

JUSTIÇA CLIMÁTICA E DIREITO PÚBLICO MUNICIPAL: A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS COMO ESTRATÉGIA DE ADAPTAÇÃO NO SUL GLOBAL PÓS-COP30

Christiano Santos¹
André Luiz de Souza Maracajá²

Orientadora: Prof^a. Dra. Silvana Sá de Carvalho

RESUMO

Este artigo examina como instrumentos do Direito Público Municipal podem transformar demandas de justiça climática e reparação histórica em medidas de adaptação nas periferias urbanas do Sul Global, sem impor aos entes subnacionais um novo ciclo de endividamento. A pesquisa é qualitativa, exploratória e descritiva. Reúne revisão bibliográfica e documental, estudo de casos múltiplos e registros de campo produzidos no circuito internacional de escutas coordenado pelo Coletivo Nacional de Organização Negra (CONNegro). Foram analisados a Carta de Salvador, normas urbanísticas e climáticas, decisões judiciais, pareceres consultivos internacionais, estudos sobre colonialidade, racismo ambiental, geoprocessamento e financiamento climático, além de documentos relativos a intervenções em Salvador e João Pessoa. Os resultados apontam que a vulnerabilidade climática das favelas foi construída por processos históricos de segregação territorial. Seu enfrentamento requer regularização fundiária, leitura técnica do território, drenagem, contenção de encostas e, onde houver viabilidade social e urbanística, verticalização parcial planejada. Os casos mostram que intervenções localizadas podem ser custeadas pelos municípios, mas projetos de maior escala excedem sua capacidade fiscal ordinária. Conclui-se que a urbanização integral de favelas deve ocupar lugar prioritário nas políticas de adaptação, com cooperação federativa, participação social e financiamento internacional predominantemente não reembolsável.

Palavras-chave: Justiça Climática. Racismo Ambiental. Direito Público Municipal. Urbanização de Favelas. Carta de Salvador.

1 INTRODUÇÃO: A INSURGÊNCIA DA PERIFERIA NA GOVERNANÇA CLIMÁTICA PÓS-COP30

A 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, realizada em Belém em novembro de 2025, coincidiu com os dez anos do Acordo de Paris. O encontro tornou ainda mais visível a distância entre os compromissos formulados na arena diplomática e as condições concretas dos territórios periféricos do Sul Global. Metas de redução de emissões e mecanismos financeiros não produziram, por si, proteção equitativa. Milhões de pessoas continuam vivendo em assentamentos expostos a enchentes, deslizamentos, ondas de calor e outros eventos extremos (ONU, 2015; UNFCCC, 2025a).

Esses riscos não se distribuem ao acaso. Populações negras, indígenas, quilombolas, ribeirinhas e de baixa renda têm menor responsabilidade histórica pelas emissões acumuladas, mas enfrentam infraestrutura precária, baixa capacidade fiscal dos governos locais e proteção

¹Bacharel em Direito. Especializando em Direito Público Municipal pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Presidente Nacional do Coletivo Nacional de Organização Negra (CONNegro). E-mail: crissantos31@gmail.com.

²Bacharel em Administração. Especialista em Gestão Pública. Pós-graduando em Direito Público Municipal pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Membro do CONNEGRO. E-mail: maracaja84@gmail.com.

estatal insuficiente. A mudança do clima recai, portanto, sobre desigualdades que já estavam inscritas no território e amplia os efeitos do racismo ambiental.

Foi nesse intervalo entre a promessa internacional e a urgência das comunidades que organizações da sociedade civil passaram a disputar as prioridades da agenda climática. O Coletivo Nacional de Organização Negra (CONNEGRO) propôs um recorte que aproxima raça, território, clima e financiamento público. Para a entidade, adaptação significa chegar às periferias com moradia segura, drenagem, saneamento, estabilização de encostas e reorganização urbana, e não apenas contabilizar emissões evitadas.

Com esse propósito, o CONNEGRO coordenou um circuito internacional de escutas que reuniu cerca de 2.600 participantes em sete cidades: Salvador, João Pessoa, Brasília, Maragogipe, Dias d'Ávila, Luanda e Lusaka. As contribuições foram sistematizadas no Simpósio Internacional de Justiça Climática e Adaptação de Periferias Vulnerabilizadas, realizado em 3 de novembro de 2025, na Assembleia Legislativa da Bahia. O encontro contou com aproximadamente 300 participantes presenciais, representantes de três universidades, do SENAI CIMATEC e de oito cidades baianas. A programação virtual recebeu cerca de 2.200 inscrições de três países e cinco estados brasileiros (CONNEGRO, 2025).

A Carta de Salvador foi apresentada em 15 de novembro de 2025, durante atividade do CONNEGRO na Green Zone da COP30, em Belém. O texto reuniu reivindicações sobre racismo ambiental, adaptação das periferias, descentralização do financiamento e acesso aos recursos por entes e organizações que atuam diretamente nos territórios. Em vez de limitar a política climática à contabilidade das emissões, a Carta colocou no centro do debate a proteção da vida periférica (CONNEGRO, 2025).

