

Introdução

Direito à cidade e mudanças climáticas: desafios para o Direito Urbanístico

The Right to the City and Climate Change: Challenges for Urban Law

Adriana Nogueira Vieira Lima

Professora de Direito Urbanístico na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito – UEFS/UESC/UNEB/UESB. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direito, Territorialidade e Insurgência – UEFS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3481-7970>

Luana Xavier Pinto Coelho

Pesquisadora em Pós-Doutorado no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e Doutora em Direitos Humanos em Sociedades Contemporâneas pela mesma Universidade. Mestre em Cooperação Internacional e Desenvolvimento Urbano (IUG-UPMF, Grenoble/França e TUD, Darmstadt/Alemanha). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0600-1667>

Luly Rodrigues da Cunha Fischer

Professora de Direito na Universidade Federal do Pará (UFPA). Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia – PPGDDA. Membro da Clínica Multiverdades. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1662-8703>

Resumo: O artigo apresenta o dossiê sobre direito à cidade e mudanças climáticas, composto por 20 textos elaborados a partir de pesquisas sobre os desafios que as mudanças climáticas impõem ao Direito Urbanístico. A seleção buscou refletir a diversidade temática e regional necessária para dar conta da complexidade e da abrangência da questão climática no campo jurídico-urbanístico. O dossiê está estruturado em três seções interconectadas: (I) Justiça Climática e Lógicas Remocionistas, com textos que produzem uma crítica a abordagens climáticas que ignoram desigualdades urbanas pré-existentes e reproduzem lógicas excludentes; (II) Crise Climática e Políticas de Planejamento Urbano, com análises sobre as estratégias adotadas por municípios brasileiros para adaptação e mitigação; (III) Arquitetura Legislativa Brasileira e Crise Climática, que examina como a legislação tem orientado o enfrentamento dos efeitos da emergência climática. As contribuições reunidas visam fomentar o debate crítico sobre as respostas à crise climática em um país marcado pela diversidade e desigualdade, questionando as soluções focadas no mercado e a captura do discurso ambiental pela economia verde e suas lógicas especulativas.

Palavras-chave: Mudança climática. Racismo Ambiental. Direito Urbanístico. Justiça Climática. Planejamento Urbano.

Abstract: The article introduces the special issue on the right to the city and climate change. This issue comprises 20 articles based on research into the challenges that climate change poses to urban law. The selection reflects the thematic and regional diversity required to address the complexity and scope of climate challenges in urban law. The special issue is structured into three interconnected sections: (I) Climate Justice and Dispossession Logics: texts criticising climate approaches that ignore pre-existing urban inequalities and reproduce exclusionary logics. (II) Climate Crisis and Urban Planning Policies: analyses of the adaptation and mitigation strategies adopted by Brazilian municipalities. (III) Brazilian Legislative Architecture and the Climate Crisis: an examination of how legislation has coped with the effects of the climate emergency. The contributions aim to encourage critical discussion about responses to the climate crisis in a diverse and unequal country like Brazil, questioning market-driven solutions and the appropriation of environmental discourse by the green economy and its speculative logics.

Keywords: Climate change. Environmental racism. Urban planning law. Climate justice. Urban planning.

A chamada para o dossiê que ora apresentamos teve como objetivo convidar pesquisadoras e pesquisadores do Direito Urbanístico a refletir e compartilhar investigações e análises sobre os desafios que as mudanças climáticas impõem à disciplina. O elevado número de trabalhos submetidos à *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU* evidencia não só o interesse crescente pelo tema, como a necessidade de produção de debate aprofundado sobre os múltiplos aspectos da regulação urbana que precisam ser aprimorados, a fim de enfrentar os impactos da crise climática em um país tão diverso e continental como o Brasil.

A seleção dos textos que compõem este dossiê buscou representar a diversidade temática e regional necessária para expressar a complexidade e a abrangência da questão climática no campo do Direito Urbanístico. Isso inclui a preocupação em contemplar diferentes regiões do país, cada uma enfrentando as consequências da crise com suas especificidades ambientais, sociais e institucionais. Desta forma, temos uma edição mais ampliada, com um maior número de artigos.

