

CAPÍTULO 7

POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE EM CONTEXTO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

**Leandra Gonçalves
Laura Develey**



Praia do Gonzaga, Santos (SP)
Acervo pessoal, 2025.

Introdução

A sociedade global vive uma era de emergência climática. A emergência é tida como o produto da multiplicação do risco pela urgência. Assim, uma situação é de emergência se o risco e a urgência forem altos, como pode ser visto no caso das mudanças climáticas, onde têm-se uma situação de emergência porque existe um risco altíssimo associado à probabilidade de aumento na frequência de eventos extremos associados ao fenômeno com grandes danos decorrentes desses eventos. Além disso, têm-se o fato de que o tempo de reação para evitar os cenários mais graves de aquecimento global e também para nos prepararmos para um clima alterado é cada vez menor (Marques, 2023).

Frente a esse cenário de emergência climática, a adaptação ganha um contorno de importância cada vez maior. Aos poucos, isso vem se refletindo na proposição de políticas públicas, onde gestores estão vendo os efeitos das mudanças climáticas trazendo mais dificuldades para a gestão do território. Entretanto, a adaptação ainda não está sendo colocada em prática no nível que é preciso. De acordo com o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas - o IPCC, ainda é necessário um maior estímulo para a construção de políticas públicas para a adaptação que se direcionem principalmente para aqueles com menor capacidade de resposta: às populações mais vulnerabilizadas (IPCC, 2022).

Levando em conta esse cenário, o presente artigo propõe aprofundar a discussão sobre a adaptação à emergência climática sob a perspectiva da Justiça Climática e do Direito à Cidade. A literatura aponta que a efetividade das ações de adaptação está intrinsecamente ligada à capacidade de incluir e proteger as populações vulnerabilizadas, as quais, em grande parte, residem nas áreas urbanas mais precárias e historicamente negligenciadas. Nesse sentido, a construção de políticas públicas justas não pode se limitar à aplicação de soluções tecnicistas e meramente infraestruturais, mas deve questionar e transformar as desigualdades socioterritoriais que amplificam os riscos e a exposição aos eventos climáticos extremos.

Políticas Públicas para Enfrentamento das Mudanças Climáticas

A emergência climática impõe um desafio civilizacional que demanda uma resposta imediata e coordenada em diferentes níveis de governança, exigindo engajamento do poder público. Diante da magnitude do risco e da urgência, torna-se necessário que o Estado atue como o principal articulador das medidas de adaptação. Essa atuação não deve mais ser vista como uma opção política, mas sim como uma necessidade, pautada pelo conhecimento científico que alerta para a iminência de cenários de crise sem precedentes. A ciência, ao detalhar as consequências da inação, transforma o enfrentamento das mudanças climáticas em uma questão de política de sobrevivência para as sociedades.

“O que sofreremos todos já no segundo quarto deste século se ciência e política popular continuarem dissociadas se situa além do que se deve, ou se conseguiria, exprimir” (Marques, 2023 p. 434). Este aviso presente no livro de autoria de Luiz Marques intitulado *O decênio decisivo: propostas para uma política de sobrevivência*, reforça essa compreensão que o atual contexto de emergência climática exige ações do Estado que estejam pautadas pelas contribuições científicas já disponíveis, que colocam a questão climática como uma realidade que impactará severamente a capacidade da espécie humana habitar o Sistema Terra.

Dentre as ações, encontram-se principalmente as Políticas Públicas, que podem ser definidas como um conjunto de ações abrangentes por parte de governos - o que ele faz ou deixa de fazer - que envolvem vários atores e níveis de decisão (Souza, 2006). No âmbito das mudanças climáticas, Políticas Públicas são ações que se dão em diferentes escalas considerando as características da própria problemática, que por sua complexidade demanda debates e ações nas esferas internacional, nacionais e subnacionais (Giddens, 2010).

Existem diversos fóruns e arenas de discussão para o enfrentamento da questão climática que podem vir a subsidiar a materialização de Políticas Públicas. Esses fóruns e arenas se debruçam diretamente sobre o tema ou são direcionadas para questões correlatas. Destaca-se aqui a relevância do papel da participação popular nesses espaços, haja visto que se trata de um mecanismo de vital importância para a promoção de Políticas públicas

justas que levem à um enfrentamento efetivo da emergência climática.

Nesse contexto, é importante trazer para a discussão o conceito de Direito à Cidade. Originalmente cunhado pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre em 1968, ano marcado pelo potente movimento iniciado pelas juventudes engajadas na luta por direitos civis, liberação sexual, oposição ao conservadorismo, crítica à guerra no Vietnã, entre outras. Lefebvre estava sensível às vozes e aos movimentos que irrompiam nas ruas, percebendo que as cidades haviam se convertido não só no local onde se dava a reprodução das relações capitalistas, mas também onde a resistência poderia constituir formas de superação criativa dessas relações.