A questão que orienta este artigo é a seguinte: de que maneira os instrumentos do Direito Público Municipal podem converter as demandas de justiça climática e reparação histórica em medidas concretas de adaptação nas periferias urbanas do Sul Global, sem ampliar o endividamento dos governos locais? Trabalhamos com a hipótese de que a urbanização integral e a verticalização parcial planejada das favelas, combinadas com regularização fundiária, geoprocessamento e instrumentos do Estatuto da Cidade, oferecem respostas mais adequadas do que ações isoladas e exclusivamente emergenciais.

O objetivo geral é analisar a urbanização de favelas como estratégia jurídico-urbanística de adaptação climática. Para isso, o estudo relaciona colonialidade, segregação racial e vulnerabilização territorial; examina o uso do geoprocessamento e dos instrumentos municipais; compara experiências de Salvador e João Pessoa; e avalia como o predomínio das operações de crédito limita a capacidade de adaptação dos governos locais.

Neste trabalho, adotamos abordagem qualitativa, exploratória e descritiva. Combinamos revisão bibliográfica, análise documental, estudo de casos múltiplos e registros produzidos durante o circuito internacional de escutas. As fontes incluem a Carta de Salvador, normas jurídicas, decisões e pareceres de tribunais nacionais e internacionais, planos públicos, documentos institucionais e estudos acadêmicos sobre justiça climática, colonialidade, racismo ambiental, direito urbanístico, geoprocessamento e financiamento climático. A comparação foi organizada em torno de três eixos: vulnerabilização territorial, instrumentos municipais de intervenção e modelos de financiamento da adaptação.

Os registros de campo foram usados como fonte primária de contextualização, e não como levantamento amostral. Na etapa de João Pessoa, por exemplo, realizamos visita ao Residencial Hélio Miguel da Silva e uma escuta aberta com moradores quilombolas vinculados à Associação Beneficente das Comunidades Remanescentes de Quilombo dos Palmares (ABCRQ-JP). Não reproduzimos falas individualizadas nem atribuímos aos relatos valor estatístico. Eles serviram para confrontar a documentação pública com a experiência narrada no território e para orientar a leitura qualitativa do caso.

Para compreender por que as demandas da Carta de Salvador encontram tantas barreiras, é preciso voltar às raízes da exclusão territorial. A seção seguinte discute como estruturas coloniais e raciais foram reorganizadas na governança financeira e continuam limitando as possibilidades de adaptação das cidades do Sul Global.

2 COLONIALIDADE DO PODER E BARREIRAS DE ACESSO AO FINANCIAMENTO CLIMÁTICO

A vulnerabilidade urbana tem origem social e política. A ocupação de encostas, fundos de vale, margens de rios e planícies inundáveis não pode ser explicada como simples escolha individual ou efeito inevitável da natureza. Ela resulta da concentração da terra, da insuficiência das políticas habitacionais, da segregação racial, de decisões públicas excludentes e da pressão de um mercado imobiliário que empurra os mais pobres para as áreas menos seguras.

O conceito de colonialidade do poder ajuda a compreender essa permanência. Quijano (2005) mostra que o fim formal das administrações coloniais não desfez as estruturas de classificação racial, exploração econômica e concentração do poder criadas durante a colonização. Elas foram incorporadas aos Estados, aos mercados e às relações internacionais, preservando desigualdades entre países centrais e periféricos e também dentro de cada sociedade.

No debate climático, essa herança aparece tanto na distribuição dos danos quanto nas condições de acesso aos recursos. Países e comunidades que pouco contribuíram para as emissões acumuladas estão entre os mais expostos aos eventos extremos e, ao mesmo tempo, dispõem de menor capacidade fiscal, técnica e institucional para agir antes do desastre.

Os fundos multilaterais aceitam, em tese, a participação de entidades nacionais, subnacionais, regionais e internacionais. No Fundo Verde para o Clima, porém, o acesso exige credenciamento, comprovação de capacidade fiduciária, histórico de cumprimento de salvaguardas socioambientais e estruturas próprias de gestão e monitoramento. Esses controles são necessários, mas pesam mais sobre governos e organizações que não contam com equipes especializadas nem experiência internacional (GREEN CLIMATE FUND, s.d.).

A barreira não está apenas na falta de dinheiro. Está também na distância entre as exigências dos fundos e a realidade administrativa dos territórios que mais precisam deles. Sem assistência técnica, apoio à elaboração de projetos e procedimentos proporcionais à capacidade de cada proponente, municípios periféricos e organizações comunitárias permanecem dependentes de governos centrais, bancos de desenvolvimento ou entidades credenciadas.

A Tropical Forests Forever Facility (TFFF) representa um avanço, mas também expõe esse limite. O mecanismo reserva ao menos 20% dos pagamentos destinados aos países com florestas tropicais para povos indígenas e comunidades locais. A regra reconhece o papel dessas populações, embora a maior parcela dos recursos continue passando por estruturas estatais ou institucionais. Por isso, transparência, participação e controle social permanecem indispensáveis (COP30 BRASIL, 2025).

A Declaração e o Programa de Ação de Durban partem do reconhecimento das consequências atuais da escravidão, do colonialismo e da discriminação racial. O documento relaciona essas injustiças à pobreza, ao subdesenvolvimento e à marginalização e defende medidas reparatórias, programas de desenvolvimento e cooperação internacional (ONU, 2001). O Acordo de Paris tem outra finalidade. Ele reafirma a equidade e as responsabilidades comuns, porém diferenciadas, organiza compromissos de mitigação e adaptação e prevê apoio financeiro aos países em desenvolvimento (ONU, 2015).

