



## RECALCULANDO A ROTINA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

### **Salvador e a resiliência urbana em um contexto de desigualdades: Mapeamento e análise conceitual das políticas climáticas e de gestão de riscos**

#### *Salvador and resilience in a context of inequalities Mapping and Conceptual Analysis of Climate and Risk Management Policies*

**Bruna de Souza Santos**, mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Unifacs, Brasil.  
Pesquisadora, Unifacs, Brasil.  
E-mail: bruna1010@hotmail.com

**Noemi Hanna Santana Santos**, graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela Unifacs, Brasil.  
Pesquisadora, Unifacs, Brasil.  
E-mail: noemihannass@gmail.com

**Annelie Christinne Odebrecht Brito Travassos**, graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela Unifacs, Brasil. Pesquisadora, Unifacs, Brasil.  
E-mail: anneliebrito@gmail.com

**Ana Paula Santos Silveira**, graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela Unifacs, Brasil.  
Pesquisadora, Unifacs, Brasil.  
E-mail: anapaulassa12@gmail.com

## **1 INTRODUÇÃO**

Salvador, capital do estado da Bahia, possui uma população de aproximadamente 2,4 milhões de habitantes, sendo a terceira cidade mais populosa do país (IBGE, 2022). Reconhecida por sua relevância histórica e cultural, a cidade enfrenta, entretanto, profundas desigualdades socioespaciais. Uma parcela significativa da população encontra-se em situação de vulnerabilidade social, na qual o bem-estar e a qualidade de vida não se limitam apenas à renda monetária, incluindo fatores como a disponibilidade de serviços públicos, a qualidade do meio ambiente e os graus de liberdade individual e política oferecidos pela sociedade (Sen, 2001; Rocha, 2000; Barros; Carvalho; Franco, 2006; Codes, 2008, apud IPEA, 2015). Além dessas desigualdades estruturais, Salvador tem sido marcada, nos últimos anos, por sucessivos episódios de desastres relacionados às chuvas intensas. Entre 2022 e 2024, a Defesa Civil registrou mais de 1.074 deslizamentos de terra em áreas de encosta e 274 desabamentos de imóveis, revelando como as condições de moradia precária e a ocupação irregular potencializam os riscos ambientais.

Essa realidade de grandes eventos climáticos e grande vulnerabilidade social, compromete a capacidade da cidade de absorver, reagir e se transformar diante de adversidades, preservando suas funções essenciais e aproveitando oportunidades para inovação e aprendizado, conceito conhecido como **resiliência urbana**. Nesse contexto de vulnerabilidade social associada a eventos climáticos recorrentes, os impactos das mudanças climáticas não se distribuem de forma uniforme entre a população. Milanez e Fonseca (2010) destacam que, embora toda a sociedade seja afetada, a intensidade dos efeitos e a capacidade de enfrentamento variam conforme fatores territoriais, sociais e econômicos. Assim, grupos em situação de maior



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

vulnerabilidade socioeconômica são os mais expostos a fenômenos como enchentes, secas prolongadas, escassez hídrica, instabilidade na oferta e nos preços de alimentos, bem como alterações na dinâmica de recursos naturais. O conceito de justiça climática ganha força sob essa ótica em que a equidade e os direitos humanos são pilares necessários para amparar essa população em vulnerabilidade social.

Apesar desse quadro de vulnerabilidade e desigualdade, Salvador tem buscado estruturar respostas institucionais, como a elaboração do Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas (PMAMC), que estabelece 57 ações estratégicas e a meta de neutralizar as emissões de gases de efeito estufa até 2049, ano em que a cidade completará 500 anos (PREFEITURA DE SALVADOR, 2021). Contudo, a magnitude dos desafios climáticos e sociais evidencia que tais iniciativas ainda são insuficientes diante da recorrência e da intensidade dos eventos extremos.

