

**A CIDADE EM VULNERABILIDADE CLIMÁTICA: A RELAÇÃO ENTRE
PLANOS DIRETORES, RESILIÊNCIA URBANA E JUSTIÇA CLIMÁTICA¹**

**THE CITY IN CLIMATE VULNERABILITY: THE RELATIONSHIP
BETWEEN MASTER PLANS, URBAN RESILIENCE AND CLIMATE
JUSTICE TÍTULO EM ESPANHOL**

**LA CIUDAD EN LA VULNERABILIDAD CLIMÁTICA: LA RELACIÓN
ENTRE PLANES DIRECTORES, RESILIENCIA URBANA Y JUSTICIA
CLIMÁTICA**

Luana Braz Villanova ¹; Maria Angélica Toniolo
² Bruno Peregrina Puga³ Marcela Façanha
Silva Siqueira⁴ Adriane Aparecida Moreira de
Souza⁵

¹ Universidade do Vale do Paraíba,
luanab.villanova@gmail.com; ² Universidade
do Vale do Paraíba,
angelica.toniolo@univap.br; ³ Universidade do
Vale do Paraíba,
bppuga@gmail.com; ⁴ Universidade do Vale do
Paraíba marcela.facanha@yahoo.com.br;
⁵ Universidade do Vale do
Paraíba, adriane@univap.br

GT 03: DIMENSÕES SOCIAIS E POLÍTICAS DA EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

RESUMO

O presente ensaio busca fomentar a discussão acerca do Plano Diretor como instrumento que orienta o desenvolvimento urbano resiliente nas cidades Brasileiras, sobretudo como estratégia sócio-política de mitigação e adaptação aos impactos das mudanças climáticas. Por meio de revisão bibliográfica sistemática foi possível compreender que poucos Planos

Diretores tratam do enfrentamento às mudanças climáticas ou absorvem em seu escopo experiências vivenciadas pela população a este respeito. Plano Diretores devem ser instrumentos de planejamento coletivo e de diálogo orientando caminhos à resiliência climática, mas isso só é possível de ser alcançado se as reais necessidades da população forem consideradas. Conclui-se que cabe aos municípios o papel de conceber novos Planos Diretores que rompam com o histórico de modelos tecnocráticos e incorporem conhecimentos locais, e este é um caminho indispensável às cidades mais resilientes, justas e sustentáveis.

Palavras-chave: Mudanças climáticas; Resiliência urbana; Justiça Climática; Plano Diretor.

ABSTRACT

This essay seeks to encourage discussion about the Master Plan as an instrument that guides resilient urban development in Brazilian cities, especially as a socio-political strategy for mitigating and adapting to the impacts of climate change. Through a systematic bibliographic review, it was possible to understand that few Master Plans deal with coping with climate change or absorb in their scope experiences lived by the population in this regard. Master Plans should be instruments for collective planning and dialogue, guiding paths towards climate resilience, but this can only be achieved if the real needs of the population are considered. It is concluded that it is up to municipalities to design new Master Plans that break with the history of technocratic models and incorporate local knowledge, and this is an indispensable path for more resilient, fair and sustainable cities.

Key-words: Climate changes; Urban resilience; Climate Justice; Master plan.

RESUMEN

Este ensayo busca incentivar la discusión sobre el Plan Maestro como un instrumento que orienta el desarrollo urbano resiliente en las ciudades brasileñas, especialmente como una estrategia sociopolítica para mitigar y adaptarse a los impactos del cambio climático. A través de una revisión bibliográfica sistemática, fue posible comprender que pocos Planes Directores abordan el enfrentamiento al cambio climático o absorben en su alcance experiencias vividas por la población al respecto. Los Planes Directores deben ser instrumentos de planificación colectiva y diálogo, orientando caminos hacia la resiliencia climática, pero esto solo es posible si se consideran las necesidades reales de la población. Se concluye que corresponde a los municipios diseñar nuevos Planes Directores que rompan con la historia de los modelos tecnocráticos e incorporen el conocimiento local, siendo este un camino indispensable para ciudades más resilientes, justas y sostenibles.

Palabras clave: Cambios climáticos; resiliencia urbana; Justicia Climática;

Plan Maestro.

INTRODUÇÃO

Tratar de planejamento urbano traduz-se em uma situação altamente complexa, que lida com a multiplicidade de organizações e interesses dentro de um território que, por princípio normativo (Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001), busca criar espaços urbanos justos, inclusivos e sustentáveis para todos os cidadãos.

Os territórios são espaços que vão além da demarcação definida em mapas, eles são instancias ativas moldadas pela sociedade de acordo com suas necessidades e interesses (SANTOS, 1996), onde as dinâmicas das cidades contemporâneas passam a apresentar uma série de desafios que podem envolver processos socioeconômicos, de vulnerabilidade socioambiental, assim como das mudanças climáticas.

E as mudanças climáticas têm imposto ao planejamento urbano o desafio de abordar a discussão e implementação de medidas de mitigação e adaptação como um caminho necessário na construção de cidades mais resilientes (sejam elas do Norte ou do Sul global) e, ao mesmo tempo, resolver conflitos gerados por tais medidas, que afetam diretamente a população.

Desta forma, o presente trabalho argumenta que os Planos Diretores devem abordar a questão da resiliência urbana no enfrentamento de mudanças climáticas, mas que tal abordagem não pode prevalecer sobre as questões pertinentes à justiça climática e os direitos individuais dos cidadãos.