Durban e Paris, portanto, não são regimes opostos. A comparação é útil porque revela duas ênfases distintas: uma voltada ao reconhecimento histórico e à reparação; outra dedicada à organização da resposta climática entre os Estados e à mobilização de recursos públicos e privados. A tensão surge quando a execução financeira abandona a equidade e condiciona a adaptação à capacidade institucional ou de endividamento de quem recebe os recursos.

Tabela 1 - Contraste analítico entre a matriz reparatória de Durban e a governança climática pós-Paris

Dimensão	Matriz reparatória de Durban (2001)	Governança climática pós-Paris
Fundamento	Reconhecimento das injustiças históricas associadas à escravidão, ao colonialismo e ao racismo.	Estabilização climática, equidade e responsabilidades comuns, porém diferenciadas.
Sujeitos destacados	Povos africanos, afrodescendentes, povos indígenas e populações historicamente discriminadas.	Estados-partes, fundos, instituições financeiras e entidades executoras.
Instrumentos	Medidas reparatórias, programas de desenvolvimento e cooperação internacional.	Contribuições nacionalmente determinadas, planos de adaptação e mecanismos financeiros públicos e privados.
Tensão central	Transformar reconhecimento histórico em reparação material.	Evitar que a mobilização de recursos reproduza endividamento e exclusão institucional.

Fonte: elaboração dos autores com base em ONU (2001; 2015), Green Climate Fund (s.d.) e COP30 Brasil (2025).

Essas barreiras não terminam nas relações entre Estados. Elas reaparecem dentro das cidades, na distribuição da terra, da infraestrutura e dos riscos ambientais. Para entender como isso ocorre, é necessário examinar a formação das periferias urbanas e o lugar ocupado pela população negra nesse processo.

3 A DIMENSÃO ESPACIAL DA FAVELA E A SEGREGAÇÃO URBANA

Políticas de adaptação só funcionam quando reconhecem que o risco urbano não é distribuído de maneira aleatória. A cidade brasileira foi construída sob concentração fundiária, oferta insuficiente de moradia e segregação socioespacial. Dessa história nasceram dois territórios sobrepostos: a cidade formal, regulada e atendida por infraestrutura, e a cidade informal, formada por ocupações, loteamentos irregulares e autoconstrução, quase sempre com presença pública tardia ou incompleta (PEREIRA, 2008).

Em Salvador, essa divisão é particularmente visível. O Censo 2022 registrou 2.417.678 habitantes, dos quais mais de dois milhões se declararam pretos ou pardos, proporção superior a 80% da população. Trata-se de uma cidade de maioria negra, assentada em território continental de topografia acidentada, ocupação intensa e numerosas áreas ambientalmente sensíveis (IBGE, 2023a; IBGE, 2023b).

A expansão urbana seguiu caminhos diferentes. A Orla Atlântica Norte concentrou grupos de maior renda, empreendimentos formais e parcela expressiva dos investimentos em infraestrutura. O Miolo e o Subúrbio Ferroviário receberam conjuntos habitacionais, loteamentos populares, ocupações e moradias autoconstruídas. Estudos históricos registraram elevada densidade no Nordeste de Amaralina e graves indicadores de precariedade no Bairro da Paz, em Novos Alagados e em Nova Constituinte (PEREIRA, 2008).

Esses números descrevem etapas anteriores da formação urbana e não devem ser tratados como retrato atual de cada bairro. Seu valor está em mostrar que a exposição contemporânea aos eventos climáticos foi preparada por décadas de adensamento,

infraestrutura insuficiente e afastamento das famílias de baixa renda das áreas mais valorizadas e equipadas.

A pouca disponibilidade de terras adequadas torna o quadro ainda mais difícil. Carvalho (2002), com uso de modelagem espacial, excluiu terrenos com declividade superior a 30%, áreas institucionais, espelhos d'água e zonas alagadiças e encontrou uma parcela limitada do território apta a novas ocupações. Pesquisas posteriores apontaram estoque ainda menor para habitação de interesse social, pressionado pelo mercado imobiliário e por restrições ambientais (PEREIRA, 2008).

Da combinação entre solo seguro escasso, valorização imobiliária e baixa oferta habitacional surgiram dois movimentos. Nas comunidades antigas, aumentaram o adensamento e a verticalização informal. Nas áreas de expansão, cresceram moradias em encostas, fundos de vale e terrenos alagadiços. A chuva ou a elevação do nível da água acionam o desastre, mas o risco foi construído antes, pela forma desigual de apropriação do solo urbano.

O desafio municipal é garantir segurança sem destruir pertencimentos. Remoções indiscriminadas rompem redes de trabalho, cuidado e solidariedade; manter as famílias sem obras conserva o risco. Cada território exige diagnóstico próprio, capaz de separar áreas urbanizáveis, setores que precisam de contenção ou drenagem e situações em que o reassentamento próximo é inevitável.