Alguns desafios emergem diretamente das análises propostas pelos próprios autores e autoras participantes deste dossiê. Os textos trazem de forma enfática as contradições entre justiça climática e soluções voltadas para o mercado, iluminando a interrelação entre os diversos interesses, seus atores e as soluções urbanas apresentadas para a crise climática. Uma conclusão que se torna evidente é que não haverá justiça climática sem confrontar o legado histórico dos padrões de desigualdades sociais e raciais que constroem as diferentes espacialidades urbanas no país. Da mesma maneira, não será alcançada a adaptação ou mitigação necessária sem incorporar às políticas públicas as perspectivas e necessidades de comunidades historicamente marginalizadas e racializadas. Nessa seara, o conceito de racismo ambiental é trazido em inúmeros casos para explicar os padrões de violência e a assimetria dos impactos da crise climática em populações negras e indígenas.

Em um contexto discursivo de mudanças climáticas, evidencia-se paradoxalmente um retrocesso em relação às legislações protetivas do meio ambiente e uma retração das esferas públicas participativas, pondo em xeque os regimes democráticos em um contexto de intensos processos de segregação e exclusão.

As reflexões trazidas pelos textos permitem-nos também explorar quais são as ausências ou as abordagens que não estão suficientemente presentes nos estudos e pesquisas do campo. Os debates sobre justiça climática ainda precisam avançar em sua abordagem interseccional, que seja atenta às implicações que gênero e sexualidade impõem às vivências dos territórios. Por outro lado, a responsabilização por danos provocados por eventos climáticos ou o direito à reparação deve estar atento aos desafios que o Brasil possui de garantir o acesso à justiça de forma igualitária e, ainda, enfrentar as próprias lógicas remocionistas que tendem a criminalizar a ocupação da população de baixa renda, majoritariamente negra.

Para guiar a leitura dos textos trazidos neste dossiê, dividimo-los em três blocos temáticos sendo:

1. *Justiça Climática e as lógicas remocionistas*; 2. *Crise Climática e as Políticas de Planejamento Urbano*; 3. *Arquitetura legislativa brasileira e crise climática*. Os temas se interrelacionam, não sendo uma divisão estanque. O conjunto dos textos evidencia a necessidade de uma abordagem integral, que atue sobre as desigualdades históricas consolidadas no território, que combata o uso estratégico de discursos e narrativas para alcançar objetivos de mercado e especulação imobiliária e que busque efetivamente a justiça climática.

1. *Justiça Climática e as lógicas remocionistas*

Historicamente, os estudos progressistas em Direito Urbanístico concentraram considerável atenção nos instrumentos e processos de regularização fundiária voltados às comunidades de baixa renda e na garantia do direito à moradia adequada. Essa tendência se reflete em diversas contribuições reunidas neste dossiê, que demonstram preocupação com a vulnerabilidade de populações cujas condições precárias de posse se somam à fragilidade ambiental dos territórios ocupados. Contudo, ao tratar das mudanças climáticas, o debate sobre titulação revela-se incompleto. Como abordar os territórios já titulados e sua relação com os impactos crescentes de eventos extremos? Como será compreendido o direito à reparação frente aos danos causados pelas mudanças climáticas diante da desigualdade de acesso a direitos?

Além disso, o foco exclusivo na titulação de áreas ocupadas por populações de baixa renda, marginalizadas e racializadas pode levar a uma visão limitada ou não dialética das dinâmicas que moldam as cidades. Não apenas as populações vulneráveis vivem em áreas ambientalmente frágeis, e certamente, não são elas

as principais responsáveis pela emissão de gases de efeito estufa. Por isso, é essencial adotar uma leitura dialética da cidade, compreendendo como as práticas de uns afetam a vida de outros — e vice-versa. Como, por exemplo, a apropriação de terras ambientalmente sensíveis por condomínios de alto padrão contribui para a degradação de ecossistemas frágeis? Ou de que forma a expansão do modelo de transporte individual, que amplia continuamente a mancha urbana, acentua os níveis de poluição e exclusão socioespacial?