Assim sendo, em um primeiro momento, se apresenta brevemente o cenário de mudanças climáticas causadas por fatores antropogênicos e as ações de enfrentamento pelas cidades, principalmente a implementação de medidas de mitigação e adaptação. Na sequência se argumenta pela importância de se considerar aspectos pertinentes à justiça climática e aos direitos individuais na escolha e execução de tais medidas. A segunda parte do texto irá tratar brevemente sobre os Planos Diretores como instrumentos norteadores do desenvolvimento urbano, ressaltando a questão da participação da população nos processos de desenvolvimento destes planos.

Por fim, o texto irá discutir o papel dos Planos Diretores na busca por resiliência urbana associado ao contexto de justiça climática, uma vez que a construção de cidades resilientes e justas pressupõem Planos Diretores que valorizem a presença e representatividade de sua população, se tornando muito mais do que apenas documentos norteadores.

METODOLOGIA

A metodologia deste artigo baseia-se na revisão bibliográfica sistemática, um procedimento de pesquisa qualitativa que envolve a busca, a seleção e a análise crítica da literatura relevante sobre o tema abordado. O trabalho de pesquisa foi conduzido nas principais plataformas de pesquisa acadêmica, priorizando trabalhos publicados nos últimos dez anos para garantir relevância e atualidade. As palavras-chave utilizadas na pesquisa incluíram Mudanças climáticas; Resiliência urbana; Justiça Climática; Planos Diretores; Mitigação; Adaptação e Racismo Ambiental.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E RESILIÊNCIA URBANA

Os eventos das mudanças climáticas ocorrem globalmente, afetando de maneira intensa e frequente o território urbano, ocasionando desastres socioambientais de grande amplitude. As regiões urbanas são ao mesmo tempo responsáveis pelo aquecimento do planeta e vítimas de suas consequências, portanto é indispensável a busca pela resiliência urbana, principalmente no que diz respeito ao planejamento e gestão do espaço urbano (SIEBERT, 2013). As cidades tornaram-se vulneráveis a esses eventos no momento em que passaram a transformar o ambiente drasticamente, expondo neste processo, tanto a população quanto sua infraestrutura aos desastres.

Ainda que a compreensão sobre as alterações no clima tenha se dado a partir de meados de 1980, seu reconhecimento oficial veio a partir da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC em inglês), reconhecida no âmbito internacional em 1992. Cada

uma das últimas três décadas foi de maneira sucessiva mais quente na superfície terrestre do que qualquer década anterior desde 1850 e o aquecimento global observado nos últimos 50 anos é resultado das atividades humanas (IPCC, 2014).

Logo, são as atividades socioeconômicas pós revolução industrial as grandes responsáveis pela acelerada alteração no clima, considera-se o aumento das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera, especialmente dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) e óxido nitroso (N₂O); a queima de combustíveis fósseis como carvão, petróleo e gás natural para a produção de energia e transporte; o desmatamento e a conversão de áreas naturais como florestas e áreas úmidas em áreas agrícolas ou urbanas; a agricultura e a pecuária; a gestão inadequada dos resíduos sólidos e líquidos; o aumento da população urbana; e acresce-se ainda o uso massivo de concreto e asfalto – comumente chamado de infraestrutura cinza – nas cidades (IPCC, 2007, 2014). Sobretudo, recai sobre o atual modo de vida urbano-capitalista fruto direto do ciclo de globalização grande parcela desta culpa, uma vez que o atual modelo de produção e consumo levou às questões como a degradação ambiental, a fragmentação da paisagem e as alterações do clima em micro, meso e macroescala (LOMBARDO, 2009).

O conceito de cidades resilientes emergiu como uma necessidade do século XXI, com as entidades internacionais² ocupando a linha de frente desse movimento, procurando estratégias que fomentassem a resiliência urbana (DA SILVA, 2018). Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (2007) organização científica que fornece informações abrangentes e objetivas sobre as mudanças climáticas com suas devidas implicações, a resiliência urbana pode ser caracterizada como a capacidade de um sistema social ou ecológico de suportar interrupções mantendo sua estrutura fundamental e modo de funcionamento, a competência para se autoestruturar e a capacidade para se ajustar a pressões e transformações.

Em outras palavras, uma cidade capaz absorver e resistir a choques, recuperando-se e se adaptando de maneira lépida enquanto envolve a comunidade na tomada de decisões (IPCC, 2007).

Para o Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR, 2012), uma cidade resistente a desastres caracteriza-se

por ser um local onde calamidades são mitigadas; possuir um sistema eficaz de governança local que financia iniciativas emergentes e sustentáveis de urbanização; ser um lugar onde a população participa ativamente nas fases de planejamento e tomada de decisões; e investir de maneira significativa em ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Quando bem desenvolvidos, os planos de resiliência podem funcionar como catalisadores para a transformação urbana e social em cidades e comunidades, proporcionando um cenário adequado para traçar alternativas estratégicas, abrindo caminho para um desenvolvimento que seja sustentável, democrático e eficaz simultaneamente (SILVA; TAROUÇO; EDELWEISS, 2018).

Considerando que a mudança climática é um problema global (uma vez que todos os países são simultaneamente corresponsáveis e afetados por elas), são os países mais pobres os mais afetados, já que a vulnerabilidade social aos eventos climáticos extremos pode ser acentuada por questões como a pobreza, o acesso desigual aos recursos (IPCC, 2007; HABITAT, 2020; OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2022).