Esse grau de detalhe não pode ser alcançado com soluções padronizadas. A definição do que deve ser urbanizado, reorganizado ou parcialmente verticalizado depende da leitura conjunta do risco, da ocupação, da infraestrutura e da situação fundiária. É aí que o geoprocessamento se torna útil.

4 GEOPROCESSAMENTO COMO SUPORTE À REURBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Usado na reurbanização de favelas, o geoprocessamento ajuda a distinguir situações que costumam ser tratadas como se fossem iguais. Em um mesmo assentamento há moradias passíveis de regularização, edificações que precisam de reforço, setores que exigem drenagem ou contenção e pontos em que o reassentamento é tecnicamente necessário. O instrumento não decide a política, mas oferece base para escolhas menos genéricas.

A combinação de informações sobre declividade, drenagem, densidade construtiva, infraestrutura, situação fundiária e localização das moradias permite localizar riscos e possibilidades de reorganização interna. Em Salvador, onde há pouco solo livre, essa leitura é decisiva para avaliar alternativas dentro do próprio território. Carvalho (2002) mostra como a

modelagem espacial pode excluir áreas inadequadas e apontar aquelas com melhores condições de ocupação.

Verticalizar parcialmente não significa apenas trocar casas por prédios. Quando o projeto nasce do diagnóstico e da participação dos moradores, pode liberar áreas para drenagem, contenção de encostas, saneamento, abertura de vias, equipamentos públicos e espaços de convivência. A medida só se justifica se preservar a permanência das famílias no território ou em suas proximidades e proteger as relações sociais e econômicas existentes.

Nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), esse diagnóstico ganha consequência jurídica. Delimitar as áreas ocupadas, os setores de risco e as possibilidades de reorganização ajuda a elaborar planos de urbanização, conduzir a regularização fundiária e fixar parâmetros próprios para cada assentamento. O geoprocessamento aproxima, assim, a realidade física do território dos instrumentos municipais disponíveis.

Mapear, porém, não basta. Dados só se transformam em moradia segura, drenagem e proteção climática quando o município dispõe de competência, planejamento orçamentário e instrumentos jurídicos para agir. A próxima seção trata desse ponto.

5 DIREITO PÚBLICO MUNICIPAL E EXIGIBILIDADE DO FINANCIAMENTO CLIMÁTICO

A adaptação das periferias está no campo de responsabilidades do município. A Constituição Federal lhe atribui o ordenamento territorial e a execução da política de desenvolvimento urbano. Proteger populações expostas a inundações, deslizamentos e outros eventos extremos integra, portanto, as atribuições locais relacionadas à habitação, ao uso do solo, à defesa civil e às funções sociais da cidade (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade, os planos diretores e a legislação local dão forma a essa competência. As ZEIS reconhecem territórios prioritários para regularização fundiária, urbanização e produção ou melhoria de habitação de interesse social, com parâmetros ajustados às condições de cada assentamento. Em Salvador, o PDDU de 2016 incorporou as ZEIS à política habitacional e urbanística municipal (BRASIL, 2001; SALVADOR, 2016).

A ação municipal também passa pelo orçamento. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual podem prever programas continuados de adaptação. Receitas urbanísticas e fundos vinculados completam esse arranjo. A Outorga Onerosa do Direito de Construir, por exemplo, pode financiar regularização fundiária, habitação social, equipamentos urbanos e proteção ambiental, dentro das destinações previstas em lei. Sem previsão orçamentária, a política fica restrita à resposta emergencial depois do desastre.

Muitas obras, no entanto, custam mais do que o município consegue investir com receitas ordinárias. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Resolução nº 43/2001 do Senado admitem operações de crédito internas e externas, sujeitas a limites, garantias, autorizações e análise da capacidade de pagamento. O gestor pode comprometer parte do orçamento e da capacidade fiscal para executar obras essenciais, mas deve responder pelos efeitos futuros da dívida (BRASIL, 2000; SENADO FEDERAL, 2001).

A existência dessa autorização não desloca todo o custo da crise para o governo local. A Política Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Lei nº 14.904/2024 formam uma estrutura nacional de planejamento e financiamento da adaptação. A legislação admite que planos estaduais e municipais recebam recursos do Fundo Clima e reforça o dever de cooperação entre os entes federativos (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b; BRASIL, 2024).

O Supremo Tribunal Federal enfrentou essa responsabilidade na ADPF 708. Ao julgar a paralisação do Fundo Clima, reconheceu o dever constitucional de fazê-lo funcionar e de alocar anualmente seus recursos, afastando o contingenciamento. A decisão ligou essa obrigação à proteção do meio ambiente, aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e à proibição de retrocesso em matéria de direitos fundamentais (BRASIL, 2022).

A decisão não escolhe quais comunidades receberão os recursos nem regula fundos internacionais. Seu alcance é outro: uma vez criados por lei fundos e receitas destinados à mitigação ou à adaptação, o administrador não pode simplesmente suspender sua execução ou tratar a política climática como facultativa.