Uma análise dialética da cidade do Rio de Janeiro para avaliar o uso do discurso ambiental pelo Estado e pelo mercado e suas lógicas remocionistas é o tema do artigo “Cartografias jurídicas e racismo ambiental: aproximações a partir de conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro”, de Júlia Ávila Franzoni e Raquel Ferreira Pires. O texto aprofunda o conceito de Racismo Ambiental para compreender as lógicas estruturantes por detrás dos conflitos fundiários e problematizar o uso de justificativas ambientais, que terminam por reforçar a segregação socioterritorial e racial da cidade. Debruçando-se sobre os dados coletados através do projeto Cartografias Jurídicas que mapeia e analisa os conflitos por terra urbana no país, o artigo mobiliza o método de cartografia jurídico-espacial a partir do “reconhecimento da coprodução entre Direito e espaço nas dinâmicas urbanas”, inovando na produção multidisciplinar de pesquisa sobre os fenômenos urbanos. Os casos mapeados mostram dados relevantes para compreender as lógicas remocionistas, como a grande prevalência do argumento da vulnerabilidade ambiental e/ou risco por parte de agentes públicos em locais onde há grande interesse do mercado, como a Barra da Tijuca ou a região central. O texto faz um contraponto importante para o argumento do racismo ambiental, ao narrar a forma como a Barra da Tijuca foi ocupada, com grande investimento público e com permissividade estatal quanto às irregularidades ambientais. A pesquisa destaca, ainda, o tempo em que as famílias ficam sob a ameaça de remoção, o que evidencia lógicas de manutenção da precariedade e vulnerabilidade sedimentadas em práticas racistas de construção da cidade. As autoras sugerem que a crise climática não será combatida se este legado colonial e ambiental não for enfrentado, concluindo que soluções precisam ser construídas incorporando a perspectiva das populações marginalizadas.

As autoras Julia Moretti, Danielle Zoega Rosim e Ana Claudia Mauer dos Santos trazem uma análise empírica de casos judiciais do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e da Justiça Estadual de São Paulo passados 10 anos da Lei 12.608/2012, no texto “Riscados do mapa: deslocados climáticos em conflitos urbanos em áreas de risco”. Através de análise da jurisprudências dos tribunais sobre a judicialização dos conflitos fundiários em áreas de risco, o texto aborda criticamente a relação entre “o reforço de lógicas remocionistas” e os conflitos “envolvendo a capacidade (ou não) de mitigar a multiplicação de famílias desatendidas e removidas”. Tendo por base o debate à *construção social*

do risco, o texto é crítico sobre como os atuais instrumentos do direito urbanístico centram-se em lógicas geológico-geotécnicas, acabando por reforçar lógicas excludentes que constroem a população de baixa renda como “problemas urbanos”. A análise jurisprudencial evidencia a pouca aderência do Poder Judiciário às Leis nº 12.340/2010 e nº 12.608/2012 que foram concebidas para atuar de maneira preventiva na gestão do risco de desastres, especialmente atento aos conflitos relacionados à moradia.

As enchentes e inundações ocorridas no Rio Grande do Sul são objeto de análise no texto de autoria de Lucas Pizzolatto Konzen, Mateus Cavalcante de França e Giovanna Lima Gurgel, intitulado “Consequências sociais e jurídicas das inundações de maio de 2024 no Rio Grande do Sul: mapeando as favelas e comunidades urbanas nas áreas atingidas de Porto Alegre”. Nele, os autores, de forma crítica e fundamentada demonstram a interseção entre vulnerabilidade social, direito à moradia e eventos climáticos extremos. Com base em evidências empíricas, os autores apresentam um mapeamento das favelas e comunidades urbanas diretamente atingidas no município de Porto Alegre, contribuindo de forma significativa para subsidiar o desenvolvimento de políticas de regularização fundiária e urbanística que assegurem o direito constitucional à moradia e o direito à cidade sustentável aos moradores. Por fim, ao articular evidências empíricas e fundamentos jurídicos, o estudo fortalece a compreensão de que os desastres ambientais não afetam todos de forma igual, mas aprofundam desigualdades já existentes.