Assim, o Direito à Cidade diz respeito ao direito de habitar, ocupar, produzir e desfrutar das cidades. É um direito humano e coletivo que envolve as presentes e futuras gerações, um compromisso ético e político de defesa do bem comum em oposição à mercantilização dos territórios, da natureza e das pessoas. Nesse sentido, não pode ser entendido apenas como uma demanda por infraestrutura, equipamentos urbanos ou habitação social, pois esses “benefícios” podem muito bem ser proporcionados sem questionar a maneira hierarquizante e segregadora como o espaço urbano é (re)produzido e apropriado. Não se confunde, portanto, com uma política urbana governamental ou com um marco legal específico - ainda que possa influenciar e estar parcialmente refletido nelas.

Para o importante geógrafo David Harvey, trata-se do direito de mudar a nós mesmos mudando a cidade. Essa mudança depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização, buscando, para além de construir políticas públicas, garantir o acesso a elas a todas e todos. Joice Berth (2023), urbanista e feminista negra, aprofunda essa questão no seu livro “Se a cidade fosse nossa”, adotando uma abordagem interseccional e mostrando que o acesso à serviços e infraestruturas urbanas é extremamente desigual nas grandes cidades brasileiras.

Considerando o enfrentamento da emergência climática, o Direito à Cidade na perspectiva aqui apresentada é fundamental, uma vez que os impactos dos eventos extremos não atingem igualmente a todos, pelo contrário: populações que vivem em áreas periféricas, com menor cobertura vegetal, maior densidade habitacional e menos acesso à infraestrutura urbana são as mais afetadas. Mulheres, pessoas idosas, pessoas não brancas, pesso-

as em situação de rua ou com deficiência são especialmente vulneráveis (Torres, 2025). Sem levar esse fato em conta, políticas públicas voltadas às emergências climáticas correm o risco de aprofundar as desigualdades socioterritoriais existentes.

A participação para a construção de políticas públicas de enfrentamento às mudanças climáticas deve, portanto, envolver necessariamente as comunidades mais vulnerabilizadas, buscando colocar em prática elementos de promoção de Justiça Climática para uma adaptação justa. Para isso, é preciso não só colocar em práticas metodologias participativas que engajem a população, como também recorrer à movimentos sociais e grupos de ativistas que pautem a temática da Justiça Climática e do combate ao racismo ambiental nos territórios e nas políticas públicas à eles direcionados. Para isso, esforços como o chamamento à discussão de ativistas e membros da sociedade é essencial (Figura 1).



Figura 1 - Registro de ativistas e membros da sociedade civil no evento “Justiça Climática: Subsídios para a elaboração do Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática”, do estado de São Paulo

Fonte: Acervo pessoal, 2024.

Compreende-se aqui que ações locais no âmbito de cidades, território importante para a adaptação às mudanças climáticas considerando os efeitos do fenômeno em meios urbanos (Orsi, 2023), devem vir permeadas também da Promoção do citado Direito à cidade. A relação das Políticas Públicas com esse conceito considerando o contexto do território será mais aprofundado na seção a seguir.

A importância de Políticas Públicas que Promovem o Direito à Cidade em um Contexto de Emergência Climática

Após a discussão conceitual sobre Políticas Públicas, emergência climática e o direito à cidade, fica evidente que as mudanças climáticas já afetam o cotidiano urbano de forma desigual. Essa realidade exige políticas que vão além da infraestrutura e da tecnologia: trata-se também de uma disputa política e ética sobre quem pode viver bem e com dignidade em um planeta em transformação.

A Constituição e o Estatuto da Cidade garantem, no papel, que todos tenham direito à moradia, à mobilidade e à participação. Mas, como alerta Joice Berth (2023), o espaço urbano brasileiro ainda é atravessado por desigualdades raciais, de gênero e territoriais. Assim, o “direito à cidade” precisa ser entendido não apenas como o direito de estar nela, mas de pertencer a ela, participando das decisões e de ser reconhecido como parte legítima de seu futuro. A emergência climática amplia esse desafio: sem enfrentar as injustiças sociais, nenhuma política climática será verdadeiramente eficaz.

A título de exemplo, o estado de São Paulo oferece um cenário particularmente fértil para essa análise. O território paulista combina grande diversidade socioeconômica, alta vulnerabilidade a eventos climáticos extremos e uma longa tradição de políticas urbanas e ambientais. Examinar suas iniciativas permite compreender como diferentes municípios têm incorporado (ou negligenciado) a agenda climática na efetivação do direito à cidade.

Nos últimos anos, o discurso da cidade compacta tem sido apresentado como uma resposta racional e sustentável à emergência climática. A ideia de aproximar moradia, transporte e trabalho dialoga diretamente com o direito à cidade: uma cidade mais densa e integrada poderia garantir aces-

so a serviços, reduzir deslocamentos e fortalecer o convívio urbano. No entanto, na prática, essa proposta tem revelado tensões profundas. Em muitos municípios paulistas, as políticas de adensamento seguem uma lógica técnica e setorial descolada da realidade social dos territórios.

