemônica?*
- Kujawa, H. A., & Zambam, N. J. (2018). *Conquista da moradia no loteamento Canaã em Passo Fundo, Brasil*.
- Leite, C. (2012). *Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano*. Porto Alegre: Bookman.
- Leme, M. C. S. (1999). *A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895–1965*. In: Leme, M. C. S., Fernandes, A., & Gomes, M. A. F. (Org.), *Urbanismo no Brasil 1895–1965*. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM.
- Lemos, M. C., et al. (2016). *Linking development to climate adaptation: leveraging generic and specific capacities to reduce vulnerability to drought in NE Brazil*. *Global Environmental Change*, 39, 170–179.
- Libório, D. C., & Saule Júnior, N. (2017). *Direito à cidade e institutos de proteção dos territórios urbanos de grupos sociais vulneráveis*. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/66/edicao-1/direito-a-cidade-e-institutos-de-protecao-dos-territorios-urbanos-de-grupos-sociais-vulneraveis>.

- Lima, A. N. V., Oliveira, L. S. V., & Souza, M. J. A. (2020). *O direito nas trincheiras da cidade: urbanismo corporativo e práticas contra-hegemônicas*.
- Limonad, E. (2010). *Natureza da "ambientalização" do discurso do planejamento*. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV(331), p. 8.
- Lopes, A. K. S. (2019). *Emancipação política e a luta pelo direito à cidade*.
- Loudor, H. E., & Oliveira, J. P. L. (2023). *Mitigação e adaptação: duas estratégias para combate à mudança climática*. In: *Ciências Exatas e da Terra: Teorias e Princípios 2* (Cap. 4, p. 66). ISBN: 978-65-258-1333-2.
- Marco, C. M. D., Santos, P. J. T., & Möller, G. S. (2020). *Gentrificação no Brasil e no contexto latino como expressão do colonialismo urbano: o direito à cidade como proposta decolonizadora*.
- Maricato, E. (2000). *Urbanismo na periferia do mundo globalizado: Metrôpoles brasileiras*. *São Paulo em Perspectiva*, 14(4).
- Maricato, E. (2001). *Formação das metrôpoles brasileiras*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Martins, J. D. D. (2023). [Título do Artigo]. *Revista de Direitos Humanos e Efetividade*, 9(1), 91–116.
- Matias, J. L. N., & Jereissati, L. C. (2022). O direito a cidades sustentáveis na ordem jurídica brasileira e o caminho para a urbanização racional. *Ensaio: Revista de Direito da Cidade*, 14(1). <https://doi.org/10.12957/rdc.2022.52277>
- Mello, C. A. (2017). Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, 9(2), 437–462. <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.26883>
- Mendes, M. V. I. (2020). Mudança global do clima e as cidades no Antropoceno: escalas, redes e tecnologias. *Cadernos Metrôpole*, 22(48), 343–363. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4801>
- Minayo, M. C. S. (1998). *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde* (5ª ed.). São Paulo: Hucitec-Abrasco.
- Monteiro, E. R. (2024). Doutora Honoris Causa. *O Eixo e a Lenda*, 22(1). <https://doi.org/10.55905/oelv22n1-105>
- Moura, B. F. M. (2024, 8 de novembro). Quase 16,4 milhões de pessoas moram em favelas no Brasil, revela Censo. *Agência Brasil*. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-11/quase-164-milhoes-de-pessoas-moram-em-favelas-no-brasil-revela-censo>