Assim, este trabalho, ainda em desenvolvimento, tem como objetivo investigar como Salvador vem construindo, ou encontrando dificuldades para construir, sua resiliência urbana, articulando justiça climática, políticas públicas e transformação socioespacial. Por tratar-se de uma pesquisa em andamento, o estudo apresenta resultados iniciais obtidos até o momento, os quais contribuirão para o debate não apenas sobre os limites da adaptação, mas também as oportunidades de inovação e aprendizado que emergem desse contexto.

## 2 JUSTIFICATIVAS

A urgência em mapear e analisar as políticas de resiliência em Salvador reside na sua dupla vulnerabilidade: é uma cidade costeira altamente exposta a impactos crescentes das mudanças climáticas (como inundações, erosão costeira e elevação do nível do mar) e é marcada por desigualdades socioespaciais históricas. A exemplo, o PDDU de 2016 estabelece diretrizes para a resiliência, mas persistem lacunas entre o planejamento formal e a execução prática, comprometendo a proteção ambiental.

Este estudo se justifica pela necessidade de entender o panorama institucional, analisando os planos de emergência e adaptação no âmbito municipal. Tal mapeamento é essencial para identificar contrapontos, sinergias e fragilidades na governança climática. Ao examinar esses planos e sua aplicação, a pesquisa busca evidenciar como a desigualdade territorial na distribuição de investimentos e infraestrutura resulta em uma resiliência segmentada.

## 3 OBJETIVOS

### 3.1 Objetivo Geral

Analisar o arcabouço de políticas públicas de resiliência urbana e emergência climática existentes no âmbito municipal, confrontando as diretrizes formais com o cenário de vulnerabilidade socioambiental de Salvador.

### 3.2 Objetivos Específicos

- Conceituar e interligar os pilares teóricos da Justiça Climática, Resiliência Urbana e Vulnerabilidade Social no contexto de Salvador;
- Identificar os principais planos e instrumentos normativos municipais, detalhando seus



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

escopos e prazos de implementação;

- Avaliar a coerência e a eficácia dos planos municipais de resiliência urbana, examinando de forma inicial a participação social nos processos, a relação entre o planejamento formal e a execução prática no território.

### 4 METODOLOGIA

A pesquisa será conduzida sob uma abordagem predominantemente qualitativa e exploratória, focada na análise dos regulamentos que orientam a resiliência urbana em Salvador e no Brasil. O estudo se concentrará na etapa de revisão bibliográfica e pesquisa documental, essencial para cumprir o objetivo de mapeamento de políticas públicas.

Inicialmente, será realizada a coleta e análise de documentos oficiais nos âmbitos municipal, estadual e federal. O cerne metodológico consistirá na análise sistemática desses planos e documentos. Serão identificados os seguintes dados: o ano de implementação, o órgão responsável e as iniciativas-chave. Essa pesquisa permitirá uma análise comparativa para identificar sobreposições, sinergias e contradições entre os diferentes níveis de governança climática.

Paralelamente, será realizada uma breve análise conceitual baseada na literatura para fundamentar os conceitos de Justiça Climática, Resiliência Urbana e Vulnerabilidade Social, preparando o terreno teórico para a discussão sobre a eficácia dos planos e a desigualdade territorial. A integração dessas informações documentais e conceituais permitirá avaliar a coerência e a potencial eficácia das políticas em enfrentar o cenário de dupla vulnerabilidade de Salvador.

### 5 DESENVOLVIMENTO

#### 5.1 O aparato institucional da resiliência urbana em Salvador e no Brasil

A complexidade da resposta às mudanças climáticas em Salvador exige uma análise aprofundada dos instrumentos normativos que balizam as ações de mitigação e adaptação. A capital baiana possui um aparato legal e estratégico notável, iniciado com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), e sua Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS), que estabelecem diretrizes para o ordenamento territorial sustentável. Complementarmente, a cidade elaborou a Estratégia de Resiliência de Salvador (2019) e o Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima (PMAMC, 2020), consolidando seu engajamento em redes internacionais e estabelecendo metas de adaptação. Contudo, a efetividade da resiliência urbana depende da coesão e da articulação desses esforços locais com as iniciativas de maior escala.

