

# Briefing

**Urbanização; mudança climática**

*Palavras-chave:*  
Mitigação, justiça climática, participação cidadã, planejamento urbano, governança da cidade



**Data de publicação**  
Janeiro de 2024

## Questões políticas

**Em um cenário de desigualdades socioterritoriais estruturantes, governos devem conciliar a redução de emissões com o direito à cidade. O foco é promover um desenvolvimento urbano inclusivo, evitando emissões futuras.**

**Políticas climáticas e planejamento urbano devem focar a redução de gases de efeito estufa e atender necessidades dos territórios locais, priorizando a participação ampla e inclusiva.**

**Governos podem aprender com e ampliar modelos como os Laboratórios Urbanos para a Sustentabilidade, que operam além do Estado e coordenam ações e diálogos intersetoriais, ligando demandas territoriais a iniciativas existentes.**

**Com base em Laboratórios Urbanos em Recife e Teresina, governos locais podem fomentar governança territorial colaborativa e ação climática, removendo obstáculos e desenvolvendo capacidades institucionais e aprendizagem.**

## Alianças que transformam territórios: mitigação sob novo prisma

A distinção entre mitigação e adaptação é inadequada quando consideramos justiça climática e o direito à cidade, especialmente se advindos das necessidades dos territórios periféricos e pessoas em situação de vulnerabilidade. Uma nova agenda de mitigação deve visar tanto a qualidade de vida urbana quanto a redução sistemática de emissões. Além disso, modelos de governança territorial são essenciais. Este resumo de políticas se baseia no projeto *Alianças para a Transformação Urbana*, que usa Laboratórios Urbanos para inovar em participação cidadã, que não só envolve diversos atores que participam com protagonismo, mas também integra questões territoriais e climáticas.

O papel das cidades no combate às mudanças climáticas é amplamente reconhecido, e o Brasil tem progredido na integração da política urbana com ações climáticas.<sup>1</sup> Entretanto, uma abordagem inclusiva ainda é um desafio, sobretudo em um contexto de desigualdade urbana persistente e injustiça climática recorrente.<sup>2</sup>

O Brasil é um dos maiores emissores de gases de efeito estufa (GEE) do mundo, com 84,7% de sua população vivendo em áreas urbanas e muitos municípios vulneráveis às mudanças climáticas. A implementação de ações climáticas em ambientes urbanos complexos enfrenta desafios como: (i) coordenar múltiplos atores, estatais e não estatais; (ii) integrar políticas setoriais diversas; (iii) promover espaços amplos para participação democrática; e (iv) reconhecer necessidades e realidades locais que refletem profundas desigualdades socioterritoriais.

Preencher a lacuna entre as metas de descarbonização em larga escala e o desenvolvimento urbano desigual e injusto deve ser uma prioridade. O projeto internacional "Transformative Urban Coalitions" (*Alianças para a Transformação Urbana*) aborda essa questão, apoiando Laboratórios Urbanos com múltiplas partes interessadas em cinco cidades latino-americanas. Este resumo destaca as lições aprendidas de dois desses laboratórios após dois anos de operação em Recife e Teresina.

### Mitigação inclusiva: um novo prisma

Embora mitigação e adaptação devam caminhar juntas, as medidas inclusivas de combate às mudanças climáticas concentram-se em ações de adaptação, que ainda são insuficientes. A agenda nacional de mitigação, baseada nas Contribuições Nacionalmente

## *Afirmando o direito à cidade, podemos avançar em justiça climática e adotar medidas de mitigação mais inclusivas*

Determinadas (NDC), é pouco ambiciosa e foca a contenção do desmatamento como estratégia-chave.<sup>3</sup> Nos municípios, que têm a responsabilidade primária pelo

desenvolvimento urbano segundo os artigos 30, VII e 182 da Constituição Federal, a mitigação é frequentemente centrada na mobilidade urbana.

As diferenças de agenda apontam para desafios: (i) de coordenação entre diferentes níveis de

governo e suas áreas de competência e (ii) no desenvolvimento de modelos de governança que incluam variados atores, estatais e não estatais, e considerem aspectos territoriais. Esses desafios são críticos para uma ação climática inclusiva, que deve focar as comunidades mais vulneráveis e seus territórios periféricos.

Além disso, as agendas de mitigação climática frequentemente abordam o direito ao desenvolvimento e buscam economias descarbonizadas por meio de soluções tecnológicas. Para ser verdadeiramente justa, tal agenda deve repensar o desenvolvimento urbano para minimizar novas emissões e melhorar a qualidade de vida. Cidades mais igualitárias com serviços públicos de qualidade tendem a emitir menos GEE.<sup>4</sup>

O caminho adiante exige políticas em múltiplos níveis, do local ao global, guiadas por diversos modelos de governança e uma variedade de conhecimentos.<sup>5</sup> Mudar o atual modelo de desenvolvimento é crucial para combater as desigualdades nas cidades brasileiras. Afirmando o direito à cidade, podemos avançar em justiça climática<sup>6</sup> e adotar medidas de mitigação mais inclusivas.

