



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA

HADASSA CHAVES SILVEIRA

**A INCORPORAÇÃO DA RESILIÊNCIA CLIMÁTICA NO PLANEJAMENTO
URBANO BRASILEIRO À LUZ DO DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE DO PL Nº
380/2023**

JOÃO PESSOA
2024

HADASSA CHAVES SILVEIRA

**A INCORPORAÇÃO DA RESILIÊNCIA CLIMÁTICA NO PLANEJAMENTO
URBANO BRASILEIRO À LUZ DO DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE DO PL Nº
380/2023**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.^a Marcia Glebyane Maciel Quirino

**JOÃO PESSOA
2024**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S587i Silveira, Hadassa Chaves.

A incorporação da resiliência climática no planejamento urbano brasileiro à luz do Direito à Cidade: uma análise do PL nº 380/2023 / Hadassa Chaves Silveira. - João Pessoa, 2025.

56 f.

Orientação: Márcia Quirino.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Direito à Cidade. 2. Resiliência climática. 3. Planejamento urbano. 4. Mudanças climáticas. 5. Projeto de Lei nº 380/2023. I. Quirino, Márcia. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

HADASSA CHAVES SILVEIRA

**A INCORPORAÇÃO DA RESILIÊNCIA CLIMÁTICA NO PLANEJAMENTO
URBANO BRASILEIRO À LUZ DO DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE DO PL Nº
380/2023**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.^a Marcia Glebyane Maciel Quirino

DATA DA APROVAÇÃO: 20/01/2025

BANCA EXAMINADORA:

**Prof.^a Dr.^a Marcia Glebyane Maciel Quirino
(ORIENTADORA)**

**Prof. Dr. Gustavo Barbosa de Mesquita Batista
(AVALIADOR)**

**Prof. M^a Jéssica Flávia Rodrigues Corrêa
(AVALIADORA)**

Dedico esse trabalho à Lilian,
que me ajudou a descobrir a minha vocação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal da Paraíba, que me acolheu e me ensinou além do que eu poderia esperar. Foi nessa casa que vivi muitos anos da minha juventude e criei laços que me são muito caros. Embora haja sempre a pressa de concluir e perseguir os próximos passos, minha gratidão fará deste lugar uma eterna guarida.

Sou grata aos meus professores, aos projetos dos quais participei e aos colegas que compartilharam essa jornada comigo. Em especial, agradeço à minha orientadora, Márcia Glebyane, cuja paciência e apoio tornaram este trabalho possível.

Minha gratidão se estende profundamente à minha família, especialmente à minha mãe, Adriana, que sempre acreditou nos meus sonhos e me deu os meios para alcançá-los, e à minha avó Eleonora.

Por fim, agradeço aos meus amigos, em particular a Igor, com quem compartilho não apenas a vida, mas também as piadas, as dores e a ciência – muitas vezes, todos esses se misturam.

A cidade é uma estranha senhora
que hoje sorri e amanhã te devora.

Chico Buarque

RESUMO

O trabalho analisa o Projeto de Lei nº 380/2023, que propõe a inclusão da resiliência climática no planejamento urbano brasileiro por meio de alterações no Estatuto da Cidade, destacando sua conexão com o Direito à Cidade. Por meio de uma revisão bibliográfica e documental, investigou-se como o PL incorpora diretrizes para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, especialmente em contextos de vulnerabilidade social e ambiental. O estudo aborda o conceito de Direito à Cidade em sua relação com a sustentabilidade e justiça climática, evidenciando a importância de políticas públicas que articulem planejamento urbano, participação popular e inclusão social. A análise do PL revelou avanços significativos na promoção de cidades resilientes, como a priorização de populações em situação de risco e a incorporação de estudos de vulnerabilidade climática, mas também apontou desafios relacionados à implementação, como a necessidade de articulação intersetorial e de recursos técnicos e financeiros para os municípios. Conclui-se que o PL nº 380/2023 representa um passo importante na integração entre sustentabilidade urbana e justiça social, embora sua efetivação dependa de uma abordagem integrada e do comprometimento das esferas governamentais em garantir cidades mais preparadas para os desafios climáticos contemporâneos.

Palavras-chave: Direito à Cidade; resiliência climática; planejamento urbano; mudanças climáticas; Projeto de Lei nº 380/2023.

ABSTRACT

The study analyzes the Draft Bill No. 380/2023, which proposes the inclusion of climate resilience in Brazilian urban planning through amendments to the City Statute, emphasizing its connection with the Right to the City. Through a bibliographic and documentary review, the research investigated how the bill incorporates guidelines for climate change mitigation and adaptation, particularly in contexts of social and environmental vulnerability. The study addresses the concept of the Right to the City in its relationship with sustainability and climate justice, highlighting the importance of public policies that integrate urban planning, popular participation, and social inclusion. The analysis of the bill revealed significant advancements in promoting resilient cities, such as prioritizing populations at risk and incorporating studies on climate vulnerability, while also identifying challenges related to its implementation, including the need for intersectoral coordination and technical and financial resources for municipalities. It is concluded that the Draft Bill No. 380/2023 represents an important step in integrating urban sustainability and social justice, although its effectiveness depends on an integrated approach and governmental commitment to ensuring cities are better prepared for contemporary climate challenges.

Key-words: Right to the City; climate resilience; urban planning; climate change; Draft Bill No. 380/2023.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AbC - Adaptação baseada em Comunidades

C40 - Cities Climate Leadership Group

CGLU - Cidades e Governos Locais Unidos

CMA - Comissão de Meio Ambiente

CMMCE - Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Ecoeficiência

COP - Conferência das Partes

DRR - Redução de Riscos de Desastres

EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU - Fórum Nacional da Reforma Urbana

ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade

IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU - Organização das Nações Unidas

OMC - Organização Mundial do Comércio

PNA - Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima

PL - Projeto de Lei

PLHIS - Planos Locais de Habitação de Interesse Social

PNPDEC - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

SbN - Soluções baseadas na Natureza

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DIREITO À CIDADE, RESILIÊNCIA CLIMÁTICA E GOVERNANÇA PARTICIPATIVA	13
2.1 A GÊNESE DO DIREITO À CIDADE	16
2.2 DIMENSÕES DO DIREITO À CIDADE	19
2.3 JUSTIÇA SOCIAL E SUSTENTABILIDADE URBANA.....	20
3 O PL Nº 380/2023 E A INCORPORAÇÃO DA RESILIÊNCIA CLIMÁTICA NO PLANEJAMENTO URBANO	30
3.1 MUDANÇAS PROPOSTAS PELO PL Nº 380/2023	31
3.2 LEGISLAÇÃO URBANA BRASILEIRA E A INCORPORAÇÃO DA TEMÁTICA DA MUDANÇA CLIMÁTICA	35
3.3 O PAPEL DO MUNICÍPIO NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES RESILIENTES ...	37
4 O PL Nº 380/2023 COMO UM INSTRUMENTO PARA O AVANÇO DA JUSTIÇA CLIMÁTICA NO BRASIL	40
4.1 A IMPORTÂNCIA DO PL Nº 380/2023 NA CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO À CIDADE	40
4.3 DESAFIOS À JUSTIÇA CLIMÁTICA.....	43
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	48
APÊNDICE A – NOME DO APÊNDICE	52
ANEXO A – NOME DO ANEXO	53

1 INTRODUÇÃO

A mudança climática é um fenômeno global cujos impactos já são amplamente percebidos, tanto no aumento de temperaturas médias quanto na frequência e intensidade de eventos climáticos extremos.

A região costeira do Brasil experimentou um aumento de temperatura de até 2,5°C entre 1901 e 2012, acompanhado por um aumento no número de dias com chuvas intensas na região Sudeste, secas prolongadas no Nordeste, alterações na temperatura e salinidade do Atlântico Sul, além da intensificação da influência dos eventos ENOS (El Niño e La Niña) no clima continental.¹

As projeções climáticas indicam um cenário de aquecimento generalizado para todo o território nacional, com as maiores elevações de temperatura concentradas na região Centro-Oeste e se estendendo para as regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Os modelos climáticos sugerem que, até o final do século XXI, algumas áreas poderão experimentar aumentos de temperatura entre 2°C e 8°C.²

Os modelos também preveem maior frequência e intensidade de eventos extremos, com redução no intervalo entre suas ocorrências. Particularmente preocupante é a tendência de aumento nos períodos de seca no Nordeste e redução dos dias úmidos na Amazônia.³

É nesse contexto que foi proposto o Projeto de Lei nº 380/2023, que busca alterar o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) para incluir diretrizes que promovam a adaptação climática em cenários urbanos, com foco na justiça social e sustentabilidade ambiental.

Neste sentido, o presente trabalho busca compreender como o PL nº 380/2023 articula os princípios do Direito à Cidade e a resiliência climática no planejamento urbano brasileiro. Por isso, ao longo dos capítulos será contextualizado o Direito à Cidade e sua relação com a resiliência climática; bem como será explicado o conteúdo do PL nº 380/2023 em relação às suas disposições climáticas; e por fim

¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: volume I: estratégia geral*. Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/biomas/arquivos-biomas/plano-nacional-de-adaptacao-a-mudanca-do-clima-pna-vol-i.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2024.

² Ibidem, 2016, p. 15.

³ Ibidem, 2016, p. 16.

será avaliado o potencial do projeto para a promoção de cidades mais justas e sustentáveis.

A relevância do tema é demonstrada ao se considerar os desafios impostos pelas mudanças climáticas no Brasil, que incluem o deslocamento de populações, aumento da insegurança hídrica e a ampliação das desigualdades sociais urbanas.

Ao propor a integração da resiliência climática ao planejamento urbano, o PL nº 380/2023 alinha-se com compromissos internacionais, como o Acordo de Paris e a Agenda 2030, além de apresentar uma resposta normativa para os desafios do contexto brasileiro.

Para encontrar compreender a incorporação dos princípios do Direito a Cidade e da resiliência climática no planejamento urbano brasileiro foi feita uma revisão bibliográfica com análise documental de fontes legislativas, relatórios de pesquisa e literatura acadêmica relacionada.

O trabalho é composto por três capítulos. No primeiro, será discutido o conceito de Direito à Cidade, com base nas teorias de Henri Lefebvre e David Harvey, relacionando-o à resiliência climática. O segundo capítulo aborda a análise do PL nº 380/2023, destacando suas inovações legislativas e limitações. Por fim, o terceiro capítulo avalia o impacto potencial do projeto para a construção de cidades resilientes e os desafios enfrentados para a promoção da justiça climática.

Assim, se pretende contribuir para o debate sobre a integração entre planejamento urbano e adaptação climática, ressaltando a necessidade de um enfoque que combine justiça social, sustentabilidade e participação cidadã.

2 DIREITO À CIDADE, RESILIÊNCIA CLIMÁTICA E GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

O conceito de Direito à Cidade, proposto originalmente pelo filósofo francês Henri Lefebvre no final da década de 1960, tem se mostrado um importante paradigma para a análise dos desafios impostos pela crise climática global.

Lefebvre parte do pressuposto de que a cidade é um espaço produzido⁴ e, no contexto da industrialização, a luta de classes é lida nesse espaço. Neste sentido, ele entende que:

O direito à cidade se manifesta como uma forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade.⁵

Similarmente, a Carta Mundial Pelo Direito à Cidade o conceitua da seguinte forma:

O Direito a Cidade é definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições eqüitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes.⁶

Essa concepção de Direito à Cidade está intrinsecamente ligada ao enfrentamento das mudanças climáticas nas cidades, pois reforça a ideia de que os

⁴ LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

⁵ LEFEBVRE, 2001, p.134.