A relação entre insegurança na posse e justiça climática é novamente abordada, agora para trazer a questão dos indígenas urbanos. Em “Um novo caminho para a regularização fundiária urbana para os povos indígenas das cidades: Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) em prol da justiça social e climática”, Aída Carolina Silvestre Teixeira, João Vitor Sales Zaidan e Talden Queiroz Farias, analisam as potencialidades de uso da CDRU para o caso de regularização da posse de indígenas urbanos. Através da análise de dois casos judicializados envolvendo povos indígenas: o do povo Karaxuwanassu, de Pernambuco, e o dos povos Kaingang, Guarani e Hokleng, de Santa Catarina, o texto coloca no centro do debate do direito à cidade a territorialidade indígena, avaliando como instrumentos de direito urbanístico, como a CDRU, podem solucionar demandas por moradia. Ao analisar processos judiciais, como no caso de Santa Catarina e Pernambuco, a pesquisa demonstra que o uso da CDRU poderia ter viabilizado soluções dignas de moradia para os indígenas que vêm de passagem à cidade ou aqueles que se encontram em ocupações sem segurança ou contestadas pelos municípios. O argumento é que a ociosidade dos imóveis deve ser combatida a partir da democratização do uso dos bens públicos e, portanto, o uso da CDRU garante um planejamento urbano mais inclusivo, e que respeite a identidade cultural dos povos indígenas a viverem nas cidades.

A interseção entre segregação socioespacial, gentrificação e os impactos das mudanças climáticas é mais uma vez colocada em pauta. A partir de uma abordagem qualitativa, ancorada em revisão bibliográfica e nos relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima (IPCC), as autoras Guineverre Alvarez e Raíssa Tainá Klasman, no artigo “Velhos temas, novos olhares: interfaces entre gentrificação e mudança do clima”, acionam o conceito de *gentrificação climática* ao longo do trabalho, lançando luz sobre o ciclo vicioso que se retroalimenta pelos deslocamentos de populações vulneráveis em face dos impactos climáticos, em contextos de segregação espacial fundados em padrões históricos de ocupação desigual e impulsionados por modelos de desenvolvimento excludentes. A análise das autoras traz uma importante contribuição para demonstrar que a vulnerabilidade climática não é apenas um fenômeno natural, mas está intrinsecamente relacionada às dinâmicas socioeconômicas e ao modelo de desenvolvimento.

O artigo “Política urbana do inimigo: clima, racialidade e colonialidade na capital brasileira da desigualdade” de Antônio Celestino da Silva Neto, Paulo Somlanyi Romeiro e Tales Fontana Siqueira Cunha, analisa a produção das desigualdades urbanas em Recife, com foco na interação entre política urbana racializada, colonialidade e impactos climáticos. A partir da mobilização do conceito de política urbana do inimigo, os autores revelam como a gestão pública, permeada por heranças coloniais, legitima remoções forçadas e perpetua vulnerabilidades climáticas, particularmente em territórios ocupados por grupos racializados. A análise empírica sobre a distribuição desigual de riscos e da precariedade fundiário-ambiental na capital pernambucana fortalece a argumentação ao evidenciar dados que comprovam a seletividade racial e territorial orquestrada pelo poder público no âmbito do planejamento urbano. Por fim, para além da análise, os autores buscam incidir na construção da política pública, propondo uma agenda que enfrente com urgência a pauta de uma adaptação climática antirracista que desvulnerabilize os territórios populares.

Reforçando a discussão feita nos artigos precedentes, agora a partir de uma perspectiva da região amazônica, no artigo “No verde do cinza-urbano: gestão de parques lineares para cidades mais democráticas e sustentáveis”, os autores Tatiane Torres de Madeiro, Maria Claudia Bentes Albuquerque e Michel de Melo Lima nos trazem a discussão sobre a gestão urbano ambiental de parques lineares. A partir de estudos de casos dos parques urbanos São Joaquim e Nova Tamandaré, apresentam importantes reflexões sobre o direito à cidade, no contexto de busca pelo desenvolvimento sustentável e pelo enfrentamento da emergência climática. Os autores ressaltam a necessidade de incorporar estratégias locais de resiliência climática, para que os parques lineares possam ser instrumentos de transformação urbana, capazes de fortalecer vínculos comunitários e de propiciar a produção de cidades mais humanas, democráticas e sustentáveis. Por fim, alertam as possibilidades de

manejo dos parques lineares para acirrar os processos de acumulação por espoliação, nos casos em que as populações pobres são deslocadas para abrir caminho à requalificação urbana verde.

2. Crise Climática e as Políticas de Planejamento Urbano

O segundo bloco de textos apresenta uma análise crítica sobre as diversas abordagens que os municípios brasileiros têm adotado em resposta à necessidade de produzir planos de adaptação e mitigação climática. Através de diversos casos, estudos e reflexões que olham para os planos municipais, seus processos de construção e eleição de prioridades, têm-se uma boa leitura nacional dos desafios em garantir a participação e a produção de soluções que impactem a cidade de forma igualitária.