Para progredir na criação de uma agenda de mitigação inclusiva, algumas ações governamentais são essenciais para desenvolver habilidades e estimular o aprendizado:

- **Aprimorar a integração das agendas de mitigação e justiça climática na política urbana.** Para tanto, é necessário haver estudos coordenados pelo governo federal que devem se concentrar em entender como questões de equidade e justiça estão sendo inseridas em ações climáticas locais, particularmente em planos e políticas de ação climática que respondam às necessidades de territórios vulneráveis. Esta abordagem pode fomentar o aprendizado

institucional e ajudar a desenvolver capacidades. É especialmente útil para coordenar ações entre diferentes níveis de governo e identificar temas e setores onde a colaboração possa ser mais eficaz.

- **Melhorar a coordenação entre ministérios e secretarias, alinhando a agenda climática com as demandas e necessidades de territórios periféricos e populações vulneráveis.** Isso pode ser feito integrando a agenda de mitigação com a abordagem do direito à cidade. Essa oportunidade é ainda mais propícia com a recriação do Ministério das Cidades e a instalação de uma Secretaria Nacional de Periferias.
- **Formar parcerias com a sociedade civil para promover o aprendizado e expandir a consciência sobre como as mudanças climáticas afetam os problemas locais.** Ao fomentar a educação ambiental conforme a Lei 9.795/99 e disseminar informações ambientais sob a ótica dos direitos humanos, como estabelecido no Acordo de Escuzú, aumentamos o entendimento sobre os impactos das mudanças climáticas em diferentes territórios. Isso se dá por meio da combinação de ações governamentais locais e da integração de conhecimentos populares, algo já observado em experiências internacionais.<sup>7</sup> As *Alianças para a Transformação Urbana* também mostram que demandas baseadas nas necessidades dos territórios podem ser integradas às agendas de mitigação inclusiva. Questões como transporte, alternativas para a mobilidade, resíduos e reciclagem, qualidade da construção, aprimoramento da temperatura (moradia e áreas verdes) e impactos climáticos, como a elevação do nível do mar e as enchentes, são recorrentes. Todavia, ainda há a necessidade de uma compreensão mais ampla sobre justiça climática.

### **Alianças para a transformação urbana e ações climáticas baseadas no território**

O desenho e a implementação de projetos, planos e políticas de mitigação inclusiva podem ser mais eficazes se levarem em conta as demandas específicas dos territórios vulneráveis. No entanto, os governos desempenham um papel importante na promoção do aninhamento de práticas colaborativas<sup>8</sup> bem como de experiências de coprodução e cogestão de territórios, que necessitam de legitimação, proteção e respeito.

O conceito de participação possui múltiplos significados<sup>9</sup> e, apesar de avanços e retrocessos, a gestão urbana participativa (conforme art. 2º, II e 43-45 do Estatuto da Cidade) vem se consolidando em espaços institucionais, mantendo sempre um caráter insurgente.<sup>10</sup> Na questão climática, a participação ainda precisa de maior desenvolvimento. É comum que a elaboração de ações climáticas priorize a opinião de especialistas (um “minipúblico”). Essa abordagem centrada na ciência precisa ser questionada para garantir uma resposta eficaz e inclusiva à crise climática.

As experiências em Teresina e Recife<sup>11</sup> contribuem para o aprendizado sobre governança territorial participativa. Esses modelos buscam aprimorar o ambiente urbano através da cocriação com moradores e outros atores dos setores público e privado e da sociedade civil. Através de escuta ativa, esses participantes influenciam decisões em áreas como diagnósticos comunitários, intervenções iniciais, prioridades, formação de grupos de trabalho e alinhamento com iniciativas existentes.<sup>12</sup>

A dimensão climática está sendo desenvolvida com o objetivo de fazer contribuições efetivas para a promoção de uma cidade mais justa. Esse objetivo visa melhorar as condições urbanísticas e ambientais, resolvendo problemas locais e promovendo o direito a cidades sustentáveis, conforme estabelecido no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade e na Nova Agenda Urbana da Organização das Nações Unidas (ONU).

Existe um grande potencial para embasar políticas urbanas de clima de forma inclusiva, unindo estratégias de mitigação e adaptação. Essas políticas deveriam ser construídas de baixo para cima, permitindo que os governos aprendam e colaborem com essas alianças, como evidenciado nos exemplos abaixo (Caixa 1 e Caixa 2).