Projetos como os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), criados pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 e ampliados na revisão deste em 2023, embora apresentados como sustentáveis e alinhados à visão da cidade compacta, acabam reforçando desigualdades antigas e intensificando riscos climáticos (Lima; Travassos, 2025). A promessa de aproximar moradia e transporte acabou por valorizar o solo e empurrar famílias de baixa renda para áreas vulneráveis, como as áreas de preservação permanente protegidas pelo Código Florestal, aumentando a propensão a inundações e alagamentos. Para evitar esse tipo de contradição, é essencial reconhecer que cada território tem suas próprias formas de viver e se adaptar, bem como entender que o planejamento urbano precisa ser orientado pela justiça climática, articulando mitigação, adaptação e participação, considerando as especificidades socioterritoriais de forma a não reproduzir riscos nem aprofundar a exclusão social.

À vista disso, surgem iniciativas que buscam reverter esse padrão. O Programa Periferias Verdes Resilientes, lançado pelo Ministério do Meio Ambiente em 2024, é um exemplo de política pública que tenta unir Justiça Climática e direito à cidade. A proposta apoia ações locais de reflorestamento, drenagem sustentável e requalificação de espaços públicos nas periferias urbanas, fortalecendo a participação comunitária e o protagonismo das mulheres e dos jovens.

Considerações Finais

O atual estado de emergência climática demanda políticas públicas para a adaptação. Porém, a adaptação não deve ser acompanhada de uma despolitização que não reconhece a importância da participação da sociedade na tomada de decisão nem a necessidade imperativa de priorizar as populações vulnerabilizadas, pois sem isso, corre-se o risco de piorar os problemas que tentam-se combater.

Com este entendimento, o presente texto buscou aproximar a temática

das políticas públicas para o enfrentamento das mudanças climáticas com a relevância da necessidade de promoção do conceito de direito à cidade, considerando principalmente a gravidade dos efeitos negativos das mudanças climáticas no meio urbano.

Assim, recomenda-se que políticas públicas voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas considerem as especificidades dos territórios e a capacidade de agência das pessoas que os habitam e convivem cotidianamente com os impactos da emergência climática. Ainda que em muitos casos intervenções estruturais, tais como obras de contenção de enchente, estabilização de encostas e requalificação urbana sejam necessárias, políticas públicas não devem se centrar nesse tipo de intervenção mas buscar soluções criativas e localmente situadas. Elencamos algumas possibilidades a seguir.

Soluções baseadas na natureza (SBNs), tais como jardins de chuva, calçadas drenantes, bosques urbanos, mini praças, pisos permeáveis, entre outras, podem ser implantadas com participação comunitária desde a sua concepção até a implantação e manutenção, sem necessariamente demandar recursos públicos vultosos. Fomentar a agricultura urbana e periurbana, especialmente nas periferias vulneráveis, é outra ação importante que alia resiliência climática urbana à produção de alimentos e geração de renda para grupos vulneráveis. Por fim, a criação de abrigos climáticos, na perspectiva abordada no capítulo 6 deste livro, também deve fazer parte das políticas públicas de adaptação climática.

Referências

- BERTH, Joice. Se a cidade fosse nossa: racismos, falocentrismos e opressões nas cidades. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.
- GIDDENS, Anthony. A política da mudança climática. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- INSTITUTO PÓLIS. O que é direito à cidade? São Paulo: Instituto Pólis, [2025?]. Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Acesso em: 14 out. 2025.
- IPCC. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Edited by Hans-Otto Pörtner *et al.* Cambridge: Cambridge University Press, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781009325844>. Acesso em: 20 abr. 2024.
- LIMA, Bruno Avellar Alves de; TRAVASSOS, Luciana Fagnori Costa. Políticas de adensamento urbano promovem adaptação climática justa em cidades do Sul Global? Reflexões a partir do caso de São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, v. 11, n. 20, p. 293–319, jan./jun. 2025. DOI: <https://doi.org/10.52028/RBDU.v11.i20.ART11.SP>.
- MARQUES, Luiz. O decênio decisivo: propostas para uma política de sobrevivência. São Paulo: Elefante, 2023.
- ORSI, Rafael Alves. As mudanças climáticas globais e as cidades: a inserção da problemática nas políticas públicas locais. *Simbiótica*, Vitória, v. 10, n. 3, p. 96–113, 2023.
- SHIRTS, Matthew. Emergência climática: o aquecimento global, o ativismo jovem e a luta por um mundo melhor. São Paulo: Claroenigma, 2022.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20–45, 2006.
- TAVOLARI, Bianca. Direito à Cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 104, p. 93–109, 2016.