⁶ FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. 2005. V Fórum Social Mundial. Disponível em: https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A1.4_Carta-Mundial-do-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf. Acesso em: 06 set. 2024.

direitos urbanos, como o direito ao habitat, à participação e à apropriação, só podem ser plenamente realizados em um ambiente que seja sustentável e inclusivo. Essa ideia é defendida pelo autor David Harvey, nos seguintes termos:

É por esse motivo que o direito à cidade deve ser entendido não como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade como um corpo político socialista com uma imagem totalmente distinta: que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental.⁷

David Harvey amplia a noção de Lefebvre ao conectar o Direito à Cidade com a necessidade de transformação radical das estruturas políticas e econômicas. Em um contexto de crise climática, essa transformação deve incluir também uma perspectiva ambiental, reconhecendo que a degradação do meio ambiente é muitas vezes resultado das mesmas forças de desigualdade e exploração econômica que produzem a segregação urbana.

O Direito à Cidade implica, assim, em um compromisso com a justiça ambiental, reconhecendo que a degradação ambiental e as mudanças climáticas exacerbam as desigualdades urbanas, afetando de maneira desproporcional as populações mais vulneráveis.

As cidades, enquanto centros de concentração populacional e atividade econômica, desempenham simultaneamente o papel de grandes contribuintes para as mudanças climáticas e de espaços vulneráveis aos seus impactos.⁸ Nesse contexto, refletir sobre a resiliência climática urbana leva a uma análise do Direito à Cidade e suas repercussões na construção de ambientes urbanos mais justos, inclusivos e sustentáveis.

A definição de resiliência tem sua origem na ecologia, onde é definida como a capacidade de um sistema de se recuperar e retornar ao equilíbrio após sofrer uma perturbação⁹.

⁷ HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

⁸ CGLU APRENDIZAGEM; CONNECTIVE CITIES. *Resiliência Climática e Desenvolvimento Urbano*. Niterói: Cglu Aprendizagem, 2019. 37 p. Disponível em: https://learning.uclg.org/wp-content/uploads/2021/01/26_resiliencia_climatica_e_desenvolvimento_urbano_port_1.pdf. Acesso em: 03 set. 2024.

⁹ SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz; COELHO FILHO, Osmar. "Cidades Resilientes e o Ambiente Natural: ecologia urbana, adaptação e gestão de riscos". In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em:

No contexto das cidades, a resiliência climática pode ser compreendida como a capacidade das cidades de enfrentar suas vulnerabilidades internas e externas, adaptando-se às mudanças climáticas previstas.¹⁰ Além disso, esse conceito envolve estratégias não apenas para mitigar os impactos dessas mudanças, mas também para desenvolver infraestruturas e sistemas urbanos preparados para resistir a eventos extremos, cuja frequência tende a aumentar.¹¹ A resiliência urbana, portanto, não se restringe à recuperação pós-desastre, mas também visa promover o bem-estar das populações, considerando aspectos ambientais, econômicos e sociais.¹²

Essa ideia de resiliência climática encontra um paralelo com o conceito de Direito à Cidade, especialmente no que diz respeito ao direito à apropriação e à participação. Para que uma cidade seja resiliente, é necessário que os seus habitantes – especialmente os mais vulneráveis – tenham voz nas decisões sobre planejamento urbano e acesso equitativo a recursos e infraestruturas que permitam enfrentar as mudanças climáticas.¹³

Neste sentido, o Direito à Cidade e a resiliência climática dialogam. Enquanto o primeiro exige uma cidade inclusiva e justa, o segundo proporciona a base para que essa cidade seja capaz de enfrentar e superar os desafios impostos pela crise climática.

A urbanização acelerada e frequentemente desordenada, especialmente nos países em desenvolvimento, agravou problemas como a segregação socioespacial, a precariedade habitacional, a falta de acesso a serviços básicos e a degradação ambiental.¹⁴ Esses desafios são amplificados pelos efeitos das mudanças

<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7121/1/O%20Estatuto%20da%20Cidade%20e%20a%20Habitat%20III.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2024.

¹⁰ Idem, 2016, p. 284.

¹¹ BRASIL, 2016, p. 10-17.

¹² SACCARO JUNIOR; COELHO FILHO, 2016, p. 284.

¹³ MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto Pereira. “A Trajetória Brasileira Em Busca Do Direito À Cidade: os quinze anos de estatuto da cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana”. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016. p. 1-361. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7121/1/O%20Estatuto%20da%20Cidade%20e%20a%20Habitat%20III.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2024.

¹⁴ PAIVA, Ana Maria Seixas Pamponet. “Cidade, espaço de democracia e consolidação de direitos: contribuições da carta mundial do direito a cidade”. *Architecton: Revista De Arquitetura E Urbanismo*, Recife, v. 2, n. 1, p. 1-12, jan. 2012. Disponível em: <https://revistas.faculdededamas.edu.br/index.php/arquitetura/article/view/338/321>. Acesso em: 26 ago. 2024.

climáticas, que tendem a afetar de maneira mais severa as populações e áreas urbanas mais vulneráveis.¹⁵

Assim, o Direito à Cidade emerge não apenas como um ideal teórico, mas como um imperativo prático para orientar políticas e ações que promovam simultaneamente à justiça social e a resiliência climática.¹⁶

Este capítulo tem como objetivo explorar as origens e dimensões do Direito à Cidade, estabelecendo conexões com os desafios contemporâneos da adaptação e mitigação climática no meio urbano, abordando aspectos como a gênese histórica do conceito, suas diferentes dimensões, a relação intrínseca com a justiça social e a sustentabilidade, a centralidade da participação popular e a necessidade de integração de políticas públicas para sua efetivação.

Ao longo do capítulo, será demonstrado como o marco conceitual do Direito à Cidade pode contribuir para repensar o planejamento e a gestão urbana em um contexto de crise climática. Partindo do pressuposto de que a construção de cidades resilientes não pode se limitar a intervenções técnicas ou infraestruturais, mas deve estar ancorada em uma visão mais ampla de transformação social e urbana, na qual os cidadãos são protagonistas na produção e apropriação do espaço urbano.

O objetivo é fornecer uma base conceitual para as discussões que serão abordadas nos próximos capítulos sobre resiliência climática urbana, estabelecendo o Direito à Cidade como um princípio norteador para políticas e práticas que busquem conciliar adaptação climática, sustentabilidade ambiental e justiça social.

2.1 A GÊNESE DO DIREITO À CIDADE

O Direito à Cidade de Lefebvre emergiu em um contexto de intensas transformações urbanas e efervescência social na França do final dos anos 1960. Henri Lefebvre, em sua obra seminal "O Direito à Cidade" (1968), elaborou uma crítica ao processo de urbanização capitalista e suas consequências para a vida cotidiana nas cidades.

Lefebvre argumentava que o desenvolvimento urbano orientado pela lógica do capital estava destituindo os cidadãos do direito de moldar e usufruir plenamente

¹⁵ CGLU APRENDIZAGEM; CONNECTIVE CITIES; 2019, p. 18.

¹⁶ ROBINA, Álvaro Puertas. *Direito à Cidade: caminhos para a justiça climática*. Barcelona: Instituto Pólis, 2021. Disponível em: <https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2021/11/Direito-a%CC%80-Cidade-caminhos-para-a-Justic%CC%A7a-Clima%CC%81tica-PGDC.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2024.

do espaço urbano. O autor observava uma crescente mercantilização da vida urbana, onde o valor de troca (a cidade como mercadoria) se sobrepunha ao valor de uso (a cidade como obra coletiva e espaço de realização da vida humana).

Como destaca Lefebvre¹⁷:

No seio dos efeitos sociais, devidos à pressão das massas, o individual não morre e se afirma. Surgem direitos; estes entram para os costumes ou em prescrições mais ou menos seguidas por atos, e sabe-se bem como esses 'direitos' concretos vêm contemplar os direitos abstratos do homem e do cidadão inscritos no frontão dos edifícios pela democracia quando de seus primórdios revolucionários.

Esta passagem ilustra como Lefebvre enxergava o Direito à Cidade emergindo da pressão das massas urbanas e se materializando em direitos concretos, para além das abstrações legais. O autor ressalta ainda que "a pressão da classe operária foi e continua a ser necessária (mas não suficiente) para o reconhecimento desses direitos, para a sua entrada para os costumes, para a sua inscrição nos códigos, ainda bem incompletos".¹⁸

O contexto histórico em que Lefebvre desenvolveu suas ideias é crucial para compreender a gênese do conceito. A França do pós-guerra havia passado por um intenso processo de reconstrução e modernização urbana, que incluiu a criação de grandes conjuntos habitacionais nas periferias das cidades (os chamados "*grands ensembles*").¹⁹ Esse modelo de urbanização, embora tenha proporcionado moradias para uma parcela significativa da população, foi criticado por seu caráter segregador e pela falta de atenção à qualidade da vida urbana.²⁰

Além disso, o final dos anos 1960 foi marcado por intensas mobilizações sociais, que culminaram nos eventos de maio de 1968.²¹ Nesse cenário de

¹⁷ LEFEBVRE, 2001, p.117.

¹⁸ Idem, 2001, p.117.

¹⁹ SOUZA, Diego Beja Inglez de. *Tumulto no conjunto: habitação, utopia e urbanização nos limites de duas metrópoles contemporâneas*. 2014. 562 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo - Paris, 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-29072014-104645/publico/TESE_DBIS.pdf.

Acesso em: 01 out. 2024.

²⁰ Idem, 2014, p. 24.

²¹ Os eventos de maio de 1968 na França foram uma série de protestos massivos, liderados por estudantes e trabalhadores, que culminaram na maior greve geral da história do país. Eles questionaram a ordem social e política, combinando demandas por reformas trabalhistas, liberdade de expressão e críticas ao capitalismo. De acordo com Varela e Della Santa, foi a maior greve geral da história da Europa, sendo um marco local e global. (VARELA, Raquel; DELLA SANTA, Roberto. "O Maio de 68 na Europa – Estado e Revolução". *Revista Direito e Práxis*, [S.L.], v. 9, n. 2, p. 970, jun. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2018/33600>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/y3Pp9rJwh74HgTVPkxLNpFm/?format=pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.)

efervescência política e cultural, Lefebvre propõe o Direito à Cidade como uma forma de repensar radicalmente a vida urbana e as relações sociais na cidade.

O conceito, portanto, nasce como uma crítica e uma proposta alternativa ao urbanismo funcionalista e tecnocrático então dominante. Lefebvre argumentava que o planejamento urbano não deveria ser uma prerrogativa exclusiva de especialistas e burocratas, mas sim um processo coletivo no qual todos os cidadãos pudessem participar ativamente.²²

De forma que o Direito à Cidade surge como uma reivindicação e um projeto político de transformação da realidade urbana, buscando resgatar o sentido da cidade como obra coletiva e espaço de realização da vida humana em sua plenitude. Não se trata apenas de um direito de acesso aos recursos urbanos existentes, mas do direito de transformar a cidade de acordo com os desejos e necessidades coletivas.

Nas décadas seguintes, o conceito de Direito à Cidade foi retomado e reelaborado por diversos autores, movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Sua influência pode ser percebida em documentos internacionais como a Carta Mundial pelo Direito à Cidade e em legislações nacionais como o Estatuto da Cidade no Brasil.

No contexto da crise climática, a resiliência climática parece dialogar com o direito a cidade. Enquanto Lefebvre defendia o direito de transformar a cidade em um espaço mais justo e inclusivo, a resiliência climática nos lembra que as cidades também devem ser capazes de enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas.