A análise crítica de políticas municipais de adaptação climática é o foco do artigo de Bruna de Souza Santos e Ana Licks Almeida Silva, num texto que se debruça sobre as desigualdades no planejamento urbano da cidade de Salvador. O artigo “Planejamento urbano e adaptação climática em Salvador/BA: diferenças entre áreas de alta renda e baixa renda e seus efeitos na resiliência comunitária”, explora como as políticas adaptativas investem desigualmente na cidade, atuando sobre áreas já privilegiadas, como a orla marítima, enquanto áreas que estão mais vulneráveis aos eventos extremos advindos das mudanças climáticas não acessam o mesmo planejamento ou investimento, como o Subúrbio Ferroviário. O texto traz uma análise histórica da formação da cidade para evidenciar os fatores sócio-históricos que moldaram o território, em contraponto com o atual impacto do turismo no destino dos investimentos em áreas com maior acesso à serviços e infraestrutura. Salvador, assim como muitas cidades brasileiras, carrega o legado colonial da desigualdade racial, contudo as lógicas que reproduzem as fissuras perpetuam-se nas escolhas dos investimentos públicos, especialmente das grandes obras urbanas. Aqui destaca-se a não uniformidade territorial da arborização, parques e áreas verdes, que são fatores importantes na resiliência climática. Ao olhar os índices de qualidade urbana ambiental em diferentes regiões, as autoras demonstram que, apesar de similares em bairros de alta e baixa renda, são as vulnerabilidades sociais que determinam o impacto diferenciado nas distintas regiões, como no caso de alagamentos ou deslizamentos. Por fim, o texto ilustra com diversos mapas a relação entre raça, renda e risco de vulnerabilidade ambiental, expondo as insuficiências dos planos municipais e metas de adaptação e mitigação diante do padrão de desigualdade socioterritorial.

Através da análise das políticas urbanas de Curitiba para a mitigação e adaptação climática, Isabella Madruga da Cunha e Kelly Luz de Lima oferecem uma análise crítica sobre o papel da política ambiental e do direito na consolidação de

um “ambientalismo despolitizado”. Segundo as autoras, as abordagens adotadas pelo município tendem a ignorar fatores históricos que moldam as desigualdades territoriais e sociais, seus responsáveis e seus impactos, para beneficiar as lógicas da economia verde, isto é, “ótica da descarbonização da economia e da transição energética, com ênfase em soluções tecnológicas e instrumentos de mercado”. O artigo “Disseminação das responsabilidades e colonialismo climático: reflexões a partir do PanClima de Curitiba” traz uma análise crítica necessária às políticas urbanas através de um relato detalhado de caso, demonstrando sua insuficiência frente aos desafios colocados para as cidades brasileiras diante da crise climática. A leitura traz para o campo do Direito Urbanístico os debates críticos sobre a financeirização da natureza e o contexto de criação de diversos instrumentos de mercado voltados para captar o chamado “capital natural”. Articulando o conceito de *colonialismo climático*, as autoras abordam o entrelaçamento entre racismo ambiental, financeirização da natureza e tecnocracia, sendo este último empregado para deslocar o foco na justiça climática. Ao privilegiar as métricas internacionalmente reconhecidas, como emissões de gases de efeito estufa, o texto critica a ausência de soluções e ações territorializadas no plano municipal, uma vez que a “diferença de distribuição dos impactos dos eventos climáticos extremos” devem-se às desigualdades pré-existentes que devem ser abordadas.

O artigo “Programas de ‘retrofit’ e incentivo a ‘construções sustentáveis’ em cidades da América Latina: uma análise sob a perspectiva da justiça climática”, de autoria de Alexandre Fontenelle-Weber e Mariana Chiesa Gouveia Nascimento realizou um estudo comparativo entre quatro grandes cidades da América Latina das iniciativas de “construções sustentáveis” e “retrofit”: São Paulo, Rio de Janeiro, Cidade do México e Buenos Aires. A análise destaca que os programas analisados foram influenciados por diretrizes internacionais e transnacionais com o enfoque na governança climática, sendo considerados como instrumentos numa intersecção entre arranjos da política climática local e das estratégias urbanísticas. No entanto, a análise demonstra que nos casos analisados há uma desarticulação entre os processos de planejamento climático e produção de políticas urbanísticas, com predomínio de iniciativas privadas, com risco de concentração de benefícios e perpetuação de desigualdades.