- Mumford, L. (1961). *A cidade na história: Suas origens, suas transformações e suas perspectivas* (Vol. 1).
- Naciones Unidas. (2021). Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible 2021 – Cuarta Reunión del Foro-Reunión Virtual, 15 a 18 de marzo. Recuperado de <https://foroalc2030.cepal.org/2021/es> (Acessado em 24 de dezembro de 2023).
- Nogueira, M. (2020). Preserving the (Right Kind of) City: The urban politics of the middleclasses in Belo Horizonte, Brazil.
- Oliveira, C. M. de, Lopes, D., & Sousa, I. C. N. de. (2018). Direito à participação nas políticas urbanísticas: Avanços após 15 anos de Estatuto da Cidade.
- Oliveira, J. R. (2020). Segregação racial e desigualdades urbanas nas cidades brasileiras: Elementos para uma observação da necropolítica. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, 12(34).
- ONU. (1972). Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano, Estocolmo, 5-16 de junho de 1972 (Tradução livre). Recuperado de <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declaracao-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declaracao-da-Conferencia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf> (Acessado em 12 de outubro de 2024).
- ONU. (2022). Marcos ambientais: Uma linha do tempo do PNUMA aos 50. Recuperado de <https://www.unep.org/pt-br/marcos-ambientais-uma-linha-do-tempo-do-pnuma-aos-50> (Acessado em 12 de outubro de 2024).
- ONU. (2023). ONU: 575 milhões de pessoas podem viver na pobreza extrema até 2030. Recuperado de <https://news.un.org/pt/story/2023/07/1817247> (Último acesso em 17 de novembro de 2024).
- Page, M. J., Moher, D., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., et al. (2021). PRISMA 2020 explanation and elaboration: Updated guidance and exemplars for reporting systematic reviews. *BMJ*, 372, n160. <https://doi.org/10.1136/bmj.n160>
- Paula, G. A. de. (2022). Uma cidade que não combate o racismo ambiental age em prol da necropolítica. *ClimaInfo*. Recuperado de <https://climainfo.org.br/2022/10/06/uma-cidade-que-nao-combate-o-racismo-ambiental-age-em-prol-da-necropolitica/> (Acessado em 5 de janeiro de 2023).
- Penning Blank, D. M. (2015). [Título do artigo]. *Revista de [Nome da Revista]*. <https://doi.org/10.4215/RM2015.1402.0010>
- Pereira, E. M. (2023). Futuro em crise: Uma análise dos manifestos ecológicos dos anos 1970. *História Ambiental*, 36(59). <https://doi.org/10.22562/2023.59.06>

- Perez, L. P., Sales, A. L. P., & Da Silveira, J. A. R. (2019). Climate change and the unsustainable urbanism in the municipality of João Pessoa, PB, Brazil.
- Policarpo, M. (2023, 12 de setembro). O que é o Relatório Brundtland? *Ecopédia*. Recuperado de <https://123ecos.com.br/docs/relatorio-brundtland/> (Acessado em 10 de outubro de 2024).
- Porras, I. M. (2009). The city and international law: In pursuit of sustainable development. *Fordham Urban Law Journal*, 36(3), 537–601. <https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23>
- Porto, M. F. (2005). Saúde do trabalhador e o desafio ambiental: Contribuições do enfoque ecossocial da ecologia política e do movimento pela justiça ambiental. *Ciência & Saúde Coletiva*, 10(4), 829–839. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232005000400008>
- Prist, A. H., & Bucci, M. P. D. (2021). Direito à cidade e esfera pública: Entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística.
- Proibição de retrocesso social e a construção de um direito constitucional comum latino- americano*. (2009). *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, 11, julho/setembro.
- Rebouças, T. M., Manzi, M., & Mourad, L. N. (2019). Experiências de planos de bairro no Nordeste brasileiro: Articulando planejamento insurgente e direito à cidade.
- Ribeiro, W. C. (2017). Justiça espacial e justiça socioambiental: Uma primeira aproximação. *Estudos Avançados*, 31(89), 147–165. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.318900>
- Ricardo, M. D., & Castro, V. M. (2003). O habitar no processo de integração do imigrante. *Scripta Nova. Revista Electrônica de Geografía y Ciencias Sociales*, VII(146[064]). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146%28064%29.htm> (Acessado em 5 de janeiro de 2023).
- Richardson, K. et al. (2023). Terra além de seis dos nove limites planetários. *Science Advances*, 9, eadh2458.
- Rocco, R., Royer, L., & Mariz Gonçalves, F. (2019). Characterization of spatial planning in Brazil: The right to the city in theory and practice.
- Rocha, F. S. H., & Teixeira, A. W. F. (2019). Participatory budgeting and transformative development in Brazil.
- Rockström, J. et al. (2009a). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461, 472–475. <https://doi.org/10.1038/461472a>