Logo, considera-se que uma boa parcela da população caracterizada por sua condição de vulnerabilidade social³ – tal como acontece às pessoas de baixa condição financeira ou pertencentes a comunidades tradicionais – aquela frequentemente mais vitimada pelo aquecimento global (MILANEZ; FONSECA, 2011; RAMMÊ, 2012).

Diante desta problemática, a governança global passou a valorizar todas e quaisquer medidas que viessem ao encontro de um enfrentamento das mudanças climáticas. Resultante da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável - Rio + 20 em 2012, o documento nomeado de 'O Futuro que Queremos' foi um prelúdio aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) oficialmente instituídos em 2015, declarando a importância das cidades na construção de um futuro baseado no desenvolvimento sustentável e resiliência, ensejando ainda que de maneira indireta, caminhos para que as medidas de mitigação e adaptação climática tomassem cada vez mais destaque nos campos da ciência e da pesquisa.

Impulsionadas por necessidade, normativas ou marketing, cidades em todo o mundo começaram a implementar medidas baseadas na sustentabilidade para minimizar as emissões de GEEs e também para modernizar infraestruturas urbanas tidas como obsoletas e com estratégias de uso único (isto é, que não visam integrar componentes ambientais e sociais) e que garantissem uma extensa vida útil (APPLEGATH, 2012). O IPCC traz as medidas de mitigação como formas de abordar as causas das mudanças climáticas, sobretudo a redução nas emissões de GEEs; enquanto a adaptação se concentra em lidar com os impactos e efeitos dessas mudanças, com um ajustamento nos sistemas naturais e humanos respondendo aos estímulos climáticos reais. Por exemplo, algumas das principais tecnologias e práticas de mitigação atualmente disponíveis comercialmente no setor de transporte, seriam as mudanças modais do transporte rodoviário, para sistemas ferroviários e de transporte coletivo à adoção de transporte não motorizado (tal qual ciclismo e caminhada), e a adoção de veículos híbridos. No mesmo caso, considerando opções e estratégia de adaptação, são os padrões de projeto e planejamento das estradas, ferrovias e outras infraestruturas que lidam com as questões de aquecimento e a drenagem (IPCC, 2007).

Embora estas medidas de mitigação e adaptação tragam benefícios ao contexto das cidades, questões pertinentes à justiça climática e racismo ambiental devem ser consideradas.

O racismo ambiental é evidenciado pela ausência de políticas urbanas equitativas, que acaba afetando excessivamente a população mais vulnerável, significa discutir as injustiças sociais e ambientais que afetam diretamente as populações marginalizadas ou constituídas por minorias étnicas, diante de uma falta de infraestrutura urbana segura e ausência de políticas de habitação adequadas (PACHECO, S/D; 2007; BELMONT, 2023).

Uma situação de injustiça ambiental pode ser ilustrada por um determinado projeto que prevê a implementação de uma hidrelétrica em determinada região. Do ponto de vista ambiental, enseja-se a produção de energia hídrica, comumente considerada uma fonte mais aceita que a queima de combustíveis fósseis, porém, do ponto de vista social, considerando a magnitude de intervenção, áreas serão alagadas e populações inteiras

deverão ser removidas e realocadas. Haveria impactos não apenas ambientais, mas sobretudo sociais, culturais e históricos na região, representando verdadeira injustiça à população que ali reside. Pereira (2018) descreve um cenário semelhante ao retratar como a construção da represa Paraibuna/Paraitinga na bacia do rio Paraíba do Sul afetou negativamente residentes do município de Paraibuna.

A boa definição para descrever como a justiça climática costuma ser empregue nos discursos acerca do clima é a de González Ricoy (2019) que retrata as mudanças climáticas antropogênicas podendo vir a gerar injustiças, culminando na privação indevida de certos benefícios às gerações, tanto as presentes quanto as futuras, ao mesmo tempo que gera outros prejuízos ao ameaçar interesses fundamentais dos membros destas gerações.

Se a correlação entre direitos humanos e mudanças climáticas é considerada algo recente (RUEDA ABAD; CASTILLEJA, 2021) e que a justiça climática sucede do movimento da justiça ambiental – que surgiu da constatação de que a população mais vulnerável é sempre a mais impactada pelos riscos gerados pela degradação ambiental (MILANEZ; FONSECA, 2011; RAMMÊ, 2012), espera-se que haja uma compreensão universal de que as próprias medidas de mitigação e adaptação podem acabar afetando direitos individuais e coletivos. A justiça climática tem por dever a obtenção de soluções que sejam equitativas para as comunidades que mais sofrem com estas alterações no clima.

Impactos das mudanças climáticas podem afetar direitos humanos como a vida; os sistemas humanos/sociais tal qual perda de meios de subsistência, acesso à comida; o declínio nos serviços dos sistemas naturais, riscos aos direitos humanos fundamentais de vulneráveis ou em desvantagem política, como de mulheres, crianças e povos indígenas; o aumento da insegurança hídrica que afeta um padrão de vida adequado. A distribuição destes impactos à uma população vulnerável afeta diretamente os direitos humanos (ROBINSON; SHINE, 2018).

A vulnerabilidade aos eventos climáticos acentuada por fatores como a pobreza e o acesso desigual aos recursos (IPCC, 2007), intersecciona com o fenômeno da urbanização intensa na América Latina, região em que 80% da população reside em cidades que muitas vezes não possuem infraestrutura

adequada ou acesso a serviços básicos (ANGOTTI; IRAZÁBAL, 2017). Com base neste cenário indaga-se de que maneira seria possível garantir a resiliência ao mesmo tempo em que se promove justiça climática.