Dessa forma, resiliência climática envolve tanto a capacidade das cidades de resistir a desastres e se adaptar às mudanças, quanto de transformar suas dinâmicas sociais e econômicas para garantir um futuro mais sustentável.²³

Nesse sentido, as estratégias de adaptação e mitigação climática nas cidades precisam estar ancoradas nos princípios do Direito à Cidade, garantindo que a transformação urbana não seja apenas técnica, mas um processo inclusivo, voltado para atender às necessidades da população, com especial atenção aos grupos que são frequentemente mais afetados pelas crises ambientais.

²² LEFEBVRE, 2001, p. 11.

²³ SACCARO JUNIOR; COELHO FILHO, 2016, p. 284-285.

2.2 DIMENSÕES DO DIREITO À CIDADE

O Direito à Cidade, segundo a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, abrange diversas dimensões interligadas que buscam garantir uma vida urbana justa e sustentável.

Entre essas dimensões, está o direito à moradia digna, que inclui o acesso a habitações seguras e adequadas, levando em conta a necessidade de adaptação às mudanças climáticas. Outro elemento importante é o direito ao espaço público de qualidade, que reconhece a relevância de praças, parques e ruas como locais de convivência e também como áreas que podem contribuir para a adaptação climática.

A mobilidade urbana também é contemplada, com a defesa de sistemas de transporte acessíveis e sustentáveis, que assegurem o direito de todos ao deslocamento seguro. Além disso, a Carta trata do acesso a serviços básicos, como água, saneamento e energia, essenciais tanto para o bem-estar da população quanto para a resiliência frente às crises climáticas.

A participação política é fundamental para garantir que os cidadãos estejam diretamente envolvidos nas decisões sobre o planejamento e a gestão urbana, especialmente em relação às estratégias de adaptação climática. E por fim, o direito à diversidade e inclusão que busca assegurar o respeito às diferenças sociais, culturais e étnicas, contribuindo para a construção de cidades mais justas e resilientes.

Todos esses aspectos estão interligados e se reforçam mutuamente. Por exemplo, uma política de habitação que leve em conta a localização, a qualidade dos espaços públicos no entorno e o acesso a transporte sustentável contribui para várias dimensões do Direito à Cidade simultaneamente.

Sob a égide da crise climática, essas questões ganham novos desafios. A garantia de moradia digna precisa considerar a localização em áreas de menor risco climático e a adoção de técnicas construtivas resilientes, o direito à mobilidade passa a incluir sistemas de transporte de baixa emissão de carbono e o acesso a serviços básicos deve ser pensado em termos de infraestruturas verdes e azuis²⁴ que contribuam para a adaptação climática, por exemplo.

²⁴ Infraestruturas verdes e azuis referem-se a sistemas naturais presentes nas cidades que desempenham funções ambientais, sociais e paisagísticas. A infraestrutura verde envolve áreas vegetadas, como parques e jardins, que contribuem para o microclima e a biodiversidade. Já a infraestrutura azul diz respeito a cursos d'água e lagos, que ajudam na preservação ambiental e na criação de corredores ecológicos. Quando integradas, essas infraestruturas ajudam a mitigar os

Assim, o Direito à Cidade se apresenta como um marco conceitual para pensar a resiliência climática urbana de forma integrada e centrada nas necessidades e aspirações dos cidadãos. Ele oferece uma visão ampla do desenvolvimento urbano que pode orientar políticas e ações mais efetivas e equitativas de adaptação e mitigação climática.

2.3 JUSTIÇA SOCIAL E SUSTENTABILIDADE URBANA

A noção de Direito à Cidade está intrinsecamente ligada aos conceitos de justiça social e sustentabilidade urbana.²⁵ A busca por cidades mais resilientes às mudanças climáticas não pode se dissociar do enfrentamento das desigualdades sociais e da promoção de um desenvolvimento urbano ambientalmente responsável.

De fato, a justiça social e a sustentabilidade ambiental são duas faces da mesma moeda quando se trata de construir cidades verdadeiramente resilientes.

As populações mais vulneráveis - a exemplo de habitantes de assentamentos precários, grupos de baixa renda, minorias étnicas, idosos e crianças - são frequentemente as mais expostas aos riscos climáticos e as que dispõem de menos recursos para se adaptar.²⁶ Como explicam os autores Júnior e Filho.²⁷

A desigualdade social – principalmente devido a seu efeito mais nocivo, a pobreza – resulta na diminuição de resiliência no nível individual ou familiar. Isso compromete o planejamento e a coordenação dos níveis mais altos, uma vez que populações vulneráveis não são capazes de seguir diretrizes e veem-se obrigadas a se expor a alto risco para sobreviver. Isso acaba por resultar em maior vulnerabilidade a eventos extremos, menor eficiência energética, maior impacto em ecossistemas adjacentes e menor capacidade de organizar o ecossistema urbano, de maneira a aumentar o bem-estar geral.

Ao que eles ainda completam que existem diferentes tipos de riscos que determinam desastres e esses riscos podem se retroalimentar:

Diversos são os tipos de risco que determinam a ocorrência de desastres (pensando não apenas em eventos extremos naturais, mas também

impactos da urbanização, promovendo um desenvolvimento urbano sustentável. Exemplos incluem parques lineares e técnicas compensatórias como jardins de chuva e valas de infiltração (Prefeitura de São Paulo, 2021). Prefeitura De São Paulo. **Infraestrutura Verde e Azul**. Manual Urbano. Disponível em: <https://manualurbano.prefeitura.sp.gov.br/manual/6-infraestrutura-verde-e-azul>. Acesso em: 01 out. 2024.

²⁵ FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2005, p. 3.

²⁶ SACCARO JUNIOR; COELHO FILHO, 2016, p. 287.

²⁷ Idem, 2016, 287.

desastres causados ou potencializados diretamente pela ação humana). Há riscos naturais, como epidemias, terremotos, enchentes, tempestades, entre outros; riscos tecnológicos, como explosão, radiação, envenenamento, derramamento de óleo; e riscos sociais, como corrupção, desemprego, terrorismo, disputas por recursos e crises econômicas. Todos estes riscos, entretanto, podem retroalimentar-se. Por exemplo, o rompimento de uma barragem (risco tecnológico) pode ser exacerbado por um determinado relevo natural, resultando em uma inundação de proporções trágicas. Riscos sociais, principalmente, têm o potencial intrínseco de exacerbar todos os outros riscos. A corrupção, por exemplo, pode tornar a gestão incapaz de lidar com uma situação extrema, como uma epidemia, enquanto uma crise econômica pode minar os recursos públicos e familiares, estimulando as moradias em áreas de risco e dificultando a prestação do atendimento emergencial a essas famílias após o desabamento de encostas e outros desastres.²⁸

Ou seja, a exposição desproporcional aos riscos ambientais não é apenas uma questão de localização geográfica, mas também de exclusão social e econômica, que limita o acesso a meios de subsistência seguros e reforça ciclos de pobreza e marginalização. Como resultado, as populações vulneráveis enfrentam maiores obstáculos para recuperar-se de desastres e adaptar-se a novas ameaças, perpetuando um cenário de injustiça ambiental que retroalimenta a sua vulnerabilidade.

Essa vulnerabilidade não é acidental, mas resultado de processos históricos de segregação socioespacial e distribuição desigual de recursos e riscos nas cidades.²⁹ Tal como, comunidades de baixa renda muitas vezes ocupam áreas mais suscetíveis a inundações ou deslizamentos de terra, resultado de um processo de urbanização excludente que empurrou essas populações para áreas de risco.³⁰ Além disso, essas comunidades geralmente têm menos acesso a serviços de saúde, educação e infraestrutura urbana, o que diminui sua capacidade de resposta a eventos climáticos extremos.³¹

Garantir o Direito à Cidade implica, portanto, em priorizar essas populações nas políticas e investimentos de adaptação e mitigação climática. Isso pode envolver programas de regularização fundiária e urbanização de favelas que incorporem medidas de adaptação climática, ou políticas de habitação social que priorizem a

²⁸ Idem, 2016, p. 288.

²⁹ PAIVA, 2012, p. 5.

³⁰ FONSECA, Murilo Noli da; GARCIAS, Carlos Mello; SILVA, Luciene Pimentel da. "Sistema de alerta de desastre baseado no CEP: limites e possibilidades". *Cadernos Metrópole: Crise climática, cidades e reforma urbana*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 789-1205, dez. 2023.

³¹ ROBINA, 2021, p. 49.

construção em áreas seguras e bem conectadas ao restante da cidade, entre outras possibilidades.³²

Ao mesmo tempo, a construção de cidades sustentáveis exige uma transformação profunda nos padrões de produção, consumo e organização espacial urbanos. Incluindo, por exemplo, a transição para sistemas de energia renovável, a promoção de formas de mobilidade de baixo carbono, a adoção de práticas de construção sustentável, a preservação e ampliação de áreas verdes, entre muitas outras medidas.

O Direito à Cidade oferece um horizonte normativo para orientar essa transformação, colocando as necessidades e os direitos dos cidadãos no centro do processo. Por exemplo, ao pensar em estratégias de redução de emissões no setor de transportes, uma abordagem baseada no Direito à Cidade não se limitaria a promover veículos elétricos (que podem ser inacessíveis para grande parte da população), mas também proporia investimentos em transporte público de qualidade e infraestrutura para modos ativos como caminhada e ciclismo, considerando a realidade da população local.³³

A integração entre justiça social e sustentabilidade no marco do Direito à Cidade permite vislumbrar caminhos para uma resiliência climática urbana que seja ao mesmo tempo efetiva e equitativa. Isso implica em reconhecer e valorizar as práticas e conhecimentos das comunidades locais,³⁴ que muitas vezes desenvolvem soluções criativas e de baixo custo para lidar com desafios ambientais.

Além disso, a perspectiva do Direito à Cidade destaca a importância de abordar as causas estruturais da vulnerabilidade climática, que estão enraizadas em processos mais amplos de desigualdade e exclusão social. Nesse sentido, políticas de adaptação climática devem estar articuladas com ações de combate à pobreza, promoção da educação, geração de emprego e renda, e fortalecimento da participação cidadã.

³² TABATCHEIK, Ariane Stefania. "Crise climática: caminhos para enfrentar seus efeitos nas habitações em Curitiba". *Cadernos Metrópole: Crise climática, cidades e reforma urbana*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 789-1205, dez. 2023.

³³ FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2005, p. 11-12.

³⁴ GODOY, Jeane Aparecida Rombi de; BENINI, Sandra Medina. "Resiliência Urbana: políticas para enfrentar desastres naturais e mudanças climáticas". *Revista Políticas Públicas & Cidades*, [S.L.], v. 13, n. 1, p. 1-18, 27 jun. 2024. South Florida Publishing LLC. <http://dx.doi.org/10.23900/2359-1552v13n1-34-2024>.

Um exemplo dessa abordagem é o conceito de Adaptação baseada em Comunidades (AbC), que visa integrar as necessidades, conhecimentos e capacidades locais no enfrentamento das mudanças climáticas, envolvendo diretamente as comunidades no processo de adaptação.³⁵ Essa forma de adaptação reconhece a importância de incluir as percepções locais sobre os riscos climáticos, assim como os recursos naturais disponíveis, para aumentar a resiliência da comunidade. Esse tipo de iniciativa fortalece o tecido social e a capacidade de organização das comunidades.

A busca por justiça social e sustentabilidade urbana no contexto do Direito à Cidade também implica na promoção de uma visão de longo prazo no planejamento urbano, que considere os cenários futuros de mudança climática e seus impactos diferenciados sobre os diversos grupos sociais. Por exemplo, a nota de aprendizagem do CGLU e Connective Cities destaca que, além das ações de mitigação, as cidades precisam integrar a adaptação às mudanças climáticas em seus planos. Isso é especialmente importante, considerando a previsão de que o aquecimento global pode atingir 1,5 graus Celsius nas próximas décadas, segundo o IPCC (2018).³⁶ A adaptação deve considerar as desigualdades sociais, pois os impactos climáticos serão mais severos para grupos vulneráveis como moradores de áreas de risco e comunidades de baixa renda. Assim, é essencial que o planejamento urbano antecipe esses cenários, promovendo resiliência e inclusão para que as cidades possam lidar com os desafios futuros. O que propõe uma mudança paradigmática na gestão urbana, passando de uma abordagem reativa para uma proativa e preventiva.