- Rockström, J. et al. (2009b). Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, 14(2), Article 32.
- Rolnik, R. (2015). *Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.
- Roma, J. C. (2019). Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. *Ciência & Cultura*, 71(1). <https://doi.org/10.21800/2317-66602019000100011>
- Roseland, M. (1998). *Toward sustainable communities*. Canada: New Society Publishers.
- Santos, G. S., & Pereira, A. M. (2019). Utopismo, insurgência e espaço urbano: O “direito à cidade” lefebvriano e as jornadas de junho de 2013 no Brasil.
- Santos, M. (1994). *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- Santos, M. (2003). *Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal* (10ª ed.). Rio de Janeiro: Record.
- Sarlet, I. W. (2009). *A eficácia dos direitos fundamentais* (10. ed.). Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Sarlet, I. W. (2011). *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988* (9ª ed. rev. e atual.). Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.
- Sarlet, I. W., & Fensterseifer, T. (2017). *Princípios do direito ambiental*. São Paulo: Saraiva.
- Sassen, S. (2016). *Expulsões: Brutalidade e complexidade na economia global* (A. Freitas, Trad.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Soares, I. O., Carvalho, A. W. B., Ribeiro Filho, G. B., & Pinto, N. M. A. (2013). Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: O caso do programa “Minha Casa Minha Vida” em Uberaba (MG).
- Souza, M. L. (2020). A cidade, a palavra e o poder: Práticas, imaginários e discursos heterônomos e autônomos na produção do espaço urbano. In *A produção do espaço urbano: Agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto.
- Teixeira, D. C. F., & Amorim, M. C. C. T. (2022, 23 de dezembro). Ilhas de calor: Representações espaciais de cidades de pequeno porte por meio de modelagem. *GEOUSP*. <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2017.113406>
- Tonella, C. (2013). Urban policies in Brazil: Legal frameworks, institutions and individuals. UNCED - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio



- Ambiente e Desenvolvimento.  
(1992). *Agenda 21 Global*. Disponível em:  
[https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/528199/mod\\_resource/content/0/Agenda%2021.pdf](https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/528199/mod_resource/content/0/Agenda%2021.pdf). Acesso em 10 de março de 2024.
- UN-Habitat. (2007). *Enhancing urban safety and security: Global report on human settlements 2007*. Londres: Earthscan.
- Villaça, F. (1999). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In C. Deák & S. R. Schiffer (Orgs.), *O processo de urbanização no Brasil* (pp. 169–243). São Paulo: EdUSP.
- Worster, D. (1996). *The wealth of nature: Environmental history and the ecological imagination*. New York: Oxford University Press.

**APÊNDICE A – Artigos da revisão sistemática: abordagem qualitativa.**

<b>Autor (s)/Ano</b>	<b>Título</b>
Andrade E Brito, 2021.	Urban Policies And Urban Expansion Of Lavras-Mg: The Right To City In Dispute.
Fernandes, 2011.	Implementing The Urban Reform Agenda In Brazil: Possibilities, Challenges, And Lessons.
Fernández, 2003.	Del Código Civii Al Estatuto De La Ciudad: Algunas Notas Sobre La Trayectoria Del Derecho Urbanístico En Brasil.
Freitas, 2017.	Undoing The Right To The City: World Cup Investments And Informal Settlements In Fortaleza, Brazil.
Friendly, 2013.	The Right To The City: Theory And Practice In Brazil.
Friendly, 2017.	Urban Policy, Social Movements, And The Right To The City In Brazil.
Gonçalves, 2009.	Repensar A Regularização Fundiária Como Política De Integração Socioespacial.
Guimarães, 2015.	Os Movimentos Sociais E A Luta Pelo Direito À Cidade No Brasil Contemporâneo.
Hermany E Giacobbo, 2020.	The New Urban Agenda And Land Policy In Brazil Between Horizon And The Abyss: Considerations On The Constitucional Amendment Proposal Nº 0/2019 And The Emptying Of The Propriety's Social Function.
Huchzermeyer, 2018.	The Legal Meaning Of Lefebvre's The Right To The City: Addressing The Gap Between Global Campaign And Scholarly Debate.
Krieger E Leblanc, 2018.	A Consolidação Do Termo Direito À Cidade Na Cidade