Nesse atual conjunto de políticas públicas, o PMAMC apresenta-se como um marco no planejamento climático de Salvador. Esse plano define como objetivo central promover uma cidade resiliente e justa diante dos desafios climáticos, com destaque para a redução gradual das emissões dos gases de efeito estufa até 2049. Também busca alinhar Salvador ao Acordo de Paris (2015), ao mesmo tempo que integra políticas climáticas ao desenvolvimento urbano e econômico. Para isso, propõe medidas voltadas à mobilidade de baixa emissão, ao uso de fontes de energia renováveis e à adoção de soluções urbanas resilientes. Além da mitigação, o documento prevê ações adaptativas, considerando as características territoriais da cidade em



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

suas desigualdades sociais.

Outrossim, as diretrizes do PMAMC podem se destacar pela recuperação de matas ciliares, revitalização de rios e a ampliação de áreas verdes como formas de controlar enchentes, mitigar ilhas de calor e preservar o ecossistema da região. O plano prediz ainda a requalificação de habitações precárias com infraestrutura resiliente, implementação de drenagem urbana sustentável e a recuperação de ecossistemas costeiros. Desse modo, esse instrumento concentra esforços em ações que buscam integrar justiça social, adaptação climática e sustentabilidade no contexto da cidade de Salvador.

Em consonância com o plano climático municipal, outros instrumentos corroboram para o fortalecimento da agenda de sustentabilidade e resiliência do país. O Plano Estadual de Meio Ambiente da Bahia (PEMA, 2024) estrutura diretrizes voltadas à gestão integrada de bacias hidrográficas, conservação da biodiversidade e à prevenção de desastres ambientais, consolidando a articulação entre o planejamento territorial e a proteção dos recursos naturais. No âmbito federal, o programa AdaptaCidades (2024) surge como um mecanismo de apoio técnico e metodológico para que os estados e municípios aprimorem suas capacidades institucionais para o enfrentamento das mudanças climáticas, oferecendo ferramentas de diagnóstico, capacitação e financiamento.

A convergência entre esses documentos evidencia que a construção de uma cidade verdadeiramente resiliente e justa, depende da integração entre políticas locais, regionais e nacionais, as quais são capazes de transformar significativamente o enfrentamento das mudanças climáticas em um compromisso coletivo e contínuo.

Apesar da solidez técnica dos planos, a implementação dos mesmos ainda esbarra em limitações institucionais e na falta de integração entre secretarias, o que fragmenta as ações e reduz seu alcance. Muitos projetos, como os de drenagem sustentável e recuperação de áreas verdes, permanecem restritos a zonas centrais, sem atingir territórios mais vulneráveis. A participação social também foi limitada, ocorrendo mais como consulta formal do que como construção coletiva. Assim, persiste um descompasso entre o planejamento e a prática: enquanto o planejamento aponta para uma cidade integrada, inclusiva e adaptada, a execução ainda reproduz desigualdades espaciais e institucionais, revelando que a coerência entre o que se planeja e o que se realiza depende não somente da existência de planos como também da capacidade de mobilização política, social e financeira para concretizá-los.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises evidenciam que, embora Salvador possua um arcabouço institucional relevante voltado à mitigação e adaptação climática, a efetividade dessas políticas ainda esbarra em limitações estruturais, como a desigualdade socioespacial e a falta de integração entre escalas de governança. O estudo demonstrou que a vulnerabilidade social da população, associada à recorrência de desastres naturais e à pressão sobre as áreas de encosta e zonas costeiras, compromete a capacidade de resposta e de adaptação da cidade diante dos efeitos das mudanças climáticas.