Em suma, a integração entre justiça social e sustentabilidade no marco do Direito à Cidade oferece um caminho para enfrentar os desafios da crise climática nas cidades. Nessa perspectiva, tem-se que a resiliência climática não é apenas uma questão técnica ou ambiental, mas fundamentalmente um desafio social e político que requer a transformação das estruturas e relações de poder que produzem vulnerabilidade e injustiça nas cidades.

2.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA RESILIÊNCIA

³⁵ REID, Hannah. "Ecosystem- and community-based adaptation: learning from community-based natural resource management". *Climate And Development*, [S.L.], v. 8, n. 1, p. 4-9, maio 2015. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/17565529.2015.1034233>.

³⁶ CGLU Aprendizagem; Connective Cities, 2019, p. 10

Um elemento central na concepção do Direito à Cidade é a participação ativa dos cidadãos na produção e gestão do espaço urbano. No contexto da adaptação às mudanças climáticas, essa participação ganha ainda mais relevância, pois as comunidades locais são detentoras de conhecimentos sobre os territórios e suas vulnerabilidades.³⁷

Como destaca David Harvey, retomando e atualizando as ideias de Lefebvre:

Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental.³⁸

Essa reivindicação de "poder configurador" se traduz na necessidade de criar e fortalecer espaços de participação popular nos processos de planejamento e implementação de estratégias de resiliência climática. Isso inclui desde a elaboração de planos diretores e políticas setoriais até a gestão de projetos locais de adaptação.

A participação efetiva, no entanto, enfrenta desafios. Um deles é a assimetria de poder e informação entre os diferentes atores envolvidos no planejamento urbano. Paiva³⁹ destaca que os cidadãos tendem a não utilizar plenamente os instrumentos de participação política disponíveis, em grande parte devido ao desconhecimento dos mecanismos legais que lhes permitiriam influenciar ativamente projetos e decisões.

Técnicos e gestores públicos muitas vezes dominam linguagens e conhecimentos especializados que podem intimidar ou excluir cidadãos comuns dos processos participativos. Em contrapartida, existe uma carência de educação e capacitação popular das comunidades, e de metodologias de participação que valorizem os saberes locais, o que é indispensável para que as políticas de resiliência climáticas sejam bem sucedidas.⁴⁰

Outro obstáculo é a falta de tradição participativa em muitas instituições públicas, que podem ver a participação popular como uma barreira à eficiência ou uma ameaça ao seu poder decisório.

³⁷ SACCARO JUNIOR; COELHO FILHO, 2016, p. 293.

³⁸ HARVEY, 2014, p.30.

³⁹ PAIVA, 2012, p. 9

⁴⁰ GODOY; BENINI, 2024, p. 6

A fragmentação das políticas urbanas e ambientais também pode dificultar a participação efetiva. Quando diferentes aspectos da gestão urbana - como habitação, mobilidade, saneamento e meio ambiente - são tratados de forma isolada, torna-se mais difícil para os cidadãos compreenderem e influenciarem o quadro geral das políticas urbanas. O que demonstra a necessidade de uma abordagem integrada, alinhada com os princípios do Direito à Cidade, no intuito de facilitar essa integração.

A participação popular também é imperiosa para garantir que as estratégias de adaptação e mitigação climática não reproduzam ou agravem desigualdades existentes. A saber, projetos de infraestrutura verde, se planejados sem a participação da comunidade, podem levar a processos de gentrificação e deslocamento de populações vulneráveis.⁴¹ É dizer, a participação ativa dos moradores pode ajudar a identificar e prevenir esses impactos negativos.

Além disso, a resiliência climática exige uma abordagem holística, que combina ações de mitigação para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, com medidas de adaptação capazes de minimizar os impactos das mudanças climáticas.⁴² Nesse interim, a participação cidadã e a cooperação entre diferentes setores são elementos centrais para garantir a eficácia das políticas públicas voltadas à resiliência urbana, pois somente com o fortalecimento da governança local será possível criar cidades capazes de enfrentar os desafios climáticos de forma sustentável e inclusiva.

Em síntese, a participação popular é um elemento indissociável do Direito à Cidade e para a construção de cidades resilientes e sustentáveis. Ela não apenas melhora a qualidade e a legitimidade das políticas urbanas, mas também fortalece o tecido social e a capacidade adaptativa das comunidades frente aos desafios impostos pelas mudanças climáticas.

2.5 A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A efetivação do Direito à Cidade como base para a resiliência climática demanda uma abordagem integrada das políticas públicas urbanas. As diferentes

⁴¹ AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p. 419, apud CAFRUNE, Marcelo Eibs. "O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos". *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, Bauru, v. 4, n. 1, p. 195, 26 jun. 2016. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/325/169>. Acesso em: 06 set. 2024.

⁴² BRITTO, Ana Lúcia Nogueira de Paiva; PESSOA, Zoraide Souza. *Cadernos Metrópole: Apresentação*, São Paulo, v. 26, n. 60, p. 804, ago. 2024.

dimensões do Direito à Cidade, no que tange a moradia, mobilidade, serviços básicos, e participação popular, por exemplo, precisam ser pensadas de forma articulada e em consonância com os objetivos de adaptação e mitigação climática.

Essa integração é desafiadora devido à natureza setorial e fragmentada da administração pública tradicional. Historicamente, as políticas urbanas têm sido formuladas e implementadas de maneira compartimentada, com pouca comunicação entre diferentes áreas como habitação, transporte, saneamento e meio ambiente.⁴³

Desde os anos 1930, as intervenções estatais, como a criação de parques proletários e o congelamento de aluguéis, tiveram efeitos limitados e muitas vezes indesejados, como o desestímulo à oferta habitacional.⁴⁴ Com a adoção do urbanismo modernista na década de 1950, planos de zoneamento desconectados da realidade social agravaram os problemas urbanos, enquanto políticas isoladas e casuísticas perpetuaram a desigualdade, a segregação espacial e a exclusão social.⁴⁵ Apesar de avanços normativos, como o usucapião especial e a criação de moradias de interesse social, apenas no século XXI começaram a surgir políticas integradas voltadas a enfrentar os desafios históricos das cidades brasileiras.⁴⁶

Essa fragmentação não apenas leva a ineficiências e contradições entre políticas, mas também dificulta uma abordagem ampla dos desafios urbanos, especialmente aqueles relacionados às mudanças climáticas.

A busca por uma maior integração de políticas implica em romper com essa lógica setorial e buscar uma melhor comunicação estratégica entre diferentes áreas de atuação. Por exemplo, programas de habitação social podem ser integrados a estratégias de infraestrutura verde e eficiência energética, como já fora promovido no Brasil na cidade de Belo Horizonte, por exemplo.⁴⁷ Isso não apenas melhora a

⁴³ MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MORA, Mauricio Jorge Pereira da. "Teoria da Regulação Urbana". In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MORA, Mauricio Jorge Pereira da. *Regulação Urbana: teoria, instrumentos e perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024. Cap. 1. p. 3-25.

⁴⁴ Ibidem, 2024, p. 13.

⁴⁵ Ibidem, 2024, p. 14.

⁴⁶ Ibidem, 2024, p. 16.

⁴⁷ A cidade de Belo Horizonte integrou conceitos de infraestrutura verde e azul em seu Plano Diretor, alinhados às estratégias globais de enfrentamento das mudanças climáticas. A adoção desses instrumentos visa à promoção da sustentabilidade urbana e à mitigação de impactos ambientais, como ilhas de calor e degradação de recursos hídricos, enquanto busca ampliar a conectividade entre áreas verdes e preservar a biodiversidade. Essa abordagem, influenciada por políticas como a "Trama Verde e Azul" (TVA), foi incorporada ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI/RMBH), aprovado em 2011, reforçando diretrizes voltadas ao desenvolvimento sustentável e ao reordenamento territorial, em consonância com os compromissos ambientais e sociais da cidade. (DRUMOND, Rafael Augusto Santos; ALMEIDA, Renan Pereira;

qualidade de vida dos moradores, mas também contribui para a adaptação climática e a redução de emissões.

Da mesma forma, políticas de mobilidade urbana podem ser alinhadas com objetivos de redução de emissões e promoção da saúde pública, priorizando o transporte público de qualidade, e os modos ativos de deslocamento, como se deu na implementação do TransMilenio em Bogotá.⁴⁸

A integração de políticas também é fundamental para evitar contradições e efeitos indesejados, como o aumento da vulnerabilidade da população a eventos extremos e o agravamento das desigualdades socioespaciais.

No contexto brasileiro, a integração de políticas se mostra importante dado que a garantia de direitos básicos como moradia, saúde e saneamento ainda é um desafio para grande parte da população urbana. Avançar simultaneamente na universalização desses direitos e na construção de resiliência climática é o grande desafio colocado pela perspectiva do Direito à Cidade.

Desse modo, destaca-se o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA) que é um importante instrumento de integração de políticas públicas, com o objetivo de articular ações de diferentes setores e níveis de governo para aumentar a resiliência do país aos impactos das mudanças climáticas.

Todavia, a efetiva implementação desse plano ainda enfrenta desafios, especialmente no nível local, com as articulações intersetoriais e entre diferentes esferas de governo.⁴⁹ O que evidencia a necessidade de diretrizes específicas que orientem as ações em todos os níveis de governo, buscando superar tais desafios e garantir a efetividade do plano, como destacam os autores:⁵⁰

As diretrizes prioritárias para promover a adaptação, segundo o PNA, são: i) promover a articulação federativa; ii) considerar adaptação à mudança do clima na reabilitação de áreas urbanas consolidadas; iii) considerar adaptação à mudança do clima na promoção da urbanização de assentamentos precários; iv) considerar adaptação à mudança do clima na

NASCIMENTO, Nilo de Oliveira. "Mudanças climáticas e Plano Diretor: mitigação de inundações em Belo Horizonte". *Cadernos Metrópole: Crise climática, cidades e reforma urbana*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 789-1205, dez. 2023).

⁴⁸ GODOY; BENINI, 2024, p. 15.

⁴⁹ KLUG, Letícia; MARENGO, Jose A.; LUEDEMANN, Gustavo. "Mudanças climáticas e os desafios brasileiros para implementação da nova agenda urbana". In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016. p. 315-316. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7121/1/O%20Estatuto%20da%20Cidade%20e%20a%20Habitat%20III.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2024.

⁵⁰ Idem, 2016, p. 315-316.

produção de habitação social; v) fortalecer processos de planejamento da expansão urbana com a perspectiva de prevenção à ocorrência de desastres naturais e ao surgimento de riscos entre outros.

Como se percebe na primeira diretriz, a articulação federativa é essencial no Brasil, onde muitas questões urbanas são de competência municipal, mas dependem de recursos e diretrizes federais.

