

## **Arranjos menos institucionalizados e respostas informais às mudanças do clima em áreas de precariedade urbana: um estudo de caso sobre Recife (PE)**

**Autor:** José Vitor Gomes dos Santos

**Filiação:** Doutorando em Administração Pública e Governo – Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV EAESP)

### **Resumo simples:**

Este artigo analisa como arranjos comunitários informais contribuem para a governança climática urbana em contextos marcados por múltiplas vulnerabilidades, com foco na cidade do Recife, Brasil. A crise climática, considerada um wicked problem por sua complexidade e impactos diversos, desafia as estruturas institucionais tradicionais, especialmente em cidades do Sul Global, onde desigualdades históricas acentuam os riscos. A pesquisa combina análise documental, entrevistas e observação participante para compreender como comunidades vulneráveis enfrentam esses desafios. Os resultados indicam a existência de dois tipos principais de arranjos: intracomunitários, voltados para ações locais de adaptação e resposta a eventos extremos; e intercomunitários, que promovem articulação entre diferentes territórios e fortalecem o advocacy político. Esses arranjos atuam para preencher lacunas deixadas pela governança formal, mobilizando saberes locais, criando planos próprios e compartilhando soluções entre comunidades. Apesar das limitações institucionais e da fraca coordenação governamental, essas iniciativas demonstram capacidade de inovação, resistência e organização social. O estudo evidencia a importância de reconhecer e integrar esses arranjos à governança climática formal, promovendo políticas mais contextualizadas, inclusivas e eficazes diante da crise climática.

### **Resumo expandido:**

Este paper analisa como arranjos comunitários informais contribuem para a governança climática urbana em contextos marcados por múltiplas vulnerabilidades, com foco na cidade do Recife, Pernambuco. A crise climática tem sido amplamente reconhecida e, com isso, mobilizado governos ao redor do mundo em busca de soluções que passam por políticas de adaptação e mitigação. O que se convencionou chamar de crise climática diz respeito aos sinais da mudança do clima global, provocados pelo acúmulo de CO<sub>2</sub> e outros gases de efeito estufa na atmosfera. As preocupações em torno desse fenômeno se explicam, sobretudo, pelos seus impactos: eventos extremos, aumento do nível do mar, desertificação, pandemias, extinção de espécies da fauna e flora e toda a reverberação na economia e nos modos de vida de diversas populações (ONU, 2021).

Por se tratar de um problema multidimensional e de efeitos plurisintomáticos, a crise climática tem sido definida como um wicked problem, termo usado para descrever problemas ambíguos, interdependentes, multidimensionais, marcados por dinâmicas sociais complexas ((Rittel; Webber, 1973)), que, por consequência, demandam soluções inovadoras

e flexíveis, baseadas em ferramentas como intersectorialidade e transversalidade (Cunill Grau, 2014)

O debate sobre governança climática emerge nesse contexto com o intuito de estabelecer um marco conceitual capaz de organizar ações e políticas produzidas e implementadas entre diferentes atores e setores em resposta aos desafios da crise, por meio de arranjos institucionais atravessados por interesses distintos e, muitas vezes, conflitantes. Trata-se de um processo multinível, operado em distintos níveis de governo, com diferentes graus de autonomia e capacidade de implementar medidas de mitigação e adaptação em seus territórios (Bulkeley; Newell, 2023)

Nos países do Sul Global, a busca por soluções para esse problema adquire camadas que tornam seu enfrentamento ainda mais desafiador, diante de vulnerabilidades sociais e ambientais preexistentes (Dodman; Archer; Satterthwaite, 2019). Uma revisão sistemática conduzida por (Sapiains et al., 2021) revelou que a maior parte da produção acadêmica sobre governança climática parte de centros do Norte Global e se dedica a estudar modelos e soluções oriundas desses países, o que limita a emergência de novas perspectivas e abordagens vindas de contextos mais desiguais, como o brasileiro.

Nos centros urbanos de cidades do Sul Global, sobretudo na América Latina (Marx; Kelling, 2019), processos históricos de desigualdade favoreceram a formação de guetos, favelas e comunidades urbanas — internacionalmente conhecidas como assentamentos informais — marcadas pela precariedade e pobreza, que desafiam perspectivas tradicionais de urbanismo e de adaptação aos efeitos da crise climática (Bullard, 2004). Estima-se que cerca de 1 bilhão de pessoas vivam nessas condições no mundo (ONU, 2022) e, no Brasil, 16,6 milhões de pessoas vivem em mais de 10 mil favelas, segundo o IBGE. (Satterthwaite et al., 2018) apontam que “construir resiliência climática nesses contextos requer flexibilidade dos governos locais e disposição para ir além das respostas ‘formais’ convencionais copiadas de nações de alta renda”. O engajamento e a inclusão dos moradores dessas áreas na construção das respostas são, portanto, elementos centrais. Nesse cenário, os governos locais têm papel determinante, dada sua proximidade com os cidadãos e sua atuação direta no planejamento urbano, mobilidade e outras políticas públicas (Bulkeley, 2010)

Neste cenário, pensar a implementação de estratégias de enfrentamento aos desafios climáticos exige também olhar além dos arranjos institucionalizados e dos instrumentos formais de políticas públicas, é preciso pensar o território, seus atores e o alcance das políticas (Koga; Alves, 2010). Estudando a implementação de políticas intersectoriais na assistência social, Canato e Bichir (2021) destacam a importância dos arranjos menos

institucionalizados, pois evidenciam a vasta gama de relações costuradas no cotidiano, que dão sentido às políticas implementadas no território — especialmente em contextos urbanos atravessados por múltiplas vulnerabilidades e disputas políticas.