Verificou-se que os planos e programas existentes explanados nesta pesquisa, representam avanços importantes na consolidação de uma agenda climática urbana. Contudo, persistem entraves relacionados à efetivação das ações propostas, à continuidade administrativa e, sobretudo, à inclusão das comunidades mais afetadas nos processos de formulação e execução dessas políticas. Nesse sentido, tornar Salvador uma cidade realmente resiliente vai muito além



## RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

da criação de leis e planos, é preciso compreender que a resiliência urbana não se constrói apenas com a criação de planos e suas regulamentações, mas com o vigor de tais planos e com o fortalecimento de políticas que envolvem a sociedade civil ativamente no processo de planejamento da cidade.

Dessa forma, a potencialização da justiça climática e a redução das desigualdades territoriais constituem condições indispensáveis para que a cidade de Salvador avance rumo à uma resiliência urbana efetiva. Assim, torna-se essencial promover um planejamento integrado e participativo, acompanhado de investimentos contínuos e mecanismos de monitoramento capazes de transformar diretrizes formais em resultados concretos no território.



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

### REFERÊNCIAS

ADAPTACIDADES / ReDUS. **AdaptaCidades**. Disponível em: <https://www.redus.org.br/adaptacidades>. Acesso em: 26 set. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Secretaria do Meio Ambiente. **Plano Estadual do Meio Ambiente da Bahia – PEMA**. Salvador: SEMA, 2024. 48 p. Disponível em: [https://www.ba.gov.br/meioambiente/sites/site-sema/files/2024-06/PEMA\\_Governo\\_da\\_Bahia.pdf](https://www.ba.gov.br/meioambiente/sites/site-sema/files/2024-06/PEMA_Governo_da_Bahia.pdf). Acesso em: 26 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/50242011-d895-47fd-b970-e2fc9b02b9f5/content> . Acesso em: 26 set. 2025.

MILANEZ, Bruno; FONSECA, Igor Ferraz da. **Justiça climática e eventos climáticos extremos: o caso das enchentes no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5554> . Acesso em: 22 set. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Minuta do Plano de Gestão Integrada da Orla de Salvador – PGI Orla**. Salvador, 2023. Disponível em: [https://ccsa.ufrn.br/portal/wp-content/uploads/2023/10/BENP\\_4.-PGI\\_Salvador\\_Minuta.pdf](https://ccsa.ufrn.br/portal/wp-content/uploads/2023/10/BENP_4.-PGI_Salvador_Minuta.pdf). Acesso em: 26 set. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Lei nº 9.069/2016 de 30/06/2016 – Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências**. Disponível em: <https://sedur.salvador.ba.gov.br/pddu-2016/18-legislacao/65-leis-pddu>. Acesso em: 21 set. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Lei nº 9.148/2016 – LOUOS**. Disponível em: <https://sedur.salvador.ba.gov.br/louos-2016/18-legislacao/62-louos>. Acesso em: 21 set. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças do Clima (PMAMC)**. Salvador, 2020. Disponível em: [https://www.adaptacao.eco.br/\\_biblioteca/plano-de-acao-climatica-pmamc-de-salvador/](https://www.adaptacao.eco.br/_biblioteca/plano-de-acao-climatica-pmamc-de-salvador/). Acesso em: 21 set. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Plano Salvador 500: Salvador hoje e suas tendências**. Salvador, 2015. Disponível em: <https://www.cms.ba.gov.br/uploads/pddu/Salvador%20hoje%20e%20suas%20tendencias.pdf>. Acesso em: 21 set. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Rede de Cidades Resilientes: Estratégia de resiliência de Salvador**. Salvador, 2019. Disponível em: [https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable\\_resources/Network/Salvador-Resilience-Strategy-Portuguese.pdf](https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable_resources/Network/Salvador-Resilience-Strategy-Portuguese.pdf). Acesso em: 21 set. 2025.