A saber, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelece os fundamentos para o planejamento urbano sustentável, orientando o uso e a ocupação do solo de forma a garantir o Direito à Cidade e à função social da propriedade. Essa legislação se relaciona diretamente com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), pois todos compartilham o objetivo de promover condições dignas de moradia e a gestão integrada do território urbano.⁵¹

O SNHIS exige a participação de municípios e estados na formulação de políticas habitacionais locais compatíveis com diretrizes nacionais, como a urbanização de assentamentos precários e a promoção de habitação social. De forma que essa integração é garante a implementação de medidas adaptativas às mudanças climáticas, considerando que os municípios desempenham um papel central na execução de projetos de infraestrutura resiliente, saneamento básico e regularização fundiária.⁵²

Se feita adequadamente, a coordenação entre as esferas federal, estadual e municipal assegura a transversalidade das políticas e otimiza a utilização dos recursos destinados à adaptação climática e à redução das desigualdades urbanas.

Por fim, é importante ressaltar que a integração de políticas não deve ser vista apenas como uma questão técnica ou administrativa, mas como um processo político que envolve negociação entre diferentes atores e interesses. Assim, a perspectiva do Direito à Cidade oferece um horizonte normativo para orientar essa integração, priorizando as necessidades e direitos dos cidadãos, especialmente dos grupos mais vulneráveis.

⁵¹ BRASIL. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>. Acesso em: 10 dez. 2024.

⁵² Idem.

No contexto da crise climática, essa integração é não apenas desejável, mas imperativa para garantir a adaptação e a qualidade de vida nas cidades brasileiras.

3 O PL Nº 380/2023 E A INCORPORAÇÃO DA RESILIÊNCIA CLIMÁTICA NO PLANEJAMENTO URBANO

O Projeto de Lei (PL) nº 380/2023, de autoria da Deputada Erika Hilton, propõe alterar a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) para incorporar diretrizes que fomentem a construção de cidades resilientes às mudanças climáticas.⁵³

Esta iniciativa surge em um contexto global de alarmante preocupação com os impactos das mudanças climáticas nas áreas urbanas, reconhecendo a necessidade urgente de adaptar as cidades brasileiras para enfrentar os desafios climáticos atuais e futuros.

As cidades brasileiras enfrentam vulnerabilidades gradativas diante das mudanças climáticas. Essas vulnerabilidades são exacerbadas por fatores como a rápida urbanização, a desigualdade social e as deficiências na infraestrutura urbana.

Segundo Espindola e Ribeiro, muitas cidades brasileiras ainda carecem de abordagens estruturadas para enfrentar os riscos climáticos, mesmo aquelas que já enfrentam ameaças concretas como a elevação do nível do mar.

Como é demonstrado na justificativa do Projeto de Lei nº 380/2023, existe uma carência de diretrizes específicas nos planos diretores dos municípios brasileiros para lidar com o imbróglio das mudanças climáticas:⁵⁴

As cidades, por sua vez, têm um papel central na superação dos desafios relacionados às mudanças climáticas, como destaca o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) 2 , uma vez que os eventos climáticos extremos são cada vez mais perceptíveis em seus territórios. As entidades e movimentos sociais que compõem o FNRU destacam que o impacto dessas emergências climáticas é sentido principalmente pelas moradoras e moradores mais vulneráveis da cidade, aqueles que residem em suas periferias, mas também as populações indígenas, negras e femininas, reforçando a prática de racismo ambiental.

Assim, é necessário incorporar aos instrumentos de desenvolvimento, planejamento urbano e ordenação territorial urbana medidas que minimizem os impactos e permitam adaptação às mudanças climáticas, contribuindo para construção de cidades resilientes.

Os pesquisadores Isabela Battistello Espíndola e Wagner Costa Ribeiro, em seu trabalho denominado “Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros” 3 indicam, entretanto, que há uma carência de legislações específicas para as mudanças climáticas nos centros

⁵³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 380, de 2023. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Apresentado em 08 fev. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2347317>. Acesso em: 01 ago. 2025.

⁵⁴ Idem, 2023, p. 2-3.

urbanos brasileiros, sobretudo para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. Segundo o estudo proposto, somente São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Florianópolis e Curitiba incorporam questões diretamente ligadas às alterações do clima em seus respectivos planos diretores e somente um plano diretor, dentro dos casos analisados, aborda as mudanças climáticas diretamente, demonstrando que esse tema é pouco contemplado em políticas públicas urbanas municipais.

Apesar da lei federal 12.187/2009, que institui a Política Nacional de Mudanças Climáticas, e da lei federal 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), de fato, a maioria dos planos diretores dos principais centros urbanos brasileiros não apresentam indicações explícitas de políticas voltadas para as mudanças climáticas.

Assim a presente proposta legislativa busca incidir na relação entre o planejamento urbano-territorial e as mudanças climáticas, alterando o Estatuto das Cidades para direcionar os planos diretores no sentido de abordarem especificamente as mudanças climáticas em suas diretrizes e instrumentos de gestão urbano-territorial, buscando reagir aos eventos climáticos extremos, reduzindo vulnerabilidades e protegendo sua população dos possíveis impactos da mudança do clima.

Neste contexto, o PL 380/2023 surge como uma resposta legislativa a esses desafios, buscando integrar a resiliência climática no cerne do planejamento urbano brasileiro. Esta proposta alinha-se com tendências internacionais de adaptação climática urbana e com compromissos globais assumidos pelo Brasil, como deixa claro a justificativa do projeto de lei.⁵⁵

Este capítulo busca analisar criticamente o PL nº 380/2023, contextualizando-o no cenário atual do planejamento urbano brasileiro e discutindo seu potencial para promover a resiliência climática nas cidades.

Inicialmente, será realizada uma análise dos dispositivos do PL, comparando-os com o Estatuto da Cidade vigente. Em seguida, será discutido o panorama do planejamento urbano brasileiro frente aos desafios da mudança climática. Por fim, será abordado o papel fundamental dos municípios na implementação de políticas e ações voltadas à resiliência urbana.

3.1 MUDANÇAS PROPOSTAS PELO PL Nº 380/2023

O Projeto de Lei nº 380/2023 propõe alterações no Estatuto da Cidade, incorporando explicitamente a questão da resiliência climática no planejamento urbano brasileiro.

⁵⁵ Idem, 2023, p. 2-3.

As mudanças visam não apenas adaptar as cidades aos impactos das mudanças climáticas e mitigar seus efeitos, mas também garantir que as populações mais vulneráveis sejam priorizadas nesse processo.

A primeira alteração sugerida pelo PL está no Artigo 2º do Estatuto da Cidade, que trata das diretrizes gerais da política urbana. O projeto propõe a inclusão do inciso XXI, que estabelece:

XXI – adoção de medidas integradas que permitam a adaptação às mudanças climáticas e a mitigação dos seus impactos, de forma a garantir a resiliência das cidades a essas mudanças, com prioridade para contextos de vulnerabilidade social e ambiental.⁵⁶

Essa modificação introduz inovações no Estatuto da Cidade ao priorizar áreas e populações vulneráveis, em consonância com o princípio de justiça social presente no Direito à Cidade. Esse princípio reconhece que os impactos das mudanças climáticas afetam desproporcionalmente as populações mais carentes. Assim, o PL busca enfrentar não apenas os desafios climáticos, mas também as desigualdades sociais, ao reconhecer que a desigualdade é um fator agravante da vulnerabilidade climática.

A segunda alteração proposta pelo PL modifica o Artigo 4º do Estatuto da Cidade, que trata dos instrumentos da política urbana. O projeto sugere a inclusão do inciso VII:

VII – estudos de análise de riscos e vulnerabilidades climáticas que abordem, entre outros, fatores sociais, com destaque ao acometimento diferenciado das populações de acordo com recortes de gênero, raça e renda. (Brasil, 2023)

Esta ênfase nos recortes de gênero, raça e renda demonstra uma compreensão mais profunda das dimensões sociais das mudanças climáticas. Como destacado no relatório *Global Synthesis Report on Law and Policies for Climate Resilience*,⁵⁷ é fundamental que políticas de resiliência climática reconheçam as vulnerabilidades específicas enfrentadas por diferentes grupos sociais:

⁵⁶ Idem, 2023, p. 1.

⁵⁷ INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES. *Global synthesis report on law and policies for climate resilience: enhancing normative integration between climate change adaptation and disaster risk reduction*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2021. Disponível em: https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-08/20210803_DRR_CCA_FinalDoc_ONLINE.pdf. Acesso em: 6 ago. 2024.

Uma compreensão abrangente e detalhada das conexões entre vulnerabilidades específicas e a exposição a eventos climatológicos extremos deve orientar qualquer sistema de governança de riscos. À luz do exposto, é importante considerar como melhorias na legislação e nas políticas relacionadas à adaptação às mudanças climáticas (CCA) e/ou à redução de riscos de desastres (DRR) podem contribuir para a redução de "vulnerabilidades específicas". Estas referem-se às situações em que o impacto potencial de um perigo na integridade física e psicológica das pessoas afetadas, bem como em seus direitos humanos, bem-estar e status socioeconômico, é ainda mais agravado por condições e/ou fatores individuais preexistentes. Esse é o caso de setores específicos da população que já são marginalizados ou discriminados em "tempos normais" e que, geralmente, são chamados de "grupos vulneráveis". Da mesma forma, leis e políticas que abordam a desigualdade de gênero e a inclusão social, incluindo a consideração de povos indígenas e comunidades de difícil acesso, são fundamentais para uma resiliência climática mais abrangente. Infelizmente, os sistemas nacionais analisados para este relatório incluem poucas disposições operacionais sobre esses pontos, contendo, na maioria das vezes, apenas declarações "assertivas" ou "aspiracionais". Além disso, observa-se a ausência de mandatos institucionais claros nos diferentes níveis administrativos.⁵⁸

Ao adotar essa linguagem, o PL nº 380/2023 avança no sentido de criar uma base para políticas mais equitativas e inclusivas, em consonância com as recomendações internacionais sobre inclusão social e justiça climática.

Por exemplo, as mulheres, especialmente em áreas periféricas, tendem a ser mais afetadas por esses eventos devido a suas responsabilidades familiares e ao menor acesso a recursos financeiros, o que limita sua capacidade de responder rapidamente a situações de emergência.⁵⁹ Além disso, as populações negras e periféricas enfrentam impactos desproporcionais em razão de uma dinâmica que reflete a relação entre racismo e justiça ambiental. Esses desdobramentos não são meras consequências do acaso, mas sim resultados de condições sociais, econômicas e políticas que moldam a forma como o risco afeta diferentes grupos.

⁵⁸ A comprehensive and in-depth understanding of connections between specific vulnerabilities and exposure to extreme climatological events should inform any risk governance system.⁵⁶ In light of the above, it is important to consider how law and policy improvements for CCA and/or DRR can contribute to the reduction of 'specific vulnerabilities', meaning those situations in which the potential impact of a hazard on the physical and psychological integrity of the affected people, as well as on their human rights, well-being and socio-economic status, are further aggravated by preexisting individual conditions and/or factors. This is the case of specific sectors of the population which are already marginalised or discriminated in 'normal times', and which are generally referred to as 'vulnerable groups' (see Box 3). Similarly, law and policies addressing gender inequality and social inclusivity, comprising the consideration of indigenous people and hard-to-reach communities, are instrumental for more comprehensive climate resilience. Unfortunately, national systems surveyed for this report include very few operative provisions on these points, and mostly contain only 'assertive' or 'aspirational' statements. Also, a lack of clear institutional mandates at the different administrative levels can be observed (Idem, 2021, p. 27).

⁵⁹ GARCIA, Leticia Clipes; VIANA, Juliana Nazaré Luquez; LIMA, Carolina Maria Soares. "Gestão de risco, vulnerabilidade ambiental e a questão climática na gestão metropolitana". In: *Cadernos Metrôpole: Crise climática, cidades e reforma urbana*. São Paulo: v. 25, n. 58, p. 878-879, dez. 2023.