O artigo 9º do Acordo de Paris estabelece que os países desenvolvidos forneçam recursos aos países em desenvolvimento para mitigação e adaptação. No Parecer Consultivo de 23 de julho de 2025, a Corte Internacional de Justiça afirmou que os tratados climáticos e o direito internacional geral impõem obrigações de proteção do sistema climático. O descumprimento pode produzir consequências jurídicas, inclusive cessação da conduta, garantias de não repetição e reparação, desde que demonstrados o dano e o nexo causal (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 2025).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos chegou ao tema pela via dos direitos humanos. No Parecer Consultivo OC-32/25, reconheceu que a emergência climática ameaça vida, saúde, moradia, água e integridade pessoal. Também vinculou prevenção, adaptação e cooperação internacional à proteção de grupos vulnerabilizados e destacou o dever de mobilizar o máximo de recursos disponíveis, com atenção às desigualdades que atingem

povos indígenas, comunidades afrodescendentes e populações submetidas à pobreza (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2025).

Esses pareceres não são sentenças condenatórias contra países determinados nem criam transferência automática para cada município. Ainda assim, oferecem interpretação autorizada do Direito Internacional e ampliam as bases para o controle judicial, administrativo e social das políticas climáticas. Ao município cabe diagnosticar, planejar, prever recursos e executar; União e estados devem cooperar e aplicar os fundos instituídos; países desenvolvidos devem cumprir seus compromissos de financiamento.

Mesmo com esse conjunto de deveres, as intervenções continuam esbarrando na capacidade financeira local. A contradição é direta: direitos fundamentais e obrigações climáticas reconhecidas em lei são executados, muitas vezes, por meio de dívida. A seção seguinte examina como essa escolha financeira atinge os entes do Sul Global.

6 A ECONOMIA POLÍTICA DO ENDIVIDAMENTO CLIMÁTICO

Reconhecer o dever de financiar mitigação e adaptação não resolve a maneira como o dinheiro chega aos países em desenvolvimento. Importam o instrumento utilizado, as condições de acesso, os setores escolhidos e os encargos que ficam com o Estado ou com o governo local que recebe os recursos.

O mapeamento do Climate Policy Initiative e da PUC-Rio calculou média anual de R\$ 26,6 bilhões em financiamento climático internacional destinado ao Brasil no biênio 2021-2022. Desse total, 65% vieram por operações de crédito e 24% por participação societária. As doações representaram 3% e o crédito concessional, 6% (CHIAVARI et al., 2025).

Essas modalidades não podem ser tratadas como se fossem iguais. Participação societária não gera, por si, dívida pública. O crédito, ao contrário, exige devolução do capital e pode envolver juros, garantias, variação cambial e comprometimento de receitas futuras. Os 89% de instrumentos comerciais não equivalem a 89% de empréstimos, mas mostram que o financiamento ficou majoritariamente submetido à expectativa de retorno.

A escolha dos setores segue a mesma lógica. Energia concentrou 53% do financiamento, mitigação recebeu 80% e projetos exclusivamente voltados à adaptação ficaram com 5%. Florestas receberam 2% (CHIAVARI et al., 2025). Investir em energia renovável é indispensável, mas drenagem, contenção de encostas, saneamento e urbanização raramente geram receitas que possam ser apropriadas por investidores.

O peso do crédito não é exclusividade brasileira. O Climate Finance Shadow Report 2025 estimou que cerca de dois terços do financiamento climático público internacional

contabilizado em 2022 foram concedidos como empréstimos. A OCDE registrou que os países desenvolvidos ultrapassaram coletivamente a meta anual de US\$ 100 bilhões em 2022, 2023 e 2024, mas confirmou que os empréstimos ainda respondem pela maior parcela do financiamento público (KOWALZIG et al., 2025; OCDE, 2026).

Na COP30, os países reafirmaram a necessidade de ampliar recursos concessionais, facilitar o acesso dos países em desenvolvimento e avançar no roteiro de mobilização de ao menos US\$ 1,3 trilhão por ano até 2035. O Pacote de Belém e o Roteiro Baku-Belém, porém, combinam recursos públicos, privados, concessionais e comerciais. Nenhum deles assegura que a adaptação das populações mais vulneráveis será financiada principalmente por transferências não reembolsáveis (UNFCCC, 2025a; UNFCCC, 2025b).

A contradição aparece com nitidez. Países e comunidades que menos contribuíram para as emissões acumuladas precisam pagar pela proteção contra danos associados ao processo de industrialização que enriqueceu os países centrais. Quando o empréstimo vira a resposta padrão, o beneficiário assume o custo da obra, os encargos financeiros e o risco fiscal.

Criticar esse modelo não significa rejeitar todo crédito. Empréstimos concessionais, prazos longos e juros reduzidos podem ser úteis. O problema começa quando a dívida se torna a principal porta de entrada para territórios com déficits sociais, restrição fiscal e baixa responsabilidade histórica pela crise. A fonte precisa acompanhar a finalidade: projetos rentáveis admitem crédito e participação privada; obras voltadas à vida, à moradia e à segurança territorial devem receber prioridade em doações, transferências públicas e mecanismos reparatórios.

Os números ganham sentido quando confrontados com decisões concretas dos governos locais. Salvador e João Pessoa mostram como orçamento próprio, contrapartidas e empréstimos externos se combinam na urbanização, na adaptação e na permanência das comunidades.