Ações governamentais podem ampliar o impacto das Alianças, removendo obstáculos e promovendo seu desenvolvimento paralelo a outras intervenções territoriais. É crucial que essas ações não tornem as Alianças um fim em si mesmas ou uma condição preliminar para investimentos públicos. Medidas de apoio incluem remoção de obstáculos, capacitação e fomento de aprendizado, como:

- **Viabilizar um local físico no território ou próximo a ele:** espaços comunitários multiuso servem para fortalecer identidades e catalisar novas possibilidades de ação em

### Caixa 1. Aliança pelo Residencial Edgar Gayoso

**Local:** residencial Edgar Gayoso, construído pelo programa “Minha Casa, Minha Vida” na área mais ao norte da periferia de Teresina. O local carece de acesso adequado a serviços, equipamentos públicos e espaços verdes de qualidade.

**Intervenção estratégica inicial:** Praça dos Sonhos, local que conta com instalação de brinquedos, academia ao ar livre, pergolado para espera do transporte público, mobiliário urbano (como bancos, mesas e lixeiras) e pequenas áreas verdes.

**Grupos de trabalho:** GT Espaço Multiuso; GT Emprego e Renda; GT Políticas Públicas; GT Espaços Públicos

**Ações planejadas de qualificação urbano-ambiental (exemplos):** despoluição da Lagoa de Polimento; cursos de capacitação estruturados a partir de consultas com a comunidade e viabilizados por meio de parcerias, sem negligenciar iniciativas que fomentem aprendizados sobre ações climáticas inclusivas, como o engajamento com experiências de hortas comunitárias; pavimentação sustentável e ecoeficiente da rota de ônibus, realizada em parceria com a prefeitura e o setor privado; ciclo sustentável de resíduos, em colaboração com a zeladoria comunitária e uma cooperativa de catadores; e ampliação de áreas arborizadas.

rede. Encontrar e manter esses imóveis pode ser desafiador. É crucial eliminar esse obstáculo por meio de medidas governamentais que disponibilizem imóveis públicos (terrenos ou construções) e viabilizem recursos de ações públicas já existentes, capazes de cobrir as despesas recorrentes de manutenção do espaço.

- **Disponibilizar materiais e orientações iniciais é crucial para o sucesso das Alianças.** Isso envolve: (i) termos de adesão e estruturas de funcionamento, como grupos

### Caixa 2. Aliança pelo centro do Recife

**Local:** comunidade do Pilar, que abrange uma Zona Especial de Interesse Social. Nessa área já foi parcialmente construído um conjunto habitacional com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento, destinado a acomodar famílias deslocadas devido à implementação do Porto Digital.

**Intervenção estratégica inicial:** Rota da Infância, Qualificação de um espaço público destinado a servir como área de lazer e convívio para crianças e seus cuidadores, que são predominantemente mulheres.

**Grupos de trabalho:** GT Habitação; GT Espaço Comunitário; GT Ciclo Sustentável de Resíduos; GT Rota da Infância

**Ações planejadas de qualificação urbano-ambiental (exemplos):** ampliar o processo participativo para o projeto de reforma do conjunto habitacional e construção de novos conjuntos, discutindo técnicas de construção sustentáveis que contribuam para a redução de emissões futuras. Estabelecer parcerias para utilizar o espaço comunitário em cursos de formação profissional, incluindo atividades de reciclagem; e desenvolver um projeto para a instalação de serviços de coleta seletiva e reciclagem.

de trabalho; (ii) diretrizes conjuntas para reuniões e diversidade de participantes; (iii) integração da agenda climática às demandas locais, tal como através de jogos; e (iv) identificação de projetos catalíticos de impacto rápido e baixo custo.

• **Identificar um sujeito que tenha legitimidade e estabilidade institucional é uma medida estratégica que merece destaque na construção de capacidades.**

Essa etapa é crucial para a continuidade desse modelo de coprodução do território e tem o efeito de facilitar a contratação de projetos,<sup>13</sup> por exemplo, por meio de termos de colaboração, convênios e contratos de gestão, que garantam o financiamento público de determinadas intervenções. Universidades públicas, institutos federais<sup>14</sup> e conselhos profissionais<sup>15</sup> têm grande potencial de contribuição e oferecem experiências interessantes.

- **Financiar projetos de ação climática inclusiva, atrelados a ações já em curso, é essencial para construir capacidades.** Isso envolve identificar programas ou projetos públicos existentes e integrar as ações das alianças que priorizem a articulação com essas iniciativas. A identificação de rubricas orçamentárias compatíveis com demandas locais, juntamente com uma maior integração e coordenação intersecretarial e interministerial, pode acelerar e dar escala a esse modelo de governança territorial.

**Julia Azevedo Moretti**

Julia Azevedo Moretti é advogada e consultora independente, especializada em Direito Urbanístico e Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.