Fatores como o acesso desigual a habitações seguras, o custo elevado da terra em áreas mais protegidas e a falta de priorização de políticas públicas nas regiões mais vulneráveis tornam evidente que o risco não é distribuído de forma igualitária, intensificando a exclusão social e expondo populações marginalizadas a crises que não se encerram com o fim do evento climático, mas geram impactos prolongados em suas condições de vida.⁶⁰

Essa noção foi reforçada na análise da Comissão de Meio Ambiente (CMA), que destacou a importância de garantir que, em tragédias climáticas, essas populações possam permanecer seguras em suas casas ou ser reassentadas em locais adequados.⁶¹

Estudos que considerem esses fatores podem levar à implementação de políticas específicas, como a criação de abrigos de emergência adaptados às necessidades dessas populações ou a priorização de investimentos em infraestruturas de proteção e segurança nas regiões mais vulneráveis, garantindo que tais comunidades tenham maior resiliência diante dos desastres. Como destacou o senador Fabiano Contarato, relator do projeto, essa abordagem busca corrigir desigualdades históricas que agravam os impactos das mudanças climáticas, promovendo a justiça climática por meio da integração de recortes sociais nos planos de ação urbanos.⁶²

Além disso, a inclusão desses estudos como instrumentos da política urbana fortalece a base técnica para o planejamento resiliente. O PL reconhece a importância do conhecimento científico para embasar decisões urbanas, como recomendado pelo IPCC⁶³ e pela ONU-Habitat.⁶⁴

Comparado ao Estatuto da Cidade vigente, o PL nº 380/2023 busca incorporar a resiliência climática como um elemento central nas políticas de adaptação

⁶⁰ Idem, 2023, p. 878-879.

⁶¹ BRASIL. Senado Federal. CMA aprova destaque de população carente em estudo sobre desastre natural. Senado Notícias. Fonte: Agência Senado. 12 jun. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/06/12/cma-aprova-destaque-de-populacao-carente-em-estudo-sobre-desastre-natural>. Acesso em: 06 ago. 2024.

⁶² Idem, 2024.

⁶³ SACCARO JUNIOR; COELHO FILHO, 2016, p. 284.

⁶⁴ UN-HABITAT; CLES; KAS. The City, Climate Change and Vulnerability: Leveraging Law for Climate Resilience. Report of the 2020 Urban Law Day Virtual Colloquium, 29-30 October 2020. Nairobi: UN-Habitat, 2020, p. 5-6. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7121/1/O%20Estatuto%20da%20Cidade%20e%20a%20Habitat%20III.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2025.

e mitigação, promovendo cidades mais preparadas para enfrentar os desafios do clima.

Essas alterações representam um avanço significativo na implementação da justiça ambiental e da resiliência climática no contexto urbano brasileiro. Entretanto, a efetivação do PL irá depender da capacidade dos municípios de desenvolver estudos adequados e de integrar essas considerações em seus processos de planejamento e gestão urbana.

3.2 LEGISLAÇÃO URBANA BRASILEIRA E A INCORPORAÇÃO DA TEMÁTICA DA MUDANÇA CLIMÁTICA

O planejamento urbano brasileiro, desde a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), tem buscado incorporar princípios de sustentabilidade e participação popular. Ele representou um marco na política urbana do país, estabelecendo instrumentos para garantir a função social da propriedade e promover cidades mais justas e democráticas.

No campo da sustentabilidade, a lei⁶⁵ estabelece o direito a cidades sustentáveis, incluindo moradia, saneamento, transporte e preservação ambiental, com foco no bem-estar das gerações presentes e futuras. Além disso, promove o planejamento urbano para evitar distorções e impactos ambientais negativos, incentiva padrões de consumo e produção compatíveis com a sustentabilidade e prevê instrumentos como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para avaliar os efeitos de empreendimentos na qualidade de vida e no meio ambiente.

No que tange à participação popular, a gestão democrática é possível por meio de audiências públicas, consultas e conferências, além de exigir a transparência na elaboração e fiscalização do plano diretor, que é o principal instrumento de planejamento urbano.⁶⁶ A população também é chamada a participar do controle social sobre o uso de recursos públicos em projetos de urbanização e nos organismos gestores de regiões metropolitanas. Essas medidas buscam equilibrar o desenvolvimento urbano com a preservação ambiental e assegurar que as decisões urbanísticas sejam inclusivas e voltadas ao bem coletivo.

⁶⁵ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

⁶⁶ Idem, 2001.

O Plano Diretor, que consta no Capítulo III da referida lei, passou a ser obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e tornou-se a principal ferramenta de planejamento urbano no Brasil.

Nesta toada, a incorporação da sustentabilidade no planejamento urbano brasileiro dialoga diretamente com as propostas e discussões na esfera internacional. Um exemplo disso é a Nova Agenda Urbana,⁶⁷ adotada na Conferência Habitat III, que estabelece a urbanização como um motor para o desenvolvimento sustentável, ao propor diretrizes que incluem a função social e ecológica da terra, a redução das desigualdades e, principalmente, a promoção de cidades resilientes e inclusivas.

É nesse contexto que o PL nº 380/2023 surge como uma evolução normativa fundamental, pois integra explicitamente a perspectiva da resiliência climática ao planejamento urbano e, ao formalizar a conexão entre o planejamento urbano nacional e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, destacados na justificativa do projeto de lei,⁶⁸ o projeto reforça o compromisso do Brasil em implementar políticas urbanas que conciliem o desenvolvimento com a preservação ambiental e a justiça social.

A cidade de Belo Horizonte ilustra bem como o Plano Diretor pode funcionar como instrumento para a resiliência climática. Por meio de incentivos econômicos vinculados à adoção de infraestruturas verdes e azuis, o município, através de seu Plano Diretor, busca mitigar os impactos de eventos extremos, como inundações urbanas, intensificados pela impermeabilização do solo e pelo planejamento urbano.⁶⁹ Essas políticas, alinhadas à Nova Agenda Urbana e ao Estatuto da Cidade, mostram a viabilidade de integrar o planejamento local com diretrizes globais de sustentabilidade.

Embora ainda haja limitações, como a concentração dos benefícios em áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário,⁷⁰ as medidas adotadas em Belo Horizonte apontam caminhos para a formulação de políticas públicas em outras regiões do Brasil. Isso reforça a importância de uma atuação articulada entre poder

⁶⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nova Agenda Urbana. 2019. Tradução para o português brasileiro conduzida pelo Escritório do ONU-Habitat no Brasil. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 8 ago. 2024.

⁶⁸ BRASIL, 2023, p. 2-3.

⁶⁹ DRUMOND; ALMEIDA; NASCIMENTO, 2023, p. 908.

⁷⁰ Ibidem, 2023, p. 916.

público, sociedade e setor privado na implementação de estratégias para enfrentar os desafios climáticos.

3.3 O PAPEL DO MUNICÍPIO NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES RESILIENTES

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade estabeleceram um modelo de descentralização das políticas urbanas, conferindo aos municípios papel central na implementação do planejamento urbano. Logo, a governança municipal é fundamental para criar planos diretores que integrem ações climáticas e assegurem uma gestão territorial que favoreça tanto a proteção ambiental quanto a inclusão social.

Para além do que discorre a legislação brasileira, as cidades também são globalmente percebidas como atores importantes na articulação de políticas públicas de resiliência climática:

Importante lembrar que a relevância política das cidades tem sido cada vez mais reconhecida e explorada na conjuntura global atual. De acordo com Mauad e Betsill (2019), há pelo menos vinte anos esse vínculo tem sido explorado para se compreender e incentivar a participação de cidades enquanto atores importantes na governança climática global. Exemplos caminham desde a disseminação de métodos de participação popular, novos arranjos institucionais voltados ao empoderamento de comunidades (como comitês locais sobre mudanças climáticas), abordagens *bottom-up*, até desenvolvimento de redes de conhecimento e colaboração intermunicipais (Sathler, Paiva e Baptista, 2019; Macedo e Jacobi, 2019). Mauad (2018) cita as redes transnacionais, como o C40 (Cities Climate Leadership Group)³ e o Iclei (Governos Locais pela Sustentabilidade), as quais mostram que as cidades encontraram seu lugar (spot) nas questões de mudanças climáticas.⁷¹

Os municípios são os entes estatais mais próximos da população, podendo compreender a sua cultura e organização em todas as suas nuances, permitindo e criando estratégias para a participação comunitária e garantindo uma aplicação das estratégias locais coerente com as metas globais. Os autores ainda destacam que isso é uma forma de incluir atores locais nas relações internacionais contemporâneas.⁷²

⁷¹ ESPÍNDOLA, Isabela Battistello; RIBEIRO, Wagner Costa. “Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros”. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 367, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4802>. Acesso em: 8 ago. 2024.

⁷² *Ibidem*, 2020, p. 368.

O Brasil já tem municípios que incluíram medidas de resiliência climática nos seus planejamentos antes da presente discussão proposta pelo PL nº 380/2023. Um exemplo de iniciativa municipal bem-sucedida é o caso de Curitiba, que incorporou diretrizes de adaptação às mudanças climáticas em seu Plano Diretor de 2015.

O Plano de Adaptação e Mitigação de Curitiba (PlanClima) tem o objetivo de orientar o município, os setores produtivos e a sociedade em geral para o enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas.⁷³ Através dele há o reconhecimento de que os impactos das mudanças climáticas, como aumento de temperatura, chuvas intensas e secas prolongadas, afetam de forma desproporcional as populações vulneráveis, frequentemente localizadas em áreas de risco. E, a partir disso, se desenvolveram ações estratégicas, a exemplo do incentivo ao uso de energias renováveis e a regulação de edificações adaptadas a ameaças climáticas.⁷⁴

Através do mesmo plano se firmou uma parceria entre o poder público e instituições acadêmicas no desenvolvimento de tecnologias, como softwares de simulação climática, o que reforça o papel dos municípios como protagonistas na implementação de inovações que garantam segurança e qualidade de vida aos moradores.⁷⁵

Esse enfoque local, em alinhamento com metas globais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sublinha como as cidades podem liderar esforços na mitigação e adaptação climática, transformando planos diretores em instrumentos práticos e eficazes na construção de ambientes urbanos mais resilientes e sustentáveis.

No entanto, os municípios enfrentam diversos desafios na implementação de políticas de resiliência climática. A falta de recursos técnicos e financeiros, por exemplo, é uma barreira significativa, especialmente em municípios menores, dificultando a implementação de ações eficazes. Espíndola e Ribeiro destacam que há uma limitação no escopo das pesquisas urbanas relacionadas ao tema, que frequentemente carecem de estudos de longo prazo e interdisciplinaridade, focando apenas em necessidades locais, apesar dos impactos climáticos transcenderem fronteiras,⁷⁶ isso impede que muitos municípios estejam preparados para episódios climáticos a nível macro.

⁷³ TABATCHEIK, 2023, p. 957.

⁷⁴ Ibidem, 2023, p. 963-964.

⁷⁵ Ibidem, 2023, p. 960-961.

⁷⁶ ESPÍNDOLA; RIBEIRO, 2020, p. 370.

Outra cidade que avançou na criação de políticas climáticas foi Recife, porém, apesar de ter elaborado um Plano de Baixo Carbono e Política Municipal de Sustentabilidade e de Enfrentamento das Mudanças Climática, a cidade ainda enfrenta dificuldades para implementar medidas efetivas de adaptação, especialmente em áreas de ocupação irregular, e monitoramento.⁷⁷

Diante desse cenário, é evidente que a efetiva implementação de políticas de resiliência climática pelos municípios brasileiros exige não apenas o fortalecimento das capacidades técnicas e financeiras locais, mas também a ampliação da integração entre diferentes níveis de governança e setores da sociedade.