Este paper concentra-se, portanto, na análise desses arranjos e instrumentos menos institucionalizados no campo da agenda urbana do clima. Parte-se de um estudo de caso único e holístico, baseado em Stake (1998) com foco na cidade do Recife — a 16ª cidade mais vulnerável às mudanças climáticas no mundo, segundo o IPCC. Apesar dessa vulnerabilidade, Recife se tornou uma referência internacional em governança climática (Curan Pontieri, 2022) embora também tenha sido reconhecida por anos como capital das desigualdades. O estudo analisou tanto as estratégias municipais de enfrentamento às mudanças do clima (planos, conselhos, programas) quanto as estratégias informais ou comunitárias (inovações comunitárias, geração cidadã de dados, planos comunitários, fóruns populares etc.). A escolha por abordar ambas as estratégias tiveram o objetivo de revelar dinâmicas de relacionamento, deficiências e lacunas, mas também potencialidades e contribuições que emergem da interação entre formalidade e informalidade.

A análise se baseou em dados coletados ao longo de seis meses por meio de 15 entrevistas semiestruturadas com ativistas, atores comunitários, burocratas de nível de rua e gestores municipais. Foram também analisados cerca de 16 instrumentos de políticas de clima, posts em redes sociais, matérias de portais oficiais, registros de audiências públicas e 12 atividades de observação participante, registradas em caderno de campo. Os dados foram sistematizados com o auxílio do software Atlas.Ti, codificados e organizados em três categorias analíticas principais: articulação territorial, coordenação intramunicipal e influência bottom-up.

Os resultados apontam para a presença de dois principais tipos de arranjos:

1. Arranjos intracomunitários, que envolvem lideranças locais, moradores, burocratas de nível de rua, universidade e organizações comunitárias na produção de diagnósticos, planos de contingência e respostas a eventos extremos;
2. Arranjos intercomunitários, que articulam diferentes territórios vulneráveis, promovem o compartilhamento de estratégias, fortalecem ações de advocacy e exercem pressão sobre o poder público.

Esses arranjos emergem tanto para preencher lacunas deixadas pelo planejamento municipal quanto para estender o alcance territorial das estratégias de enfrentamento climático do governo; promovem e lideram articulações internas às comunidades, mobilizando uma diversidade de atores — comunitários e governamentais — fortalecendo a capacidade de resposta a situações de crise, mesmo diante da fraca coordenação

municipal. Por fim, funcionam como espaços de produção de soluções de base comunitária, mais granulares e contextualizadas, que respondem às demandas específicas de cada território e são compartilhadas tanto em fluxos verticais, envolvendo interações com o poder público, quanto em fluxos horizontais, entre comunidades vulneráveis.

## Referências:

BULKELEY, Harriet. *Cities and the Governing of Climate Change*. 2010.

BULKELEY, Harriet; NEWELL, Peter. **Governing Climate Change**. Third edition ed. London: Routledge, 2023.

BULLARD, Robert. Enfrentando o racismo ambiental. *In*: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PADÚA, José Augusto (Orgs.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: [S.n.]. p. 41–68.

CANATO, Pamella; BICHIR, Renata. Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v. 55(4), p. 994–1016, 2021.

CUNILL GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y política pública, ISSN-e 1405-1079, Vol. 23, Nº. 1, 2014, págs. 5-46**, v. 23, n. 1, p. 5–46, 2014.

CURAN PONTIERI, Helena. **A tradução da agenda global de mudança do clima para o contexto local e as capacidades: um estudo sobre o caso de Recife**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2022.

DODMAN, David; ARCHER, Diane; SATTERTHWAITTE, David. **Editorial: Responding to climate change in contexts of urban poverty and informality**. **Environment and Urbanization**SAGE Publications Ltd, , 1 abr. 2019.

KOGA, Dirce; ALVES, Vanice Aparecida. A interlocução do território na agenda das políticas sociais. **Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas**, n. 9, p. 69–81, 2010.

MARX, Colin; KELLING, Emily. Knowing urban informalities. **Urban Studies**, v. 56, n. 3, p. 494–509, 1 fev. 2019.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. **Dilemmas in a General Theory of Planning\*Policy Sciences**. [S.l.: S.n.].

SAPIAINS, Rodolfo *et al.* Exploring the contours of climate governance: An interdisciplinary systematic literature review from a southern perspective. **Environmental Policy and Governance**, v. 31, n. 1, p. 46–59, 1 jan. 2021.

SATTERTHWAITTE, David *et al.* **Responding to climate change in cities and in their informal settlements and economies**. Edmonton: [S.n.].

STAKE, Robert E. Case Studies. *In: Strategies of qualitative inquiry* . 1. ed. [S.l.: S.n.]. p. 346.