



GT 02 – Compreendendo as Conexões e Interfaces do Direito à Cidade com a Justiça Climática e o Racismo Ambiental

DIREITO INTERNACIONAL, OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E GESTÃO DOS DESASTRES: UM ESTUDO SOBRE POBREZA E VULNERABILIDADE CLIMÁTICA URBANA A PARTIR DE PORTO ALEGRE

Matheus Gobbato Leichtweis¹

INTRODUÇÃO

A intensificação da crise climática e a recorrência de desastres ambientais nas cidades têm exposto as limitações dos marcos jurídicos nacionais e internacionais no enfrentamento das vulnerabilidades urbanas. Paralelamente, a proliferação de discursos globais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a Nova Agenda Urbana e o Marco de Sendai para Redução de Riscos de Desastres prometem uma governança ambiental mais equitativa, resiliente e inclusiva. No entanto, sua implementação concreta, principalmente nas cidades do Sul Global, enfrenta uma série de barreiras estruturais.

Inserido no campo de estudos da crítica do direito internacional e do desenvolvimento, este trabalho propõe refletir sobre essas contradições a partir do caso da cidade de Porto Alegre, com foco nos desafios locais de operacionalização dos compromissos globais relacionados à pobreza urbana e à vulnerabilidade climática. O objetivo central do artigo é analisar de que forma o direito internacional e os discursos globais de desenvolvimento sustentável incidem (ou deixam de incidir) sobre a gestão urbana do risco, da pobreza e da crise climática em cidades do Sul Global.

Utilizando Porto Alegre como estudo de caso, a pesquisa investiga a interação entre diversos instrumentos de direito internacional, como, por exemplo, ODS 1 (erradicação da pobreza), ODS 6 (água e saneamento), ODS 11 (cidades sustentáveis) e ODS 13 (ação contra a mudança global do clima), a Nova Agenda Urbana, o Acordo de Paris e o Marco de Sendai, buscando identificar os entraves institucionais, políticos e jurídicos que dificultam a implementação de tais compromissos no contexto local. A partir da análise de normas urbanísticas, acordos internacionais, documentos técnicos e dados institucionais sobre Porto Alegre, o trabalho pretende identificar os principais desafios de implementação dos objetivos de sustentabilidade e propor caminhos para a construção de políticas urbanas mais alinhadas à justiça climática e à superação das desigualdades socioterritoriais.

O presente estudo deriva da tese de doutorado elaborada pelo autor (defendida em 2024), na qual analisou-se criticamente o ODS 1 à luz das teorias críticas do direito internacional,

¹ Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista PIPD/CAPES de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS. E-mail: matheusglei@gmail.com



argumentando que sua promessa de erradicação da pobreza global está ancorada em racionalidades neoliberais e tecnocráticas que reproduzem desigualdades estruturais e assim falham no enfrentamento real das vulnerabilidades climáticas urbanas. Em continuidade, os estudos de pós-doutorado do autor buscam aprofundar essa crítica a partir do contexto urbano de Porto Alegre, investigando como os discursos globais de desenvolvimento se aplicam localmente. É neste contexto que se insere a presente pesquisa, buscando dialogar com a comunidade brasileira de direito urbanístico, refletir sobre as interfaces do direito à cidade com a justiça climática e o racismo ambiental desde um ponto de vista do direito internacional, e pensar coletivamente como instrumentos urbanísticos e ambientais podem ser revisitados à luz do direito à cidade, da justiça climática, e do direito internacional de modo a não reforçar processos de exclusão e vulnerabilização.

OS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS CIDADES DO SUL GLOBAL

A partir da década de 1980, o regime de acumulação global pós-fordista, as dinâmicas neocoloniais tardias e a nova divisão internacional do trabalho transformaram profundamente o fenômeno da pobreza no Sul Global. Políticas neoliberais, aumento do desemprego, migração interna e violência urbana reconfiguraram rapidamente as cidades, marcando um crescimento desordenado, a proliferação de favelas e o aumento da pobreza.² Este processo culminou na chamada “urbanização da pobreza”, um fenômeno global que evidencia como os efeitos da exclusão social e econômica se manifestam sobretudo nas cidades.³

Dentre os muitos efeitos deste fenômeno, está a vulnerabilidade urbana, a falta de acesso a recursos e serviços essenciais, a crise de moradia e a maior propensão a desastres e problemas ambientais, que atingem de forma desproporcional as populações mais pobres. A precariedade habitacional em áreas de risco, como encostas de morros e margens de rios, aliada à ausência de políticas públicas robustas, expõe essas comunidades a uma vulnerabilidade permanente, agravada pelas mudanças climáticas e pela urbanização excludente (Marks, 2011; Bhattacharya; Kesar; Mehra, 2023; Kadri, 2023).