⁷⁷ MELO, Inamara Santos; CARVALHO, Renata Maria Caminha M. O.; SOBRAL, Maria do Carmo Martins; LYRA, Marília Regina Costa Castro; SILVA, Hernande Pereira da. “Adaptação aos impactos das mudanças climáticas na perspectiva do Plano Diretor da Cidade do Recife”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 23, e202140pt, 2021, p. 8. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202140pt>. Acesso em: 8 ago. 2024.

4 O PL Nº 380/2023 COMO UM INSTRUMENTO PARA O AVANÇO DA JUSTIÇA CLIMÁTICA NO BRASIL

4.1 A IMPORTÂNCIA DO PL Nº 380/2023 NA CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO À CIDADE

Através dos estudos de análises de risco e vulnerabilidade climáticas e priorização dos contextos vulneráveis na adoção de medidas de adaptação e mitigação dos impactos, o projeto de lei em discussão tem potencial para impactar a democratização do planejamento urbano e a redução das desigualdades urbanas.

Desde a concepção do direito a cidade, tem-se o ideal de participação popular na construção do espaço urbano. Todavia, as cidades brasileiras encontram dificuldade em verdadeiramente interconectar as esferas de governo e o saber das comunidades locais através do engajamento social.

Assim, a exigência de que os planos diretores incorporem análises de vulnerabilidades climáticas e sociais torna a formulação dessas políticas mais alinhada à realidade territorial. Principalmente, porque o texto da lei dá “prioridade para contextos de vulnerabilidade”,⁷⁸ o que dá ênfase às populações mais carentes, em situação de risco, e aos grupos sociais vulneráveis que tanto sofrem mais com os efeitos dos eventos climáticos extremos quanto têm mais dificuldade em se recuperar após eles acontecerem.⁷⁹

Portanto, se percebe que o projeto tem uma abordagem que reduz o distanciamento entre as comunidades e os gestores públicos, incentivando soluções conjuntas para problemas urbanos. Ainda, o PL reconhece as desigualdades socioespaciais e propõe mitigá-las com intervenções específicas, o que demonstra uma tentativa de redistribuir recursos e serviços urbanos de forma mais equitativa. De forma que ele se mostra em consonância com os princípios do Direito à Cidade, conforme preconizado na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, ao reforçar a função social da cidade, a gestão democrática e a equidade socioespacial.

⁷⁸ BRASIL, 2023, p. 1.

⁷⁹ SACCARO JUNIOR; COELHO FILHO, 2016, p. 287.

Contudo, é necessário adotar estratégias que promovam a igualdade de acesso à participação cidadã. Como já foi abordado no texto, muitas vezes, as populações mais afetadas por eventos climáticos enfrentam barreiras informacionais que limitam sua capacidade de influenciar decisões. Similarmente, é importante que a prática dos novos instrumentos legislativos, quando aprovados, dê ênfase à transparência no processo de formulação de políticas, não somente mediante a ampla divulgação deles, mas através da consulta às comunidades nos estágios iniciais da concepção de políticas públicas de resiliência climática.

4.2 A ARTICULAÇÃO ENTRE DIFERENTES ESFERAS DE GOVERNO E ATORES SOCIAIS

A falta de integração entre União, estados e municípios, assim como a ausência de mecanismos robustos de participação social, são desafios recorrentes na gestão climática e urbana brasileira. Porém, ao criar instrumentos que exigem análises de vulnerabilidade e priorizam populações em situação de risco, o PL nº 380/2023 convoca à coordenação interinstitucional e envolvimento comunitário. Esse ponto é primordial, pois a justiça climática não pode ser alcançada sem a integração de saberes locais e a descentralização das decisões.

A governança climática eficaz exige uma abordagem multiescalar que conecte os níveis federal, estadual e municipal. No Brasil, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) já aponta para essa necessidade ao propor um modelo descentralizado e cooperativo, como posto entre as diretrizes da PNPDEC no Art. 4º, I, a “atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas”.⁸⁰ No entanto, a implementação dessas diretrizes tem sido limitada devido à fragmentação administrativa e à falta de articulação entre as esferas de governo

O PL nº 380/2023 reforça a urgência de superar esses desafios ao propor diretrizes para a inclusão da resiliência climática nos planos diretores municipais. A articulação entre municípios é especialmente relevante em regiões metropolitanas,

⁸⁰ BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 9 set. 202.

onde as fronteiras administrativas frequentemente não refletem as realidades territoriais. Um exemplo é a cidade de Belo Horizonte, que possui programas de monitoramento de áreas de risco, mas enfrenta dificuldades para integrar suas ações com os demais municípios da região metropolitana:

Ainda que a capital do estado mineiro tenha proeminência nacional na gestão dos riscos de desastres, seu nível de capacidade adaptativa não encontra par nos outros municípios da RMBH, sendo os níveis bastante desiguais entre o núcleo metropolitano e seu entorno. Em outras palavras, ainda que a dinâmica metropolitana seja uma realidade, notada através de processos de concentração e eixos de dispersão de atividades econômicas, dos fluxos de transporte e de demanda por habitação, para citar alguns exemplos, a gestão de riscos de desastres no território sob determinação da metropolização e institucionalização regional limita-se às fronteiras administrativas municipais, estas já superadas pelo cotidiano conturbado.⁸¹

Uma vez que os eventos climáticos não se restringem às fronteiras municipais, há urgência na criação e efetivação de mecanismos de cooperação intermunicipal para enfrentar riscos climáticos compartilhados.

A justiça climática só pode ser efetivamente promovida se os saberes locais forem integrados às análises técnicas. As populações que vivem em áreas de risco têm conhecimentos específicos sobre suas realidades, que podem enriquecer os estudos de vulnerabilidade e orientar as políticas de adaptação, além de serem dotadas do direito ao poder configurador⁸² de transformar o entorno onde vivem.

O PL nº 380/2023 cria oportunidades para superar esse desafio ao exigir que os planos diretores considerem fatores sociais, como gênero, raça e renda, nos estudos de vulnerabilidade climática. Essa abordagem favorece a construção de soluções adaptadas às realidades locais, promovendo a equidade e a eficácia das medidas de resiliência.

Com isso, a sua implementação requer um esforço conjunto para integrar as diferentes esferas do governo, seja a nível vertical, nas estratégias que articulam os governos federal, estaduais e municipais, e a nível horizontal, no diálogo intermunicipal, bem como na incorporação de saberes locais e técnicos, para fortalecer a participação comunitária e superar as barreiras administrativas que limitam a cooperação interinstitucional.

⁸¹ GARCIA; VIANA; LIMA, 2023, p. 883.

⁸² HARVEY, 2014, p.30.

4.3 DESAFIOS À JUSTIÇA CLIMÁTICA

A Organização das Nações Unidas (ONU) identificou e elencou desafios para a efetivação do Direito à Cidade e consolidação da justiça climática.⁸³

A distribuição espacial e de recursos é um dos principais obstáculos a serem superados. O acesso desigual à habitação adequada e aos serviços básicos continua sendo uma realidade persistente nas cidades contemporâneas, onde o desenvolvimento urbano tem se concentrado em áreas específicas, criando "ilhas" de qualidade de vida que contrastam drasticamente com regiões menos favorecidas.⁸⁴ Locais em que a infraestrutura precária ou inexistente perpetua ciclos de pobreza e exclusão social.

Esse contexto demonstra uma vulnerabilidade desproporcional de populações em áreas de risco aos impactos das mudanças climáticas, evidenciando como as questões ambientais estão intrinsecamente ligadas às desigualdades sociais. A poluição do ar, água e solo afeta de maneira mais intensa os grupos marginalizados, que frequentemente habitam áreas mais expostas a riscos ambientais.⁸⁵

No âmbito da governança, as estruturas predominantemente verticalizadas limitam a participação efetiva dos cidadãos nos processos decisórios,⁸⁶ com a ausência de mecanismos adequados para negociação e participação, além da fragmentação institucional, que é um entrave à gestão metropolitana integrada, e da falta de transparência e democratização de dados.⁸⁷

Somem-se a isso os desafios socioeconômicos, que se manifestam através da pobreza urbana persistente, com impactos severos em grupos vulneráveis, das vulnerabilidades no emprego, especialmente na economia informal, da discriminação contra grupos marginalizados que perpetua ciclos de exclusão e desigualdade e do acesso limitado a oportunidades econômicas e proteção social.⁸⁸

⁸³ UNITED NATIONS. Habitat III Policy Paper 1: The Right to the City and Cities for All. New York: United Nations, 2017, p. 28. Disponível em: <https://habitat3.org>. Acesso em: 11 ago. 2024.

⁸⁴ Ibidem, 2017, p. 29.

⁸⁵ Ibidem, 2017, p. 28.

⁸⁶ Ibidem, 2017, p. 31.

⁸⁷ Ibidem, 2017, p. 27.

⁸⁸ Ibidem, 2017, p. 38.

Ademais, a implementação efetiva de políticas e programas voltados para o Direito à Cidade enfrenta a necessidade de financiamento sustentável e mecanismos inovadores, a capacidade institucional limitada, especialmente em governos locais, e a coordenação efetiva entre diferentes níveis de governo e atores.

Num panorama mais amplo, um dos maiores desafios para a justiça climática está relacionado à justiça distributiva, que envolve a alocação equitativa de responsabilidades e benefícios. Caney traz em seu texto o debate sobre justiça distributiva e eficácia nas ações climáticas, onde sugere que alocar responsabilidades de maneira justa nem sempre coincide com a forma mais eficaz de atingir as metas de mitigação.⁸⁹

Considerando o histórico de industrialização e a emergência de grandes emissores no sul global, a questão engloba também a distribuição de forma justa das obrigações de redução de emissões entre os atores internacionais. Além disso, as comunidades mais pobres e vulneráveis, tanto no norte quanto no sul global, frequentemente enfrentam os piores impactos das mudanças climáticas, embora sejam as menos responsáveis por sua ocorrência.⁹⁰

Por fim, a justiça climática enfrenta o desafio de integrar princípios universais de justiça às realidades locais, sua aplicação prática varia de acordo com as especificidades culturais, sociais e econômicas de cada região.⁹¹ Para superar esses desafios, é necessário um esforço coletivo para articular responsabilidades e direitos em diferentes escalas, desde o nível individual até o global.

Se conclui, então, que o PL nº 380/2023 é um marco importante ao incorporar a resiliência climática como um elemento central dos planos diretores municipais, introduzindo a priorização de populações vulneráveis e a integração de análises de riscos e vulnerabilidades climáticas. Contudo, ele não esgota os desafios enfrentados pelas cidades brasileiras diante das mudanças climáticas.

A obrigatoriedade de considerar fatores como gênero, raça e renda em estudos de vulnerabilidade é uma inovação que reflete uma preocupação com a

⁸⁹ Caney, Simon. "Two Kinds of Climate Justice: Avoiding Harm and Sharing Burdens". *The Journal of Political Philosophy*, v. 22, n. 2, p. 133-134, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jopp.12030>. Acesso em: 9 jan. 2025.

⁹⁰ BULKELEY, Harriet; CARMIN, JoAnn; CASTÁN BROTO, Vanesa; EDWARDS, Gareth A. S.; Fuller, Sara. "Climate justice and global cities: Mapping the emerging discourses". *Global Environmental Change*, v. 23, p. 915, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.05.010>. Acesso em: 11 ago. 2024.

⁹¹ Ibidem, 2013, p. 924.

justiça social e ambiental, alinhada às discussões internacionais. No entanto, essa iniciativa legislativa, por si só, não é capaz de superar as barreiras que permeiam o planejamento urbano no Brasil, como a falta de articulação entre as diferentes esferas de governo e a escassez de recursos técnicos e financeiros nos municípios e, principalmente, o histórico contexto de desigualdade social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou como o PL nº 380/2023 articula os princípios do Direito à Cidade e a resiliência climática no planejamento urbano brasileiro, examinando suas propostas, potencialidades e limitações no contexto dos desafios climáticos contemporâneos.