	De São Paulo A Partir Das Jornadas De Junho: Uma Articulação Hegemônica?
Kujawa E Zambam, 2018.	Conquista Da Moradia No Loteamento Canaã Em Passo Fundo, Brasil.
Lima, Oliveira E Souza, 2020.	O Direito Nas Trincheiras Da Cidade: Urbanismo Corporativo E Práticas Contra-Hegemônicas.
Lopes, 2019.	Emancipação Política E A Luta Pelo Direito À Cidade.
Marco, Santos E Möller, 2020.	Gentrificação No Brasil E No Contexto Latino Como Expressão Do Colonialismo Urbano: O Direito À Cidade Como Proposta Decolonizadora.
Nogueira, 2020.	Preserving The (Right Kind Of) City: The Urban Politics Of The Middle Classes In Belo Horizonte, Brazil.
Oliveira, Lopes E Sousa, 2018.	Direito À Participação Nas Políticas Urbanísticas: Avanços Após 15 Anos De Estatuto Da Cidade.
Perez, Sales E Da Silveira, 2020.	Climate Change And The Unsustainable Urbanism In The Municipality Of João Pessoa, Pb, Brazil.
Prist E Bucci, 2021.	Direito À Cidade E Esfera Pública: Entre A Participação Política E A Renovação Jurídico-Urbanística.
Rebouças, Manzi, Moura E Nazem, 2019.	Experiências De Planos De Bairro No Nordeste Brasileiro: Articulando Planejamento Insurgente E Direito À Cidade.
Rocco, Royer E Mariz, 2019.	Characterization Of Spatial Planning In Brazil: The Right To The City In Theory And Practice.
Rocha E Teixeira, 2019.	Participatory Budgeting And Transformative Development In Brazil.
Santos E Pereira, 2019.	Utopismo, Insurgência E Espaço Urbano: O “Direito À

	Cidade” Lefebvriano E As Jornadas De Junho De 2013 No Brasil.
Soares, Carvalho, Ribeiro Filho E Pinto, 2013.	Interesses Especulativos, Atuação Do Estado E Direito À Cidade: O Caso Do Programa Minha Casa Minha Vida Em Uberaba (Mg).
Tonella, 2013.	Urban Policies In Brazil: Legal Frameworks, Institutions And Individuals.
Vieira, 2014.	The Challenge Of Popular Participation In The Development And Implementation Of The Policy For Social Housing In The State Of Bahia.

## APÊNDICE B – Lista de verificação PRISMA

Section/topic	#	Checklist item	Location(s) Reported
<b>Title</b>			
Title	1	Identify the report as a systematic review	Used
<b>Abstract</b>			
Abstract	2	See the PRISMA 2020 for Abstracts checklist	Abstract
<b>Introduction</b>			
Rationale	3	Describe the rationale for the review in the context of existing knowledge.	Methods
Objectives	4	Provide an explicit statement of the objective(s) or question(s) the review addresses.	Introduction
<b>Methods</b>			
Eligibility criteria	5	Specify the inclusion and exclusion criteria for the review and how studies were grouped for the syntheses	Methods

Information sources	6	Specify all databases, registers, websites, organisations, reference lists and other sources searched or consulted to identify studies. Specify the date when each source was last searched or consulted.	Methods
Search strategy	7	Present the full search strategies for all databases, registers and websites, including any filters and limits used.	Methods
Selection process	8	Specify the methods used to decide whether a study met the inclusion criteria of the review, including how many reviewers screened each record and each report retrieved, whether they worked independently, and if applicable, details of automation tools used in the process.	Methods
Data collection process	9	Specify the methods used to collect data from reports, including how many reviewers collected data from each report, whether they worked independently, any processes for obtaining or confirming data from study investigators, and if applicable, details of automation tools used in the process.	Methods
Data items	10a	List and define all outcomes for which data were sought. Specify whether all results that were compatible with each outcome domain in each study were sought (e.g. for all measures, time points, analyses), and if not, the methods used to decide which results to collect.	Methods
	10b	List and define all other variables for which data were sought (e.g. participant and intervention characteristics, funding sources). Describe any assumptions made about any missing or unclear information.	Methods