7 ESTUDOS DE CASO: CAPACIDADE LOCAL, VERTICALIZAÇÃO E ENDIVIDAMENTO

Salvador e João Pessoa revelam a mesma tensão em escalas diferentes. Os municípios conseguem custear intervenções habitacionais delimitadas. Quando o projeto envolve drenagem, saneamento, mobilidade ou recuperação ambiental em áreas extensas, o crédito externo passa a ocupar lugar decisivo.

7.1 Salvador: urbanização territorial e financiamento compartilhado

A Comunidade Guerreira Zeferina, antiga Cidade de Plástico, é exemplo de intervenção habitacional paga com recursos municipais. O projeto reuniu 257 unidades, redes de água e drenagem, pavimentação, áreas de lazer, equipamentos comunitários e espaços comerciais. O Tesouro Municipal arcou com investimento aproximado de R\$ 21 milhões (SALVADOR, 2017).

A experiência mostra que verticalização e reorganização interna podem substituir moradias precárias, melhorar a infraestrutura e manter as famílias no território. Também expõe um limite: repetir o modelo em dezenas de comunidades exigiria volume de investimento muito superior ao orçamento ordinário do município.

Esse limite fica mais claro no Programa de Saneamento Ambiental e Urbanização da Bacia do Rio Mané Dendê. Planejado para beneficiar mais de 31 mil moradores, o programa reúne drenagem, contenção, saneamento, urbanização, equipamentos públicos e reassentamento de famílias instaladas em áreas de risco. O custo foi estimado em US\$ 135 milhões. Metade seria financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e metade coberta pelo Município de Salvador (BID, 2017).

O Novo Mané Dendê se aproxima da proposta defendida neste artigo porque combina proteção ambiental, infraestrutura e reorganização territorial. Mas o arranjo financeiro revela o paradoxo: o município assume dívida externa e mobiliza contrapartida expressiva para proteger populações que pouco contribuíram para a crise climática.

7.2 João Pessoa: verticalização quilombola e financiamento externo

Em João Pessoa, o Residencial Hélio Miguel da Silva tornou-se referência de verticalização destinada a uma comunidade quilombola. Entregue em dezembro de 2024, no bairro de Paratibe, possui 80 apartamentos distribuídos em cinco blocos e foi construído com R\$ 10,8 milhões de recursos municipais (JOÃO PESSOA, 2024).

Durante a etapa presencial do circuito de escutas em João Pessoa, visitamos o Residencial Hélio Miguel da Silva e conversamos com moradores que se apresentaram como quilombolas e vinculados à Associação Beneficente das Comunidades Remanescentes de Quilombo dos Palmares (ABCRQ-JP). A atividade foi tratada como escuta aberta e observação de campo, sem reprodução de falas individualizadas. Esses registros ajudaram a compreender o caso para além dos números oficiais: a verticalização ocorreu no território de Paratibe e preservou uma referência comunitária comum. Os dados quantitativos, por sua vez, permanecem apoiados na documentação pública.

A dependência do crédito reaparece quando a intervenção muda de escala. A Agência Francesa de Desenvolvimento estruturou empréstimo de aproximadamente € 44,5 milhões para o Município de João Pessoa, destinado a terminais, corredores de transporte e revitalização do Rio Jaguaribe. Outra operação, de € 33 milhões, foi firmada com o Estado da Paraíba para o sistema metropolitano de transporte. Juntas, alcançam cerca de € 77,5 milhões (AFD, 2025).

A recuperação do Jaguaribe e a redução da vulnerabilidade de áreas como o bairro São José geram benefícios coletivos. O pagamento do principal, dos juros e dos encargos, porém, permanece com os entes públicos brasileiros. A cooperação internacional chega ao território, em grande parte, na forma de dívida.

7.3 Síntese comparativa

Os casos permitem separar duas escalas de ação. Guerreira Zeferina e Hélio Miguel da Silva mostram que projetos delimitados podem ser executados com recursos próprios, combinando melhoria habitacional e permanência territorial. Novo Mané Dendê e as operações da AFD mostram outra realidade: programas envolvendo bacias, rios, drenagem e mobilidade dependem de empréstimos e contrapartidas elevadas.

O município, portanto, não pode ser retirado da equação. Cabe a ele planejar, prever recursos, elaborar projetos e executar as intervenções sob sua responsabilidade. Também não é razoável exigir que arque sozinho com o custo de uma crise global cuja responsabilidade histórica se concentra nos países industrializados.

Ampliar essas políticas requer combinação mais justa de fontes. Recursos municipais podem demonstrar compromisso local e compor contrapartidas proporcionais à capacidade fiscal. Obras de grande escala, quando destinadas à adaptação e à proteção de direitos fundamentais, devem receber prioridade nos fundos nacionais e internacionais e, sempre que possível, em modalidades não reembolsáveis.

A leitura dos casos também mostra que capacidade técnica e dinheiro público, embora indispensáveis, não bastam. A escolha das prioridades, o controle das remoções e a fiscalização dos recursos dependem da presença organizada das comunidades.

8 SOCIEDADE CIVIL E GOVERNANÇA CLIMÁTICA TERRITORIAL

Normas, fundos e instrumentos urbanísticos são indispensáveis, mas não executam políticas sozinhos. Entre o direito reconhecido e a obra no território existe um processo

político: identificar demandas, produzir informação, ouvir as comunidades e acompanhar o uso do dinheiro público.