No Brasil como descreve Ermínia Maricato (2017) se sucedeu uma urbanização 'dos baixos salários', onde operários que trabalhavam na construção das próprias cidades obtinham como honorários valores financeiros tão ínfimos que não traziam a possibilidade de ali residirem. Logo, muitos tiveram que edificar suas próprias moradias à sua maneira, geralmente nos locais rejeitados pelo restante da população urbana: regiões de risco como encostas de morros ou próximos a corpos d'água, áreas de proteção ambiental ou localidades consideradas insalubres. Assim, houve um crescimento exponencial das favelas em nosso país. Se a própria produção da cidade levou à desigualdade urbana, o planejamento também deve considerar que parte da população não tem a possibilidade de participar do mercado imobiliário formal capitalista, logo, irão residir em localidades mais propensas a serem vitimadas por desastres ambientais.

As cidades brasileiras são caracterizadas por condições inseguras de habitabilidade, principalmente na cidade "ilegal", assentamentos precários onde ocorrem conflitos socioambientais e onde reside a maior parcela da população de baixa renda. As escolhas do planejamento conservador sustentam e agravam a segregação e a injustiça socioespacial, impondo a essas populações os custos e os traumas causados por eventos climáticos extremos. O agravamento das desigualdades sociais acaba facultando em um aumento da vulnerabilidade de grupos sociais que vivem em condições de precariedade e de pobreza. É neste contexto que se questiona qual o papel que o planejamento urbano pretende efetuar diante desta crescente necessidade de mudança de paradigma, em relação às intervenções que vêm sendo praticadas e reproduzidas no território (CANIL; LAMPIS; SANTOS, 2020).

UMA BREVE RELAÇÃO ENTRE PLANOS DIRETORES E POPULAÇÃO

O Plano Diretor (PD) é considerado a ferramenta fundamental para a política de desenvolvimento urbano devendo ser elaborado por cidades que

possuem mais de vinte mil habitantes, onde o Estatuto da Cidade ainda o amplia para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Além disso, ele engloba também cidades situadas em zonas de interesse turístico especial, que estão dentro da área de influência de projetos ou operações com impacto ambiental considerável em escala regional ou nacional, e ainda cidades listadas no registro nacional de municípios sujeitos à ocorrência de deslizamentos de grande impacto (BRASIL, 2001).

O Brasil teve uma longa trajetória de Planos Diretores que após os anos 1960, com arápida expansão demográfica urbana conjuntamente com o aumento da metrópole que hospedava uma gama de estruturas, desde indústrias a comunidades de baixa renda, necessitaram de uma reavaliação da perspectiva sobre o urbanismo (Monte- Mór, 2008). As metrópoles e municípios brasileiros tornaram-se o epicentro dos desafios, desse modo, a Constituição de 1988 introduz os fundamentos da política urbana para o território nacional, que antecipa os instrumentos indispensáveis para a democratização e o planejamento do espaço urbano.

O termo 'Plano Diretor' foi introduzido no Brasil com a concepção do plano de Agache para a prefeitura do Rio de Janeiro. É importante observar que, durante um período de aproximadamente cinco décadas - entre 1940 e 1990 - o planejamento urbano brasileiro personificado na noção de plano diretor, não conseguiu alcançar de maneira efetiva os objetivos a que se propôs. Com o passar dos anos, houve uma complexidade e extensão dos planos. À medida que os fatores com que eles se envolviam ampliavam, a variedade de questões sociais a eles associadas também aumentava. Distantes das preocupações dos portadores de poder, as possibilidades de concretização desses planos se reduziam (VILLAÇA, 1999).

Com a imposição da ditadura militar, os Planos Diretores de Desenvolvimento foram deixados em segundo plano e com a consolidação do poder central, surgiram os denominados Superplanos. Entre as características marcantes desses Superplanos, destacam-se a falta de discussões públicas sobre a dimensão política dos projetos, a abundância de sugestões inspiradas em modelos estrangeiros que não consideravam a realidade local, e a natureza contenciosa de suas propostas (PIRES, 2010;

JAZAR;ULTRAMARI, 2018).

Já na década de 1970 diante de um cenário de crescente desenvolvimento das cidades, a prática de planejamento urbano nas administrações municipais ampliou-se buscando uma implementação gradual do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. A ideia era criar uma 'cidade ideal', com regras claras sobre organização do espaço físico, no entanto, este tipo de planejamento tecnicista não considerava as realidades desiguais do território, assim com os interesses do mercado imobiliário. Havia a visão da cidade como um 'paciente doente' que precisava ser curado pelo planejamento, ademais, este planejamento era praticado 'no gabinete', de maneira isolada da sociedade civil, demonstrando uma desconexão entre o planejamento e a gestão da cidade. Resultou-se disso cidades caracterizadas pelo contraste entre o espaço regulamentado pela legislação e uma grande área que ficava numa zona entre o legal e o ilegal (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