O fato é que, no cenário contemporâneo, a cidade tornou-se o espaço por excelência onde contradições do capitalismo global se manifestam de forma mais aguda. A emergência climática, a

2 DAVIS, Mike. *Planet of slums*. London: Verso, 2006. LUCCHI, Paula; BHATKAL, Tanvi; KHAN, Amina. Are we underestimating urban poverty? *World Development*, v. 103, p. 297–310, 2018; MARICATO, Ermínia. The future of global peripheral cities. *Latin American Perspectives*, v. 44, n. 2, p. 18–37, 2017.

3 AUST, Helmut Philip; RODILES, Alejandro. Cities and local governments: international development from below? In: HURRELL, Andrew; KRIEGER, Heike; ZIMMERMANN, Andreas (Org.). *KFG Working Paper Series*, n. 50, abr. 2021; ESLAVA, Luis. *Local space, global life: the everyday operation of international law and development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015; ESLAVA, Luis; HILL, George. Cities, post-coloniality and international law. In: AUST, Helmut; NIJMAN, Janne (Org.). *Elgar Research Handbook on International Law and Cities*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.



persistência da pobreza urbana, o racismo ambiental e a precarização das condições de vida nas periferias urbanas não são fenômenos isolados, mas expressões interligadas de um modelo de desenvolvimento profundamente desigual.

Embora o arcabouço normativo internacional tenha avançado na formulação de compromissos como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a Nova Agenda Urbana, o Acordo de Paris e o Marco de Sendai, suas promessas colidem com as barreiras estruturais enfrentadas por cidades do Sul Global na sua efetiva implementação. Enquanto os discursos globais e concentram em elaborar padrões técnicos, métricas quantitativas e soluções baseadas no mercado, as populações marginalizadas enfrentam, no cotidiano, as consequências de um sistema que privilegia o capital e a acumulação em detrimento da dignidade humana. Esse descompasso entre os discursos globais e a realidade das pessoas pobres e vulneráveis nos países em desenvolvimento ressalta a necessidade de uma abordagem crítica que conecte as narrativas globais às realidades locais, oferecendo respostas que efetivamente contemplem as demandas das populações mais vulneráveis e promovam um desenvolvimento de fato inclusivo e sustentável. Neste contexto, o presente trabalho busca analisar essas contradições a partir da experiência empírica do desenvolvimento urbano de Porto Alegre, com o objetivo de compreender como o discurso internacional do desenvolvimento sustentável é traduzido (ou não) em políticas públicas urbanas concretas, especialmente nas áreas de moradia, planejamento urbano e gestão de riscos climáticos.

A cidade de Porto Alegre, historicamente reconhecida por sua tradição de participação cidadã e gestão democrática, vive atualmente uma crise urbana sem precedentes, intensificada pelos eventos climáticos extremos de 2024. Dados dos últimos 20 anos já mostravam o crescimento da pobreza urbana na cidade, de 9,4% em 2014 para 11,4% em 2021, com a pobreza extrema passando de 1,4% para 3,4% no mesmo período.⁴ Nesse período, novas dinâmicas de exclusão social e precariedade influenciadas por políticas urbanas orientadas para o lucro e não para os direitos da população contribuíram para o aumento do déficit habitacional, do risco a desastres e, de modo geral, da “vulnerabilidade climática urbana”.

Neste contexto, as enchentes que assolaram a cidade de Porto Alegre em 2024 revelaram problemas centrais, como a fragilidade dos sistemas de drenagem urbana, a negligência em relação ao planejamento hidrográfico e a profunda desigualdade territorial que expõe certos grupos sociais — especialmente moradores das periferias e comunidades racializadas — a riscos sistemáticos. Demonstrando de forma inequívoca a realidade do racismo ambiental, as enchentes evidenciaram como a desigualdade, a exclusão social, racial e econômica aumentam a exposição a riscos e dificultam a recuperação das populações afetadas.⁵

4 SALATA, André Ricardo; RIBEIRO, Márcia Gonçalves. *Boletim Desigualdade nas Metrôpoles*, n. 07, 4º trimestre de 2021. 2021.