O texto “Políticas de adensamento urbano promovem adaptação climática justa em cidades do Sul Global? Reflexões a partir do caso de São Paulo” de Bruno Avellar Alves de Lima e Luciana Rodrigues Fagnori Costa Travassos reflete criticamente sobre o modelo de planejamento urbano da cidade compacta, questionando se de fato contribui para uma adaptação frente à crise climática. O texto debruça-se sobre o Plano Diretor de São Paulo de 2014, oferecendo uma análise crítica às diretrizes de adensamento promovidas em relação à compreensão do

necessário à promoção da justiça climática. Em cenário de desigualdades socio-territoriais extremas, o apelo ao adensamento vem a responder mais aos apelos do mercado imobiliário do que à necessidade efetiva de garantir a redução de deslocamentos motorizados e a necessidade de conter o espraiamento sobre áreas verdes. Segundo os autores, as políticas de adaptação e mitigação crescentemente conduzidas por interesses de incorporadores imobiliários tendem a refletir uma seletividade de projetos que, em regra, excluem as populações de baixa renda. Ademais, o modelo mostrou-se restrito como uma política inclusiva, uma vez que o zoneamento reiterou processos de segregação.

O artigo “Empreendedorismo urbano ambiental e inflexão ultraliberal: as mudanças provocadas na política urbana e ambiental de João Pessoa e o avanço das injustiças socioambientais e climáticas”, de autoria de Alexandre Sabino, Joyce Araújo e Letícia Ricardi complementa as discussões sobre o impacto econômico dos projetos de planejamento urbano no país. Analisando de forma crítica o debate sobre a gestão urbano-ambiental por meio de práticas neoliberais, discorrem sobre a privatização dos bens comuns urbanos, (re)valorização de espaços seletivos das cidades e a promoção de um empreendedorismo urbano ambiental, que atua via alterações e flexibilização da legislação urbanística e ambiental das cidades. Refletem também sobre o incentivo à adoção de determinados instrumentos urbanístico-jurídicos, que promovem intervenções e (re)regulações urbanísticas e ambientais favoráveis aos interesses imobiliários e financeiros, e contrárias aos interesses ambientais, a partir da discussão contextualizada na cidade de João Pessoa.

O artigo intitulado “Planejamento urbano das cidades frente às mudanças climáticas: um desafio distante de concretização na realidade brasileira”, de autoria de Katiele Daiana da Silva Rehbein e Felipe Dalenogare Alves discute a eficácia da legislação urbanística na implementação de medidas de prevenção e mitigação de desastres nas cidades de Porto Alegre e Canoas, no Rio Grande do Sul. A análise é relevante por sustentar que a fragmentação de políticas territoriais de planejamento e as limitações de ordem técnico-institucional impactam na gestão do uso do solo e redução da exposição a riscos. Sugere que as práticas de remoção e realocação sejam preventivas, com a adequada alocação de recursos para programas habitacionais, evitando assim a perpetuação da desigualdade socioespacial em áreas urbanas.

Contradições entre o discurso promovido pelo Estado brasileiro no cenário internacional e os processos de revitalização da cidade de Belém para sediar a COP 30 é tema do artigo “COP 30 em Belém/PA: desconexão entre discurso climático e práticas urbanas governamentais”, de Bruno Soeiro Vieira, Ana Manoela Piedade Pinheiro, Jorge Adriano da Silva Borges e Asafe Lucas Correa Miranda. Colocando Belém nos debates nacionais sobre megaeventos, o artigo corrobora