A Constituição de 1988 torna os PDs um requisito para municípios com população superior a 20 mil habitantes, identificando-os como ferramentas-chave para a execução de políticas de desenvolvimento e crescimento urbano. Na década de 1990 durante o processo de implementação de planejamento e gestão de maneira mais democrática, as questões ambientais começaram a ser incorporadas na pauta pública. Já em 2001, o Estatuto da Cidade é estabelecido com o objetivo de regulamentar os preceitos da Constituição de 1988 e democratizar a gestão das cidades por meio de diversos instrumentos, integrando a plataforma de Reforma Urbana ao objetivo de mudar significativamente a estrutura urbana. No cerne do Estatuto da Cidade, encontra-se uma visão progressista de planejamento de território urbano, reafirmando a concepção da cidade como uma construção coletiva e não somente o resultado das ações de indivíduos, nem meramente das intervenções estatais (FERNANDES, 2022). Planos Diretores costumam ser utilizados como ferramentas de planejamento para guiar a ação governamental, fomentando a criação de políticas públicas (SANTOS, 2004), todavia, PDs muitas vezes apresentam uma visão descontextualizada da cidade sem levar em consideração questões como as estruturas de poder existentes e a natureza do mercado imobiliário, havendo a necessidade de

políticas públicas coerentes e robustas aptas a implementar esses planos, para que eles deixem de ser apenas ‘documentos’ e se tornem instrumentos práticos e efetivos para uma real mudança (VILLAÇA, 2005). Ou seja, diante de décadas de práticas na elaboração de PDs, o planejamento urbano hoje luta para produzir cidades equilibradas em conformidade com as normas estabelecidas, devendo-se ter em mente que a própria construção e transformação da cidade acontece através de conflitos, e os Planos Diretores não devem se abster do diálogo com os cidadãos (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Igualmente, processos participativos na elaboração dos Planos Diretores não ocorrem de forma substantiva e sobre isso Villaça (2005) faz uma constatação disparidades em participação e interesses durante debates e tomada de decisões públicas. A relevância dos temas abordados nos debates públicos muitas vezes não reflete as necessidades reais da maioria, com ênfase em assuntos que não estão alinhados com as demandas prementes da população em geral. Isso torna os debates menos eficazes e aplicáveis às necessidades reais da sociedade, há outros fatores que provaram ser mais eficazes ao influenciar o rumo das políticas e planos públicos como pressões diretas exercidas sobre legisladores e o poder executivo por interesses pré-determinados.

Para o autor a legislação brasileira é rica em determinações que compõem a elaboração de grande variedade de planos urbanos, todavia eles nem sempre alcançam as reais necessidades da população e passa a haver um abismo que distingue o discurso presente na administração municipal da desigualdade característica da conjuntura política e econômica.

Segundo Maricato (2015), os Planos Diretores muitas vezes são implementados de maneira a manter as estruturas de poder existentes e aprofundando ainda mais as desigualdades urbanas. Portanto, a participação efetiva da população em processos de tomada de decisão, especialmente em relação ao planejamento das cidades é fundamental para a construção de cidades mais justas e equitativas.

Assim, a participação da sociedade nas tomadas de decisões constitui-se de um instrumento de fortalecimento da sociedade civil, sobretudo quando se trata de setores mais excluídos da sociedade. A participação social

redistribui poderes a favor dos sujeitos sociais que antes não tinham acesso às decisões inerentes à governança.

Ademais, cabe ao poder local a imprescindível tarefa de incentivar políticas públicas que estimulem a participação da população, o diálogo irá estimular uma compreensão dos processos doravante seus componentes ecológicos, sociais, culturais, econômicos e espaciais (JACOBI, 1999).

O PAPEL DOS PLANOS DIRETORES NA BUSCA POR RESILIÊNCIA URBANA E JUSTIÇA CLIMÁTICA

Os Planos Diretores, embora sejam instrumentos de ordenamento territorial essenciais às cidades, também podem deter o papel imprescindível na busca por resiliência urbana e equidade social.

Em um contexto de mudanças climáticas que cada vez mais afetam negativamente as cidades e de crescentes desigualdades urbanas, os Planos Diretores não devem ser reduzidos a meros documentos burocráticos; ao contrário, devem se consolidar como instrumentos de diálogo, participação cidadã e planejamento coletivo. É fundamental que os PDs sejam verdadeiramente participativos e inclusivos, envolvendo ativamente os residentes da cidade na sua formulação.

O objetivo em se implementar PDs em cidades não é a busca por soluções de todos os problemas urbanos, mas sim a criação de um instrumento estratégico que defina ações concretas e imediatas para aprimorar diversos aspectos da própria cidade. Se os antigos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado eram concebidos de maneira extremamente técnica e raras vezes continham meios para efetivação das melhorias propostas, o Plano Diretor dos dias atuais deve ser visto como um caminho para estabelecer uma visão de cidade que seja baseada na realidade, e não em um documento técnico e complexo, que está distante das reais necessidades e conflitos urbanos. Ele deve ser um espaço que culmine na discussão e definição de estratégias envolvendo todos os cidadãos (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

O Estatuto da Cidade busca garantir que a população e os vários

segmentos da comunidade participem na tomada de decisões relacionadas ao desenvolvimento urbano, devendo o cidadão ter um papel ativo nas etapas de criação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos que afetam o desenvolvimento da cidade. Assim, o Estatuto detalha como alguns dos instrumentos específicos que garantem a gestão democrática da cidade, órgãos colegiados de política urbana (tais como grupos ou conselhos compostos por representantes de diferentes partes da comunidade); debates, audiências e consultas públicas sejam realizadas para a aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual pela Câmara Municipal; audiências do poder público e da população interessada no caso de projetos com efeitos potencialmente prejudiciais; assim com conferências sobre assuntos de interesse urbano onde questões relacionadas ao desenvolvimento urbano são discutidas (SANTOS JR; MONTANDON, 2011).