Organizações sociais cumprem parte desse trabalho ao levar a experiência das periferias aos espaços de decisão. Elas conhecem os territórios, percebem riscos que diagnósticos gerais não captam e ajudam a preservar vínculos e formas de permanência que um projeto exclusivamente técnico pode ignorar.

A Carta de Salvador nasceu desse esforço. O circuito internacional e o Simpósio de 3 de novembro de 2025 reuniram contribuições comunitárias, acadêmicas e institucionais em um documento de incidência política. A Carta não substitui planos municipais nem projetos executivos. Ela registra prioridades sociais e territoriais que esses instrumentos precisam considerar (CONNEGRO, 2025).

A segunda edição do Simpósio Internacional de Justiça Climática e Adaptação de Periferias Vulnerabilizadas, prevista para 2026, dará continuidade ao processo. A proposta é reunir juristas, pesquisadores, estudantes, gestores e profissionais de urbanismo, engenharia, arquitetura, direito, meio ambiente, clima e relações internacionais, além de organizações de direitos humanos e socioambientais e estudiosos críticos dos critérios de financiamento.

As entidades participantes, sob articulação do CONNEGRO, pretendem produzir um novo documento crítico sobre a arquitetura financeira e as condições de adaptação das periferias do Sul Global. O texto deverá ser encaminhado à Organização das Nações Unidas e a instituições responsáveis por formular, gerir ou fiscalizar políticas climáticas. Como o evento ainda será realizado, esse documento aparece aqui como desdobramento previsto, e não como resultado da pesquisa.

A cooperação com universidades e centros de formação amplia a capacidade de elaborar diagnósticos, estudos jurídicos, levantamentos socioambientais e propostas de intervenção. As comunidades acrescentam um conhecimento que mapas e censos não conseguem registrar por inteiro. Essa troca precisa ser horizontal, para que o território não seja reduzido a objeto de pesquisa.

A participação dos moradores também funciona como proteção contra efeitos indesejados. Projetos apresentados como adaptação podem provocar remoções desnecessárias, valorização excludente ou substituição da população original. A organização comunitária ajuda a defender permanência, reassentamento próximo quando inevitável e preservação das redes econômicas e culturais.

A sociedade civil também fiscaliza. Pode acompanhar fundos, solicitar informações, ocupar conselhos, acionar órgãos de controle e recorrer ao sistema de justiça diante de

omissões ou desvios. Isso não retira responsabilidade do Estado. Ao contrário, melhora a decisão pública e amplia sua legitimidade.

O percurso desenvolvido até aqui relacionou território, capacidade municipal, participação social e financiamento. As considerações finais retomam essa cadeia para responder ao problema de pesquisa e indicar os limites da hipótese proposta.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pergunta central deste artigo foi como o Direito Público Municipal pode transformar demandas de justiça climática e reparação histórica em medidas concretas de adaptação nas periferias urbanas do Sul Global, sem aprofundar a dívida dos governos locais. O estudo mostrou que os municípios possuem competência constitucional, instrumentos urbanísticos e meios orçamentários para planejar e executar políticas de redução de riscos.

Os resultados confirmam apenas parte da hipótese. Urbanização integral e verticalização parcial planejada são respostas juridicamente possíveis e territorialmente adequadas quando associadas à regularização fundiária, ao geoprocessamento, às ZEIS e à participação comunitária. Podem reorganizar áreas densas, abrir espaço para drenagem e contenção e manter as famílias no território ou nas proximidades.

Verticalização, contudo, não é receita geral. Cada comunidade tem condições físicas, sociais e culturais próprias. Sem participação dos moradores e garantias de permanência, uma intervenção anunciada como adaptação pode resultar em remoção, valorização excludente e ruptura das redes de cuidado e trabalho.

Os casos analisados mostram que municípios conseguem financiar projetos delimitados. Guerreira Zeferina e Hélio Miguel da Silva foram executados com recursos próprios e combinaram moradia formal com permanência territorial. Obras mais amplas, envolvendo drenagem, recuperação ambiental, saneamento e mobilidade, excedem os orçamentos locais e recorrem ao crédito externo.

Novo Mané Dendê e as operações estruturadas para João Pessoa tornam esse limite visível. O crédito antecipa investimentos necessários, mas deixa com o ente público o pagamento do principal, dos juros e da variação cambial. No fim, comunidades com baixa responsabilidade histórica pelas emissões veem sua adaptação financiada pela dívida do próprio território.

O Direito Público Municipal oferece respaldo para planejar, prever recursos, usar instrumentos urbanísticos e, quando necessário, contratar crédito. Essa competência não autoriza que o custo da crise seja transferido integralmente ao município. Autonomia local

precisa vir acompanhada de cooperação federativa, funcionamento efetivo dos fundos e financiamento internacional compatível com a capacidade econômica de quem recebe.

A ADPF 708 afastou a ideia de que recursos legalmente destinados à política climática possam ser paralisados por simples escolha administrativa. Os pareceres da Corte Internacional de Justiça e da Corte Interamericana acrescentaram parâmetros sobre prevenção, adaptação, cooperação, financiamento e proteção de grupos vulnerabilizados. Nenhuma dessas decisões cria repasse automático para cada comunidade, mas todas ampliam a base jurídica para cobrar o cumprimento dos compromissos.