com a literatura no tema para descortinar como as escolhas, práticas e discursos quanto às obras a serem realizadas, em sua maioria obras de mobilidade, confrontam diretamente as ações necessárias ao combate dos efeitos das mudanças climáticas na capital paraense, com grande impacto socioambiental. O texto aborda criticamente a escolha das obras de infraestrutura da Avenida Liberdade e da Nova Rua da Marinha, detalhando como os processos feitos de forma autoritária e à revelia das normas urbanas e ambientais terminam por colocar em ameaça áreas de proteção ambiental e comunidades tradicionais. A ênfase na mobilidade urbana em detrimento de outros aspectos essenciais à vida urbana configura uma violação do regime jurídico de proteção ambiental, ao impactar de forma severa ecossistemas sensíveis, comunidades tradicionais, além da intensificação da especulação imobiliária e da própria expansão urbana. Concluem os autores que, num evento dedicado à justiça climática, a fragilização dos processos participativos e da própria observância dos planos e normativas municipais para a adaptação e mitigação, ilustram a contradição entre discurso e prática e coloca a COP30 em Belém com mais uma megaevento que implementa um urbanismo de exceção que suspende as garantias constitucionais e se sobrepõe aos interesses e necessidades locais.

A região amazônica e suas especificidades no planejamento urbano é também tema do artigo “Os desafios para a adaptação climática no contexto dos padrões de ocupação rururbana ribeirinha em cidades do bioma Amazônia”, de Jacy Soares Corrêa Neto, Fernanda Neves Ferreira e Gisela Cunha Viana Leonelli. O artigo analisa através de casos nas cidades de Manaus (AM), Belém (PA), Macapá (AP) e Laranjal do Jari (AP), como os padrões rururbanos ribeirinhos no bioma Amazônia ainda carecem de uma abordagem integrada que garanta o reconhecimento destas “formas tradicionais de ocupação, fortaleça infraestruturas adaptativas e promova a participação ativa dessas comunidades”. A análise das políticas e programas que tiveram as comunidades ribeirinhas como alvo demonstra que suas formas de ocupação, o padrão rurubano de suas práticas, são pouco compreendidas e mesmo negligenciadas pelas políticas territoriais, e estas acabam por marginalizá-las e fragilizá-las. A análise trazida pelas autoras não ignora os problemas infraestruturais que as populações enfrentam, mas associam a ampliação das vulnerabilidades à falta de investimento e de políticas integradas que reconhecem os modos de vida em assentamentos palafíticos. O texto aponta para uma necessidade de colocar o bioma como central nos processos de urbanização e desenvolvimento, expondo que os conhecimentos das populações ribeirinhas são essenciais para delinear uma agenda urbana no contexto de mudanças climáticas, uma vez que estas comunidades possuem modos de vida que muito têm a ensinar sobre capacidade adaptativa.

O papel do Poder Público Municipal na construção de cidades ambientalmente sustentáveis e climaticamente adaptadas é objeto de questionamento no

artigo intitulado “A centralidade dos planos diretores municipais e das soluções baseadas na natureza no enfrentamento das mudanças climáticas”, de autoria de Jussara Romero Sanches e Miguel Etinger de Araujo Junior. A partir de uma reflexão sobre o direito à cidade, os autores investigam a centralidade do Plano Diretor como mecanismo para traçar estratégias previstas na Nova Agenda Urbana, adotando as Soluções Baseadas na Natureza (SBN) de modo a orientar a construção de cidades ambientalmente sustentáveis e climaticamente adaptadas. Por fim, o trabalho oferece uma contribuição relevante para o campo do Direito Urbanístico, ao relacionarem o conceito de Soluções Baseadas na Natureza à governança urbana, demonstrando que estratégias sustentáveis não podem ser dissociadas de instrumentos legais de planejamento, especialmente em um contexto de crise climática.

3. Arquitetura legislativa brasileira e crise climática

Diversos instrumentos legislativos que impactam a política urbana foram objeto de análise para aferir como esta arquitetura legislativa tem dado rumos ao enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas. A legislação ambiental e seus desdobramentos no ambiente urbano é tema central das reflexões sobre os processos de interseção normativa. Juntam-se, ainda, análises das normativas mais recentes, como a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, instituída pela Lei Federal nº 12.187/2009, as normas sobre a gestão de riscos, tais como as Leis federais nº 12.340/2010, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC e nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, passando também pelas novas normativas de regularização fundiária como o REURB instituído pela Lei Federal nº 13.465/2017, e ainda o próprio Estatuto da Cidade.