A análise demonstrou que o projeto representa um avanço significativo ao incorporar explicitamente a questão da resiliência climática no marco regulatório do planejamento urbano brasileiro. Suas principais inovações incluem a exigência de que os planos diretores considerem análises de vulnerabilidade climática e a priorização de populações vulneráveis nas estratégias de adaptação e mitigação, o que reflete um alinhamento com compromissos internacionais e uma tentativa de enfrentar as desigualdades socioambientais presentes no contexto urbano brasileiro.

A perspectiva de Lefebvre e Harvey sobre o Direito à Cidade, complementada por autores contemporâneos, aponta para a necessidade de uma abordagem que vá além de medidas técnicas ou infraestruturais, reconhecendo a cidade como um espaço coletivo de transformação social. Essa visão reforça a centralidade da participação cidadã e da justiça social para a construção de cidades mais resilientes.

No entanto, há desafios significativos para a efetiva implementação das propostas contidas no PL. Entre eles, destacam-se a fragmentação administrativa e a falta de articulação entre diferentes esferas de governo, as limitações técnicas e financeiras dos municípios, especialmente os menores, para desenvolver e implementar estudos de vulnerabilidade climática com a profundidade necessária, a persistência de barreiras à participação efetiva das comunidades nos processos de planejamento urbano, e o contexto histórico de desigualdade social e segregação espacial nas cidades brasileiras.

Restou demonstrada a necessidade de fortalecer mecanismos de participação popular e governança democrática. O PL nº 380/2023, ao exigir análises que considerem fatores sociais como gênero, raça e renda, cria oportunidades para uma maior integração entre saberes técnicos e conhecimentos comunitários. No entanto, sua efetividade dependerá da capacidade de construir processos participativos genuínos que superem as barreiras tradicionalmente enfrentadas por grupos marginalizados, como a falta de conhecimento técnico, as barreiras das

tradições institucionais e as falhas no diálogo das esferas do governo entre si e com a população. Ou seja, há uma necessidade de se formar arranjos institucionais mais horizontais e participativos, que favoreçam a cooperação entre diferentes atores e setores.

Nesta toada, os impactos das mudanças climáticas não respeitam delimitações administrativas, exigindo cooperação intermunicipal e coordenação entre políticas locais, estaduais e federais. Ainda que o PL represente um passo importante ao estabelecer diretrizes nacionais, a sua implementação está sujeita a esforços significativos de articulação institucional.

A pesquisa também identificou a necessidade de fortalecer a base técnica e científica para o planejamento resiliente. A exigência de estudos de vulnerabilidade climática representa um avanço, mas sua efetividade precisará da capacidade de produzir e utilizar dados confiáveis, bem como de integrar diferentes tipos de conhecimento, incluindo saberes tradicionais e comunitários, se adequando aos contextos locais e considerando não apenas aspectos físicos e ambientais, mas também dinâmicas sociais, culturais e econômicas.

O trabalho contribui para o debate acadêmico ao destacar a conexão entre o Direito à Cidade e a resiliência climática, mesmo ante aos desafios que se apresentam a eles, ressaltando a importância de um planejamento urbano que equilibre sustentabilidade ambiental e justiça social.

Ao alinhar-se às demandas contemporâneas de adaptação climática, o PL nº 380/2023 oferece uma base normativa que, se devidamente implementada, pode promover cidades mais justas e preparadas para os desafios futuros.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, Angélica Tanus Benatti; IZAGA, Fabiana Generoso de; CLAPS, Rosanna Forray. *Cadernos Metrópole: Mobilidade urbana e equidade*, São Paulo, v. 26, n. 60, p. 405-855, ago. 2024.
- ANDRADE, Eric Santos de. “As Regulações Urbanas”. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MORA, Mauricio Jorge Pereira da. *Regulação Urbana: teoria, instrumentos e perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024. Cap. 2. p. 27-50.
- ANDRADE, L. F. S.; PAIVA, A. L.; MAFRA, F. L. N.; OLIVEIRA, M. d. L. S.; GARCIA, A. S. “Direito à Cidade: um grito e uma demanda para as políticas micro e macroterritorial”. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 3, 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 380, de 2023. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Apresentado em 08 fev. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2347317>. Acesso em: 01 ago. 2024.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>. Acesso em: 10 dez. 2024.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: volume I: estratégia geral*. Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/biomas/arquivos-biomas/plano-nacional-de-adaptacao-a-mudanca-do-clima-pna-vol-i.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2024.
- BRITTO, Ana Lúcia Nogueira de Paiva; PESSOA, Zoraide Souza. *Cadernos Metrópole: Apresentação*, São Paulo, v. 26, n. 60, p. 804, ago. 2024.
- BULKELEY, Harriet; CARMIN, JoAnn; CASTÁN BROTO, Vanesa; EDWARDS, Gareth A. S.; FULLER, Sara. “Climate justice and global cities: Mapping the emerging discourses”. *Global Environmental Change*, v. 23, p. 915, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.05.010>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- CAFRUNE, Marcelo Eibs. “O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos”. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206, 26 jun. 2016. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/325/169>. Acesso em: 06 set. 2024.
- CGLU Aprendizagem; Connective Cities (ed.). *Resiliência Climática e Desenvolvimento Urbano*. Niterói: Cglu Aprendizagem, 2019. 37 p. Disponível em: https://learning.uclg.org/wp-content/uploads/2021/01/26_resiliencia_climatica_e_desenvolvimento_urbano_port_1.pdf. Acesso em: 03 set. 2024.

DRUMOND, Rafael Augusto Santos; ALMEIDA, Renan Pereira; NASCIMENTO, Nilo de Oliveira. “Mudanças climáticas e Plano Diretor: mitigação de inundações em Belo Horizonte”. *Cadernos Metrópole: Crise climática, cidades e reforma urbana*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 789-1205, dez. 2023.

ESPÍNDOLA, Isabela Battistello; RIBEIRO, Wagner Costa. “Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros”. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 365-395, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4802>. Acesso em: 8 ago. 2024.

FERNANDES, E. “Constructing the ‘Right To the City’ in Brazil”. *Social & Legal Studies*, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007.

FONSECA, Murilo Noli da; GARCIAS, Carlos Mello; SILVA, Luciene Pimentel da. “Sistema de alerta de desastre baseado no CEP: limites e possibilidades”. *Cadernos Metrópole: Crise climática, cidades e reforma urbana*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 789-1205, dez. 2023.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. 2005. V Fórum Social Mundial. Disponível em: https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A1.4_Carta-Mundial-do-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf. Acesso em: 06 set. 2024.

GARCIA, Leticia Clipes; VIANA, Juliana Nazaré Luquez; LIMA, Carolina Maria Soares. “Gestão de risco, vulnerabilidade ambiental e a questão climática na gestão metropolitana”. In: *Cadernos Metrópole: Crise climática, cidades e reforma urbana*. São Paulo: v. 25, n. 58, p. 878-879, dez. 2023.

GODOY, Jeane Aparecida Rombi de; BENINI, Sandra Medina. “Resiliência Urbana: políticas para enfrentar desastres naturais e mudanças climáticas”. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, [S.L.], v. 13, n. 1, p. 1-18, 27 jun. 2024. South Florida Publishing LLC. <http://dx.doi.org/10.23900/2359-1552v13n1-34-2024>.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES. *Global synthesis report on law and policies for climate resilience: enhancing normative integration between climate change adaptation and disaster risk reduction*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2021. Disponível em: https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-08/20210803_DRR_CCA_FinalDoc_ONLINE.pdf. Acesso em: 6 ago. 2024.

KLUG, Letícia; MARENGO, Jose A.; LUEDEMANN, Gustavo. “Mudanças climáticas e os desafios brasileiros para implementação da nova agenda urbana”. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016. p. 315-316. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7121/1/O%20Estatuto%20da%20Cidade%20e%20a%20Habitat%20III.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2024.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto Pereira. “A Trajetória Brasileira Em Busca Do Direito À Cidade: os quinze anos de estatuto da cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana”. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016. p. 1-361.

Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7121/1/O%20Estatuto%20da%20Cidade%20e%20a%20Habitat%20III.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2024.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MORA, Mauricio Jorge Pereira da. “Teoria da Regulação Urbana”. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MORA, Mauricio Jorge Pereira da. *Regulação Urbana: teoria, instrumentos e perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024. Cap. 1. p. 3-25.

PAIVA, Ana Maria Seixas Pamponet. “Cidade, espaço de democracia e consolidação de direitos: contribuições da carta mundial do direito a cidade”. *Architecton: Revista De Arquitetura E Urbanismo*, Recife, v. 2, n. 1, p. 1-12, jan. 2012. Disponível em:

<https://revistas.faculadadedamas.edu.br/index.php/arquitetura/article/view/338/321>. Acesso em: 26 ago. 2024.

REID, Hannah. “Ecosystem- and community-based adaptation: learning from community-based natural resource management”. *Climate And Development*, [S.L.], v. 8, n. 1, p. 4-9, maio 2015. Informa UK Limited.

<http://dx.doi.org/10.1080/17565529.2015.1034233>.

ROBINA, Álvaro Puertas. *Direito à Cidade: caminhos para a justiça climática*. Barcelona: Instituto Pólis, 2021. Disponível em: <https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2021/11/Direito-a-CC%80-Cidade-caminhos-para-a-Justic%CC%A7a-Clima%CC%81tica-PGDC.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2024.

ROCCO, R.; ROYER, L.; MARIZ GONÇALVES, F. “Characterization of Spatial Planning in Brazil: The Right to the City in Theory and Practice”. *Planning Practice and Research*, v. 34, n. 4, p. 419-437, 2019.

SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz; COELHO FILHO, Osmar. “Cidades Resilientes e o Ambiente Natural: ecologia urbana, adaptação e gestão de riscos”. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016.

Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7121/1/O%20Estatuto%20da%20Cidade%20e%20a%20Habitat%20III.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2024.

SOUZA, Diego Beja Inglez de. *Tumulto no conjunto: habitação, utopia e urbanização nos limites de duas metrópoles contemporâneas*. 2014. 562 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo - Paris, 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-29072014-104645/publico/TESE_DBIS.pdf. Acesso em: 01 out. 2024.

TABATCHEIK, Ariane Stefania. “Crise climática: caminhos para enfrentar seus efeitos nas habitações em Curitiba”. *Cadernos Metrópole: Crise climática, cidades e reforma urbana*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 789-1205, dez. 2023.

VARELA, Raquel; DELLA SANTA, Roberto. “O Maio de 68 na Europa – Estado e Revolução”. *Revista Direito e Práxis*, [S.L.], v. 9, n. 2, p. 969-991, jun. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2018/33600>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/y3Pp9rJwh74HgTVPkxLNpFm/?format=pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

APÊNDICE A – NOME DO APÊNDICE

Texto ou documento **elaborado pelo autor**, a fim de complementar sua argumentação, sem prejuízo da unidade nuclear do trabalho. O apêndice é **elemento opcional** onde há título centralizado, sem indicativo numérico, mas identificados por letras maiúsculas consecutivas, travessão e pelos respectivos títulos, *p.ex:* **APÊNDICE A – ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.**

ANEXO A – NOME DO ANEXO

Elemento opcional. O anexo é um texto ou documento **não elaborado pelo autor**, que serve de fundamentação, comprovação e ilustração. Título centralizado sem indicativo numérico, o(s) anexo(s) são identificados por letras maiúsculas consecutivas, travessão e pelos respectivos títulos, do mesmo modo do Apêndice.