Além disso, é essencial que os PDs incorporem em seu próprio escopo a questão do enfrentamento às mudanças climáticas, assim como a necessidade de medidas de mitigação e adaptação. Estes instrumentos tem a capacidade de auxiliar na promoção da justiça climática, garantindo que as estratégias de resiliência urbana beneficiem todas as comunidades da cidade, incluindo as mais vulneráveis.

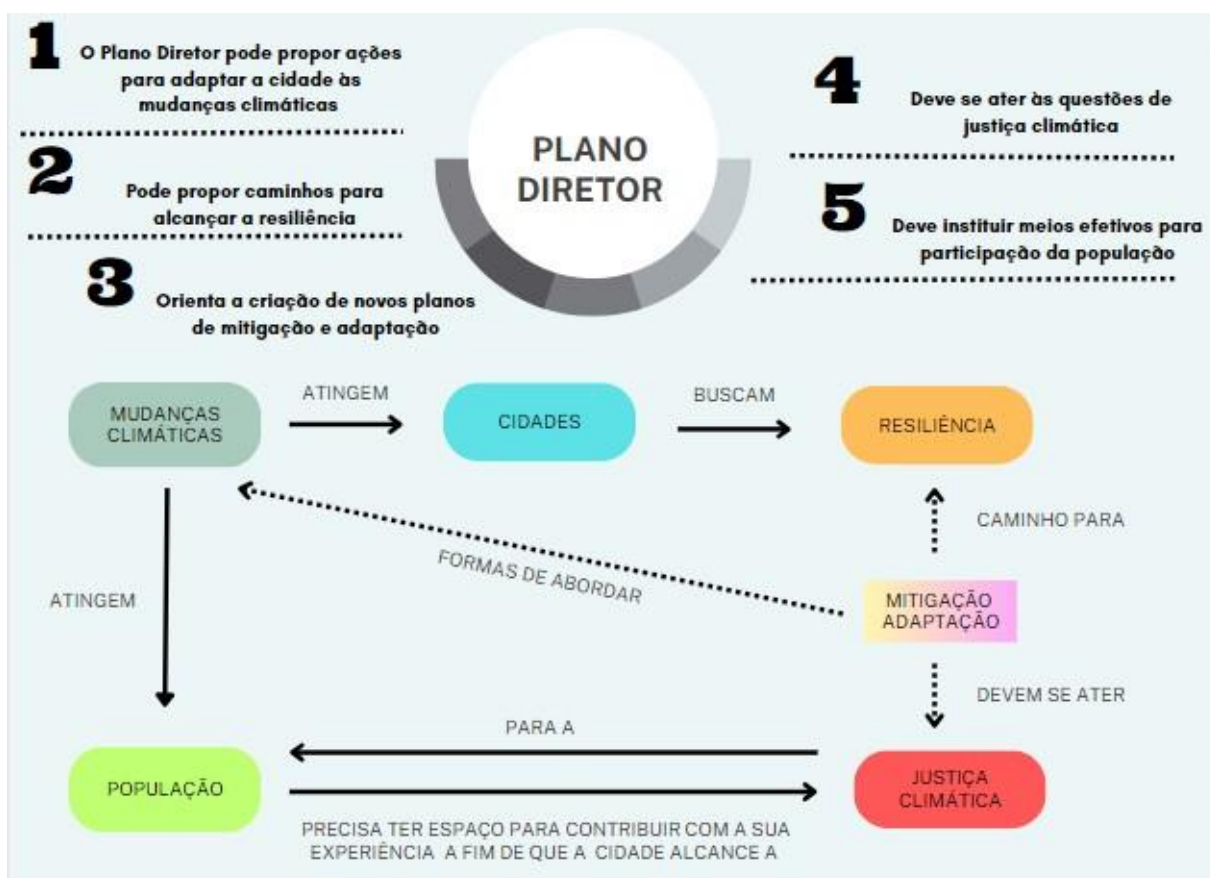
Ademais, as cidades frequentemente confrontam-se com graves desafios ambientais, particularmente nas regiões habitadas por populações financeiramente desfavorecidas. Isso ocorre devido à limitada capacidade econômica desses grupos sociais, que resulta na ocupação de territórios ambientalmente vulneráveis, onde os riscos de desastres são amplificados (ESTATUTO DA CIDADE, 2001). Logo, são estes locais que devem receber a prioridade em intervenções de mitigação e adaptação. Intervenções como estas tem mais possibilidades de serem efetivadas quando tem sua relevância descrita em Planos Diretores.

É neste contexto que se ressalta a importância do entendimento de que cada cidadão pode contribuir quando expressa suas experiências vivenciadas em relação às adversidades climáticas, narrativas pessoais e coletivas fornecem informações valiosas para o desenvolvimento de políticas públicas.

A linguagem com vocabulário empregue em oficinas e encontros deve ser acessível, para que a população compreenda que os conceitos ali apresentados representam esforços em medidas de mitigação e adaptação que irão auxiliá-las no enfrentamento às mudanças climáticas. Ao incorporar essas experiências na tomada de decisão, as autoridades públicas têm a oportunidade de formular medidas que se alinham com os objetivos da justiça climática. A construção de cidades resilientes, justas e sustentáveis pressupõe um Plano Diretor que valorize e respeite a diversidade, a equidade e a humanidade de todos os seus habitantes.

A figura 1 retrata um esquema que exhibe a relação entre PDs, resiliência urbana e justiça climática.

Figura 1- O papel dos Planos Diretores na busca por resiliência urbana e justiça climática



Fonte: Elaboração própria.