A partir do pensamento lefebvriano, o texto “Tire as construções da minha praia: a primazia de um Direito à Cidade sócio e ambientalmente situado – O caso da orla urbana de Natal/RN, entre processos e retrocessos”, escrito por Rodrigo Silva, Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha e Larissa Nóbrega Sousa, avalia de forma crítica o sistema de proteção da paisagem e do meio ambiente no município de Natal, Rio Grande do Norte. Com base em uma análise histórica da legislação no período compreendido entre 1970 e 2022, os autores evidenciam que, apesar do crescimento dos discursos relacionados aos desafios climáticos, as mudanças legislativas vêm trazendo uma flexibilização dos parâmetros urbanístico-ambientais, sobretudo no âmbito da revisão do Plano Diretor de Natal, alargando as fronteiras para a atuação do capital imobiliário e turístico, por meio de novas frentes de ocupação e adensamento no território costeiro. Os autores evidenciam de forma cuidadosa que as mudanças legislativas propostas comprometem não apenas a salvaguarda da paisagem e do meio ambiente, mas também o direito à permanência de populações vulnerabilizadas, com destaque para as comunidades tradicionais que dependem do território

para sua reprodução cultural e social. A análise evidencia de forma cristalina e fundamentada, como interesses econômicos moldam o espaço urbano em detrimento de direitos socioambientais, revelando um processo de retrocessos no campo legislativo municipal, violando o princípio da proibição do retrocesso ambiental. Por fim, o texto contribui para a reflexão sobre os desafios da implementação de um Direito à Cidade que considere, de forma indissociável, justiça social e sustentabilidade ambiental em um contexto de crise climática.

A leitura crítica da legislação brasileira sobre o direito à cidade sustentável e a prevenção de desastres ambientais é abordada no artigo “Direito à cidade frente às mudanças climáticas no Brasil: entre o Estatuto da Cidade, o Direito dos Desastres e o Antropoceno”, escrito por Claudia Pilatti Tavarnaro, Igor Sporch da Costa e Clodoaldo de Meira Azevedo Júnior. Nele, os autores analisam a legislação urbanística e ambiental brasileira, evidenciando zonas cinzentas e pontos de contato entre a Política Urbana e a Política Ambiental, de modo a demonstrar a fragilidade de ambas na implementação de programas específicos para pessoas em situação de vulnerabilidade. Por fim, os autores problematizam a fragmentação institucional no enfrentamento da crise climática, o que revela uma fragilidade do pacto federativo brasileiro para enfrentamento de forma articulada à crise climática.

A partir de uma perspectiva comparada do Direito Urbanístico brasileiro e francês, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues, em seu artigo intitulado “Mudanças climáticas e planejamento urbano: transição ecológica e direito urbanístico no Brasil e na França”, aprofunda a análise das interseções entre mudanças climáticas e políticas de desenvolvimento sustentável, com especial atenção às noções de transição ecológica e ecologia urbana, evidenciando que a limitação do consumo de espaços naturais e a contenção do processo de artificialização do solo constituem premissas para o enfrentamento da crise climática.

O artigo “AdaptaCidades, ODS 11 e 13 e Mudanças Climáticas: Desafios da Resiliência Urbana no Brasil”, de autoria de Rhadson Rezende Monteiro, Catrine Cadja Indio do Brasil da Mata e Norma Sueli Padilha, objetiva compreender como Portaria GM/MMA nº 1.256/2024, em articulação com o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), o Plano Clima 2024-2035 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) contribuem para a construção de capacidades adaptativas urbanas frente às mudanças climáticas e identificar barreiras institucionais que limitam sua implementação. Os autores concluem que o programa representa um avanço na institucionalização da agenda de adaptação, mas enfrenta desafios estruturais, como fragmentação das políticas locais, escassez de recursos técnicos e financeiros nos municípios, e ausência de critérios qualitativos e participativos na definição de prioridades. O estudo é relevante por indicar a necessidade de debate sobre adaptação e justiça climática na esfera local.

Esperamos que este dossiê seja um ponto de partida fértil para aprofundar essas e outras questões, impulsionando o campo do Direito Urbanístico a contribuir de maneira crítica e propositiva para o enfrentamento das múltiplas dimensões da crise climática.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; COELHO, Luana Xavier Pinto; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Direito à cidade e mudanças climáticas: desafios para o Direito Urbanístico. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 11, n. 20, p. 13-25, jan./jun. 2025. DOI: 10.52028/RBDU.v11.i20.INT.00.BA