O impasse não está apenas no volume anunciado. Está na forma do financiamento. Empréstimos e investimentos orientados pelo retorno econômico favorecem projetos de mitigação com receita mais identificável, enquanto obras de adaptação urbana recebem menor atenção. A emergência climática passa, assim, a alimentar uma nova dependência financeira.

Justiça climática exige correspondência entre a fonte do recurso e a finalidade da intervenção. Projetos capazes de gerar retorno podem combinar crédito e capital privado. Obras destinadas a proteger vida, moradia, saúde e segurança territorial precisam de prioridade em doações, transferências públicas, financiamento concessional e mecanismos de reparação.

A Carta de Salvador também deixou uma lição metodológica e política: populações periféricas não podem aparecer apenas como destinatárias das decisões. Comunidades, universidades, gestores e organizações sociais podem produzir diagnósticos, formular projetos, fiscalizar recursos e levar reivindicações aos espaços nacionais e internacionais de governança.

Ao final, sustentamos que a urbanização de favelas deve ocupar lugar central na adaptação climática das cidades do Sul Global. Sua execução depende de capacidade municipal, responsabilidade dos demais entes federativos, financiamento internacional e participação social. A pergunta decisiva não é apenas quanto custa a obra, mas quem deve pagar pela proteção de populações que quase não contribuíram para a crise e suportam seus efeitos mais duros.

Enquanto a adaptação das periferias depender da capacidade de endividamento dos municípios e da rentabilidade esperada pelos agentes financeiros, o sistema climático continuará reproduzindo a desigualdade que declara combater. Tornar esses territórios seguros, urbanizados e dignos não é favor financeiro nem concessão diplomática. É dever jurídico, compromisso climático e exigência de justiça histórica.

REFERÊNCIAS

- AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD). Estado da Paraíba e a AFD: construindo juntos um futuro sustentável para a mobilidade urbana em João Pessoa. Paris: AFD, 2025.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Brasil melhorará saneamento ambiental com empréstimo do BID. Washington, DC: BID, 2017.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.
- BRASIL. Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a.
- BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b.
- BRASIL. Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 1º jul. 2022. Brasília, DF: STF, 2022.
- CARVALHO, Silvana Sá de. Áreas livres para ocupação urbana no município de Salvador: uma aplicação de tecnologias de geoprocessamento em análise espacial. 2002. 90 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.
- CHIAVARI, Joana; MOTTA, Miguel; FERNANDES, Pedro de Aragão; MINSKY, Eduardo; VIEIRA, Arthur. Mapeamento de financiamento climático internacional para o Brasil. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative; Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2025.
- COLETIVO NACIONAL DE ORGANIZAÇÃO NEGRA (CONNEGRO). Carta de Salvador: justiça climática e adaptação de periferias vulnerabilizadas. Salvador: CONNEGRO, 2025. Documento institucional sistematizado em 3 nov. 2025 e apresentado na Green Zone da COP30 em 15 nov. 2025.
- COP30 BRASIL. Fundo Florestas Tropicais para Sempre propõe novo modelo de financiamento para conservação. Brasília, DF: Presidência da COP30, 2025.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Parecer Consultivo OC-32/25: emergência climática e direitos humanos. San José: Corte IDH, 2025.
- CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Obligations of States in respect of Climate Change. Advisory Opinion of 23 July 2025. The Hague: ICJ, 2025.
- GREEN CLIMATE FUND. Digital Accreditation Platform: terms and conditions. Songdo: Green Climate Fund, [s.d.].
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2022: população e domicílios: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2022: identificação étnico-racial da população, por sexo e idade: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2023b.
- JOÃO PESSOA. Prefeitura Municipal. Cícero Lucena entrega 80 apartamentos do primeiro residencial quilombola do Brasil construído no bairro de Paratibe. João Pessoa: Prefeitura Municipal, 30 dez. 2024.
- KOWALZIG, Jan et al. Climate Finance Shadow Report 2025: analysing progress on climate finance under the Paris Agreement. Oxford: Oxfam; CARE Climate Justice Centre, 2025. DOI: 10.21201/2025.000088.
- OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2024. Paris: OECD Publishing, 2026. DOI: 10.1787/ab5eb9ad-en.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação de Durban. Durban: Nações Unidas, 2001.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Paris: Nações Unidas, 2015.

PEREIRA, Gilberto Corso. Habitação e infraestrutura urbana em Salvador e Região Metropolitana. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (org.). Como anda Salvador e sua região metropolitana. 2. ed. rev. ampl. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 137-155.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SALVADOR. Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador. Salvador: Prefeitura Municipal, 2016.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. Relatório de gestão 2017: desenvolvimento institucional e engajamento do cidadão. Salvador: Prefeitura Municipal, 2017.

SENADO FEDERAL. Resolução nº 43, de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.

UNFCCC - UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Belém Political Package. Belém: UNFCCC, 2025a.

UNFCCC - UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Baku to Belém Roadmap to 1.3T. Belém: UNFCCC, 2025b.