



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos  
Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

## **ANÁLISE TERRITORIAL INTEGRADA COMO FERRAMENTA PARA JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL: ESTUDOS EM BRASÍLIA E MACEIÓ**

Ludmila de Araujo Correia <sup>1</sup>  
Airton Rocha Omena Junior<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

As desigualdades territoriais no Brasil têm raízes históricas na violência e na negação de direitos a comunidades indígenas, tradicionais e periféricas, levando à sua marginalização social e à ocupação de áreas ambientalmente frágeis. A atuação do Estado muitas vezes desconsidera a relação dessas populações com seus territórios, agravando vulnerabilidades socioambientais, sobretudo em contextos de mudanças climáticas.

Krenak<sup>3</sup> denuncia o mito de uma sustentabilidade propagada pelas corporações, enquanto comunidades seguem deslocadas para espaços insalubres, desconectadas de seus modos de vida. A fratura entre sociedade e natureza, desde o período colonial<sup>4</sup>, mantém populações negras, indígenas e periféricas expostas a riscos ambientais e sociais, reforçando a dualidade apontada por Santos<sup>5</sup> entre circuitos superiores, dotados de infraestrutura e investimentos, e circuitos inferiores, marcados pela precariedade e invisibilidade. Como resultado desse processo, observa-se no Brasil uma concentração de populações racializadas justamente nos territórios de maior fragilidade ambiental, evidenciando que a crise climática é ambiental, social, política e histórica.

Este trabalho busca compreender como a análise territorial baseada na sobreposição de dados urbanísticos, ambientais e socioeconômicos pode fundamentar instrumentos do

---

<sup>1</sup> Doutora em Projeto e Planejamento Urbano, PPG-FAU-UnB, pós-doutoranda,  
ludmila.correia@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduado em Arquitetura e Urbanismo, NuPPES - Núcleo de Pesquisa sobre Projetos Especiais -  
PPGAU-UFAL, pesquisador, airton\_omena@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> KRENAK, 2019.

<sup>4</sup> FERDINAND, 2019.

<sup>5</sup> SANTOS, 2009.



planejamento urbano e regional contribuindo para políticas públicas orientadas pela justiça socioambiental e pela reparação histórica das populações socioterritorialmente excluídas. Esse artigo terá como áreas de estudo os casos de Brasília-DF e Maceió-AL.

## 2 VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL, PLANOS DIRETORES E INTEGRAÇÃO TERRITORIAL

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) obriga estados, Distrito Federal e municípios a identificar áreas de risco nos planos diretores. Nos processos de revisão dos Planos Diretores de Brasília e Maceió surgem alternativas para proteger essas zonas sensíveis, considerando suas vulnerabilidades socioterritoriais e suscetibilidades a desastres. Porém, faltam parâmetros claros de uso do solo, como a densidade e a permeabilidade, para compatibilizar a ocupação com a capacidade de suporte ambiental do território. Além disso, os estudos permanecem fragmentados e muitas vezes limitados à análise de riscos ambientais, sem integrar variáveis sociais ou culturais.<sup>6</sup>

No Brasil, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) adota uma abordagem sistêmica para prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação em desastres. Compete a estados e municípios integrar ações, elaborar planos de contingência, mapear áreas de risco e promover políticas que protejam vegetação, recursos hídricos e vidas humanas, reduzindo vulnerabilidades.

As mudanças climáticas têm intensificado chuvas extremas no Brasil, causando prejuízos econômicos, mortes e deslocamentos. Entre 1991 e 2023<sup>7</sup>, foram mais de 26 mil desastres meteorológicos (chuvas intensas, granizo e tempestades de raios), hidrológicos (enxurradas, inundações e alagamentos) e geológicos (deslizamentos e corridas de massa). São atingidas principalmente áreas urbanas ocupadas por populações vulneráveis, evidenciando a urgência de um planejamento urbano integrado e de ações de adaptação.

Moura *et al.*<sup>8</sup> enfatizam que analisar a vulnerabilidade socioambiental no Brasil exige integrar variáveis físicas, sociais, econômicas e culturais, visto que grande parte das ocorrências de desastres no Brasil concentra-se na faixa costeira e em encostas urbanas, locais ocupados por populações de baixa renda e, majoritariamente, negras. São locais

---

<sup>6</sup> MOURA, 2023.

<sup>7</sup> MARTINEZ, 2024.