5 KONZEN, L. P.; FRANÇA, M. C.; GURGEL, G. L. *Consequências sociais e jurídicas das cheias: mapeamento das favelas e comunidades urbanas na área diretamente afetada em Porto Alegre*. Porto Alegre:



Argumenta-se, assim, que a cidade de Porto Alegre se apresenta, hoje, como um exemplo emblemático das tensões entre as narrativas globais de desenvolvimento e os desafios das realidades locais. Reconhecida no passado por iniciativas progressistas como o orçamento participativo e por sediar o Fórum Social Mundial — símbolo já enfraquecido de uma globalização alternativa e mais justa — a cidade sucumbiu, passados mais de vinte anos, às políticas neoliberais de austeridade e privatizações e ao desenvolvimento urbano orientado por interesses privados, o que aprofundou as desigualdades sociais, a precariedade habitacional e exclusão econômica da população.

Diante do descompasso entre os discursos globais de desenvolvimento e os desafios locais vividos por populações vulneráveis nas cidades do Sul Global, esta pesquisa propõe conectar o direito internacional e as narrativas do desenvolvimento às realidades urbanas de Porto Alegre, analisando como diferentes atores percebem a pobreza, a exclusão e a vulnerabilidade climática. Ancorada em perspectivas críticas, a investigação busca entender como o direito internacional do desenvolvimento sustentável se materializa — ou falha em se materializar — no contexto local, impactando a justiça climática e a redistribuição territorial. O foco recai sobre a interação entre os ODS 1 (erradicação da pobreza), ODS 6 (água e saneamento), ODS 11 (cidades sustentáveis) e ODS 13 (ação climática), à luz das vulnerabilidades urbanas que se intensificaram após os desastres climáticos recentes no sul do Brasil.

POBREZA E VULNERABILIDADE CLIMÁTICA URBANA: O REFERENCIAL TEÓRICO DA PESQUISA

Em termos de referencial teórico, o trabalho fundamenta-se em uma abordagem crítica do direito internacional, articulando aportes do marxismo e do movimento Third World Approaches to International Law (TWAIL). Ambas as correntes permitem problematizar o papel do direito internacional na reprodução da pobreza urbana global e das desigualdades socioambientais. Enquanto o TWAIL⁶ denuncia a continuidade de lógicas coloniais nos discursos contemporâneos de desenvolvimento, o marxismo⁷ oferece ferramentas para compreender como a pobreza urbana é estrutural ao modo de produção capitalista e à lógica de acumulação, sendo constantemente gerida por meio de soluções mercantilizadas, financeirizadas e tecnocráticas.

A partir dessa base, adota-se uma concepção relacional e multidimensional da pobreza — entendida não como simples ausência de renda, mas como expressão histórica de desigualdades

UFRGS, 2024.

6 ANGHIE, Antony. Imperialism, sovereignty and the making of international law. *Leiden Journal of International Law*, v. 3, n. 2, 2004; CHIMNI, B. S. Third World Approaches to International Law (TWAIL): a manifesto. *International Community Law Review*, v. 8, p. 3–27, 2006.

7 CHIMNI, B. S. An outline of a Marxist course on public international law. *Leiden Journal of International Law*, v. 17, 2004; MIÉVILLE, China. Between equal rights. *Historical Materialism Book Series*, v. 31, p. 151–151, 2006; TZOUVALA, Ntina. *Capitalism as civilisation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.



estruturais associadas à exploração do trabalho, à privatização de bens comuns e à expropriação de populações racializadas e periféricas.⁸ A urbanização da pobreza no Sul Global é central neste debate, revelando como as cidades se tornaram territórios de reprodução da precariedade e da injustiça ambiental. No caso brasileiro, as políticas urbanas reforçam segregações herdadas do colonialismo, enquanto políticas neoliberais de ajuste estrutural fragilizam a infraestrutura urbana e ampliam a vulnerabilidade social frente a desastres climáticos.⁹

Por fim, este estudo incorpora também debates sobre governança multinível e justiça climática, reconhecendo as cidades como atores fundamentais na implementação (ou frustração) dos compromissos internacionais de desenvolvimento. À luz do Marco de Sendai, dos ODS e da Nova Agenda Urbana, destaca-se a importância de pensar soluções que transcendam o tecnicismo e enfrentem diretamente as estruturas que perpetuam o risco e a exclusão. A experiência recente de Porto Alegre serve como ponto de entrada para observar empiricamente como o direito internacional do desenvolvimento e suas narrativas operam — ou falham — diante da realidade concreta das cidades do Sul Global.