**Knowledge Products**

O Instituto Internacional do Ambiente e Desenvolvimento (IIED) promove o desenvolvimento sustentável, associando prioridades locais a desafios globais. Apoiamos algumas das pessoas mais vulneráveis do mundo a reforçarem a sua voz na tomada de decisões.

**Contato**

Anna Walnycki  
anna.walnycki@iied.org

Julia Azevedo Moretti  
moretti.julia@gmail.com

44 Southampton Buildings  
Londres, WC2A 1AP  
Reino Unido

Tel: +44 (0)20 3463 7399  
www.iied.org

O IIED gostaria de receber feedback através de: @IIED e www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-83759-051-3

Este sumário foi produzido como parte do projeto Alianças para a Transformação Urbana (TUC). TUC é uma aliança entre a Universidade das Nações Unidas – Instituto de Meio Ambiente e Segurança Humana (UNU-EHS), o Instituto Alemão de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IDOS), o World Resources Institute (WRI) e o Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (IIED), com apoio do Ministério Federal Alemão de Assuntos Econômicos e Ação Climática.



on the basis of a decision by the German Bundestag

**Notas**

<sup>1</sup> Sotto D, Philippi A Jr, Yigitcanlar T e Kamruzzaman M (2019) Aligning Urban Policy with Climate Action in the Global South: Are Brazilian Cities Considering Climate Emergency in Local Planning Practice? *Energies*, 12(18), 3418. / <sup>2</sup> Dodman, D, Archer D e Satterthwaite, D (2019) Editorial: Responding to climate change in contexts of urban poverty and informality. *Environment and Urbanization*, 31(1), p. 3–12, abr. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247819830004> / <sup>3</sup> Romeiro, V, Genin, C e Felin, B (2021) Nova NDC do Brasil: entenda por que a meta climática foi considerada pouco ambiciosa. WRI- Brasil. [www.wribrasil.org.br/noticias/nova-ndc-do-brasil-entenda-por-que-meta-climatica-foi-considerada-pouco-ambiciosa](http://www.wribrasil.org.br/noticias/nova-ndc-do-brasil-entenda-por-que-meta-climatica-foi-considerada-pouco-ambiciosa) / <sup>4</sup> Yang, Z, Ren, J, Ma, S, Chen, X, Cui, S e Xiang, L (2022) The emissions-inequality Nexus: Empirical Evidence From a Wavelet-Based Quantile-on-Quantile Regression Approach. *Frontiers in Environmental Science*, vol 10. / <sup>5</sup> Artaxo, P (2020). As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. *Estudos Avançados*, 34(100), 53–66. / <sup>6</sup> GPR2C (2021) Right to the city: a roadmap for climate justice. [www.right2city.org/wp-content/uploads/2021/10/Right-to-the-City-Climate-Change\\_EN\\_OK4\\_alta.pdf](http://www.right2city.org/wp-content/uploads/2021/10/Right-to-the-City-Climate-Change_EN_OK4_alta.pdf) / <sup>7</sup> Video *Urban Heat Monitoring Campaign – Gauteng*, produzido pela Planact, discute o tema da justiça climática ([www.youtube.com/watch?v=ly-DV15IP6A](http://www.youtube.com/watch?v=ly-DV15IP6A)). / <sup>8</sup> Mansbridge, J (2014) The role of the state in governing the commons. *Environmental Science and Policy*, v. 36, pp. 8–10. / <sup>9</sup> Arnstein, SR (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), pp. 216–224. / <sup>10</sup> Mirafitab, F (2009) Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory*, 8(1), 32–50. / <sup>11</sup> Gatti, S, Turmena, L, Evers, H, Santos, PM e Samios, AAB (2023) *Alianças para transformação urbana: possibilidades para reversão de desigualdades e de injustiça climática no Recife e em Teresina por meio de novos modelos de governança*. XX Enanpur, Anais. / <sup>12</sup> Instagram: @alianca.centrodorecife e @alianca.edgargayoso. / <sup>13</sup> Mapa da contratualização de serviços públicos no Brasil (2021) Escola Nacional de Administração Pública: Comunidades. Brasília: Enap. / <sup>14</sup> LAHIS – Laboratório de História e Arte do IFPI (2022) Vida, Lida e Luta. Teresina: IFPI. [www.youtube.com/watch?v=eKsoAp0fAh0&pp=ygURdmlkYSwgbGkYSBIIgX1dGE%3D](http://www.youtube.com/watch?v=eKsoAp0fAh0&pp=ygURdmlkYSwgbGkYSBIIgX1dGE%3D) / <sup>15</sup> Lara Junior, AR, Massa, AC, de Lima, BCR, do Nascimento Ribeiro, J e Pliotto, ML (eds) (2022) *Assessoria técnica popular: a prática em movimento*. São Paulo: MSTC.