<sup>8</sup> MOURA, 2023.



sujeitos a deslizamentos, alagamentos e inundações, subsidência, erosão costeira e avanço do nível do mar, agravados pelas mudanças climáticas. A crise climática, portanto, não é neutra e recai de maneira desproporcional sobre grupos historicamente marginalizados.

Quando a política pública integra estudos e pesquisas, caminha na direção de uma visão multidimensional<sup>9</sup> e integrada. Aspectos técnicos, ambientais, econômicos e psicossociais, entre outros, devem estar articulados, pois enfrentar desastres e vulnerabilidades exige mais do que soluções técnicas. Requer políticas públicas capazes de garantir dignidade, segurança e pertencimento às pessoas afetadas.

Estudos desenvolvidos para Brasília e Maceió, com Sistemas de Informações Geográficas (SIG), identificaram padrões semelhantes entre ocupação humana e características socioeconômicas, urbanísticas e ambientais. Foram analisados zoneamentos previstos nos Planos Diretores, atualmente em revisão, áreas de preservação definidas por legislações locais e federais, bem como dados do Distrito Federal, Alagoas e do Governo Federal. Populações vulneráveis nessas cidades vivem em áreas ambientalmente sensíveis e sujeitas a desastres, próximas a cursos d'água ou encostas, locais com altos Índices de Vulnerabilidade Social (IVS)<sup>10</sup> e concentração de favelas e comunidades.

As cidades brasileiras enfrentam o desafio de integrar dados ambientais e sociais em seu planejamento urbano, além da falta de conexão entre planos diretores municipais e as políticas setoriais e metropolitanas. Perpetuam-se vulnerabilidades e amplia-se a injustiça socioambiental em territórios ocupados por populações periféricas e racializadas, áreas frágeis e sem regularização fundiária. Esse cenário evidencia a urgência da criação, revisão e fortalecimento de instrumentos urbanísticos que articulem justiça climática, direito à cidade e reparação histórica, prevenindo novos ciclos de exclusão e vulnerabilidade.

Conforme a Figura 1, em Brasília há sobreposição entre áreas de alta vulnerabilidade social e territórios ambientalmente sensíveis, como APP de cursos d'água e de declividade. Mesmo quando fora das áreas de risco ambiental direto, ocupações informais permanecem isoladas e segregadas socioespacialmente. Lima<sup>11</sup> observa que essas áreas, embora fora das zonas de maior risco geotécnico, acumulam vulnerabilidades sociais, baixa mobilidade e falta de acesso a serviços, perpetuando a condição de vulnerabilidade socioambiental. Em

<sup>9</sup> SECRETARIA DA DEFESA CIVIL NACIONAL (SEDEC), 2022.

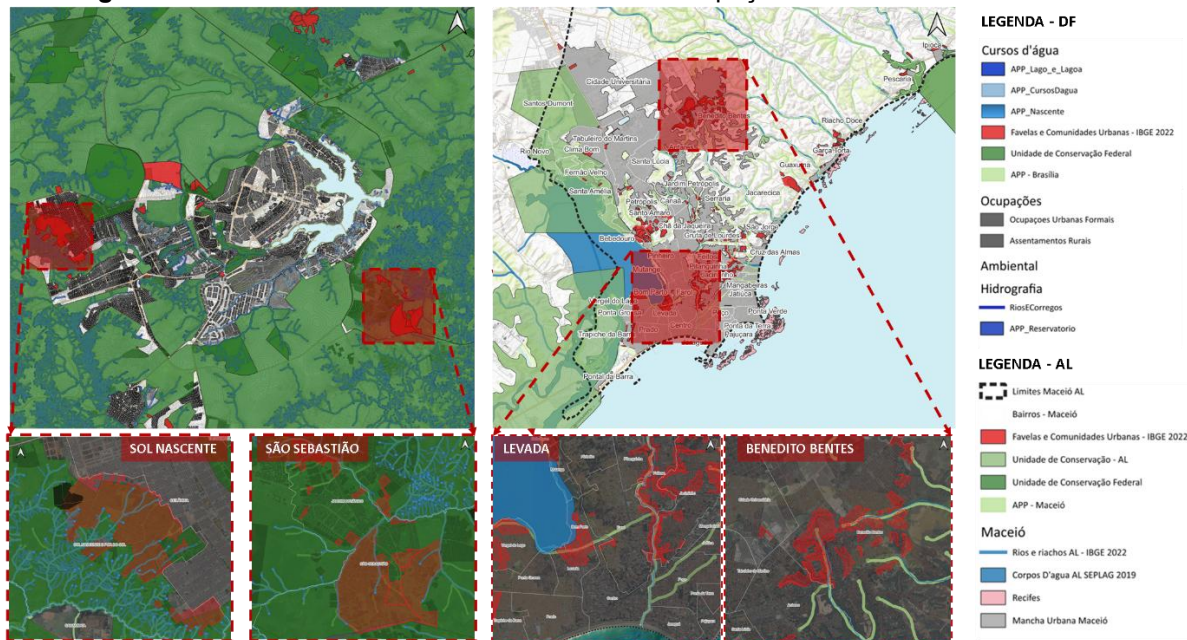
<sup>10</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), 2024.