DISCURSOS GLOBAIS NO CONTEXTO LOCAL: ENCONTRANDO O DIREITO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS CIDADES

A pesquisa concentra-se na análise de instrumentos jurídicos, institucionais e estatísticos que revelam os limites e contradições da aplicação local das narrativas globais de desenvolvimento sustentável. O primeiro conjunto de objetos é composto pelo *Projeto de Cooperação Técnica Internacional (PCTI)* firmado entre a Prefeitura de Porto Alegre e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2019, bem como pelo *Memorando de Entendimento* com a ONU-Habitat assinado no mesmo ano. Ambos os documentos orientam a revisão do Plano Diretor com base em princípios da Nova Agenda Urbana e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Serão examinadas as diferentes versões do PCTI, as atas de reuniões, os relatórios técnicos e os termos do acordo, de modo a compreender as lógicas que informam essa cooperação, suas limitações e seus efeitos materiais na formulação de políticas urbanas. Além disso, serão analisadas as Instruções Normativas (015/2020, 004/2021 e 007/2023) e os atos administrativos que regulamentam o processo de revisão do Plano Diretor, destacando como a incorporação do discurso internacional se dá na linguagem técnico-normativa local.

O segundo eixo da pesquisa é composto pelo mapeamento de dados e diagnósticos sobre pobreza e vulnerabilidade climática urbana em Porto Alegre. Para isso, serão utilizados documentos e bases produzidas por órgãos como IBGE, IPEA, Observatório das Metrópoles, Atlas Digital de Desastres no Brasil, CadÚnico e Ministérios federais, além de relatórios técnicos locais como os do 8 SEN, Amartya. *Development as Freedom*, Anchor, 1999; MARKS, Susan. Human Rights and the bottom billion. *European Human Rights Law Review*, v. 1, p. 37–49, 2009.
9 DAVIS, *op. Cit*; MARICATO, *Op. cit*.



ObservaPOA, SMAS, DEMHAB e Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Serão também consideradas as análises do CNJ, Ministério Público e TJ sobre os ODS, e dados produzidos por instituições de pesquisa e universidades locais (PUCRS, UFRGS, Unisinos), bem como entidades como DIEESE, Metroplan, FGV Municípios e Procempa. Essa triangulação permitirá observar empiricamente os efeitos (ou ausências) das políticas derivadas dos acordos internacionais, e mapear as populações mais afetadas por processos de exclusão e risco. A articulação entre esses materiais busca evidenciar o descompasso entre os compromissos internacionais e a realidade concreta da cidade, lançando luz sobre a reprodução de desigualdades estruturais sob a roupagem do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CITIES ALLIANCE. The urban dimension of the SDGs: implications for the New Urban Agenda. *Cities Alliance*, Nov. 2015, p. 13–22.

DEBORTOLI, N. S. et al. An index of Brazil's vulnerability to expected increases in natural flash flooding and landslide disasters in the context of climate change. *Natural Hazards*, v. 86, n. 2, p. 557–582, 2017.

IPEA. Agenda 2030: ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2019.

KELMAN, I. *Disaster by choice: how our actions turn natural hazards into catastrophes*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

KELMAN, I.; MERCER, J.; GAILLARD, J. C. *The Routledge Handbook of Disaster Risk Reduction including Climate Change Adaptation*. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. Nova Agenda Urbana (A/RES/71/256*). 2017.

NAÇÕES UNIDAS. Quadro de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015–2030 (Resolução 69/283). 2015.

NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Resolução A/RES/70/1 adotada pela Assembleia Geral em 25 de setembro de 2015). 2015.

UNDRR – UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2023: Mapping Resilience for the Sustainable Development Goals*. 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION ; UN-HABITAT. *Global Report on Urban Health: Equitable, Healthier Cities for Sustainable Development*. *Jurnal Sains dan Seni ITS*, v. 6, n. 1, p. 51–66, 2017.

WISNER, B.; ALÁNTARA-AYALA, I.; GAILLARD, J. C.; KELMAN, I.; MARCHEZINI, V. Understanding and addressing disaster risk: who speaks? who suffers? *Sustainability (Switzerland)*, v. 11, n. 1, 2019.