Ainda sobre Planos Diretores, Espíndola e Ribeiro (2020) efetuaram uma análise em PDs das capitais nacionais instituídos após 2015, buscando verificar se havia um direcionamento à questão das alterações no clima. Considerando principalmente se havia menções a planos de mitigação e adaptação climática, concluíram que são poucos os planos que trazem diretrizes para as questões climáticas locais. Os autores observaram um significativo desafio em incluir situações de mudança climática na pauta de políticas públicas urbanas, seja no aspecto de mitigação ou adaptação, concluindo que PDs de maneira geral não são orientados para a minimização de efeitos provenientes das mudanças climáticas. Alguns ainda apresentavam contribuições indiretas, mas sem menções específicas em seus princípios e diretrizes. Perante a enorme ausência de normativas dedicadas às alterações climáticas nos núcleos urbanos do Brasil, especialmente no que se refere às questões de mitigação e adaptação (SATHLER; PAIVA; BRANT, 2014), muitos PDs não apresentem indicações explícitas de políticas

voltadas às mudanças climáticas (ESPÍNDOLA; RIBEIRO, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Planos Diretores podem se constituir como instrumentos essenciais para a construção de cidades mais resilientes, justas e sustentáveis, no entanto, frequentemente acabam refletindo a preservação de estruturas de poder existentes, reforçando desigualdades no lugar de fomentar uma gestão urbana inclusiva e equitativa.

Como instrumento que antevê as transformações urbanas e ambientais em um horizonte de décadas, o PD permite a elaboração de políticas e ações proativas que aumentam a capacidade das cidades para adaptar-se e responder às mudanças climáticas e outros desafios socioambientais. Isto implica que as estratégias de resiliência devem beneficiar todas as comunidades da cidade - especialmente as mais vulneráveis – no lugar de reforçar desigualdades já existentes, garantindo que a busca pela resiliência urbana não comprometa, mas sim fortaleça, os direitos humanos e a justiça social.

Reconhece-se, contudo, que as municipalidades enfrentam uma série de obstáculos para efetivar seus Planos Diretores. A grande parte desses entes municipais não dispõe de uma infraestrutura administrativa apropriada para a realização do planejamento urbano, considerando aspectos de recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais (SANTOS JR; MONTANDON, 2011). De maneira semelhante, PDs frequentemente acabam refletindo a preservação de estruturas de poder existentes, reforçando desigualdades no lugar de fomentar uma gestão urbana inclusiva e equitativa.

Não obstante, hoje o Estatuto da Cidade menciona a indispensabilidade da participação da população na concepção de Planos Diretores, não devendo ser limitada apenas ao processo de criação e votação do Plano, mas também à sua implementação e gestão. Entretanto, embora o Estatuto da Cidade estabeleça que os PDs sejam construídos de maneira participativa fornecendo ferramentas que orientem esse processo, a realidade evidencia um cenário onde a participação ocorre de maneira simbólica ou muitas vezes

não se efetiva. Nesse contexto, surge a questão: como a justiça climática alcançará a população, se os mecanismos projetados para incluir suas vozes no processo de planejamento urbano não estão sendo efetivamente aplicados?

É notável que os Planos Diretores ainda precisam incorporar ao seu escopo uma estratégia efetiva para lidar com as mudanças climáticas. Mas como a justiça climática será incorporada aos PDs se a participação popular efetiva não está sendo garantida? As experiências vivenciadas pela própria população em relação às mudanças climáticas são fundamentais para a construção de resiliência urbana e para estabelecer um contexto de justiça climática dentro do escopo de um Plano Diretor. Assim, é imperativo garantir uma participação cidadã significativa e ativa, que possa trazer para o debate público essas experiências e perspectivas, contribuindo para o desenvolvimento de soluções justas e efetivas aos desafios climáticos urbanos. Em outras palavras, a questão remete a como instituir meios efetivos para esta participação da população – sobretudo aquela mais vitimada pelos efeitos negativos das mudanças climáticas – na elaboração e implementação de Planos Diretores. Tal qual aponta Villaça (2005) muitas vezes a própria população se abstém de participar de audiências de interesse público como a dos PDs por não sentir que seus interesses estão sendo devidamente representados.

Enquanto os municípios persistirem na elaboração de Planos Diretores nos moldes atuais - que favorecem a interesses específicos- a construção de estratégias efetivas de resiliência urbana no contexto de mudanças climáticas continuará sendo um desafio.

Assim, é imprescindível que os municípios reestruturem suas abordagens na formulação de Planos Diretores, tornando-os mais inclusivos e receptivos à participação da população. Ao integrar essas experiências valiosas no planejamento urbano, eles se tornam capazes de desenvolver soluções que beneficiem simultaneamente residentes e a cidade, contribuindo assim para a construção resiliência urbana frente às mudanças climáticas.

REFERÊNCIAS

ANGOTTI, T.; IRAZÁBAL, C. Planning latin american cities: Dependencies and “Best Practices”. In: Latin American Perspectives, 2017.

Disponível

em: https://www.researchgate.net/publication/315449244_Planning_Latin_American_Cities_Dependencies_and_Best_Practices . (Acesso em 14 de maio de 2020).

APPLEGATH, C. Future proofing cities, strategies to help cities develop capacities to absorb future shocks and stresses. Founder of resilient City. 2012.