<sup>11</sup> LIMA, 2022.



Maceió o padrão se repete, com zonas de alta vulnerabilidade social coincidindo com áreas ambientalmente frágeis, como beiras de encostas e antigas regiões de manguezais aterrados junto à Laguna Mundaú, onde o adensamento urbano avançou sobre ecossistemas úmidos.

**Figura 1** – Cruzamento de dados ambientais e de ocupação em Brasília/DF e Maceió/AL



Fonte: IBGE<sup>12</sup>

Observamos que as áreas ambientalmente frágeis são majoritariamente ocupadas por populações socialmente vulnerabilizadas, expondo-as a maiores riscos de perdas materiais e imateriais, incluindo patrimônios públicos e privados. O modo de operar dos gestores públicos tem gerado riscos à vida e à segurança social da população, de forma direta e indireta. É necessária, portanto, a reestruturação das lógicas de planejamento territorial brasileira, que considere o equilíbrio ambiental e as dinâmicas sociais.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados deste trabalho mostram a importância de planos diretores que considerem, de forma integrada, aspectos ambientais, urbanísticos, sociais e históricos, com diagnósticos multiescalares e indicadores compostos como base para a elaboração de planos diretores mais inclusivos. Assim, teremos cidades mais resilientes e justas, materializando o

<sup>12</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2022.



direito à cidade e a função social da propriedade, previstos na Constituição Federal. Isso exige abandonar políticas públicas fragmentadas e adotar abordagens que reconheçam a vulnerabilidade como um fenômeno histórico, político e territorial, evitando zonas de sacrifício ambiental e garantindo a proteção ecológica de maneira efetiva, justa e sistêmica.

## REFERÊNCIAS

FERDINAND, Malcom. **Uma ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho**. Tradução: Maria Ignez Dutra. São Paulo: Ubu Editora, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Favelas e Comunidades Urbanas**. 2022. Online. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-favelas-e-comunidades-urbanas.html?t=resultados>. Acesso em: jul. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Índice de Vulnerabilidade Social - IVS**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://ivs.ipea.gov.br/>. Acesso em: jun. 2025.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LIMA, Camila Carneiro. **Ocupações informais do Distrito Federal: mapeamento e análise das condições de vida de famílias em situação de vulnerabilidade social**. Relatório de Pesquisa de Iniciação Científica. Orientadora: Profa. Ludmila de Araujo Correia. Brasília: CEUB, 2022.

MARTINEZ, Aline Sbizera *et al.* **Brasil em transformação: temporadas das águas – o aumento das chuvas extremas**. Santos: UNIFESP – Maré de Ciência; Fundação Grupo Boticário, 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR). **Atlas Digital de Desastres no Brasil**. Brasília: MDR, 2025. Disponível em: <https://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/index.xhtml>. Acesso em: jul. 2025.

MOURA, Marcelo de Oliveira *et al.* (org.). **Riscos, vulnerabilidades e desastres socioambientais: concepções e estudos de caso**. João Pessoa: Editora UFPB, 2023.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 3.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009 (Coleção Milton Santos; 16).

SECRETARIA DA DEFESA CIVIL NACIONAL (SEDEC), Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); Instituto Avaliação (IA). **Projeto Fortalecimento da Cultura de Gestão de Riscos de Desastres no Brasil: Produtos 1 a 12**. Brasília, 2020-2022.

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão E Patrimônio de Alagoas (SEPLAG-AL). Portal Alagoas em Dados. 2025. Online. Disponível em: <https://dados.al.gov.br/catalogo/>. Acesso em: jul. 2025.