Study risk of bias assessment	11	Specify the methods used to assess risk of bias in the included studies, including details of the tool(s) used, how many reviewers assessed each study and whether they worked independently, and if applicable, details of automation tools used in the process.	Methods
Effect measures	12	Specify for each outcome the effect measure(s) (e.g. risk ratio, mean difference) used in the synthesis or presentation of results	Not used
Synthesis methods	13a	Describe the processes used to decide which studies were eligible for each synthesis (e.g. tabulating the study intervention characteristics and comparing against the planned groups for each synthesis (item #5)).	Methods
	13b	Describe any methods required to prepare the data for presentation or synthesis, such as handling of missing summary statistics, or data conversions.	Methods
	13c	Describe any methods used to tabulate or visually display results of individual studies and syntheses.	Methods
	13d	Describe any methods used to synthesise results and provide a rationale for the choice(s). If meta-analysis was performed, describe the model(s), method(s) to identify the presence and extent of statistical heterogeneity, and software package(s) used	Methods
	13e	Describe any methods used to explore possible causes of heterogeneity among study results (e.g. subgroup analysis, metaregression).	Methods
	13f	Describe any sensitivity analyses conducted to assess robustness of the synthesised results.	Methods
Reporting bias assessment	14	Describe any methods used to assess risk of bias due to missing results in a synthesis (arising from reporting biases).	Methods

Certainty assessment	15	Describe any methods used to assess certainty (or confidence) in the body of evidence for an outcome	Methods
<b>Results</b>			
Study selection	16a	Describe the results of the search and selection process, from the number of records identified in the search to the number of studies included in the review, ideally using a flow diagram (see fig 1).	Methods
	16b	Cite studies that might appear to meet the inclusion criteria, but which were excluded, and explain why they were excluded.	Methods
Study characteristics	17	Cite each included study and present its characteristics	Appendix A
Risk of bias in studies	18	Present assessments of risk of bias for each included study.	Not used
Results of individual studies	19	For all outcomes, present, for each study: (a) summary statistics for each group (where appropriate) and (b) an effect estimate and its precision (e.g. confidence/credible interval), ideally using structured tables or plots.	Results
Results of syntheses	20a	For each synthesis, briefly summarise the characteristics and risk of bias among contributing studies.	Not used
	20b	Present results of all statistical syntheses conducted. If meta-analysis was done, present for each the summary estimate and its precision (e.g. confidence/credible interval) and measures of statistical heterogeneity. If comparing groups, describe the direction of the effect.	Results
	20c	Present results of all investigations of possible causes of heterogeneity among study results.	Results
	20d	Present results of all sensitivity analyses conducted to assess the robustness of the synthesised results.	Results
Reporting biases	21	Present assessments of risk of bias due to missing	Not



		results (arising from reporting biases) for each synthesis assessed.	applicable
Certainty of evidence	22	Present assessments of certainty (or confidence) in the body of evidence for each outcome assessed	Methods
<b>Discussion</b>			
Discussion	23a	Provide a general interpretation of the results in the context of other evidence.	Discussion
	23b	Discuss any limitations of the evidence included in the review.	Methods
	23c	Discuss any limitations of the review processes used.	Methods
	23d	Discuss implications of the results for practice, policy, and future research.	Methods
<b>Other information</b>			
Registration and protocol	24a	Provide registration information for the review, including register name and registration number, or state that the review was not registered.	Methods
	24b	Indicate where the review protocol can be accessed, or state that a protocol was not prepared.	Methods
	24c	Describe and explain any amendments to information provided at registration or in the protocol.	Methods
Support	25	Describe sources of financial or non-financial support for the review, and the role of the funders or sponsors in the review	Credit
Competing interests	26	Declare any competing interests of review authors	Not applicable
Availability of data, code, and other materials	27	Report which of the following are publicly available and where they can be found: template data collection forms; data extracted from included studies; data used for all analyses; analytic code; any other materials used in the review	Reference

PRISMA-S: An Extension to the PRISMA Statement for Reporting Literature Searches in Systematic Reviews Rethlefsen ML, Kirtley S, Waffenschmidt S, Ayala AP, Moher D, Page MJ, Koffel JB, PRISMA-S Group. Last updated February 27, 2020.