BELMONT, M. A culpa não é da chuva: é do racismo ambiental. Folha de SP, 2023. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/desigualdades/2023/02/a-culpa-nao-e-da-chuva-e-do-racismo-ambiental.shtml>. Acesso em 23 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

CANIL, K.; LAMPIS, A.; SANTOS, K. L. Vulnerabilidade e a construção social do risco: uma contribuição para o planejamento na macrometrópole paulista. Cadernos Metrôpole, v. 22, p. 397-416, 2020.

DA SILVA, A. O. Resilient Cities: ESTRATÉGIAS PARA CONSTRUIR CIDADES

RESILIENTES. 2018. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas Sociais, Riscos Naturais e Tecnológicos, na Especialidade Ciência do Risco) - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal. 2018.

Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres - UNDRR. Como Construir Cidades Mais Resilientes: Um Guia para Gestores Públicos Locais. Genebra, 2012. Disponível

em: https://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf. Acesso em 16 mai. 2023.

ESPÍNDOLA, I. B.; RIBEIRO, W. C. Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros. Cadernos Metrôpole, v. 22, p. 365-396, 2020.

FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, 20 anos depois. PERES, L. F. B. (org.). Confrontos na cidade: luta pelo plano diretor nos 20 anos do Estatuto da Cidade. 2022.

ESTATUTO DA CIDADE. Guia para implementação pelos municípios e cidades. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

GONZÁLEZ RICOY, Í. Dos principios retrospectivos de justicia climática. Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política, n. 61, p. 623-640, 2019.

HABITAT, U. N. World Cities Report 2020: The value of sustainable urbanization. Nairobi, Kenya, 2020.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE- IPCC. Climate Change

2007 Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report (AR4) of the Intergovernmental Panel on Climate Change. [Pachauri, R.K e Reisinger, A. (Eds.)]. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Geneva, Switzerland, 104 pp.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE- IPCC. Climate Change

2014 Synthesis Report. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/library/>. Acesso em 01 fev.2023.

JACOBI, P. Poder Local, Políticas Sociais e Sustentabilidade. Revista Saúde e Sociedade, 8(1), p. 31-48, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/revsa>

em: <https://www.scielo.br/revsa>

JAZAR, M. M.; ULTRAMARI, C. Periodizações e Idealizações da Cidade Brasileira: 1875-2015. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 14, n. 5, 2018.

LOMBARDO, M. A. Análise das mudanças climáticas nas metrópoles o exemplo de São Paulo e Lisboa. Da produção ao consumo: impactos socioambientais no espaço urbano [online], p. 111-146, 2009.

MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Editora Vozes Limitada, 2017.

MONTE-MÓR, R. L. de M. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In Geraldo Magela Costa e Jupira Gomes de Mendonça (orgs.). Planejamento urbano no Brasil: Trajetória, Avanços e Perspectivas. Belo Horizonte: Coleção Estado da Arte, p. 31-65. 2008.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Brasil 2045: Construindo uma potência ambiental. v.1, 2022. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/publicacoes/>. Acesso em 28 nov. 2022.

PACHECO, T. Desigualdad, injusticia ambiental y racismo: una lucha que trasciende el color de la piel. Polis- Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 6, núm. 16, pp. 1- 15, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30501619>. Acesso

em 28 mar. 2023.

PACHECO, T. Racismo ambiental urbano: a violência da desigualdade e do preconceito. (S/D). Disponível em <https://racismoambiental.net.br/textos-e>

artigos/racismo-ambiental-urbano/. Acesso em 28/03/2023.

PEREIRA, D. A. Impactos Sócio Históricos acarretados pela Represa de Paraibuna- Paraitinga. In: XXII Encontro Latino Americano de Iniciação Científica UNIVAP, 2018.

PIRES, H. F. Planejamento e intervenções urbanísticas no Rio de Janeiro: a utopia do plano estratégico e sua inspiração catalã. Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. Barcelona, v. XV, n. 895. 2010.

RAMMÊ, R. S. A política da justiça climática: conjugando riscos, vulnerabilidades e injustiças decorrentes das mudanças climáticas. Revista de Direito Ambiental, v. 65, p. 367, 2012.

RUEDA ABAD, J. C.; CASTILLEJA, R. del C. V. Los derechos humanos ante la emergencia climática. Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, v. 8, n. 1, p.95-111, 2021.

ROBINSON, M.; SHINE, T. Achieving a climate justice pathway to 1.5 C. Nature Climate Change, v. 8, n. 7, p. 564-569, 2018.

SANTOS JR., O. A; MONTANDON, D. T. (Ed.). Os planos diretores municipais pós- Estatuto da Cida-de: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Observatório dasMetrópoles/Letra Capital, 2011. SANTOS, M. A Natureza do Espaço. São Paulo, Hucitec, 1996.

SANTOS, R. F. Planejamento Ambiental: Teoria e Prática. Editora: Oficina de Textos. São Paulo, 2004.

SATHLER, D.; PAIVA, J. C.; BAPTISTA, S. (2019). Cidades e Mudanças Climáticas: planejamento urbano e governança ambiental nas sedes das principais regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento. Caderno de Geografia, v. 29, n. 56, pp. 262-286.

SIEBERT, C. Mudanças climáticas e resiliência urbana. Anais do XV ENANPUR. Recife: UFPE, 2013.

SILVA, A. S.; TAROUÇO, F. F.; EDELWEISS, R. K. Cidades resilientes, sociedades regenerativas. Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades, v. 6, n. 39, 2018.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, p. 169–243, 1999.

VILLAÇA, F. As ilusões do plano diretor. 2005.